

SÉRGIO ROBERTO RIOS DO PRADO



**DESCENTRALIZAÇÃO DO APARELHO DE ESTADO
E EMPRESAS ESTATAIS:**

UM ESTUDO SOBRE O SETOR PÚBLICO DESCENTRALIZADO BRASILEIRO

v.I

Dissertação de Mestrado apresentada
ao Instituto de Economia da Univer-
sidade de Campinas.

1985

UNICAMP
BIBLIOTECA CENTRAL

APRESENTAÇÃO

A intervenção do Estado na economia é um traço fundamental das sociedades capitalistas modernas. Particularmente naquelas onde se observa, no curto espaço de algumas décadas, um acelerado processo de industrialização a partir de padrões de acumulação de natureza agrário exportadora, este fenômeno se manifesta com particular intensidade. A economia brasileira, como é amplamente sabido, é, dentre estas, um caso particularmente representativo. Seja pela participação do setor público global na geração do produto, seja pelo grau de diversificação atingido pelo elenco de áreas de atuação ocupadas pelo Estado, o Brasil se alinha, hoje, entre os países de mais elevado grau de intervenção estatal.

Um pouco menos óbvia é a constatação de que esta expansão do Estado Brasileiro apresenta um traço bastante peculiar e específico: ela conduz, no meio século contado a partir de 1930, a um nítido processo de descentralização do aparelho de Estado, o qual abre condições para o surgimento, em determinados períodos, de uma tendência à desagregação do AE. Este fenômeno da descentralização - desagregação é facilmente constatável nos planos institucional, administrativo e orçamentário. Alguns dos temas centrais do debate político-econômico recente referem-se à sua manifestação: a questão da unificação orçamentária, a atrofia do Orçamento Fiscal e o déficit global do Setor Público e, principalmente, a mais explícita dentre elas, a questão das assim chamadas "empresas estatais": mais de 500 entidades autônomas que respondem pela maior parte das atividades estatais que caracterizam aquela expansão intervencionista.

A análise econômica e política tem enfatizado, freqüentemente, outro aspecto fundamental deste processo de expansão, qual seja, a forte concentração do poder político e econômico em mãos do Governo Federal e o fortalecimento do Poder executivo. É notável, porém, que esta consensual constatação da centralização do poder em mãos do Governo Federal não tem sido acompanhada, em geral, por qualquer tentativa de contemplar, no mesmo contexto de análise, a referida desagregação institucional, administrativa e orçamentária do Setor Público. Ainda que amplamente estudada a própria expansão estatal e a concentração do poder político e econômico, nos parece ainda pouco esclarecidos os determinantes que conduzem a que tal

evolução se dê segundo uma forma peculiar e específica, marcada por uma tendência centrífuga na estruturação da máquina estatal. É forçoso reconhecer, porém, que a plena elucidação desta questão não pode ser obtida através de um estudo ao nível restrito das Finanças Públicas, mas passa necessariamente pela especificação rigorosa da dinâmica de acumulação capitalista característica das diversas etapas que compõe o período pós 30, o que está ainda longe de ser satisfatoriamente realizado.

Tendo claro esta restrição, e não pretendendo de forma alguma apresentar tal solução, nosso objetivo principal neste trabalho é discutir, com mais profundidade, um aspecto específico desta questão: aquilo que chamaremos aqui de processo de descentralização do Aparelho de Estado brasileiro no período pós-1930. Entendemos por processo de descentralização o conjunto de fatores e mecanismos que conduz à alocação da maioria das atividades "modernas" do Estado brasileiro - exatamente aquelas incorporadas no período de expansão - em segmentos autonomizados do AE, as chamadas "empresas estatais" segundo a conceituação do próprio Governo, as mais de quinhentas entidades controladas atualmente pela SEST, Secretaria de Controle de Empresas Estatais, do Ministério do Planejamento.

A hipótese fundamental a ser aqui desenvolvida é a de que a expansão e diversificação das atividades estatais, operadas num contexto de concentração de poder em mãos do Estado, tem como condição e contrapartida necessárias a concomitante descentralização do Aparelho de Estado. Em segundo lugar, este movimento de descentralização, operado sob determinadas condições políticas e econômicas, assume, no período em tela, o caráter de um processo de desagregação do AE. Não é de todo ocioso ressaltar que se associa à noção de descentralização o componente de intencionalidade, isto é, ela resulta de decisões e medidas de Governo onde a autonomização de segmentos do AE é uma consequência visada diretamente ou pelo menos assumida como provável e aceita pelos mentores da ação governamental. A desagregação do AE é uma possível resultante do processo de descentralização, não desejada, cuja emergência está associada ao enfraquecimento ou à inoperância dos mecanismos de planejamento e regulação interna ao próprio AE. O tratamento destas hipóteses, e a reconstituição, sob pontos de vista histórico e econômico, do processo de descentralização, está contido no cap. 3 deste trabalho.

A questão teórica

Qualquer estudo econômico que tome por objeto principal as diversas formas descentralizadas de atuação do Setor Público - autarquias, empresas públicas e similares - esbarra na insuficiência das formulações teóricas disponíveis ao nível das Finanças Públicas e da Teoria do Estado, para tratamento do problema.

O Setor Público brasileiro apresenta um grau muito elevado de diversificação e heterogeneidade nas formas de atuação descentralizadas que desenvolveu, ao longo deste processo que buscamos investigar. Ao ajustar-se, recorrentemente, às solicitações que lhe eram endereçadas pela evolução da acumulação capitalista, o AE cria e reproduz formas jurídico-organizacionais e padrões de financiamento peculiares e específicos, dificilmente apreensíveis pelos instrumentos tradicionais da economia do setor público. Por outro lado, tanto a abordagem teórica ortodoxa, de origem musgreaveana, como as proposições alternativas de várias matizes, tendem a uma visão teórica polarizada da estrutura do AE. Apresentam, num extremo, o Estado - (setor público, ad. direta) e no outro, as empresas estatais. Aquele é tratado segundo os preceitos tradicionais das Finanças Públicas. Estas, empresas que são, são avaliadas segundo os conceitos e critérios adequados à análise da unidade autônoma de capital, a empresa capitalista. Esta polarização do instrumental teórico (que discutimos com mais detalhes no cap. 1) representou, para nós, dificuldade insuperável nas tentativas de interpretação do processo de descentralização, dada a riqueza de padrões organizacionais e de financiamento envolvidos.

A inadequação deste instrumental teórico (que pode decorrer, é ocioso dizer, da nossa própria limitação em assimilar e operar o dito instrumento), conduziu-nos a buscar uma formulação alternativa que fugisse a polarização já descrita. Se tentássemos traduzir nosso problema principal para o plano teórico, poderíamos propô-lo como segue. A problemática da descentralização refere-se à que no contexto da expansão estatal, o elenco de atividades realizadas pelo AE (outros diriam "Funções") se amplia enormemente, incorporando à agenda do Estado atividades que, pela sua natureza e pelos métodos utilizados na sua realização, afastam-se do paradigma do Estado liberal e aproximam-se dos padrões de atuação da unidade autônoma de capital. Ao longo do movimento de expansão, determinadas ativida

des estatais revelam-se tendencialmente centrífugas, no sentido de se plasmarem em formas organizacionais e orçamentárias autonomizadas, enquanto outras persistem firmemente atreladas ao núcleo centralizado do Estado. Nossa investigação, portanto, teria que partir das atividades em geral do Estado capitalista, buscar conceitos e critérios que permitissem apreendê-las segundo um referencial teórico homogêneo, como condição prévia para qualquer avaliação da forma específica que a máquina estatal assume para executá-las.

A tarefa é complexa, e não pretendemos mais que sugerir aqui alguns caminhos por onde se possa desenvolvê-la. Esta tentativa de uma visualização abrangente da prática estatal nas modernas sociedades capitalistas está desenvolvida no cap. 1, cujo produto final é a proposição de um esquema analítico classificatório para as atividades do Estado. Este esquema está apoiado na consideração da natureza da atividade estatal - a partir da diferenciação teórica básica entre atividades regulatórias e atividades produtivas - e do padrão de financiamento das atividades - a partir da diferenciação básica entre recursos de natureza fiscal e recursos de natureza operacional. Este resultado é obtido a partir de uma revisão crítica do debate europeu marxista recente, realizado nos anos 70, em torno das chamadas "teorias da derivação" do Estado.

Plano geral do trabalho

Uma vez colocadas as duas preocupações centrais que nos orientam, podemos agora apresentar o quadro geral em que está desenvolvido o trabalho.

O cap. 1, tem como objetivo a elaboração do esquema analítico-classificatório, cuja apresentação formal está realizada no item 6. Seu fio condutor é a revisão crítica de alguns autores marxistas envolvidos no debate recente (itens 1 e 2). A partir desta revisão, são apresentados alguns conceitos básicos que, o nosso ver, devem orientar a elaboração de critérios suficientemente abrangentes para análise das atividades estatais. Esta etapa está contida nos itens 3 a 5.

A Parte II, composta pelos caps. 2 e 3, compreende duas tarefas de caráter empírico. O cap. 2 contém a aplicação do esquema classificatório elaborado no cap. 1 ao universo de entidades estatais

descentralizadas do Governo Federal, existentes em 1980. O resultado obtido é a distribuição dos 530 entidades então existentes nas nove categorias classificatórias propostas naquele modelo. Esta aplicação, apoiada nos dados publicados pela SEST/SEPLAN, tem dois objetivos principais. Primeiro, avaliar qual é, do ponto de vista das categorias classificatórias, a conformação do universo de entidades descentralizadas gerado pelo processo de descentralização nos 50 anos 1930-80. Segundo, a partir dos padrões de financiamento e dos dados orçamentários, discutir a relação entre "Empresas estatais" e o déficit público, questão que tem sido palco de reiterados equívocos.

Finalmente, o cap. 3 contém, como já dito, a caracterização e reconstituição do processo de descentralização no período 1930-1980. A análise lá realizada se compõe essencialmente, de dois passos. Primeiramente, nas partes 1 e 2, cuidamos de caracterizar o processo de descentralização em seus traços mais gerais. Discutimos, por um lado, a cronologia da geração de entidades descentralizadas, propondo uma periodização para o processo. Depois, reconstituímos o movimento de descentralização pela ótica do gasto público, ao nível dos grandes agregados macroeconômicos das finanças públicas, analisando o deslocamento do dispêndio estatal para a órbita das entidades descentralizadas. Em segundo lugar, na parte 3 do capítulo, retomamos os conceitos desenvolvidos no cap. 1. Se no cap. 2 constatamos qual a conformação atingida em 1980, pelo universo descentralizado, nesta parte do cap. 3 tratamos de analisar a evolução história que leva, no período pós-1930, à constituição de cada um dos blocos de entidades que identificamos em 1980. Isto é realizado segundo dois cortes. Na parte 3.3, reconstituímos a criação das principais entidades dando ênfase à questão da interação entre Estado e capital na constituição dos blocos fundamentais de entidades. Na parte 3.4, reconstituímos a evolução dos padrões de financiamento que viabilizam e induzem a descentralização.

AGRADECIMENTOS

Este trabalho deve sua existência ao apoio e solidariedade de muitos.

No plano institucional, agradeço à FAPESP - Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo - que me concedeu bolsa de estudos nos anos de 1983 e 1984. Agradeço igualmente à FUNDAP - Fundação para o Desenvolvimento administrativo - onde, como consultor responsável por projeto de pesquisa, pude desenvolver a versão final deste trabalho. Finalmente, não poderia omitir o Instituto de Economia da Unicamp, berço e matriz da minha formação acadêmica, que me abrigou nos dois anos iniciais desta pesquisa.

No plano pessoal, além do reconhecimento, que registro aqui, para com o corpo de professores do curso de pós-graduação do Instituto de Economia, gostaria de ressaltar algumas dívidas em especial, para com:

Sílvia Schör, da Universidade de S. Paulo, pelo apoio e "empurrão" inicial nesta longa jornada;

Henri P. Reichstul, pelo interesse e apoio institucional que me concedeu, quando de sua atuação na Secretaria da Fazenda do Estado de S. Paulo;

Frederico Mazzucchelli, cuja atenção e solidariedade superaram em muito sua responsabilidade como gerente do projeto de pesquisa, na FUNDAP;

Guilhermo O'Donnell, cujas críticas muito ajudaram a evitar deslizes graves de um economista pouco familiarizado com os meandros da ciência política;

Fabrício de Oliveira, que antecipou observações importantes antes de aceder em participar da Banca Examinadora.

Desejo agradecer também a Márcia Leitão, secretária da pós-graduação do Instituto de Economia, pela atenção que me dedicou nos cinco anos que estive ligado ao curso;

A Lilian Mayer, editora da FUNDAP, pelo competente e dedicado trabalho de transformar meus precários manuscritos em um texto final bem acabado.

Finalmente, uma dívida muito grande tenho para com Luciano Coutinho. Ainda que a intensa atividade junto ao Governo Federal o tenha impedido de manter, no período recente, e presença que desejaria junto a seus orientandos, nunca faltou nos momentos essenciais, como amigo e como orientador.

Campinas, 06 de dezembro de 1985

Sergio Prado

ÍNDICE

págs.

PARTE I

Capítulo 1 - TEORIA DO ESTADO E FORMAS DA ATIVIDADE ESTATAL

1 - INTRODUÇÃO	03
1.1 - Três aspectos básicos do Estado Capitalista Moderno	04
1.2 - Abordagens correntes ao Setor Público e "viés polarizante"	07
1.3 - Traços gerais de uma visão alternativa	12
1.4 - Conclusão	19
2 - A TEORIA DO ESTADO E AS RELAÇÕES INTERNAS AO APARELHO DO ESTADO	21
2.1 - A leitura ortodoxa e suas limitações	22
2.2 - O debate marxista - Um quadro geral	25
2.3 - O contexto geral do debate derivacionista	30
2.4 - Forma versus Função	31
2.5 - A escola "lógica do capital"	33
2.6 - A derivação a partir da "superfície"	38
2.7 - Um recuo crítico: a forma de lei	39
2.8 - A crítica interna: abordagens históricas	43
3 - ALGUMAS CONCLUSÕES E DUAS PROPOSTAS	63
3.1 - O "elo perdido"	64
3.2 - Dualidade básica da prática estatal	68
3.3 - Poder fiscal, gasto público e atividades estatais	71
4 - ASPECTOS ECONÔMICOS DA DINÂMICA INTERNA AO AE: UMA TIPOLOGIA DAS ATIVIDADES ESTATAIS	79
4.1 - O caráter regulatório geral de ação estatal	83
4.2 - Atividades de regulação e controle	86
4.3 - Atividades de produção de bens e serviços	93
5 - ORGANIZAÇÃO DO PODER E CONTROLE INTERNO DO APARELHO DE ESTADO	112
5.1 - Aspectos da dinâmica das relações internas ao AE	123

6 - UM MODELO ANALÍTICO FORMAL DE CLASSIFICAÇÃO DAS ATIVIDADES ESTATAIS	132
6.1 - A utilização de critérios jurídicos	134
6.2 - O procedimento analítico	136
7 - NOTAS	147
<u>PARTE II</u>	153
1 - INTRODUÇÃO	154
Capítulo 2 - CLASSIFICAÇÃO ECONÔMICA DAS ENTIDADES DESCENTRALIZADAS EXISTENTES EM 1980	160
1 - INTRODUÇÃO	161
1.1 - A colocação do problema	161
1.2 - A base empírica - os dados da SEST	166
1.3 - Delimitação e aspectos gerais do universo	168
2 - PRIMEIRO PASSO - DEPURAÇÃO DO UNIVERSO RELEVANTE	171
2.1 - Organismos de apoio interno	171
2.2 - Organismos anômalos	176
3 - SEGUNDO PASSO - ATIVIDADES DE REGULAÇÃO E CONTROLE	183
3.1 - Entidades de regulação econômica normativa	183
3.2 - Entidades de regulação social alocativa	188
3.3 - Entidades de regulação econômica alocativa	193
4 - TERCEIRO PASSO - ATIVIDADES DE PRODUÇÃO DE BENS E SERVIÇOS	203
4.1 - Produção associada em fluxo aberto	203
4.2 - Produção estatal em fluxo aberto	208
4.3 - Produção em circuito fechado	214
5 - CONCLUSÕES	229
6 - NOTAS	236
Capítulo 3 - ASPECTOS HISTÓRICOS DA DESCENTRALIZAÇÃO DO APARELHO DE ESTADO BRASILEIRO	237
1 - INTRODUÇÃO	238
1.1 - O conceito de descentralização	239
1.2 - Aspectos qualitativos da descentralização	243
2 - ASPECTOS GERAIS E EVIDÊNCIAS DO PROCESSO DE DESCENTRALIZAÇÃO	254

2.1 - Aspectos formais da descentralização	256
2.1.1 - Formas autárquicas de descentralização ..	257
2.1.2 - Formas empresariais de descentralização .	262
2.1.3 - Padrões de descentralização	271
2.2 - Aspectos econômico-financeiros da descentraliza- ção	276
2.2.1 - O financiamento do gasto e a descentrali- zação	278
2.2.1.1 - Formas autárquicas de descentra- lização	278
2.2.1.2 - O financiamento do setor empre- sarial estatal	300
2.2.1.3 - A título de conclusões par- ciais	309
2.2.2 - O dispêndio do setor público e a descen- tralização	311
2.2.2.1 - Despesas de consumo corrente ..	311
2.2.2.2 - Investimento público e descen- tralização	324
3 - O PROCESSO DE DESCENTRALIZAÇÃO	343
3.1 - Introdução	344
3.2 - O período de diversificação centralizado: 1890/ 1930	346
3.3 - A natureza da atividade estatal e a interação do setor privado	358
3.3.1 - Atividades de regulação e controle	362
3.3.1.1 - A previdência social	362
3.3.1.2 - Regulação e controle econômi- co 1930/80	364
3.3.1.3 - Regulação interna e planeja- mento	374
3.3.2 - Atividades de produção de bens e servi- ços	378
3.3.2.1 - Produção em fluxo aberto de gasto	380
3.3.2.2 - Produção em circuito fechado ..	388
3.3.2.3 - Observações finais	412
3.4 - O financiamento da descentralização	416
3.4.1 - Introdução	416
3.4.2 - Período 1930/50 - Descentralização sem drenagem final	417

3.4.3 - Período 1950/74 - Vinculação de Recei- tas e Diversificação da Base Tributária .	423
3.4.4 - Período 1964/80 - Reformas e complemen- tação da estrutura da vinculação	438
4 - OBSERVAÇÕES FINAIS	450
5 - NOTAS	455

PARTE I

CAPÍTULO 1

TEORIA DO ESTADO E FORMAS DA
ATIVIDADE ESTATAL

1 - INTRODUÇÃO

1.1 - TRÊS ASPECTOS BÁSICOS DO ESTADO CAPITALISTA MODERNO

A presença do Estado nas sociedades capitalistas modernas pode ser caracterizada, num sentido geral, por três aspectos básicos. Primeiro, o crescimento relativo e absoluto do grau de participação e interferência do setor público sobre a economia e a sociedade em geral. Segundo, o elevado avanço da diversificação instrumental de que se serve a prática estatal, não só na geração de instrumentos de política econômica, como também na sofisticação de sua estrutura jurídico-organizacional. Finalmente, a tendência à concentração do poder político nas mãos dos Estados nacionais.

Esse processo combinado de expansão/diversificação, que passa a ser relevante após a Grande Depressão, tem uma de suas manifestações mais características na emergência das formas empresariais de atuação estatal. Tal movimento se manifesta em uma sólida tendência à sofisticação das formas jurídicas e organizacionais assumidas pelos segmentos operacionais do Aparelho de Estado (AE) e, por outro lado, por uma tendência geral à autonomização desses segmentos. Essas formas modernas de organização da atividade estatal representam, numa primeira aproximação, a assimilação, pelo AE, de técnicas administrativas e organizacionais inerentes às unidades autônomas de capital.

A nível das aparências mais imediatas, a proliferação dessas formas "empresariais" de organização do Estado parece decorrer de um movimento combinado de expansão e polarização da estrutura do setor público. Isso é, a expansão e diversificação das atividades estatais, notadamente pela penetração nas atividades diretamente produtivas, conduziria aparentemente à emergência de uma dualidade onde um Estado clássico, tradicional, unificado segundo os moldes convencionais da gestão pública, contrapõem-se a uma órbita empresarial autonomizada. A aparência polarizada da expansão do setor público é reforçada também pela proeminência que assumem algumas empresas públicas na maioria dos países capitalistas desenvolvidos, mobilizando recursos bastante significativos se comparados aos orçamentos do setor público dito tradicional.

Não é, no entanto, pacífico que a diversificação, através da qual se dá a expansão do AE tenha, na tendência à polarização, seu

aspecto fundamental. Na realidade, essa hipótese se revela menos abrangente quando se buscam detalhes acerca das tendências, empiricamente constatadas, a nível dos setores chamados de "tradicionais" ou "clássicos" do AE. Com efeito, verifica-se, em geral, tendência a que ocorra, também a nível das estruturas centralizadas, uma contínua elevação dos níveis de autonomia e agilização operacional de segmentos específicos do AE. Parece cabível a hipótese de que a forma "empresa de caráter privado", assumida pela segmentação expansiva do AE, deva ser tomada como o caso limite de um movimento homogêneo de segmentação descentralizadora, que orienta a diversificação das suas formas de atuação.

É provável que uma aproximação mais convincente à realidade seja supor que a adoção dos traços fundamentais da forma empresarial privada típica ocorra, em graus diferenciados nas diversas formas organizacionais que o AE adota nesse processo de expansão de seus segmentos. Essa gradação se reflete, no plano formal, nas diversas formas jurídicas em que se plasma a estrutura organizacional do AE (no caso brasileiro, autarquias, fundações etc.), até o caso limite que é, nos padrões atuais, a empresa de economia mista.

A proliferação de entidades estatais dotadas de elevado grau de autonomia política, financeira e administrativa no Estado moderno deve ser avaliada em contraponto à forma do Estado liberal clássico, fortemente centralizado nos procedimentos administrativos e financeiros, tendendo a integrar num único, complexo e altamente burocratizado sistema decisório, todas as formas de dispêndio operadas pelo AE. Esse traço básico do Estado moderno, a que chamaremos aqui de processo (ou síndrome) da descentralização, é notadamente relevante nas economias ditas de industrialização tardia, e praticamente generalizado nos países em desenvolvimento identificados hoje como o terceiro mundo. Particularmente no caso brasileiro, qualquer tentativa de análise da atuação do setor público, sob qualquer ponto de vista, deve obrigatoriamente dar destaque à consideração dos segmentos autonomizados do AE.

Se parece razoável supor a existência de uma tendência geral à descentralização do AE, como traço fundamental da inserção do

Estado nas sociedades capitalistas modernas, é necessário contrapor a ela outra tendência igualmente nítida, aquela da concentração do poder político e econômico nas mãos do Estado. Essa concentração decorre, em primeira instância, do crescimento relativo da carga tributária e da absorção de setores produtivos de infra-estrutura pelo Estado. Além da expansão das atividades produtivas realizadas diretamente pelo Estado, ocorre, em maior intensidade ainda, a expansão das "formas associadas" de produção, onde o Estado exerce a função de contratante/comprador (veiculando o poder aquisitivo derivado da captação fiscal), que sustenta a aglutinação de setores privados numa relação simbiótica. Esses mecanismos de dispêndio, envolvendo uma gama altamente diversificada de articulações entre o Estado e setores privados, têm, como pano de fundo, a crescente intervenção dos canais burocráticos do AE sobre os processos decisórios que determinam o comportamento da economia.

Temos aí, apresentados de forma sumária, três aspectos fundamentais que caracterizam o moderno Estado capitalista nas economias de industrialização tardia: a expansão relativa e absoluta, a diversificação operada numa nítida tendência descentralizadora, e a concentração do poder político e econômico nas mãos do Estado. Os traços mais freqüentemente enfatizados, principalmente nas análises de corte político, são aqueles ligados ao fortalecimento político e econômico do Estado. Raramente têm sido contemplados, no contexto das análises mais globais do setor público, os aspectos relacionados ao fenômeno da descentralização do AE. Quando tomado em conta, o é, na maioria dos casos, sob uma abordagem orientada segundo a já referida visão "polarizada" do processo, que tende a apresentá-lo de forma dicotomizada e viesada no sentido de ressaltar o lado empresarial do Estado.

Queremos, nesse estudo, contrapor a essas visões uma abordagem que busque interpretar a expansão do Estado capitalista pela ótica de um processo tendencial de descentralização que incide, de forma contraditória, ao longo de todo o corpo institucional do Estado, e tem uma forma específica nas empresas produtivas estatais. Como marco de referência, trataremos agora de expor as dificuldades envolvidas com a tendência a assumir, implícita ou explicitamente, na

maioria das análises disponíveis sobre o setor público brasileiro, a visão "polarizada" referida acima.

1.2 - ABORDAGENS CORRENTES AO SETOR PÚBLICO E "VIÉS POLARIZANTE"

A família das abordagens do tipo "polarizadas" constitui o que se poderia chamar de "senso comum" subjacente à maioria das análises econômicas do setor público. Antes de mais nada, por elas se orientam as análises não-acadêmicas, a nível da mídia jornalística em geral. No plano das análises acadêmicas, essas abordagens instruem a maioria dos estudos de natureza empírico-descritiva, que dissecam o setor público na conhecida forma Estado-empresário, Estado-regulador e Estado-tradicional, onde o "pólo" tradicional se identifica com as duas últimas formas. ⁽¹⁾ Elas são, em geral, coerentes com premissas ortodoxas no campo das finanças públicas. Voltadas muito mais para uma postura de caráter normativo no tratamento do Estado, tendem a separar um espaço orçamentário do setor público "par excellence" - onde dominam as regras do orçamento equilibrado, do centralismo administrativo e burocrático como condição de controle social sobre o Estado - em contraposição a um mal definido espaço das empresas públicas. A dicotomização revela-se mais profunda quando investigamos quais as categorias e conceitos utilizados na análise de cada um desses espaços. Como decorrência da artificial separação operada, emerge a tendência a analisar o "espaço empresarial" pelo uso de conceitos e critérios adequados ao estudo das empresas privadas: rentabilidade, autonomia, capacidade de autofinanciamento etc. A empresa pública - mesmo quando não passa de um organismo tipicamente burocrático, travestido - é vista antes como empresa, e depois como pública. A visão trinária separa, de início, o bloco central burocrático do AE de outros dois "estados", o interventor/regulador e o empresário. É evidente que a noção de Estado interventor corresponde, de forma clara e límpida, a atividades que, pela sua própria natureza, só podem ser realizadas pelo Estado - pela autoridade pública - já que implicam condicionar, disciplinar e interferir em parâmetros das atividades privadas. No entanto, não é certo que o Estado, para exercer essas funções, deva, obrigatoriamente, ater-se a formas "burocráticas" de atuação (pensadas aqui em contraposição à noção implícita na idéia de Estado-empresário). É inegável a existência, em todos os

Estados modernos, de organismos empresariais (naquele sentido) que exercem funções de regulação e controle. Assim, a prática do "Estado interventor" muitas vezes se cruza e mistura, de forma inseparável, com a de Estado-empresário. A nosso ver, o problema central, nesse caso, é a tendência a associar, de forma exclusiva, a noção de empresa à função Estado-empresário - atividades industriais - assumindo implicitamente que as demais "funções" - tradicional e interventor - ficam sempre restritas a alguma forma, em geral não especificada com clareza, de organização burocrática estatal, não dotada das características que identificam a empresa. Subjaz a essa classificação uma divisão extremada que assume teor qualitativo, separando Estado-empresário das outras funções, com limitações evidentes na representação da efetiva conformação do Estado moderno. É de difícil sustentação uma diferenciação tão marcada entre organização burocrática estatal e empresa; no mínimo, a diferenciação que deve ser feita não pode estar sustentada nesses critérios. Não parece haver qualquer motivo, a priori, para que se restrinja de forma rigorosa a atuação empresarial do Estado a certos setores em particular. A adoção de características empresariais mais ou menos acentuadas tende a atravessar e caracterizar todo o AE, como fruto da busca pela eficiência e flexibilidade administrativa. É inegável que o espectro de "produtos" pelos quais responde o moderno Estado capitalista compõe uma gama altamente diversificada, desde o mais característico "bem público" (como o querem os ortodoxos) até a produção de bens de consumo, como automóveis. Conseqüentemente, é diferenciada a possibilidade de adoção de características de empresa privada, em função do tipo de atividade exercida. No entanto, reconhecê-lo é muito diferente de pressupor arbitrariamente uma divisão estanque. Qualquer que seja sua real natureza, o fenômeno da transmutação dos padrões administrativos e operacionais dos organismos do Estado é mais complexo do que sugere uma simples divisão estática entre empresas e o restante do corpo estatal. Na realidade, a questão relevante reside em se identificar os fatores que determinam que a "organização burocrática" assuma comportamento e características econômicas de empresa privada, assim como aqueles que dão caráter público peculiar às organizações empresariais do Estado.

O viés "polarizante" pode ser observado também em outra

linha de abordagem mais sofisticada, mas nem por isso isenta do mesmo problema: aquela que orienta o estudo no sentido da "ambigüidade estrutural" das empresas públicas. ⁽²⁾ Se pudermos caracterizar a primeira linha de abordagem como macroeconômica, a esta poderíamos grosseiramente chamar de microeconômica. Seu espaço teórico é muito mais o da teoria da firma que o das finanças públicas.

A abordagem assim chamada microeconômica tende a ser, em geral, apoiada num certo arranjo teórico constituído pela "empresa" na posição central - pensada no sentido de empresa privada capitalista, organização autônoma racionalmente voltada para objetivos ligados ao lucro e consolidação de sua posição no mercado - complementada pelo atributo específico de estar submetida a restrições oriundas do status peculiar da sua situação "capitalista" básica, a propriedade pública do "capital" majoritário. Nesse arranjo, as categorias fundamentais de análise são os elementos definidores da racionalidade da empresa capitalista, e a especificidade do organismo estatal pensada através das restrições que a natureza da relação de propriedade origina. Decorre desse arranjo, ainda, a tendência a limitar o conjunto das restrições que o Estado proprietário impõe à empresa apenas a um certo cerceamento da liberdade empresarial, colocado genericamente. A contradição se dá entre o Estado em geral, como proprietário movido por uma racionalidade que se manifesta na política econômica - e que, portanto, impõe exigências quanto ao desempenho da empresa - e a empresa organizada pela racionalidade privada em torno da sua atividade fim. Tal concepção termina quase sempre por diagnosticar os determinantes da evolução do processo a nível teórico da empresa capitalista ideal - o impulso à acumulação e ao lucro; o empresário estatal termina por ser teorizado por confrontação com seu "irmão" do setor privado, e sua prática estudada pelo método de pensar "em que condições irá ele agir como o empresário privado, e por quê".

Há, essencialmente, uma relação de exterioridade embutida nessa abordagem. Não há um espaço teórico que acolha, como seus elementos constituintes, ao Estado e à empresa. São mutuamente externos os conceitos. Tomada pelos moldes capitalistas privados, a EE termina por ter como seu traço fundamental a ambigüidade: ser ou não ser integralmente o "tipo ideal" privado.

A noção de ambigüidade, utilizada como conceito central por esses analistas, é estéril: constata a resultante que pode decorrer de determinantes múltiplos, originados em espaços teóricos não contemplados por um tal arranjo de "jogo de espelhos" da empresa estatal com a empresa privada ideal. Essa empresa privada ideal é passível de ser pensada, como o faz a teoria econômica clássica, caracterizando-a pela racionalidade do lucro, da acumulação de capital. Essa alternativa está solidamente sustentada, por exemplo, pela análise teórica marxista do processo de reprodução do capital em circuitos de valorização centrados na mercadoria. Ao contrário, no caso da "empresa estatal", não se consegue tirar legitimamente, pelo método acima descrito, qualquer suporte teórico suficientemente consistente para sustentar uma lógica empresarial que dê conta da prática que tais entidades assumem pela sua inserção no processo de acumulação capitalista. É compreensível, portanto, que tal arranjo conduza a conclusões tais como, por exemplo, que o comportamento das empresas estatais responde à sua inserção setorial vis-à-vis setor privado, e não a qualquer traço geral decorrente de seu caráter estatal. Nesse caso particular, entendemos que o erro está em buscar a especificidade das empresas estatais no espaço teórico criado pelo confronto entre elas e o modelo capitalista de empresa. Igualmente estéril é, também, remeter a especificidade para as relações inter-setoriais, onde se reproduzem os mesmos problemas. Do ponto de vista teórico, essas abordagens tendem a postular uma separação excessiva e indevida entre EE e Estado. Tal opção padece de limites intrínsecos no que tange ao poder de explicação que possa atingir acerca das EE, à medida que secundariza a especificidade que ela apresenta em função de sua inserção na divisão de trabalho do AE. A ênfase concentra-se no conceito de ambigüidade da ação das EE (uma certa "esquizofrenia", ou então, caso de "dupla personalidade" que acomete as empresas), e se dá destaque ao estudo da autonomia num nível abstrato. Pela ênfase que dá à avaliação do grau em que a EE se aproxima ou se afasta do padrão de comportamento privado, elege um universo teórico, onde a vinculação da EE ao AE recebe um status secundário; esta vinculação tem muito mais o papel de restrição/interferência externa, que não afeta qualitativamente o comportamento do agente. Esta qualidade, por sua vez, é buscada no tal paradigma privado. Os requisitos da política econômica são inseridos isolada e casuísticamente, o que descaracteriza sua importância como determinante da

estratégia da ação do organismo.

Em suma, se considerarmos, de uma forma geral, a produção acadêmica brasileira recente (últimas duas décadas) acerca do setor público, nota-se o predomínio quase absoluto da ênfase sobre o setor público empresarial, tomado especificamente como o conjunto das empresas produtivas. É evidente que as análises a que nos referimos até aqui não são, na sua grande maioria, estudos estritamente teóricos. Ao contrário, é notável, no caso brasileiro, o predomínio de análises históricas e empíricas, em geral orientadas para a constatação e avaliação da dimensão relativa do setor público vis-à-vis o setor privado. ⁽³⁾ Na realidade, é bastante restrita a produção de natureza teórica disponível sobre o assunto. ⁽⁴⁾

As premissas que tentamos sumariamente desvendar são, na maioria dos casos, apenas implícitas. No entanto, parece possível identificar a existência do viés "polarizante" nestas análises de fundo econômico, viés este que somente se justifica se efetivamente for possível mostrar que a empresa produtiva estatal consubstancia o que há de importante no que se refere a organismos autonomizados.

Deve ficar claro, na avaliação das críticas acima levantadas à "tendência polarizante", que os problemas apontados se concentram a nível do embasamento teórico utilizado e das limitações por ele impostas à análise. Outra questão, que fica colocada no plano empírico, é o reconhecimento da dimensão assumida pelas empresas produtivas estatais no conjunto dos dispêndios do setor público. Aí se coloca, talvez, uma das razões que explicam o viés polarizante: o fato de que as EE são, conjunturalmente, um universo quase à parte, autonomizados, guardando tênues relações de subordinação em relação ao núcleo de direção do AE. No entanto, entendemos que a aparente autonomia e destaque que o universo de empresas produtivas estatais apresenta, no período recente, em relação ao corpo principal do AE, é um fenômeno que, ao invés de ser assumido como premissa, deve antes ser tomado como problema a ser explicado pela análise.

Ainda no que se refere à produção brasileira, cabe ressaltar que as contribuições mais significativas para a compreensão das

relações internas ao AE têm sido criadas por autores que, embora fazendo uso de um referencial teórico calcado em categorias econômicas mais abstratas, concentraram-se fundamentalmente na análise de processos políticos relativos ao Estado brasileiro. Muitos aspectos da dinâmica interna do AE, extremamente relevantes para a compreensão do processo de descentralização, da segmentação política e administrativa da estrutura jurídico-organizacional do AE são iluminados por análises que buscam identificar as formas de inserção dos interesses privados no AE. ⁽⁵⁾ Esta produção, bastante fecunda no plano da análise política, não é, contudo, instrumentada e complementada por um equivalente aprofundamento a nível da análise econômica, que se mantém, no geral, presa à visão estática e polarizada descrita.

1.3 - TRAÇOS GERAIS DE UMA VISÃO ALTERNATIVA

Em contraposição a esta visão "polarizada", pretende-se desenvolver, neste capítulo, uma abordagem ao movimento de expansão do setor público, principalmente nas economias em desenvolvimento, como um processo tendencialmente descentralizador, onde o AE é levado a romper os limites do mecanismo burocratizado do Estado clássico liberal, autonomizando, do ponto de vista administrativo e financeiro, determinados circuitos de dispêndio. Serão expostas, neste item, as linhas gerais que deverão ser seguidas nesta empreitada, e que compõem o conteúdo do capítulo como um todo.

A reflexão sobre um possível processo tendencial de descentralização envolve considerar alguns aspectos específicos de duas das mais importantes questões que a teoria do Estado vem trabalhando nas duas últimas décadas. A primeira refere-se à identificação dos determinantes básicos que conduzem a que o Estado, no modo de produção capitalista, exerça determinadas funções, as quais se corporificam em atividades setoriais específicas executadas pelo segmentos do AE. Esta temática tem sido trabalhada, particularmente, pelos teóricos envolvidos no debate, desenvolvido nos anos 70, em torno da chamada teoria da derivação. A segunda grande questão, também levantada e desenvolvida no contexto do debate europeu recente, refere-se à elucidação dos possíveis limites e restrições estruturais às quais está submetido o Estado capitalista, e que impedem seu uso na im-

plementação bem-sucedida de políticas de cunho reformistas. Estas duas grandes frentes do debate recente sobre o Estado oferecem elementos importantes para a reflexão sobre o aspecto específico que nos interessa aqui. Trataremos de recolocar (traduzir) estas questões, tomando-as pela ótica de um processo de descentralização do AE, e em contraponto à visão "polarizada" que acabamos de discutir.

1.3.1 - A Natureza da Prática Estatal: seus determinantes

O fenômeno da descentralização do AE manifesta-se, no plano concreto, na gestação de formas jurídico-organizacionais altamente diversificadas, que estabelecem uma graduação que vai desde uma órbita centralizada do AE - composta de núcleos de controle mais elevados - até empresas produtivas de economia mista, inseridas formalmente no âmbito do direito privado. A diversificação das formas organizacionais atende fundamentalmente à necessidade de diferenciar padrões de autonomia para os diversos segmentos que compõem o AE e, nesse sentido, são manifestações concretas do impulso à descentralização. Estas formas histórico-concretas, viabilizam, por sua vez, a execução de atividades fundamentais do Estado capitalista.

A análise do processo de descentralização, se mantida apenas a nível dessas manifestações histórico-concretas (a que chamaremos aqui de ESTRUTURA JURÍDICO-ORGANIZACIONAL do AE, EJO) pouco mais consegue do que análises descritivas e normativas, de escassa relevância. É necessário buscar, em nível de abstração mais elevado, a identificação dos fatores mais gerais que conduzem o Estado capitalista moderno a expandir e diversificar suas atividades pela agregação de novos segmentos e sofisticação dos velhos componentes do Estado clássico liberal.

Isso, por sua vez, exige que partamos de um estudo da natureza das atividades executadas pelo AE, desconsiderando inicialmente a forma jurídico-organizacional em que elas se plasman. O estudo das "formas puras" de atividades estatais constituem a base para a identificação das características que assumem as entidades histórico-concretas que, nesse contexto, devem ser vistas como suportes das atividades do AE.

Numa tal abordagem, o aspecto essencial a diferenciá-lo daquilo que vimos chamando de concepções "polarizadas" é, essencialmente, a rejeição ao uso de dois conjuntos distintos de instrumentos teóricos para pensar ora o Estado, ora a empresa. A questão reside em que as entidades públicas (regulatórias, alocativas, como se queira chamá-las), apresentam características empresariais em graus diversificados, combinadas a "constraints" derivados da sua condição peculiar de segmento do AE.

1.3.2 - Limites à Ação do Estado

Esta questão envolve diretamente o núcleo dos problemas teóricos pertinentes à noção de descentralização do AE, vista como processo de expansão do Estado capitalista.

Se admitirmos a hipótese de um processo tendencial à descentralização, coloca-se imediatamente a questão relativa aos impactos que ele possa gerar sobre o desempenho das funções básicas do AE e, conseqüentemente, coloca em posição nuclear a problemática do controle interno e externo do AE. É evidente que a organização do poder a nível de estruturas organizacionais do AE, submetidas a um movimento de expansão e diversificação descentralizadora, deve refletir as limitações e exigências que tal processo engendra. É viável a hipótese de que a unicidade formal de poder, elemento estrutural no Estado capitalista, entre em contradição com os requisitos de um movimento tendencialmente centrífugo, dando forma peculiar ao reordenamento dos focos reais de interesses a se representarem no seio do AE. Esta problemática, que é a da interdependência econômica e política dos segmentos do AE, deságua na questão da autonomia desses segmentos. No entanto, autonomia é uma típica categoria-resultado nesse contexto analítico. Os segmentos autonomizados do AE estão submetidos a um determinado conjunto de restrições econômicas e políticas, cujá resultante é um dado padrão de autonomização diferenciada que afeta estes segmentos, o qual, por sua vez, se cristaliza a nível histórico concreto, na formação jurídico-organizacional do AE. Pretendemos desenvolver esse trabalho examinando, separadamente, os aspectos econômicos e políticos dessa interdependência. Essa opção é, evidentemente, um recurso analítico e expositivo, uma vez que a própria separa-

ção entre político e econômico é um dos problemas subjacentes a toda a discussão que enfrentaremos.

- Aspectos econômicos da interdependência

Coloca-se em pauta, aqui, o problema do dispêndio do setor público. O ponto essencial reside em investigar o aspecto específico fundamental do dispêndio estatal, que é o seu caráter redistributivo. Tomamos o termo, aqui, num sentido bem determinado, distinto do conteúdo normativo que assume na teoria ortodoxa das finanças públicas. Conceituamos redistributividade do gasto público como a capacidade do Estado de se apropriar de parcela do produto nacional e dispêndê-lo sem vinculação estritamente capitalista entre origem e aplicação dos recursos. Isto constitui aspecto fundamental para a reflexão sobre as restrições que se impõem ao AE como agente desse dispêndio.

O fatores determinantes do grau de autonomia das entidades públicas, do ponto de vista econômico, estão ligados à sua caracterização enquanto agentes de dispêndio do setor público. Esta caracterização deve ser feita por dois aspectos: pela análise dos padrões de execução aos quais o Estado recorre para implementar as atividades, e das formas de articulação que estabelece com o capital nesse processo. O estudo desses dois aspectos deve se apoiar essencialmente na investigação proposta no item 1.3.1, acerca da natureza das atividades estatais.

. Padrões de execução

A natureza redistributiva do gasto público cria a possibilidade de que a execução de qualquer atividade estatal se beneficie de fluxos de recursos fiscais não necessariamente gerados no âmbito específico da sua atuação (ou seja, segundo o paradigma privado, através do preço de seu produto). Isso permite a emergência de estruturas de financiamento que combinem, de forma estável, recursos fiscais e recursos de natureza operacional. É evidente que cada um desses tipos de fontes pode apresentar características específicas no que tange a estabilidade e dinamismo fiscal.

Por outro lado, ao Estado é dado produzir segundo padrões privados - isto é, formando preço para seus produtos e estabelecendo uma relação de causalidade entre preço e produção - como também redistribuir o poder de dispêndio, no sentido de financiar a produção de bens e serviços para os quais não forma preço.

. Formas de articulação

O segundo aspecto fundamental que deve ser investigado, no que tange à interdependência dos segmentos do AE, do ponto de vista econômico, refere-se aos modos de articulação que o AE apresenta com o setor privado na execução das atividades básicas pelas quais responde. Antes de mais nada, o Estado tem a possibilidade de produzir ou comprar a produção dos bens e serviços pelos quais responde na divisão de trabalho que estabelece com setor privado. Quando produz, o Estado, em determinadas condições que se deve investigar, pode interferir no espaço da acumulação privada potencial, ao manter fora do alcance do capital, áreas de valorização que poderiam ser por ele apropriadas. Quando compra produção - e pode fazê-lo de formas diversas, o que é também essencial investigar - o Estado estabelece vínculos de dependência com setores específicos do capital, propiciando a formação de pontos de incidência de interesses privados sobre fluxos específicos do dispêndio estatal.

Por qualquer dos dois aspectos, a efetivação do gasto público, ou seja, a alocação de poder de dispêndio e a produção de bens e serviços, apoiados na captação fiscal, envolve diversos aspectos de integração e conflitos com os mecanismos de acumulação de capital. Essas diversas possibilidades de implementação do dispêndio público resultam, assim como aquelas descritas acima, relativas à composição do financiamento, em condicionantes econômicas que incidem sobre as formas jurídico-organizacionais adotadas e a autonomia possível para estas formas.

Tudo o que se expôs, acima, conduz, em última análise, à dinâmica de fontes e usos de dispêndio público. A consideração dos padrões de financiamento do gasto público e dos modos de articulação Estado-capital por ele engendrados devem fornecer a mediação necessária para se chegar à análise das formas histórico-concretas de segmentação do setor público, sua estrutura jurídico-organizacional.

- Aspectos políticos da interdependência

Os aspectos políticos da interdependência intrínseca aos segmentos do AE residem, essencialmente, na problemática do controle interno ao Estado - isto é, a submissão dos segmentos do AE a uma orientação centralizada emanada do núcleo de poder formal - contraposta à questão que chamaríamos de controle "externo", ou seja, a incidência de interesses exógenos ao AE sobre o seu processo decisório interno.

Para colocar o problema, poderíamos retomar um pouco a constatação já feita anteriormente, neste texto, acerca de uma tendência corrente a visões polarizadas da segmentação do setor público. Isto nos permite referir a discussão aqui proposta ao contexto concreto em que ela assume relevância.

Na evolução recente do pensamento econômico brasileiro "oficial", o enfoque dicotômico empresa x Estado persistiu e se cristalizou, quando a "caça às bruxas" da explicação do déficit orçamentário do Tesouro identificou as estatais como o ponto de origem do problema. Tomando por esta ótica, a questão do controle das EE assume uma feição muito precisa: o Estado (o setor público coeso) deve submeter os órgãos produtivos empresariais estatais à disciplina do seu comando econômico, a bem do interesse público. No entanto, esta forma de percepção do problema, típica do discurso "oficial", é frequentemente encontrada em discursos mais eruditos. Essencialmente ideológica, reflete também a fragilidade do instrumental teórico subjacente às análises.

No que tange ao controle interno ao AE, poderíamos partir de uma questão simples. O que se pode identificar como ESTADO no contexto do controle a que nos referimos? Se entendemos por Estado o conjunto real e o objetivo de organismos, empresas e repartições do chamado setor público, passamos a depender de um critério objetivo para segmentar este todo em duas partes: controlador e controlado. Este critério seria usualmente fornecido pelas noções de Governo, Executivo ou talvez pela Administração Direta. Estas são, porém, solu-

ções formais e arbitrárias, por estarem apoiadas em conceitos definidos a nível jurídico - ou seja, a nível das relações hierárquicas formais do Aparelho de Estado. Desconsidera-se aí o problema essencial de que a noção de controle implica a consideração das relações de poder. Ou seja, se propomos qualquer critério de delimitação dos agentes - controlador e controlado - referida exclusivamente à estrutura organizacional do Aparelho de Estado, a consistência teórica destes critérios exigirá inevitavelmente uma outra hipótese, qual seja: a de que a hierarquia organizacional se superpõe exatamente (recobre) a distribuição do campo de poder.

Esta é a primeira questão básica no que se refere aos aspectos políticos do processo de descentralização. Cabe investigar se a estrutura efetiva de poder se ajusta aos canais institucionais hierárquicos do aparato estatal, ou apresenta, em certas condições específicas, tendências a uma conformação distinta. Em suma, quem controla o quê, no seio do AE? Depois, é necessário considerar os processos de ajustamento entre estas duas estruturas, não só do ponto de vista da sua temporalidade, como também dos mecanismos que a viabilizam: trânsito de elites burocráticas, transferências de funções intersegmentos do AE e alterações na posição dos focos decisórios relativos à alocação dos fluxos de dispêndio.

Já no que tange ao controle "externo", o problema se situa no plano da concepção teórica da relação entre Estado e Sociedade. A questão que aí se coloca é clássica na teoria do Estado. Refere-se à natureza e às formas que assume a inserção de interesses dos agentes privados e classes sociais no corpo do AE.

A noção corrente, embutida nas análises "oficiais", pressupõe um Estado neutro, "pairando" acima da Sociedade, e imbuído de uma racionalidade positiva, voltada para o "interesse público". Esta visão é coerente com enfoques teóricos muito comuns, que se mantêm em dois padrões básicos de abordagem. Por um lado, as análises de corte organizacional, sistêmico ou administrativo, que se atêm ao problema da operacionalização do acesso ao AE, um estudo teórico das formas de ajustamento da função pública a objetivos estáticos definidos a priori, originados de algumas formas de consenso público não

precisamente definidas. No plano das finanças públicas ortodoxas, pratica-se, no essencial, o mesmo enfoque, confrontando a observação empírica pressupostos exclusivamente normativos - o Estado definido pelo que ele deve ser : princípios de equidade fiscal, análises custo - benefício etc.

Do ponto de vista do nosso problema específico - o processo de descentralização - importa aqui investigar a contradição que se estabelece entre o caráter hierárquico e centralizado do AE, organizado segundo uma verticalização formal de poder, e os mecanismos de inserção de interesses que tendem a cortá-lo horizontalmente segundo seus segmentos operacionais específicos. Os cortes horizontais tendem a se transformar em canais de condensação de forças que, em determinadas circunstâncias, acentuam a tendência centrífuga dos segmentos específicos do AE, podendo operar como catalizadores de pontos decisórios que interferem na estrutura formal (centralizada) do AE.

1.4 - CONCLUSÃO

Um possível processo de descentralização do AE - pensando aqui como tendência estrutural que emerge da natureza das atividades estatais e dos mecanismos de inserção de interesses ao longo do corpo institucional do Estado - deve necessariamente se revelar como um fenômeno contraditório, à medida que é inerente ao conceito de Estado a hierarquia formal e centralizada. Este processo contraditório se manifesta a nível da autonomia administrativa e política dos segmentos específicos do AE, mas não pode ser adequadamente entendido apenas na consideração dos aspectos políticos, seja internos ao Estado, seja na sua articulação com interesses de classe e frações de classe. É necessário recuar até questões mais especificamente econômicas, no sentido de analisar os aspectos peculiares das demandas endereçadas ao AE - sua relação complementar e contraditória com o processo de reprodução capitalista - e dos mecanismos estritamente econômicos pelos quais o Estado viabiliza o atendimento a estas demandas.

Dentro desta orientação, poderíamos definir o objetivo mais

geral do presente capítulo como uma reflexão sobre as mediações teóricas que articulam os determinantes mais abstratos das atividades/ funções exercidas pelo Estado, à forma jurídico-organizacional que o AE assume para implementá-las.

2 - A TEORIA DO ESTADO E AS RELAÇÕES INTERNAS AO APARELHO DE ESTADO

Este capítulo irá basear-se na utilização de alguns trabalhos teóricos gerados no contexto do debate europeu recente sobre o Estado capitalista. A seleção de trabalhos específicos, para consideração aqui, deveria talvez ser justificada a partir de uma revisão abrangente desse debate, que o inserisse num quadro de referência. No entanto, qualquer tentativa de apreciação global das análises sobre o Estado capitalista esbarra em dificuldades específicas de várias ordens, e que se apresentam particularmente potenciadas no caso do debate europeu dos anos 70. Uma das principais é a multidisciplinaridade, que faz convergir para o tema analistas econômicos, cientistas políticos e sociólogos, o que amplia consideravelmente a complexidade do painel de conceitos e categorias utilizadas no debate. Considere-se, também, que o caráter esotérico de grande parte das análises que emergiram no contexto específico do debate marxista não é a menor das dificuldades. Não se tentará, portanto, justificar a escolha de certos autores a partir de uma apreciação abrangente. O que se segue limita-se a situar essa escolha em relação a alguns marcos referenciais mais gerais, visando dar um balizamento mínimo da linha de abordagem que se pretende seguir no trabalho.

2.1 - A LEITURA ORTODOXA E SUAS LIMITAÇÕES

O primeiro marco mais geral exige que nos situemos em relação à concepção básica de Estado que julgamos deva orientar a análise. É possível identificar aí um nítido corte entre as análises que têm como pressuposto um Estado tido como neutro, desvinculado de quaisquer determinações econômicas ou políticas estruturais, e aquelas que vêem o Estado a partir de sua inserção no processo de reprodução capitalista e, como tal, subordinado de alguma forma à dinâmica da acumulação capitalista e, portanto, um Estado capitalista. A essência da diferenciação acima envolve uma ampla discussão dos fundamentos da teoria geral do Estado, o que não cabe nos limites deste trabalho. Serão extraídas apenas algumas implicações que emanam de cada uma dessas concepções para o estudo das relações internas ao AE.

As premissas do padrão Estado neutro são em geral de extra-

ção ortodoxa, liberal conservadora, sendo dominantes nas análises mais tradicionais das finanças públicas. Uma vez que a própria teoria econômica neoclássica pouco se dedicou à teorização sobre o Estado, suas análises sempre acabaram por incorporar as formulações da sociologia conservadora, para quem:

"%/./O Estado se manifesta como um aparato organizador contingente, uma "concha vazia", de tal sorte que não lhe importa senão descrever sua função técnica, assim como as diversas influências políticas que se exercem sobre ele. A forma mesma permanece sem explicação, e o contexto social dos processos políticos se põem entre parênteses."(6)

Bob Jessop apontou com precisão o status que resulta, nessa análise econômica, para o conceito de Estado:

"Ou a natureza do Estado é vista como irrelevante para a teoria econômica como tal e considerada como um fator que modela e limita a aplicação dos princípios econômicos em certas condições ou, reconhecendo-se que sua exclusão da teoria econômica é arbitrária e injustificável, o Estado é com freqüência tratado simplesmente como um sujeito comparável a uma firma, ou como um conjunto de instrumentos de política neutra aplicáveis na consecução de diversas metas econômicas, ou ainda como a propriedade privada de atores políticos racionais, que maximizam e estão interessados em si mesmos. /.../ Assim, em sua forma teórica como sujeito, o Estado pode ser considerado como um juiz de futebol que intervém nas disputas econômicas, como um agente econômico entre outros, ou como um agente político cujas ações podem promover ou impedir o funcionamento econômico. O enfoque de instrumentos e metas está geralmente associado com disputas técnicas acerca das formas apropriadas e da direção da intervenção, e com disputas políticas acerca do papel do Estado na assignação de recursos." (7)

O que ressalta dessas observações é que a concepção de um Estado neutro acaba por orientar a investigação no sentido de uma

análise econômica normativa e instrumentadora. Uma vez tido o Estado como isento de vínculos constitutivos com a sociedade capitalista, emerge evidentemente como problema relevante a identificação dos critérios normativos que devam orientar a utilização idônea e socialmente justa dos recursos globais - políticos e materiais - do Estado. Isso conduz, em última análise, ao desenvolvimento de uma teoria instrumentalizadora para o Estado, representada por noções, tais como "alocação ótima de recursos", "relações de custo-benefício", "princípios de equidade fiscal" etc. É evidentemente inquestionável a relevância desse instrumental no plano em que se situa, ou seja, enquanto técnicas operativas que possam elevar a eficiência da prática estatal, sendo dado já todo o processo decisório que leva à tomada de decisões pelo Estado. No entanto,

"embora estes enfoques iluminem certos aspectos do Estado, não fazem avançar a economia política de uma maneira fundamental. Porque, no melhor dos casos, se referem aos fenômenos superficiais da política e não têm meios teóricos para explorar as conexões mais profundas entre Estado e desenvolvimento econômico". (8)

Esta concepção de Estado é, também, aquela que, em geral, subjaz à visão "polarizada" das relações internas ao AE, que analisamos na introdução. Com efeito, é fácil perceber como a concepção de um Estado neutro, em geral identificado como o zelador dos mais elevados interesses públicos, e modelado segundo o preceito liberal conservador, induz a uma visão polarizada do moderno setor público, onde os segmentos intervencionistas e produtivos são tidos como anomalias a serem controladas e subordinadas.

Em suma, o viés normativo/instrumental das análises ortodoxas no campo das finanças públicas torna muito limitada sua contribuição para um real entendimento da natureza da prática estatal e dos limites que se colocam para a sua possibilidade de regular e atenuar os conflitos inerentes à reprodução da sociedade capitalista. Agregue-se a isso que, no plano da análise econômica não-marxista, em geral, raramente o Estado tem sido elevado à condição de tema privilegiado. Paradoxalmente, mesmo a chamada revolução keynesiana,

ainda que tenha redefinido radicalmente o status teórico do Estado no pensamento econômico, dado talvez o nível extremamente agregado do tratamento realizado, acaba por contentar-se com uma noção teórica rudimentar de Estado, viezado ainda por um enfoque essencialmente normativo, onde importa o que ele deve fazer, e não o que ele é e como se estrutura para operar.

2.2 - O DEBATE MARXISTA - UM QUADRO GERAL

Já os economistas de formação marxista têm tradição teórica de ênfase ao papel do Estado. Isto, no entanto, não foi suficiente para que se produzisse instrumental teórico adequado à compreensão das relações internas ao AE. De forma geral, nas últimas décadas, o pensamento marxista parece estar efetivamente buscando respostas para questões que se colocaram pela própria evolução histórica do capitalismo, acerca dos limites que se impõem à ação reformista do Estado, sua impossibilidade de superar as crises e atuar como denominador comum para o processo de reprodução da sociedade capitalista. Essa recuperação da temática do Estado - que F.H. Cardoso chamou, ironicamente, de "La recherche de l'Etat perdu" ⁽⁹⁾ - trata, antes de mais nada, de escapar à camisa de força em que a análise marxista do Estado foi colocada, nas décadas anteriores, pelo marxismo oficial e sua formulação simplista - instrumentalista - do Estado a serviço das classes dominantes. O debate que se criou envolveu, com igual intensidade, pensadores da área da assim chamada ciência política assim como aos economistas, dando já por aí indícios da multiplicidade de aspectos envolvidos na questão.

O período que vai do fim dos anos 60 até meados dos 70 presenciou uma profunda renovação na literatura marxista dedicada à análise do Estado. Sem dúvida, a retomada dessa problemática decorreu basicamente das drásticas mudanças que interromperam um período de três décadas de expansão econômica e relativa estabilidade no processo de acumulação das economias capitalistas avançadas.

No essencial, a nova realidade que então se apresentava punha frontalmente em cheque as "posturas clássicas", tanto liberais quanto marxistas, em relação ao Estado. Se, por um lado, eviden-

ciava-se que o "novo Estado" keynesiano, surgido da Grande Depressão, encontrava limites na sua capacidade de administrar e contornar as crises, por outro lado o simplismo das formulações marxistas ortodoxas sobre a "crise permanente" do capitalismo também cobrou seu preço:

"A crise trouxe à luz não só os limites da ação estatal, mas igualmente a reiterada habilidade do Estado para resistir a ela." (10)

Experiências como a chegada ao poder da socialdemocracia alemã em 1969 e as dificuldades encontradas na consecução das metas reformistas, recolocaram de forma candente o problema dos limites do reformismo e, portanto, da ação interventora do Estado. (11)

O eixo teórico em torno do qual gravita a discussão recente acerca da natureza do Estado na sociedade capitalista é, sem dúvida, a questão da relação entre o "econômico" e o "político", substanciada no dilema teórico entre a dominância das determinações emanadas da base produtiva - relações capitalistas de produção - e a possível autonomia da superestrutura política das sociedades capitalistas, plasmada no Estado.

Do ponto de vista de grande parte dos mais lúcidos participantes no debate, a herança marxista nessa temática pode ser grosseiramente pensada em dois grandes blocos, diferenciáveis não só no tempo como principalmente na sua substância teórica e grau de harmonia interna.

De um lado, o que se poderia considerar os escritos "clássicos", legados fundamentalmente por Marx, Engels e Lênin, se compõem de trechos esparsos de obras teóricas cujo tema central não era, na sua maioria, especificamente o Estado, assim como análises históricas e políticas onde se pode apreender uma certa concepção de Estado que, no geral, não está em lugar algum especificada. Esse caráter fragmentário é agravado (e talvez resulte) na possibilidade de leituras diversas e frequentemente irreconciliáveis, razoavelmente fundamentadas, de uma possível concepção desses autores acerca da natureza do

Estado capitalista. Em nenhum outro tema se presencia, tal como nesse, os intermináveis exercícios de seleção de citações de Marx e sua posterior inserção em nível de argumentação não-justificável no contexto original em que foram elaborados.

De outro lado, uma herança mais recente - a já referida ortodoxia -, usualmente referida como "marxismo oficial", que operou uma hipersimplificação da problemática teórica do Estado, reduzindo-a a termos nitidamente ideológicos onde se supõe, sem mediações ou atenuantes, o Estado como mero instrumento das classes dominantes na sustentação linear das relações de exploração capitalistas.

O traço essencial da ortodoxia marxista, no que se refere ao Estado, é o que se convencionou chamar seu instrumentalismo: ao postular que a superestrutura política - o Estado - age a todo momento no interesse das classes dominantes, o faz sob pressupostos que, por sua rigidez e simplificação grosseira, afastam totalmente a possibilidade de a teoria vir a dar conta de inúmeras questões que a evolução recente da sociedade capitalista coloca de forma cada vez mais clara. Pode-se apontar rapidamente alguns desses problemas. A noção de interesse das classes dominantes como um conceito unívoco e homogêneo, por exemplo, só é admissível (talvez) a nível muito elevado de abstração. Ao descer para níveis mais concretos na consideração da concorrência intercapitalista, a premissa torna-se altamente restritiva, pois impede que se considere a inserção de interesses conflitantes no AE, oriundos do próprio processo de concorrência. A emergência de outros segmentos e classes sociais e sua inquestionável participação na moldagem das políticas do Estado pela inserção explícita ou implícita de interesses, exige uma formulação teórica mais flexível para ser tratada. Finalmente, a sofisticação e expansão do AE, assim como a crescente penetração desse nas atividades produtivas "privadas", são responsáveis pela emergência de questões dificilmente equacionáveis nos limites do instrumentalismo ortodoxo; a burocracia tecnocrática modernizada, seus loci de poder e reprodução criados dentro do próprio AE, gerando crescentemente "zonas livres", "santuários" no seio do AE onde o interesse das classes dominantes chega por caminhos no mínimo mais indiretos e tortuosos do que sugere o simplismo ortodoxo.

O movimento recente de revisão desta ortodoxia, legada pelo marxismo oficial dominante até os anos 50, toma corpo a partir do fim dos 60 e tem sua mais densa produção nos anos 70. A revisão crítica então operada tem múltiplas frentes, cristalizações regionais de uma onda mais geral de recolocação dos problemas centrais do pensamento marxista, iniciada nos anos 60. Dada a rigidez e pobreza da formulação ortodoxa oficial, parecia não haver outra alternativa senão a retomada dos "clássicos", na busca das referências que fornecessem o núcleo para o desenvolvimento de uma alternativa teórica. Na questão específica da teoria do Estado, o movimento de revisão crítica esbarrou em dificuldades peculiares, decorrentes da já referida fragmentação e, num certo sentido, imprecisão teórica do pensamento "clássico" pertinente. Um agravante dessas dificuldades, sem dúvida nada desprezível, reside no fato de que as diversas obras de Marx pertinentes para a obtenção de referências acerca do Estado, estão dispersas cronologicamente por todas as etapas de sua produção intelectual, envolvendo a pesquisa o problema adicional de considerar as tão discutidas diferenças entre as duas "idades" de Marx. Forçado a este caminho, o debate torna-se de difícil apreensão, sob qualquer globalização ou esquematização de autores e escolas; a imprecisão das formulações clássicas junta-se a inevitável multidisciplinaridade para completar as dificuldades de tal visualização.

Diante do predomínio de noções instrumentalistas evidentemente grosseiras, o primeiro movimento de reação que, esquematicamente supomos em nossa exposição simplificada do processo, trata de buscar, numa forma extremada, a chamada autonomia do político, fundada como uma órbita peculiar e dotada de determinantes próprios e não mais suposta como epifenômeno do econômico. A obra mais significativa nessa linha é a de Poulantzas, em que pese a dificuldade de caracterização de um autor que, num curto e fecundo período de produção intelectual, reviu com grandes profundidade suas posições. A obra inicial de Poulantzas, pela firmeza da sua proposta de autonomia do político, tendeu a gerar uma certa conformação polarizada do debate: de um lado, os chamados "politicistas", propondo a ênfase sobre a órbita política primordialmente; de outro, uma gama heterogênea de escolas e grupos que, partindo das mais distintas origens teóricas, desaguavam em concepções que se conformavam nos moldes gerais da abor-

dagem que privilegia o econômico e dá ao Estado - e ao político - o status de reflexo ou instância sobredeterminada pela órbita do econômico. Aí se enquadram neoricardianos, os chamados "fundamentalistas" e os instrumentalistas tradicionais (PCF). (11)

Esse contexto de polarização dá ensejo ao surgimento de uma terceira grande vertente, que pretende avançar no debate a partir da crítica dos termos dessa polarização, e se propõe a fazê-lo pela síntese teórica do econômico e do político. Tal movimento é então tentado pela recuperação de uma leitura que se auto-rotula como aquela efetivamente correta da obra de Marx, sustentando fundamentalmente que a separação entre o econômico e o político é falsa, e decorre da aceitação ingênua do fetichismo que o próprio sistema capitalista engendra em sua evolução, e que induz a uma falsa opção teórica. (12)

Essa nova linha de abordagem compõe-se quase integralmente de pensadores políticos e economistas alemães, organizados em torno de duas escolas básicas: Frankfurt e Berlim. Tentando a recuperação do pensamento de alguns marxistas mais antigos não-alinhados com o pensamento "oficial", como Pashukanis e Roldolsky, tratam de fazer o que chamaram de "derivação" do conceito de Estado a partir das categorias essenciais do modo de produção capitalista. A "derivação" encetada pelo alemães propiciou uma rica produção, parcela da qual se tornou referência teórica obrigatória do debate.

Não tentaremos aqui qualquer sistematização crítica global dos argumentos desse debate, o que escapa ao nosso escopo. Esse tipo de avaliação está disponível em diversos "surveys" que contêm tentativas de agrupar as diversas teorias e suas proposições em categorias gerais, segundo suas premissas teóricas mais gerais. A própria divergência e heterogeneidade que constatamos nessas tentativas dão uma medida da complexidade do conjunto do debate. (13)

Trataremos aqui de explorar os textos que propiciem contribuições para a reflexão sobre as relações internas ao AE, e tentar avaliar até que ponto elas iluminam a questão e que aspectos deixam

em aberto. Iremos restringir nossa pesquisa à consideração dos autores ligados à abordagem derivacionista, reunidos nas escolas identificadas com a Universidade Livre de Berlim e com a Universidade de Frankfurt, ⁽¹⁴⁾ e a obra de Poulantzas ⁽¹⁵⁾, que representa a abordagem usualmente identificada com a ênfase sobre o "político". Adicionalmente, recorreremos à obra de James O'Connor, ⁽¹⁶⁾ que não se insere especificamente em nenhum dos agrupamentos acima. As razões para esta escolha derivam da concepção que temos acerca da posição que a problemática das relações internas ao AE assume no conjunto do debate dos anos 70, e ficará certamente esclarecida ao longo do texto.

2.3 - O CONTEXTO GERAL DO DEBATE DERIVACIONISTA

A abordagem derivacionista origina-se, como já vimos, da tentativa de transcender a dicotomia entre instrumentalistas e adeptos da chamada "autonomia do político", onde estava concentrado o debate. Conforme um dos seus participantes,

"O ponto de partida de todo o debate alemão da derivação do Estado é a crítica daqueles teóricos (Offe e Habermas) que divorciam o estudo do político da análise da acumulação de capital. Ao invés de simplesmente reiterar a conexão entre capital e Estado, entretanto, as contribuições do debate aceitaram a separação do econômico e do político e tentaram estabelecer, lógica e historicamente, a fundação dessa separação na natureza da produção capitalista". ⁽¹⁷⁾

É evidente que as críticas oriundas dessa linha de abordagem dirigem-se a todas formas de "autonomização do político" e, nesse sentido, atingem também Poulantzas e, por extensão, Gramsci. ⁽¹⁸⁾

"O núcleo do debate /.../ tem sido, sistematicamente, derivar o Estado como uma forma política a partir da natureza das relações capitalistas de produção, como um primeiro passo para a construção de uma teoria materialista do Estado burguês". ⁽¹⁹⁾

Outro dos participantes, referindo-se a problema da separação, diz:

"Pensamos, porém - e isto é geralmente consenso entre marxistas - que é necessário traçar a gênese dessa separação, porque apenas em tal investigação se pode obter sustentação não só para a análise externa dessas relações, mas também para a análise das mediações internas entre essas "esferas" ou "sistemas". (20)

Essa peculiar "démarche" teórica está apoiada em uma certa concepção do método analítico de Marx em "O Capital", onde categorias como valor, preço são FORMAS assumidas pelas relações sociais na sociedade capitalista. (21)

2.4 - FORMA VERSUS FUNÇÃO

Nesse contexto, a questão seria derivar a FORMA ESTADO das relações de produção capitalistas. O Estado definido não como algo externo à sociedade capitalista, mas como um aspecto, um componente essencial do seu próprio mecanismo de produção. As contradições iminentes às relações de produção capitalistas, que dariam ao sistema uma tendência anárquica e autodestrutiva, induziram a que a sociedade capitalista assumisse uma forma dual, onde a esfera do político se apresentasse como uma instância aparentemente autônoma e desvinculada do corpo social. Assim, o Estado seria, antes de mais nada, a FORMA Estado das próprias relações sociais capitalistas e, portanto, elemento constitutivo dessas relações. É evidente que uma abordagem apoiada nessa perspectiva, se satisfatoriamente desenvolvida, propiciaria elementos explicativos relevantes para a questão de fundo da discussão marxista acerca do Estado, qual seja, até que ponto o Estado no capitalismo é um Estado capitalista: quais os limites, se eles existirem, à sua utilização para satisfação dos interesses das classes dominantes.

A derivação da FORMA, tal qual descrita acima, é um procedimento eminentemente lógico, operado a partir de categorias abstratas do modo de produção capitalista (MPC). No entanto, uma derivação teórica que se limite a deduzir a necessidade e a possibilidade do Estado enquanto instância separada, mas constitutiva do MPC, representa apenas uma solução parcial do problema. Com efeito, a origem

de todo o debate está estreitamente vinculada à necessidade de localizar os determinantes da prática estatal, isto é, a natureza mais geral das diversas atividades que a compõe: o "welfarismo", a intervenção econômica regulatória, as atividades produtivas industriais etc. Mais ainda, é também problema essencial para o debate a identificação dos limites que a natureza capitalista do Estado impõe à sua prática. Em última análise, o que está em questão aí é o alcance das atividades reformistas do Estado no sentido de superar a anarquia destrutiva da reprodução capitalista. Essa exigência conduz ao problema das funções do Estado capitalista. Estas constituem a mediação teórica necessária para o estudo das formas concretas de prática estatal.

A questão da função estatal, no contexto deste debate, refere-se ao conteúdo da prática estatal. Derivar funções significa determinar os fatores que conduzem a que FORMA ESTADO execute determinadas atividades, e não outras, e qual o sentido e orientação dessa prática perante os agentes básicos do MPC. Por outro lado, a argumentação teórica que permite derivar, dos fundamentos do MPC, a FORMA ESTADO, envolve necessariamente, como veremos, a passagem pela identificação de necessidades e disfunções que seriam inerentes ao MPC, e se completa pela proposição da FORMA ESTADO como necessária para garantir a viabilização do próprio sistema. Decorre, portanto, que derivar a FORMA envolve, num certo sentido, as mesmas questões que orientam a derivação das funções. Para muitos participantes do debate, a derivação da FORMA e das FUNÇÕES confundem-se, vindo a compor um único movimento que parte de certos fundamentos do MPC e chega a uma dada concepção abrangente de Estado. Para outros, é essencial tratá-las como problemas distintos, a serem operados em "démarches" específicas. Em suma, implantou-se uma notável questão metodológica, que permeia toda a análise e acabou tornando-se um dos principais motivos determinantes do caráter esotérico e dispersivo do debate: o dilema e conflito entre derivação da FORMA e derivação das FUNÇÕES. É reconhecido, em geral, que o debate alemão não conseguiu, a rigor, desvencilhar-se dessa nebulosa questão metodológica. Não vamos tratar a fundo dessa questão, embora não possamos evitá-la totalmente, já que é a espinha dorsal do debate. O que nos interessa aqui é a discussão acerca das funções do AE. O seu estudo, ainda

que no elevado nível de abstração (e, lamentavelmente, de esoterismo) em que é realizado pelos derivacionistas, não encontra paralelo em toda a literatura sobre o Estado. Ele deve fornecer os elementos mais gerais para a compreensão das atividades concretas realizadas pelo AE, e portanto, para o estudo das entidades públicas, suportes jurídico-organizacionais dessas atividades.

2.5 - A ESCOLA "LÓGICA DO CAPITAL"

O estudo que deu a partida ao debate derivacionista é de autoria de W. Müller e Christel Neussuss, escrito em 1970. ⁽²²⁾ Aí já se encontra colocada a maioria das premissas e objetivos mais gerais que orientariam a evolução posterior da discussão. Tomando explicitamente como meta a crítica às posições que propõe a transição do capitalismo para o socialismo através de uma trajetória de reformas jurídicas incidindo sobre o Estado, sustentam que:

"Essa crítica, se tomada seriamente, deve ser a crítica do desenvolvimento das diversas funções do Estado moderno - seus instrumentos para regular a economia e assegurar consenso social - e dos seus limites concretos e contradições. Isto porque a definição e crítica das instituições do Estado como instrumentos de manipulação das classes dominantes não nos habilita a descobrir os limites dessa manipulação. Estes podem apenas ser relevados por uma análise que mostre em detalhes a necessidade e os limites da ação estatal, derivadas das contradições do processo de produção capitalista enquanto processo de trabalho e processo de valorização." ⁽²³⁾

A premissa básica que deve orientar uma tal derivação da FORMA ESTADO supõe que:

"O Estado é caracterizado precisamente pelo fato de que é baseado na emancipação da propriedade como propriedade privada vis-à-vis a unidade originária da propriedade comunal, e sobre tal base ele se torna uma entidade particular, ao lado e externa à Sociedade Civil" (Marx, Ideolo-

gia Alemã)". (24)

Tal processo, a que M/N chamam de "particularização" do Estado, deve para eles ser pensado segundo o mesmo procedimento metodológico utilizado por Marx em "O Capital", ou seja;

" o desenvolvimento da FORMA valor, e daí a FORMA dinheiro a partir das contradições entre valor e valor de uso contidos na mercadoria. A forma-valor da mercadoria, que não pode ser expressa em sua própria forma valor de uso, vem a ser expressa pela forma valor de uso de uma mercadoria particular, o dinheiro. O dinheiro, então, aparece como uma coisa independente, e o caráter sócio-histórico do valor permanece a ele ligado, não só como uma característica natural como em virtude de uma tácita concordância entre os indivíduos. O mesmo fetichismo pode ser visto na FORMA ESTADO. /.../. A reificação e autonomização do Estado é uma ilusão necessária, resultante do modo burguês de produção tanto quanto o são as formas dinheiro, lucros, fatores de produção ou rendas." (25)

No trabalho pioneiro de M/N, essa "instância capitalista superior" é derivada e apreendida a partir da constatação de que a concorrência intercapitalista exerce uma ação destrutiva sobre sua própria base de sustentação, a força de trabalho.

"Enquanto o propósito do trabalho é a produção de valor de uso, a subsistência dos indivíduos sociais, não há necessidade de uma organização regulatória e coercitiva que trate de prevenir indivíduos e sociedade de se destruírem a si próprios através de excesso de trabalho. /.../. Desde que o objetivo imediato da produção não é a subsistência social mas a produção de mais-valia, e uma vez que o processo produtivo é dirigido por leis que são encobertas perante a consciência dos indivíduos e implementadas à sua revelia, embora através de suas próprias ações, há a necessidade real de uma instituição social

específica que confronte a sociedade produtiva." (26)

A análise de M/N está particularmente concentrada sobre a evolução da legislação fabril inglesa, que Marx analisa no vol. 1 de "O Capital". Acentuando o aspecto previdenciário da atividade estatal como uma condição essencial para a reprodução da força de trabalho, M/N apontam a necessidade de impor às unidades individuais de capital exigências mínimas de preservação da saúde da força de trabalho, como o eixo que conduz à "particularização" do Estado.

" O processo de, então, impor gradualmente estas exigências, mediado por catástrofes e conflitos, estabelece o "welfare state", o "Estado intervencionista" etc., como uma força coercitiva particular através da qual o capital, externamente, confronta-se a si mesmo/.../Uma vez que uma intervenção na compulsão imanente à valorização do capital deve ser a ele imposta por uma instituição que lhe é externa, esta instituição deve ser equipada com capacidade fiscalizadora e poderes de sanção efetivos, ou seja, um gigantesco e crescente aparato de coerção." (27)

Essa forma específica de derivar o Estado das relações de produção capitalistas passou a ser identificada com a noção de "Estado como capitalista coletivo ideal". Essa noção está referida ao fato de que as unidades autônomas de capital, dados os limites a elas impostos pela concorrência intercapitalista, são incapazes de evitar, pelos seus próprios atos (isto é, enquanto unidades de capital voltadas para a valorização) as conseqüências destrutivas que decorrem da anarquia inerente a esse processo. Tomando num sentido mais geral, significa dizer que o processo de acumulação capitalista exige, para se reproduzir, determinadas medidas e condições que seus agentes não são capazes de gerar.

"As contraditórias tendências internas do capital, que são mediadas através da ação de seus agentes, conduz a conseqüências que eles próprios não desejam conscientemente, e contra as quais, como capitalistas individuais, são impotentes." (28)

Elmar Altvater, em seu clássico trabalho de 1973, aprofunda a análise iniciada por M/N, dando maior abrangência à noção de "capitalista coletivo ideal", que, naquela análise, fora centrada sobre o aspecto previdenciário do Estado.

"Num mercado concorrencial, o capital não pode ser produzido enquanto capital senão na medida em que as unidades de capital sejam interligadas (isto é, se constituam em capital social, organismo unificado como manifestação real e geral das diferentes unidades de capital). Elas não podem fazê-lo, porém, na medida em que são unidades produtoras de mais-valia. Todas as funções socialmente necessárias não podem, portanto, ser realizadas por uma sociedade capitalista. Ou a produção de certas condições materiais de produção não produzem lucro, ou então certas regulações são, nas condições dadas, demasiado gerais para que possam ser executadas pelas unidades de capital limitadas pelos seus interesses particulares. Resulta portanto, que, sob a forma capitalista de produção, as unidades de capital se constituem em capital social pelo jogo da concorrência, mas esta constituição não pode ser atribuída apenas à concorrência. Esse impedimento tem sua origem no capital mesmo: a forma específica das relações sociais (troca de mercadorias e produção de capital) não permite o desenvolvimento de outras relações sociais se sua produção não envolve lucro ou quando são atingidos certos níveis nas condições que ameaçam a existência mesma dessa sociedade (por exemplo, a destruição dos recursos naturais da sociedade). Conseqüentemente, o capital não pode produzir, pelas unidades de capital apenas, as condições sociais de sua existência. Se faz necessária, a esse nível, uma instituição especial, que escape àquelas restrições e cujo comportamento não seja determinado pela necessidade de obter um excedente. / ... / Isto tem por resultado que a sociedade burguesa desenvolve no Estado uma forma específica, exprimindo os interesses gerais do capital. O Estado não pode assim ser considerado nem como um simples instrumento político nem como uma institui-

ção estabelecida pelo capital, mas acima de tudo como um aspecto particular da ação da existência social do capital em relação com a concorrência, como um momento essencial do processo de reprodução do capital." (29) (grifos nossos)

Essa citação demasiado longa justifica-se não só por sintetizar essencialmente a proposta de Altvater, como também por encerrar algumas noções às quais retornaremos mais à frente.

As propostas de M/N e Altvater podem ser tidas como inseridas numa mesma visão da natureza do Estado. No que tange à base da derivação, situam-na a nível da limitação dos capitais individuais. Enquanto M/N apresentam uma formulação até certo ponto restrita ao aspecto destrutivo da anarquia capitalista sobre sua própria base de sustentação - a classe trabalhadora -, Altvater generaliza a idéia para uma insuficiência global das unidades de capital para prover as "condições gerais de reprodução". Em M/N, a ênfase restritiva adotada conduz somente à explicação das funções estatais que se agrupam sob o rótulo genérico de "Estado de bem-estar". Se, por um lado, oferecem um princípio explicativo para o fato essencial de que o Estado capitalista persiste como elemento do processo de reprodução mesmo quando não faz uso da força repressiva aberta, e que essas funções de controle e regulação implicam não só a imposição de coações diretas sobre o capital como a captação de parte do produto nacional para esta finalidade, Por outro lado ignoram todas as outras diversas formas de intervenção, principalmente aquelas relativas à interação entre os capitais. Já em Altvater, a maior abrangência adotada para a limitação dos capitais autônomos conduz a uma noção mais geral dessa função regulatória e supletiva. Particularmente, a análise de Altvater lança luz sobre um aspecto que as formas mais abstratas de derivação não atingem: a absorção, pelo AE, de atividades de produção de bens e serviços, referida teoricamente à impossibilidade de sua produção pelo capital. (30)

Altvater alinha quatro funções básicas do Estado capitalista, que resultam do argumento descrito acima.

" 1 - A determinação e a defesa do sistema de leis nas quais se exprimem as relações dos sujeitos jurídicos na so

cidade capitalista;

2 - A regulação do conflito entre trabalho assalariado e capital e, se necessário, a opressão política da classe trabalhadora;

3 - A criação das condições materiais gerais de produção (infra-estrutura);

4 - A garantia e expansão do capital nacional sobre o mercado mundial:" (31)

Essas funções do Estado são, na realidade, categorias lógicas obtidas em elevado nível de abstração, a partir exclusivamente da condição básica de derivação: funções que as unidades de capital não podem realizar. Cada uma dessas categorias, na realidade, envolve agregados de atividades heterogêneas, cuja execução concreta pelo AE enfrenta limites e restrições das mais diversas ordens. No essencial, essa argumentação provê uma explicação teórica do porquê poderiam existir certas atividades estatais. No entanto, enquanto mantida nesse nível de abstração, não consegue efetivamente fornecer instrumental teórico para a identificação da especificidade que envolve a execução prática de cada função pelo AE. Não consegue, portanto, explicar como emergem essas e não outras das diversas atividades possíveis, e que problemas decorrem das diversas combinações entre elas. Em suma, resulta, implícito nessa análise, que o Estado é um agente que pode atender a um elenco variado e, em princípio, ilimitado de funções, na medida direta das demandas a ele endereçadas pelo processo de reprodução capitalista.

2.6 - A DERIVAÇÃO A PARTIR DA "SUPERFÍCIE"

Em paralelo à proposição da Universidade de Berlim, emerge uma segunda linha de abordagem, menos claramente delineada, com o trabalho de S. Flatow e H. Huisken, em 1973. (32) Seu argumento básico é que o Estado capitalista só pode ser derivado a partir das relações que os indivíduos estabelecem entre si na sociedade burguesa. O Estado, para eles, não pode ser derivado do conceito de capi-

tal, diretamente, uma vez que lá os indivíduos não estão contidos enquanto cidadãos. Ele só pode ser derivado a partir das formas econômicas de relacionamento e das relações que essas formas engendram na "superfície" da sociedade capitalista. Nesse caso, os indivíduos aparecem como proprietários de fontes de renda diferenciadas: salário, lucro, renda da terra. O Estado deriva-se a partir do interesse dos diversos "proprietários", enquanto receptores de uma parcela da renda total, em medidas que se orientam para a obtenção de um maior nível de renda. Como cristalização desse "interesse geral" que se sobrepõe ao antagonismo dos indivíduos, o Estado emerge como forma separada no contexto da sociedade capitalista. Para os autores, é necessário destacar dois aspectos da derivação do Estado. Não seria suficiente considerar apenas a necessidade da "particularização" do Estado, como feito pelas análises de Berlim. É essencial também pensar as condições que tornam real a possibilidade dessa "particularização".

"Apenas como proprietários privados, como representantes do interesse geral na manutenção das condições de propriedade privada - quaisquer que elas sejam - os agentes econômicos, na superfície, constituem essa esfera de real aparência de igualdade, liberdade e independência que oculta em si mesma a possibilidade do desenvolvimento do Estado".

A partir dessa concepção da FORMA ESTADO - tomada como administrador dos "interesses gerais" - F/H entendem que as funções do Estado se constituem concretamente a partir daquelas demandas, originadas nos agentes econômicos, que têm força para adquirir status de "interesse geral". O que determinaria a possibilidade de atingir esse status não seriam aspectos como, por exemplo, a força dos "lobbies" que patrocinam cada demanda, mas a relevância da demanda em si mesma como recurso para superar as barreiras que se levantam à acumulação do capital.

2.7 - UM RECUO CRÍTICO: A FORMA DE LEI

Uma terceira abordagem, em geral incluída também pelos

críticos na família das concepções apoiadas no "capitalista coletivo ideal", propõe a derivação da FORMA ESTADO estritamente limitada à emergência da lei enquanto forma específica das relações sociais de produção de mercadorias, e da necessidade de uma força de coerção extra-econômica para garantir a lei. (35) Seu ponto de partida teórico é a fragmentação da produção social em produção de mercadorias, e derivam a FORMA do Estado a partir da necessidade de regular as relações entre produtores de mercadorias.

"A realização do valor, isto é, o ato de troca, pressupõe um ato consciente de vontade por parte do proprietário da mercadoria, /... / os participantes da troca relacionam-se como indivíduos diferentes com diferentes necessidades (mas) /.../o fato decisivo para a forma da relação entre os participantes da troca não é a diferença de necessidades /.../ o que é decisivo é que as partes entram na troca em uma qualidade formal e social de igualdade /... /. Essa relação é expressa na forma do mútuo reconhecimento como proprietário de mercadorias (e portanto da propriedade privada como direito humano fundamental) e livres para estabelecer contratos."

"O indivíduo assume a forma do sujeito jurídico, as relações entre indivíduos se tornam relações exprimindo vontade entre unidades idênticas e independentes, isto é, entre sujeitos jurídicos." (36)

Se a categoria contrato, um ato de união de vontade fundado no reconhecimento mútuo, é tomado como o modo originário da lei, ele é, portanto, uma forma que não pode existir sem coação.

"O contrato, em si mesmo, pressupõe coação ou compulsão a cumprir contratos: pacta sunt servanda . O que emerge, porém, não é uma disposição unilateral sobre a vontade do outro, mas mútua obrigação baseada em concordância recíproca". (37)

B/J/K, ainda que, no essencial, se mantenham no marco da "lógica do capital", apresentam uma postura mais rigorosa no que tange à questão

da FORMA versus FUNÇÃO do que aquela da abordagem do Berlim. Eles separam radicalmente a derivação da FORMA - assumida como uma operação estritamente lógica, ahistórica, a qual pode apenas chegar até a estrita explicitação da separação do político vis-à-vis o econômico - da derivação das FUNÇÕES. Para eles é essencial:

"distinguir entre as formas organizacionais historicamente cambiantes (constituições, burocracias e outras formas de administração) e aqueles requerimentos básicos da reprodução da sociedade capitalista que se manifestam na necessidade de formas extra-econômicas". (38)

Reconhecendo que a determinação dessa instância externa mais geral fica limitada a um certo nível de abstração, dizem:

"Aqui há uma dificuldade fundamental na discussão do Estado: é verdade que nós descrevemos a relação interior entre o modo de produção e uma das suas funções, uma função que pressupõe uma organização "ao lado e externa" aos compradores e vendedores enquanto partes da troca. Mas nós não derivamos ainda o Estado, o qual, na nossa opinião, contém uma multiplicidade de conexões com e funções para o processo de reprodução." (39)

"Nesse nível de abstração, porém, nós apenas podemos obter os pontos de partida mais gerais para o desenvolvimento das funções do processo de reprodução que devem tomar a forma em que estejam organizadas externamente às formas privadas de organização do trabalho. A questão de como este processo de formação ocorre, de como é ele traduzido em estruturas e procedimentos do Estado, não pode ser respondido pela análise da FORMA. Essa questão precisa ser tomada como o objeto de análise histórica." (40)

Essa demarcação rigorosa de um nível lógico de derivação da FORMA ESTADO, em contraposição à análise das funções, representa uma primeira tentativa de crítica à abordagem iniciada por M/N e generalizada por Altvater. B/J/K entendem que essas abordagens, assim como

aquela de Flatow/Huisken, partindo da "superfície" da sociedade capitalista, incorrem num vício metodológico grave, que tem amplas implicações para todas as questões que se busca resolver com a teoria. Essas derivações partem de certas contradições imanentes à sociedade capitalista - interação entre indivíduos proprietários, entre capitais individuais - e postulam diretamente, num único passo lógico, a FORMA ESTADO como um conceito geral de Estado, isto é, identificado com a realização do "interesse geral" dos indivíduos ou do "interesse geral" do capital (contraposto à noção de capitais individuais).

"À medida que o Estado é determinado a priori como geral, uma competência geral do Estado para administrar "interesses gerais", para regular contradições, é pressuposta. Se todas as funções do Estado são sempre contidas já in nuce na sua essência, questionamentos acerca das funções, e sobretudo acerca das limitações do Estado na sociedade capitalista não podem ser adequadamente respondidas." (41)

Referindo-se àquelas derivações citadas, dizem B/J/K:

"Estamos essencialmente tentando mostrar que é característico das três variantes que, qualquer que seja a contradição básica, o resultado da derivação é sempre o Estado como uma forma plenamente determinada - uma forma que é vista como a essência do Estado e, portanto, contém já embrionariamente todas as funções, responsabilidades e possibilidades de ação." (42)

No essencial, enquanto crítica interna à escola de Berlim, a resposta de B/J/K a esse problema representa um recuo para uma proposta de derivação lógica mais rigorosa, que pretende fundar apenas o aspecto mais geral e abstrato da FORMA ESTADO, através da forma da lei e sua correlata força de coerção extra-econômica. Quanto às funções, eles a remetem para uma pesquisa histórica, que eles próprios não tentam realizar. Nesse sentido, é que os rotulo como um recuo crítico. Como já observamos, a mera derivação da FORMA, sem a subsequente derivação das FUNÇÕES, propicia poucos elementos teóricos para o estudo do Estado. Uma vez que a derivação simultânea dos

dois, operada apenas a nível da lógica mais abstrata do MPC, tal qual intentada pelos berlinenses, escorregou nos problemas já apontados, restaria por tentar, aparentemente, uma metodologia de corte histórico, que não caísse por sua vez numa análise meramente historicista do Estado. Essa linha de crítica fundada por B/J/K veio a se expandir exatamente nessa direção, como veremos.

2.8 - A CRÍTICA INTERNA: ABORDAGENS HISTÓRICAS

As diversas abordagens que examinamos anteriormente sob o rótulo de "lógica do capital", assim como a abordagem alternativa de Flatow e Huisken, tiveram um papel pioneiro fundamental no sentido de recolocar as bases e premissas pelas quais vinha se orientando a análise do Estado. É, sem dúvida, expressiva a contribuição que essas análises propiciaram no sentido de estabelecer uma concepção de Estado, que, ao invés de um instrumento neutro manipulado por interesses externos (sejam os das classes dominantes, sejam os das classes trabalhadoras num sentido reformista), surge como elemento constitutivo e indispensável à própria sobrevivência do MPC. No entanto, as restrições que já apontamos levaram à emergência de propostas que, embora essencialmente inseridas no marco referencial da derivação, envolvem uma postura crítica em relação aos trabalhos pioneiros, principalmente aqueles da escola de Berlim.

No essencial, as questões postas em cheque por essas novas contribuições, nas abordagens anteriores, foram:

- na medida em que apresentam o Estado como institucionalização dos "interesses em geral", atribuem a ele um poder e conhecimento que não possui, e sugerem uma resultante harmônica e racional da combinação Estado e processo de acumulação capitalista;
- desconsideram as relações de dominação no MPC, tendo pouco a dizer sobre as relações de repressão e legitimação que se estabelecem entre Estado e classes trabalhadoras;
- por desconsiderarem a prioridade das determinações oriundas das relações entre capital e trabalho (privilegiando, em contrapartida,

como núcleo da argumentação, a relação entre os capitais ou então a manifestação da "superfície", consubstanciada na relação entre indivíduos proprietários), ou seja, a luta de classes, terminam por gerar uma abordagem anistórica, dedicada apenas à derivação lógica das formas e funções.

O ponto focal de todas essas críticas por ser localizado, a meu ver, numa questão. Nos termos em que é exposta a argumentação dos "lógicos", tanto quanto a de F/H, resulta uma noção de Estado harmônica vis-à-vis à reprodução do Capital. Já tínhamos apontado antes que o esquema lógico adotado era, essencialmente, partir dos fundamentos do MPC, identificar carências e conflitos nesse nível de análise e, finalmente, inserir a FORMA ESTADO como a "outra metade", a contrapartida, o complemento que, em existindo, torna viável a reprodução do sistema.

Nesse raciocínio, o conflito de classes e relações de dominação não estão, de forma alguma, desconsideradas. Seria exagerado atribuir a esses autores tal postura. A questão reside em como elas se inserem. Elas são supostas apenas a nível dos determinantes que derivam o Estado, mas não a nível do próprio Estado, enquanto institucionalidade implementadora das medidas necessárias à reprodução do sistema. Os conflitos imanentes definem os parâmetros que dão conformação ao "interesse geral", conforme apontado por B/J/K. O Estado emerge, então, como entidade voltada para sanar as deficiências. Como decorrência dessa peculiar construção teórica, essas análises parecem omitir as relações de dominação e, mais ainda, parecem sugerir que, embora o capitalismo seja um sistema marcado pelo antagonismo e conflitos imanentes, a relação Estado x Sociedade pode ser harmônica e complementar. Em suma, o fato de operar com uma argumentação que deriva, num mesmo processo lógico, FORMA e FUNÇÃO, e que tem o nexó básico assentado na noção de "interesse geral", conduz essas abordagens ao impasse que motiva as críticas.

Essas surgem contidas em novas propostas, dessa vez centradas na Universidade de Frankfurt, ⁽⁴³⁾ que tentam introduzir maior especificidade histórica e maior explicitação dos conflitos de classe na derivação do Estado. O principal representante é Joachim Hirsch,

que apresenta a versão mais completa de uma abordagem nesses moldes.

A contribuição de Hirsch pode ser tomada, essencialmente, como uma crítica interna às teorias preexistentes. Ela incorpora não só as pressuposições básicas como os objetivos a serem atingidos. No entanto, rejeita que o suporte essencial da derivação possa ser obtido a nível da "superfície" das relações capitalistas, tal como entende que é feito quando se parte dos capitais autônomos ou da noção de mercadoria no âmbito da troca.

A argumentação de Hirsch é extensa e complexa. No entanto, como ela sem dúvida representa, num certo sentido, a proposta mais completa de derivação, e também aquela que levou mais longe a tentativa de solução para as deficiências constatadas nas tentativas pioneiras, teremos que tratá-la aqui com uma certa minúcia.

a) Hirsch, a derivação da FORMA e a crítica às posições anteriores

Na análise de Hirsch, o que pretende se diferenciar das propostas anteriores, notadamente da escola de Berlim, reside em que:

"O ponto de partida de uma análise do Estado burguês deve ser o exame da anatomia da sociedade capitalista, isto é, uma análise do modo de trabalho social especificamente capitalista, da apropriação da mais-valia e das leis de reprodução que daí resultam, e que dão objetivamente origem a uma forma política particular". (44)

Assim como B/J/K, Hirsch parte da premissa de que a derivação da FORMA e FUNÇÃO são problemas distintos, colocados em níveis distintos de abstração:

"A questão de o que distingue o Estado burguês de todas as formas anteriores de exercício do poder e dominação, refere-se à FORMA social específica do Estado, e não ao particular conteúdo da sua atividade. As "funções do Estado" não podem ser discutidas na medida em que exista incerteza acerca do caráter e das condições de constituição da FORMA

especificamente burguesa de dominação política." (45)

No que tange especificamente à derivação da FORMA, Hirsch percorre um trajeto que, no essencial, se orienta pelo mesmo caminho das outras soluções já apresentadas. Deriva a FORMA ESTADO a partir das necessidades imanentes aos mecanismos de reprodução ampliada do capital, de separar o exercício da força de coerção dos produtores diretos, porque:

"O processo de reprodução social e apropriação da mais-valia pelas classes dominantes é mediado pela livre circulação de mercadorias baseada no princípio da troca de equivalentes e na livre apropriação, pelos trabalhadores de sua força de trabalho." (46)

Isso exige que a força de coerção seja deslocada para uma instância social acima do processo de reprodução social, ou seja:

"a criação da liberdade e igualdade formais burguesas e o estabelecimento do monopólio estatal da força." (47)

Hirsch prossegue afirmando que a superação das barreiras feudais ao livre movimento de mercadorias e dos seus proprietários - incluindo principalmente a força de trabalho - exige a concentração e centralização dessa força de coerção. No entanto, como numa relação social de igualdade formal qualquer subordinação significa subordinação de um proprietário de mercadoria a outro formalmente igual,

"... o processo de centralização da força implica, ao mesmo tempo, a sua abstração das relações concretas de produção - sua transformação em uma força política extra-econômica." (48)

Essa forma de derivação cuja ênfase reside mais na condensação da força repressiva e reguladora do Estado, está nitidamente orientada para se antepor às premissas que, para Hirsch, subjazem às derivações anteriores. Para ele, a teoria deve partir de uma:

"../definição do Estado como a expressão de uma forma histórica específica de dominação de classe, e não simplesmente como suporte de funções sociais específicas." (49)

(grifo meu)

"Da perspectiva aqui adotada, algumas das "derivações" do Estado burguês, que se proclamam marxistas, devem ser criticadas como sendo "idealistas" no estrito senso. Elas negligenciam esse momento da objetiva emergência da forma política a partir das condições do processo material de reprodução social e, partindo da superfície da sociedade burguesa, aberta, ou implicitamente constrõem um "interesse geral" dos sujeitos da sociedade que constitui a forma particular do Estado - sejam estes sujeitos possuidores de propriedade privada ou os capitais individuais em concorrência (cfe Flatow e Huisken, 1973 e Altvater, 1972)." (50)

e continua,

"Uma estrita derivação das funções do Estado não é possível em uma investigação que permanece no nível analítico do "capital em geral". Nesse nível, apenas as fundações materiais objetivas do desenvolvimento concreto das atividades do Estado podem ser indicadas, sem no entanto, pretender definir essas atividades como "necessárias" na sua particular forma histórica." (51)

Atacando aquilo que supõe ser a premissa da Escola de Berlim, diz:

"Por essa razão (refere-se aqui à noção de centralização da força de coerção, exposta logo acima), entretanto, a particularização do Estado burguês como um aparato de força não pode ser entendido como a institucionalização do "interesse geral", mas significa antes a separação entre o aparato político da sociedade burguesa e os interesses reais comuns e individuais: "Essa fixação da atividade social, essa consolidação daquilo que nós mesmos produzimos em um poder material acima de nós, crescendo fora do nosso

controle, frustrando nossas expectativas, reduzindo a zero nossos cálculos, é um dos principais fatores no desenvolvimento histórico até hoje, e, a partir dessa contradição real entre os interesses particulares e os comuns, o interesse comum assume uma forma independente no Estado, que é divorciada dos reais interesses individuais e coletivos" (Ideologia Alemã, MECW, vol. 5, págs. 46-47)." ⁽⁵²⁾

Supomos que essas colocações permitem vislumbrar a natureza do impasse em que estacionou o debate derivacionista. As abordagens do tipo que vimos chamando aqui de "interesse geral", embora fundando a necessidade da FORMA ESTADO em contradições imanentes do MPC, enfatizam um aspecto fundamental da problemática do Estado: sua capacidade de articular a dominação de classe sob uma forma tendencialmente consensual, onde os diversos interesses de classe são, de alguma forma, abrigados e os agentes sociais tendem a reconhecer no Estado um poder legítimo de arbitrar os conflitos, sem a necessidade permanente do uso aberto e explícito da coerção física. Esses aspectos do moderno Estado capitalista compõem o objeto por excelência do conceito de hegemonia, tal qual desenvolvido pelos pensadores políticos que se apóiam no pensamento gramsciano. Embora não tratando, em momento algum, dos problemas teóricos envolvidos no conceito de hegemonia, essas derivações demarcam, implicitamente, a necessidade da sua consideração. Isso significa, no essencial, o reconhecimento implícito da relevância das análises que tomam por objeto exatamente essa capacidade do Estado de organizar o "interesse geral", ou seja, organizar a hegemonia. Isso, por sua vez, nos conduziria às abordagens neogramscianas (sempre referidas, no debate, como aquelas que defendem a autonomia do político), cuja crítica, como vimos, constituiu-se no ponto de partida do debate. Ocorre que, dada a já discutida peculiaridade da derivação berlinense, que conduz à sugestão de uma relação complementar entre Estado e capital, toda a "démarche" derivacionista correria, então, o risco de reconduzir exatamente ao ponto de partida: ratificar a existência de um espaço privilegiado e determinante para o político, onde se situaria a efetiva operação das contradições.

A reação crítica de Berlim tenta romper esse encadeamento, rejeitando exatamente essa ênfase sobre o alcance da hegemonia via-

bilizada pelo Estado moderno. Daí que Hirsch recorra à citação de Marx que vimos acima (citação 52), onde tenta recalcar a cisão entre interesses comuns e interesses individuais. Em outra passagem, diz Hirsch:

"Na sociedade capitalista, a apropriação de mais-valia e a preservação da estrutura social e sua coesão não depende de relações diretas de força e dependência, nem tão pouco de poder e da força repressiva da ideologia. Ao contrário, ela repousa sobre a operação cega das leis ocultas da reprodução." (53) (grifos nossos).

Existe aí, senão uma negação radical do poder de integração e coesão do Estado nas formações sociais capitalistas, pelo menos uma severa relativização de seu alcance. Essa postura é tida pelos autores ligados a Frankfurt como uma distinção basilar no encaminhamento do debate. Holloway, referindo-se a essa passagem da obra de Hirsch, diz:

"Os limites à ação do Estado emergem, para Hirsch, numa etapa muito anterior do que para os autores anteriores. (Refere-se aqui à escola de Berlim). Esses assumem que, nos limites dados pelas exigências da acumulação, o Estado pode agir no interesse do capital em geral. Para Hirsch, a relação estrutural entre Estado e Sociedade torna isso extremamente problemático, pois ele vê as contradições da sociedade capitalista como sendo reproduzidas no seio do aparato estatal." (54)

A formulação de Hirsch, me parece, não consegue ir além de uma mera afirmação de princípios. No nível de abstração em que opera, não provê argumentos capazes de sustentar sua hipótese e demarcar teoricamente a diferença perante as abordagens do "interesse geral". O fato de que a função ordenadora do Estado torna-se "problemática", como diz Holloway, não é suficiente para pôr em questão sua existência. Que esta ação tem limites, é consenso. Não me parece, contudo, que se avance muito pela mera afirmação genérica da "proeminência das leis cegas da reprodução capitalista", sem investigar até que ponto sua própria operação exige e impõe a função ordenadora, "criadora de hegemonia", do

Estado capitalista.

O que emerge, nitidamente, como resultado dessa contraposição crítica, é um movimento no sentido de um superdeterminismo econômico, onde as "leis cegas" suprem toda a explicação para a prática política do Estado. Como veremos à frente, esse economicismo da derivação da FORMA trará implicações para a derivação das funções, operada por Hirsch.

b) Hirsch e a derivação das funções - leis da acumulação capitalista

Em que pesem as observações finais da seção anterior, entendo que a diferença fundamental que separa Hirsch dos "lógicos do capital" reside na sua concepção do contexto teórico em que deve ser realizada a derivação das funções do Estado capitalista. Após a análise da FORMA, que resumimos acima, ele conclui:

"Na determinação da FORMA do Estado burguês como um aparato autônomo acima do processo de reprodução, suas FUNÇÕES são contidas apenas abstrata e genericamente ./.../A função do Estado burguês não pode nunca ser mais do que a criação das condições "externas" do processo de reprodução social, que é por sua vez regulado pela lei do valor. O processo social de produção e reprodução não pode ser diretamente objeto da atividade do Estado. Ao contrário, esse é que é determinado pelas leis e pelo desenvolvimento do processo de reprodução." - "Além dessas determinações mais gerais, nada mais pode ser dito, a esse nível de análise, sobre as funções do Estado burguês. Nesse sentido, a "derivação geral da forma" não pode ir além de trivialidades. Ir além requer uma análise do desenvolvimento histórico concreto do processo de reprodução capitalista e das condições cambiantes de valorização do capital e relações de classe." (55)

Assim, Hirsch estabelece um corte radical que, em última análise, separa a derivação da FORMA - operada a um nível abstrato de tratamento que, tanto quanto nas outras abordagens derivacionistas,

se apresenta como estritamente lógico, anistórico - da derivação das funções. Essa, a seu ver, deve orientar-se por uma linha de abordagem histórica, que não pode contudo se limitar a um grosseiro exercício de empirismo ou historiografia.

"Ao contrário, é necessário desenvolver um referencial teórico e conceitual para a análise do processo de desenvolvimento capitalista. Em outras palavras, uma análise do modo concreto de surgimento do Estado burguês e suas cambiantes funções só é possível se apoiado numa teoria do processo capitalista de acumulação e crises. Apenas uma tal teoria pode suprir as categorias que definem como a história empírica deve ser escrita e interpretada." (56)

Nesse sentido, Hirsch, de alguma forma, incorpora as mesmas restrições antes elaboradas por B/J/K, relativas à impossibilidade de uma derivação lógica de funções, e à necessidade de introduzir aspectos históricos na análise das funções. No entanto, seus objetivos são bastante mais ambiciosos: tem claro que remeter a uma simples historiografia da evolução do Estado, seria abrir mão da possibilidade de qualquer análise teórica de suas funções; por outro lado, referir teoricamente a derivação das funções aos aspectos imanentes estruturais do MPC (e portanto anistóricos, nos seus limites específicos), tais como "igualdade dos indivíduos na troca", "limitação da ação dos capitais autônomos" etc., conduziu apenas, como se viu, a uma tipologia abstrata e ahistórica (Altvater) ou a funções isoladas e parciais, como Estado previdenciário (Müller e Neßsuss) ou um vagamente definido Estado regulador e coercitivo (Blanke, Jürgens e Kastendieck). A alternativa, portanto, seria tentar a elaboração de um referencial teórico que dê suporte à análise histórica de cada Estado concreto, considerando não os aspectos estruturais do MPC - anistóricos nos seus limites - mas a análise teórica do processo de acumulação, que envolve

"não apenas a tendência à expansão universal da relação capitalista, a generalização da produção de valores de troca, a subsunção de cada vez mais esferas da produção social

ao capital e, com isso, a conseqüente imposição de relações de classe capitalistas, mas também a permanente transformação e revolução tecnológica do processo de trabalho na sua base material - o progressivo desenvolvimento das forças produtivas a ponto de romper os limites da relação capital:" (57)

A partir daí, Hirsch entrega-se uma longa exposição que trata de recuperar os principais elementos da teoria marxista da acumulação, para chegar até à formulação da lei de tendência decrescente da taxa de lucro. No essencial, permanece no marco do que está formulado em Marx. O que importa aqui acentuar é que toda a análise é orientada para concluir que a operação da lei de tendência, e de suas tendências contra-restantes, deve ser o fio condutor para a análise histórica do desenvolvimento das funções estatais. Hirsch sugere que, de alguma forma, o Estado concentra e viabiliza um certo processo de "reorganização das condições gerais de produção" e, nesse sentido, concentra e viabiliza a própria operação das tendências que contra-restam a operação da lei principal.

"Em cada época, as fronteiras da expansão do capital são determinadas pelas "condições sociais gerais", como por exemplo, o nível tecnológico, o montante de trabalho já acumulado, a disponibilidade de força de trabalho, o grau possível de exploração, a amplitude do mercado, as condições políticas, as fontes de matérias-primas etc. Não é somente o mercado, mas o conjunto da situação social e todas as suas ramificações o que permite e limita a acumulação de capital." (58)

"Como essas condições de produção sociais e gerais não se adaptam à acumulação de capital, a crise aparece quando o processo de acumulação chega a tropeçar nos limites que essas lhe impõem; na crise, esses limites se perfilam de novo nos eixos, e as condições gerais de produção se reorganizam." (59)

"Compreende-se, assim, que as "contratendências" à baixa

da taxa de lucro não devem ser interpretadas como a soma de fatores isolados, mas, ao contrário, como a expressão de um conjunto social complexo de condições de produção, que são dadas pelo capital mesmo, de uma maneira tendencialmente portadora de crises." (60)

"As "contratendências", à baixa tendencial da taxa de lucro dedutíveis, logicamente da lei do valor, realizam-se concretamente em forma de mudanças das relações complexas, para a instauração das quais adquire crescente importância o aparato de Estado". (61)

c) Hirsch e as funções do Estado

No que tange à especificação das funções do Estado, Hirsch propõe uma formulação que, tomando como eixo central a tendência recorrente às crises de acumulação - consubstanciadas na operação da Lei de tendência - apresenta essas funções como um processo histórico de diversificação e acrescentamento de funções. Vamos expor um tanto detalhadamente essa proposição, porque ela representa a melhor formulação que o debate produziu sobre o problema e, ao mesmo tempo, representa a evidência mais clara das limitações de que padece. Conforme resumo apresentado pelo próprio Hirsch, no início da sua argumentação,

"O aparato de Estado, cuja definição primeira e fundamental residia na garantia das condições gerais e externas das relações capitalistas, é levado de modo crescente a intervir no processo de exploração dos capitais individuais, adquirindo então, embora em grau menos lato, um significado decisivo para o desenvolvimento ulterior das forças produtivas, relativamente estancadas nas condições do capitalismo monopolista. O curso, salpicado de crises, do processo de desenvolvimento capitalista obriga a uma ampliação contínua da atividade do Estado, no curso da qual os "acrescentamentos de funções" que dele resultam são sistematizados, com respeito à sua relação com o processo de reprodu-

ção do capital, da maneira seguinte: a função fundamental do Estado é garantir as condições gerais e externas do processo de reprodução e as relações capitalistas /.../ incluindo aquelas condições gerais de produção que não podem ser produzidas pelos capitais individuais. Uma tendência crescente do desenvolvimento capitalista (monopolização, imperialismo) à crise obriga a conservação das relações capitalistas e de reprodução do capital e, em segundo lugar, exige a intervenção do Estado no processo de reprodução por meio de uma redistribuição sistemática de rendas e de uma regulação econômica da esfera da circulação. Finalmente, esse processo conduz a uma garantia, organizada administrativamente, do desenvolvimento das forças produtivas, relativa e tendencialmente estancado nas condições do capitalismo monopolista." (62)

Nesse contexto, Hirsch não pretende derivar cada função específica que o AE execute, mas apenas demarcar, com referência ao andamento do processo de acumulação, como se criam as condições que exigem certos complexos de funções definidas nas suas linhas mais gerais.

O ponto de partida de Hirsch, historicamente, é o MPC já constituído. A "função fundamental do Estado", de garantir as condições gerais e externas de reprodução, estão aí já definidas, porque mesmo

".../ao supor um desenvolvimento sem travas do capital, subsiste a necessidade de garantir socialmente as condições fundamentais de sua auto-reprodução, quer dizer, que essa deve estar desligada das condições de exploração dos capitais individuais e desligada de seus interesses. Isso significa, antes de tudo: salvaguarda da propriedade privada e observação das regras de troca, penetração de regras formais homogêneas de concorrência, proteção e segurança do capital no exterior, garantia da disponibilidade de trabalho assalariado livre em condições proveitosas para o capital, assim como criação de condições de infra-estrutura para a produção, e isso na medida em que os capitais in-

dividuais não possam fazê-lo por si mesmos." (63)

A partir dessa base mais fundamental, e que podemos identificar com a etapa concorrencial do capitalismo,

"... a mudança da forma de concorrência, que se torna monopólica, e a expansão imperialista que emana daí como "reação" à baixa tendencial da taxa de lucro, engendram de maneira amplificada, formas da atividade estatal que não somente derivam das condições gerais de reprodução e de exploração de porções do capital mundial, como também de certas condições particulares." (64)

Essa amplificação de funções se dá sob um certo processo contraditório. Por um lado,

"a repartição equitativa das taxas de lucro, que se encontra entorpecida no plano nacional, assim como a nível de mercado mundial, pela monopolização e pelo desenvolvimento técnico não-proporcional, obriga ao aparato do Estado a intervir em benefício de grupos de capitais individuais ao influir aduanal, monetária e fiscalmente nas condições de exploração, ou então a subvencionar uma redistribuição direta da renda." (65)

Por outro,

"a conservação do processo acumulativo em um período de progressão das forças produtivas exige formas e ordens de magnitude dos capitais individuais que o capital não suscita já diretamente em seu processo de reprodução e que, por essa razão, só podem ser realizados através da intervenção do Estado." (66)

Resulta, portanto, que

"a proteção que outorga o Estado à formação de monopólios, as exigências de concentração e a mobilização de capital

em proveito de grandes capitais se encontram em clara contradição com medidas de redistribuição da renda, cujo objetivo é uma compensação parcial da distribuição não-equitativa, monopólica, das taxas de lucro." (67)

Essas diversas solicitações contraditórias exigem a expansão do poder fiscal do Estado:

"O sistema tributário do Estado, estreitamente ligado com o aparato de crédito, permite, em sua forma desenvolvida, o emprego flexível de massas financeiras, financiadas pelo imposto ou pelo déficit, mas cujo volume e modo de atuação são difíceis de determinar empiricamente. Um peso especial recai dessa maneira nos impostos vinculados e em todos os "parafiscais", que funcionam em parte como as instituições bancárias, quer dizer, com atribuições de crédito amplas e variáveis, e que permitem assegurar os necessários ajustes a condições estruturais e a condições de exploração em plena mutuação, porque têm a possibilidade de ser administrados de maneira flexível, e não estão submetidos a regras de administração pública, pelas quais se administram os impostos." (68)

Essas exigências compõem um dado complexo de funções que se derivam, poderíamos dizer, do âmbito da relação entre os capitais. Referem-se à atuação do Estado diante do processo de monopolização crescente. Por outro lado, outro complexo genérico de funções emerge de que

"... dada a progressão da monopolização do capital, acrescenta-se a necessidade de uma redistribuição da renda pelo Estado, que tenha como objetivo a salvaguarda da força de trabalho e da "paz" social. A polarização das classes, a agravamento das relações de exploração depois das modificações tecnológicas do processo de produção, assim como a desagregação das formas tradicionais de reprodução e de garantia do trabalho assalariado (estruturas familiares tradicionais de reprodução e de garantia do trabalho assalariado, estruturas familiares tradicionais, modos de produção semi-agrã-

rios etc., ampliam o âmbito, necessário para a reprodução da formação social em seu conjunto, da "política social" do Estado em seu sentido mais amplo." (69)

A esses complexos de funções acrescentam-se outros ainda:

"A essas intervenções do Estado, que se pode definir, antes de mais nada, como estruturais, se superpõem funções de imposição e regularização, em relação ao movimento cíclico do processo de reprodução. Com a monopolização crescente, as modificações técnicas do processo de produção, com o crescimento do capital fixo e a interrupção parcial da capacidade reguladora do mercado, cresce, a partir de um ciclo conjuntural abandonado a si mesmo, a possibilidade de uma atualização, perigosa para o sistema, da crise geral de superprodução / ... / Gera-se, então, uma reação que se manifesta sob a forma específica de uma "condução global", por parte do Estado, e ambas as coisas (a administração e planejamento social da produção) emergem como tentativa de uma coordenação contraditória de um conjunto complexo de variáveis na esfera da circulação. ... Por isso se manifestam, de um lado, a necessidade de um aperfeiçoamento das ferramentas de política conjuntural estatal, ... e, de outro, a necessidade de instituir um aparato de previsão e de análise econômico, como "sistema de alarma antecipada". /.../ De uma significação decisiva são, a esse respeito, as "políticas estatais de rendimentos" e a ampliação do consumo do Estado." (70)

Finalmente, um último grande complexo de funções emerge da necessidade de o Estado garantir o desenvolvimento das forças produtivas. As funções básicas de criação de condições de infra-estrutura, definida no primeiro complexo de funções,

"... conhecem, sem dúvida, uma expansão quantitativa decisiva e uma redefinição qualitativa na fase de desenvolvimento capitalista, durante o crescimento progressivo da produtividade do trabalho que correm emparelhadas com um

desenvolvimento frenético das ciências e da técnica. ... O que é decisivo, no plano da teoria do Estado, é a incapacidade, cada vez mais visível nesse processo, dos capitais individuais monopólicos para produzir taxas de progresso da ciência e da técnica adequadas para a reprodução do capital em seu conjunto. /.../ Com a ajuda do potencial de organização e financiamento e dos meios de coerção do Estado, devem ser criados, em maior escala, instituições e formas de organização não-realizáveis a nível e com os meios dos capitais individuais. ... Adquirem cada vez mais importância determinadas formas de "produção indireta"; assim, sobretudo os processos de pesquisa no campo da "big science", sob a regência direta ou indireta do Estado, são retirados do campo de organização direta nos capitais individuais. Isso parece ser particularmente importante nos casos onde certos desenvolvimentos científicos devem juntar vários campos de produção ou vários grupos monopolistas; ou então, quando a ordem de magnitude dos projetos ultrapassa a capacidade dos grupos de capitais "nacionais".⁽⁷¹⁾

d) Algumas conclusões parciais

Ao deslocar a discussão das funções estatais para o âmbito de uma análise histórica apoiada na dinâmica do processo de acumulação, Hirsch realmente avança no sentido de gerar uma factível e consistente interpretação histórica da forma peculiar de inserção do Estado no capitalismo concorrencial e da evolução até sua presença no moderno capitalismo monopolista. No entanto, é duvidoso até que ponto essa abordagem avançou no que se refere a uma explicação teórica dos problemas realmente relevantes. É evidente (e decorre das próprias premissas adotadas por todos os derivacionistas) que, se a FORMA ESTADO é elemento constitutivo e destacado da própria sociedade capitalista, ela deve incorporar funções que se explicam e definem no âmbito da reprodução do sistema capitalista de acumulação. Ou seja, as demandas que o movimento de acumulação, em suas diversas etapas, vai colocando para sua própria reprodução e efetivação, devem ser assumidas, através de algum critério, pelas suas par-

tes constitutivas, esquematicamente descritíveis como capital e Estado. Isso permite fundar duas questões básicas:

- que demandas são colocadas ao longo da evolução do processo de reprodução ampliada do capital?
- como se distribui o atendimento a essas demandas entre os "pólos" fundamentais dessa sociedade dualizada?

Desse ponto de vista, fica claro que a abordagem dos "lógicos" de Berlim centra-se na segunda questão. Buscam, nas limitações imanentes às unidades individuais de capital, o critério para traçar o perfil das funções que, dentre as demandas globalmente colocadas, são assumidas pelo Estado. Quanto à primeira questão, limitaram-se a esparsas referências à "tendência à crise" e, ocasionalmente (Altvater) referências explícitas à lei de tendência, sem, no entanto, colocá-la em posição central.

O que pretende Hirsch mudar? Ele se centra, a nosso ver, na primeira das questões acima, e nada acrescenta de novo no que tange à segunda. Ou seja, ele insere a argumentação dos "lógicos" num contexto teórico, mais abrangente, de um processo tendencial à crise, concluindo genericamente que o Estado responde pelas "contratendências". Se, com isso, dá maior base para a explicação da natureza das demandas globais, nada acrescenta no que tange aos critérios teóricos que distribuem essas demandas entre capital e Estado: explicitamente (veja-se as diversas citações alinhadas acima, na síntese da sua proposta) utiliza o mesmo argumento de Altvater, acerca da "limitação dos capitais individuais". Com isso, avança pouco na teorização do Estado propriamente dito, pois o formula quase como uma decorrência epifenomênica das tendências contra-restantes à lei de tendência. Na sua análise, a determinação em última instância que condiciona a prática estatal repousa integralmente na ação da lei: Hirsch tende, assim, mais uma vez, a operar um super-reducionismo ao econômico. Embora apresentando uma proposta coerente de interpretação histórica, Hirsch torna evidente a necessidade de se recuperar o "elo perdido" (72) que estabelece a conexão entre o "econômico" - presente em sua análise, na essência mesma dela, sob a forma do processo de acu-

mulação dominado pela lei de tendência - e o "político", isto é, a inserção dos interesses compondo uma estrutura de poder através do Aparelho de Estado.

Prendemos ter mostrado acima, expondo um tanto sinteticamente a evolução do debate, que o fio condutor da argumentação foi sempre uma questão situada no plano metodológico: o conflito entre derivação da forma e das funções. A partir da identificação de certas insuficiências nas propostas originárias da escola de Berlim, principalmente na versão de Altvater, operou-se uma restrição do âmbito de validade de um processo estritamente lógico de derivação. Esse foi conduzido a um status mais limitado enquanto base para a compreensão da natureza das limitações da prática estatal. No essencial, lhe era então reconhecido, apenas, o mérito de uma delimitação, em elevado nível de abstração, dos limites genéricos que balizam a prática do Estado. (73)

No entanto, a solução teórica alternativa encontrada, qual seja, a adoção de uma abordagem predominantemente histórica para entender as funções estatais, resultou em uma de três possíveis análises:

- a nível mais geral, a mera afirmação da necessidade da análise histórica e da esterilidade da análise "lógica", recolocando as críticas a essa última, mas pouco avançando como solução para o problema;
- exercícios de interpretação histórica em nível muito geral, "explicando" como o Estado surge da acumulação primitiva, evolui para uma posição complementar na etapa concorrencial e acaba por se expandir na etapa monopolista; (74)
- uma forma mais rigorosa e elegante de inserir as relações de dominação numa estrutura teórica que permite uma abordagem histórica das funções estatais, mas que parece ter chegado a uma indicação apenas esquemática e super-reducionista, das relações entre dinâmica da acumulação e funções do Estado. Essas considerações parecem indicar que pouco se avançou no que tange à mais importante das

questões originalmente levantadas pelo debate: a identificação dos limites que se impõem ao Estado enquanto Estado capitalista.

De forma geral, as avaliações críticas mais recentes, produzidas a partir da segunda metade dos anos 70, sugerem que a "démarche" derivacionista, enquanto tentativa de uma teorização abrangente do Estado capitalista, teria abortado. É, sem dúvida, reconhecida a riqueza das contribuições no sentido de esclarecer aspectos específicos das relações entre Estado e Sociedade e, em particular, importantes aprofundamentos acerca da natureza das atividades executadas pelo AE. A nível teórico-metodológico, como ressalta Laclau,⁽⁷⁶⁾ sua contribuição fundamental foi buscar entender o Estado como instância específica do MPC, superando com isso a polarização, anteriormente prevalecente, entre a concepção do Estado, como mero epifenômeno do econômico, e a noção cruamente instrumentalista. Portanto, é em geral reconhecido que, em que pese as limitações existentes, o debate redefiniu as bases de evolução futura da abordagem teórica ao Estado.

A breve reconstituição que encetamos acima parece mostrar que a derivação, no seu conjunto, terminou por operar um reducionismo ao econômico mais elaborado e elegante, mas, no essencial, incapaz de superar as versões anteriores de economicismo. Tudo se passaria, então, como se a "derivação do Estado" tivesse operado uma longa trajetória que, voltada para uma missão de integrar, sob nova ótica, o "econômico" e o "político", resultou numa forma sofisticada de ignorar a questão propriamente política. Essa situação teria levado, em obras mais recentes, à tentativa dos próprios derivacionistas de retomar a ênfase sobre a questão da inserção de interesses e sua organização.⁽⁷⁷⁾

Essa constatação é quase consensual nos críticos não-comprometidos com a escola da derivação. Em geral, essas críticas sempre conduzem, de uma certa forma, ao restabelecimento da ênfase nas abordagens ditas neogramscianas, especialmente a obra de Poulantzas. Tudo se passaria como se essas abordagens pensassem basicamente a inserção e organização de interesses de classe no seio do AE, enfatizando a sua origem em termos de grupos e frações, mas não a sua

natureza. Mutatis mutandis, os derivacionistas pensam a natureza das demandas que se endereçam ao Estado ("condições gerais", infra-estrutura, regulação, coerção, redistribuição) mas pouco alinham quanto à organização dessas demandas no seio do Estado. Tudo isso conduziria à grande questão: não seriam essas abordagens muito mais complementares que mutuamente excludentes? Não teria o projeto original dos derivacionistas - estabelecer o "linkage" teórico entre as duas órbitas - desaguado apenas em iluminar uma área que os politicistas não teriam trabalhado?

Ainda que posta nos termos simplistas e esquemáticos acima, o núcleo da questão parece ser esse. Embora concordemos, em linhas gerais, com essa argumentação, parece-nos que ela não esgota a crítica que pode ser feita ao conjunto da elaboração teórica que acabamos de analisar, representada pelo confronto entre derivacionistas e politicistas. Diríamos que o "elo perdido" na análise derivacionista deve ser buscado, também, por um movimento que busque investigar a manifestação das contradições da sociedade capitalista no seio, no interior, do AE. Para isso, é essencial a contribuição de autores como Poulantzas. No entanto, isso não é a solução completa, pois persiste, a meu ver, uma zona não-investigada, a nível do especificamente econômico, e que se constitui, talvez, no verdadeiro "elo perdido" entre as duas linhas de abordagem citadas. Para delinear esse espaço, serão retomados alguns aspectos da análise em Berlim.

3 - ALGUMAS CONCLUSÕES E DUAS PROPOSTAS

3.1 - O "ELO PERDIDO"

As abordagens derivacionistas partiram sempre da questão da necessidade da FORMA ESTADO. Ela foi ancorada na insuficiência dos capitais, na igualdade formal dos agentes proprietários de mercadorias etc. Algumas vezes, foi reconhecida a importância de se considerar também a questão da possibilidade de sua emergência. O mérito da colocação explícita da questão cabe a Flatow e Huisken, mas o conjunto de debate pouca atenção deu a ela.

Se o problema é derivar a FORMA ESTADO dos fundamentos do MPC, limitar-se a provar a necessidade dessa forma só é suficiente na medida em que se prove também que não há limites ou restrições, emanados também dos fundamentos do MPC, que inibam ou impeçam a efetivação das práticas que atendam a essa necessidade. Caso contrário, a derivação só pode ser considerada rigorosamente completa quando todos os aspectos do processo de reprodução do capital, que, de alguma forma, condicionam a emergência da FORMA ESTADO, sejam explicitados. Entendemos que, de alguma forma, isso não foi feito nas abordagens derivacionistas.

Como foi apontado por B/J/K e por Hirsch, a escola de Berlim parte de contradições imanentes ao MPC e contrapõe a elas a sua negação, ou seja, um conceito implícito de harmonização ou superção das contradições, contido nas noções de "interesse geral" ou "capitalista coletivo ideal". Em seguida, sem qualquer mediação, deriva funções para o Estado, o que fica mais claro e evidente na abordagem de Altvater. Assim, a análise resulta, como sustentam seus críticos, numa pressuposição implícita de que o Estado é racionalmente funcional para o processo de acumulação. Nos autores mais radicais, atribui-se à escola de Berlim uma conotação reformista, uma vez que ressalta a coerência e a complementaridade entre acumulação e Estado.

Na realidade, a crítica mais radical não se sustenta. Rigorosamente, o que se pode cobrar da escola de Berlim é que sua derivação de forma e função não oferece elementos teóricos que explicitem as restrições que se colocam à prática estatal, derivadas dos

fundamentos do MPC. Isso é diferente de atribuir a elas uma visão harmônica e integrada da relação entre acumulação e Estado. O que ocorre com a abordagem de Berlim - e, nesse ponto específico, também com as abordagens alternativas que se lhe seguiram - é que ela passa ao largo dos aspectos que conduzem às limitações e restrições da eficiência da prática estatal. Ocorre, na argumentação derivacionista de forma geral, o "by pass" de etapas essenciais das relações que são engendradas no Estado, o que resulta na impossibilidade de elucidar aquelas restrições.

Este "by pass", por sua vez, decorre, em grande parte, do próprio contexto em que emerge a proposta derivacionista. A noção de "autonomia do político", primordialmente representada por Poulantzas, tende a concentrar a ênfase sobre a articulação e a interação dos interesses de classes e frações de classe no seio do AE e, portanto, incorre num "descuido sistemático das limitações econômicas enraizadas na natureza da acumulação de capital". Ao reagir contra uma ênfase excludente sobre o político, a abordagem derivacionista acaba por desconsiderar os aspectos relativos à órbita interna do Estado. É dominante em todo o debate alemão a referência ou ao "Estado em geral", tomado abstratamente, ou a funções específicas desse Estado em geral, apresentadas sempre como exigências colocadas a ele pela natureza do MPC. Ou seja, o debate oscila entre discutir o todo em elevado nível de abstração, a partir das demandas mais abstratas do MPC, ou então enfoca cada função específica, apenas na sua gênese a partir do conceito de capital. O problema que está em jogo, aí, é a questão do caráter "externo" ou "interno" dos determinantes que afetam a prática do Estado. Tentaremos esclarecer a questão.

Desse ponto de vista, tem sido apontado,⁽⁷⁸⁾ a abordagem derivacionista representou um notável avanço na teorização sobre o Estado. Nas propostas anteriores, o caráter capitalista da prática estatal decorria sempre, em última instância, de fatores tidos como externos a ele. Para os instrumentalistas em geral, decorria do fato de que o AE estaria dominado por representantes e apologistas da burguesia; para as obras de juventude de Poulantzas, o Estado seria capitalista devido à sua inserção, como fator de coesão, numa sociedade dominada pelo capitalismo. Ainda segundo esse argumento,

ao tratar de derivar a natureza do Estado enquanto FORMA das próprias relações sociais capitalistas, os derivacionistas teriam fundado, pela primeira vez, o caráter capitalista não no contexto que o cerca, mas na própria essência (e, nesse sentido, no "interior") do Estado capitalista."

Partindo dessa forma de expor o problema, e concordando, em princípio, com a proposição, poder-se-ia, no entanto, objetar que a derivação infere do MPC FORMA e FUNÇÕES para o Estado global, sem avançar a análise, a partir das mesmas premissas (isto é, dos fundamentos do MPC) até os efeitos e implicações que seriam gerados a nível do corpo institucional do Estado, e, nesse sentido, "param" no "externo", ainda que, como Jessop aponta, fundem "internamente", isto é, na natureza do Estado, sua natureza capitalista. Isso resulta em que o problema do corpo institucional do Estado - ou seja, o mapeamento teórico da natureza das suas partes constitutivas e o significado teórico da diferenciação aí ocorrida - não é considerado pela análise.

Uma decorrência desse problema é que o Estado emerge, implicitamente, como um todo homogêneo, uno, no sentido de que as suas partes constitutivas reagem da mesma forma às solicitações externas e internas e, portanto - eis a questão central -, estão sujeitas a limitações e restrições qualitativamente homogêneas e equivalentes.

Se pudermos recolocar o argumento de Jessop, diríamos que a derivação altera qualitativamente o teor da análise, mas persiste numa consideração de fatores "externos" ao corpo do Estado, onde o que se propõe é derivar de fora funções para um Estado uno, coeso e tomado como homogêneo. No caso limite, extremado, estariam as abordagens do tipo "Lei de tendência" (Hirsch, por excelência). Aí, os limites à ação do Estado independem totalmente da especificidade do próprio Estado, enquanto instituição particular e específica, uma vez que já estão embutidas na própria concepção da LTDTL que esse autor tem: ser responsável pelas "tendências contra-restantes" significa ser um perdedor nato, no capitalismo tendencial. O "não resultar" da prática estatal é compatível, nesse caso, até com um AE

que funcione maravilhosamente bem, melhor até que as empresas privadas. Não se está aqui pondo em dúvida a existência de "constraints" externos, dessa natureza, agindo sobre o Estado, embora não consideremos que a formulação desses pela LTDTL seja satisfatória. O problema é que essas limitações em última instância dão apenas o balizamento mais geral, e nada esclarecem sobre as formas históricas efetivas em que se manifesta a prática estatal.

Mais próximas de uma análise do AE são as propostas que situam a limitação do Estado no seu alcance: o fato de não poder interferir com as relações privadas entre "proprietários" ou violar o sagrado preceito da propriedade privada agindo sobre o espaço interno de valorização de cada capital, constituiria o limite em última instância da ação estatal. Nesse caso, a restrição se refere ainda ao Estado como um todo e apenas baliza (demarca) um espaço de ação para ele, e não se refere à possibilidade de ele ser eficaz dentro desses limites. É ainda, portanto, uma definição "externa" ao âmbito possível de ação dado ao AE, é o seu próprio balizamento. Além disso, é necessário investigar como o AE opera dentro desses limites, isto é, como se diferencia o potencial de superação desses limites ao longo de sua heterogênea institucionalidade.

É evidente que essa questão não representa problema para abordagens de corte instrumentalista, onde o pressuposto básico é a coesão do AE a serviço de interesses capitalistas. No entanto, para toda análise que abre espaço para a consideração da multiplicidade e discrepância de interesses em jogo no seio do Estado, ela assume capital importância.

É nesse contexto que, julgamos, deve ser buscado o que foi "by passado" pela análise derivacionista, não só por Berlim como também pelos seus críticos. Tentaremos dar algumas indicações nesse sentido, sem a menor pretensão de resolver o problema teórico maior do conjunto do debate, que, a nosso ver, continua sendo a dificuldade de integração, num mesmo referencial teórico, de conceitos e categorias emanadas, por um lado, do "econômico" do MPC e, por outro, da órbita essencialmente política da organização do poder e dos interesses. Pretende-se apenas sugerir que um passo a mais pode ser dado neste sentido, e muitas contribuições podem ser obtidas de trabalhos já consagrados,

como o de James O'Connor, já referido, sobre a crise fiscal, e que estranhamente nunca foram discutidos no contexto desse debate, sendo sempre referidos como uma contribuição singular e colocada à parte.

Deve ficar claro que não estamos recolocando aqui, com outras palavras, a já referida conclusão de que o determinismo econômico dos derivacionistas resultou na necessidade de se buscar o "linkage" com os estudos estritamente políticos. Essa constatação conduziria à necessidade de se concentrar os esforços no problema da organização da órbita de poder no seio do AE, o que julgamos deva ser feito no contexto de trabalhos como o de Poulantzas. Embora tal movimento signifique também, como proposto acima, tomar a anatomia e a dinâmica interna do AE como objeto privilegiado de análise, em vez de considerar o Estado uno e homogêneo, pensamos aqui num movimento ainda prévio a este. Existe um espaço analítico, ainda no plano essencialmente econômico, onde se pode avançar a análise. É aí que sediamos o "elo perdido" da tentativa derivacionista de estabelecer os laços teóricos entre as órbitas.

No essencial, a grande questão que emerge disso tudo que se expôs refere-se ao estatuto teórico do estudo da dinâmica interna do AE, tomado pelo aspecto econômico, no contexto global da teoria do Estado. Seria relevante investigar o arranjo institucional do Estado na sua dinâmica interna, ou simplesmente a tomamos como essencialmente determinada pelos aspectos "externos" já desenvolvidos? O problema aí não seria, sem dúvida - como sugere o argumento de que se trata de níveis de abstração distintos -, de complementar os determinantes mais gerais com ilações referentes ao plano interno. A questão essencial é pensar até que ponto aspectos da dinâmica interna do AE condicionam e limitam a ação desses determinantes mais gerais, e qual o sentido desses vetores.

3.2 - DUALIDADE BÁSICA DA PRÁTICA ESTATAL

Foi possível mostrar acima que, no desenvolvimento teórico da dialética FORMA x FUNÇÃO, a derivação identificou e sistematizou complexos de funções, em elevado nível de abstração, homogêneos perante os determinantes "externos" que os geraram. A tradução das de-

mandas externas para a prática efetiva do Estado conduz à emergência de atividades concretas, cujas características podem ser profundamente díspares, ainda que oriundas da mesma demanda. Exemplo conspícuo é a geração de atividades meramente alocativas (pensões e aposentadorias) ao lado de produção de bens e serviços (assistência médica) para atender ao complexo de funções dedicado à atenuação dos efeitos da exploração econômica e à reprodução da força de trabalho. Temos, portanto, que redefinir conceitos para pensar agora a natureza das atividades concretas do Estado do ponto de vista da sua execução.

Se tomarmos as funções estatais por essa ótica, e não do ponto de vista das demandas "externas" que as geram, supomos poder afirmar, como ponto de partida, que a análise derivacionista permite a delimitação de uma dicotomia básica que caracteriza a prática estatal. No marco do MPC, é válido traçar uma linha demarcatória entre duas formas radicalmente distintas de atividade estatal: atividades de regulação e controle e atividades de produção de bens e serviços.

A essência da argumentação dos derivacionistas é a especificação do caráter regulatório do Estado capitalista. Por um lado, a necessidade, como tendência, e a possibilidade de conformação, no capitalismo monopolista, de um núcleo de regulação e atenuação negociada dos conflitos entre capital e trabalho (primordialmente) e entre frações de capital, só pode ser concretizada fora do espaço teórico dos circuitos de valorização do capital. A atividade de regulação da relação salarial e da relação entre capitais (concorrência intercapitalista) é estranha e externa ao próprio circuito de valorização, como condição lógica de sua existência. Para existir, pressupõe a existência dos circuitos de valorização (os quais pressupõem a relação salarial) e sua integração (a concorrência) como base sobre a qual se erige a sua lógica própria. Assim, o Estado é a conformação concreta dessa necessidade de regulação, resultante da dinâmica dos conflitos inerentes ao modo capitalista de produção.

A atividade de regulação e controle se caracteriza fundamentalmente por não se definir como processo produtivo, mas sim em contrapartida lógica aos processos produtivos capitalistas. Ela inter-

fere no processo de acumulação dos capitais e na sua interação, mudando seus parâmetros e condicionando sua evolução, mas só tem existência lógica enquanto existe a reprodução ampliada do capital, a relação de exploração do trabalho assalariado e a concorrência intercapitalista. O ponto central a ressaltar é que as atividades de regulação e controle não são, por definição e condição lógica de existência, passíveis de apropriação direta pelas frações de capital. O capital não pode produzir, como fração individual, a regulação e o controle do conjunto dos capitais e da sua relação com o trabalho. E, por outro lado, essa atividade nada tem a ver com processos produtivos privados, mas se define em contraposição lógica a eles.

No ensaio originário de Müller e Neßsuss, o caráter regulatório emerge como compensação ao impulso destrutivo do capital sobre sua própria fonte de crescimento, a classe trabalhadora. Em Altvater, essa noção se amplia para todas as implicações resultantes da anarquia da concorrência intercapitalista. Em Hirsch, ela passa a derivar do papel mediador das "tendências contra-restantes", assumido pelo Estado. Finalmente, em todos os autores, embora com ênfases diferentes, é uma base comum de partida a identificação do papel regulatório do Estado, associado à gestão da força repressiva e da moeda.

O outro espaço que definimos em nossa delimitação (dicotomia básica) da ação estatal é o espaço dos processos produtivos, da obtenção de bens e serviços pela organização de indivíduos em torno de processos técnicos de tratamento de recursos materiais. Tratamos agora de um espaço, em princípio, homogêneo. Produzir é uma atividade possível para o capital individual, ao contrário da função de regular e controlar o conjunto dos capitais, que estudamos acima. Nesse espaço, não é tão nítida e precisa a separação teórica entre o que seja a área de atuação estatal e a privada. Em princípio, ao Estado, no capitalismo, é possível dedicar-se à produção de qualquer mercadoria. O Estado é capaz de reproduzir todas as condições que habilitam a fração autônoma de capital a gerar qualquer bem ou serviço no capitalismo. Por outro lado, nem todos os bens e serviços socialmente necessários, demandados pelo processo de reprodução da sociedade capitalista, reúnem as condições mínimas para serem produzidos pelo Capital.

Na abordagem derivacionista, a atividade produtiva do Estado mereceu muito pouca atenção. A teoria chegou até elas apenas sob a forma das "condições gerais de reprodução", que implicam, um tanto vagamente, o suprimento pelo Estado das condições de infraestrutura e "bens públicos" que as unidades autônomas de capital não produzem. Mesmo a questão de como se delimita teoricamente a diferenciação entre o que constitui "condição geral de reprodução" e o que é produção capitalista privada ficou relegada a segundo plano, apontada apenas como uma das imprecisões da obra de Altvater. ⁽⁷⁹⁾ O possível caráter conflituoso que emerge da penetração do Estado no espaço da produção de bens e serviços é apenas referido marginalmente por B/J/K.

No entanto, é evidente a importância, na argumentação derivacionista, da noção de "condições gerais de reprodução": ela condensa exatamente as formas modernas de intervenção estatal, aquelas efetivamente dinâmicas e essenciais para a acumulação monopolista. Em Hirsch, especialmente, elas capeiam as contratendências, que incluem atividades produtivas realizadas direta ou indiretamente pelo Estado.

O possível argumento de que é apenas até aí que se pode chegar, naquele nível de abstração, parece-nos discutível. Ao contrário, entendemos que um maior desenvolvimento das noções mais gerais, citadas acima, não pode ser realizado no marco do debate alemão, devido à desconsideração de aspectos econômicos essenciais da dinâmica interna do AE.

A dualidade básica das atividades estatais, descrita acima, deve servir como ponto de partida para o estudo das atividades estatais.

3.3 - PODER FISCAL, GASTO PÚBLICO E ATIVIDADES ESTATAIS

O aspecto teórico efetivamente inovador da derivação reside, como já apontamos, na noção de Estado como FORMA das relações sociais capitalistas. Essa premissa permite superar, já na base da formulação teórica, qualquer noção de Estado neutro, "mão invisível" pairando sobre a sociedade. Ao contrário, ela ressalta o caráter interde-

pendente, interativo da relação Estado/Sociedade, e indica que isso se dá nos limites e conforme as leis do processo de reprodução do capital.

No entanto, paradoxalmente, ao tratar de aprofundar a caracterização da FORMA ESTADO através do estudo das funções, a teoria da derivação se concentra apenas num movimento unidirecional que parte dos fundamentos do MPC e deriva critérios e especificações para a prática da FORMA ESTADO, mas não aborda, pelo mesmo processo teórico, a constituição interna e as formas de atuação pelas quais o AE responde a essas solicitações. Ao desconsiderar os padrões de efetivação das funções estatais, os derivacionistas fatalmente ficam restritos apenas à especificação, em alto nível de abstração, das demandas endereçadas ao Estado.

Ora, se o Estado emerge como uma FORMA das relações sociais capitalistas, sua prática está também sujeita aos mesmos princípios. A derivação se concentra na questão demanda-agente, e esquece a questão agente-execução, a qual deve derivar-se dos mesmos princípios. Ao tomar o Estado como categoria una, homogênea, desconsiderou aspectos que, colocados no mesmo nível de abstração onde opera sua teoria, oferecem elementos importantes para o esclarecimento da forma de efetivação da prática estatal e, portanto, dos seus limites.

O "elo perdido" na análise derivacionista reside, para nós, na consideração do Estado como um agente específico e particular de dispêndio na sociedade capitalista. Como dissemos acima, não é suficiente considerar a necessidade da FORMA, mas também a sua possibilidade - e esta reside essencialmente no poder fiscal do Estado, ou seja, na sua capacidade, enquanto instância fora e acima da sociedade capitalista, de se apropriar de parcela do produto nacional e dispêndê-lo segundo padrões que não são possíveis para os agentes privados no contexto da reprodução ampliada do capital. A derivação de uma instância separada para o político na sociedade capitalista, tal qual feita pelos alemães, encobre o fato crucial de que é atributo essencial dessa instância o poder fiscal, a capacidade de, num certo sentido, romper o circuito de valorização do capital, apropriando-se de parcela das formas capitalistas de renda que o compõem, e redirecioná-las para formas de dispêndio que atendem a critérios políticos.

Essa questão se insere no mesmo nível de abstração do debate derivacionista, uma vez que o poder fiscal é a face econômica do mesmo movimento de "particularização" de uma instância que opera funções não-viáveis para os agentes privados. Por paradoxal que pareça, a derivação da FORMA ESTADO resultou na derivação do conteúdo capitalista da ação do ESTADO, e desconsiderou a forma da execução, consubstanciada no poder fiscal do Estado.

Essa discussão não pode perder de vista que o Estado preexiste ao capitalismo. Quando se propõe a derivação da FORMA ESTADO das relações capitalistas, o que está em questão é a emergência de uma forma específica de Estado, marcada pela cisão entre o econômico e o político e sua autonomia relativa. Da mesma forma, o conceito de poder fiscal é constitutivo da noção de Estado em geral. Ele se refere à gestão dos aspectos materiais da socialização (os quais estão na raiz histórica do que se entende por "condições gerais de reprodução") e, enquanto tal, preexiste também à emergência do capital como relação social dominante. Nesse contexto, a particularização do Estado como elemento essencial à reprodução da sociedade capitalista significa também a particularização do poder fiscal sediado no Estado, como contrapartida das relações econômicas apoiadas no circuito de valorização do capital e na transformação dos indivíduos em suporte das relações econômicas capitalistas. (80)

Quando deixa submergido e desconsiderado o poder fiscal do Estado, a derivação desconsidera todo um conjunto específico de relações econômicas cujo estudo, julgamos, oferece a mediação teórica necessária entre demandas gerais, derivadas dos fundamentos do MPC, e a prática estatal que viabiliza o seu atendimento. Exemplo muito claro dessa dificuldade é o fato de que a análise derivacionista, ao abordar a importante questão da penetração crescente do Estado no âmbito das atividades produtivas, estancou no conceito de "criação de condições gerais de reprodução" e quase nada conseguiu aduzir que permitisse elucidar como o Estado opera na criação dessas condições. Existe uma segunda consequência importante da existência desse "elo perdido" entre o fundamento econômico e a órbita do especificamente político: exatamente por não fazer essa transição, a derivação perde de vista o problema fundamental das relações entre Estado e capital na

efetivação das funções estatais, isto é, os problemas que emergem quando o Estado, enquanto gestor de uma parcela do poder de dispêndio social, efetiva esse dispêndio estabelecendo relações complexas com as unidades autônomas de capital, são negligenciados.

Tomar a noção de gasto público como elemento orientador da análise é o que foi explicitamente feito por James O'Connor, em seu desenvolvimento conhecido como a Teoria da Crise Fiscal.

Ao contrário da tendência mais frequente nos autores marxistas recentes, O'Connor passa ao largo das questões teóricas mais abstratas, relativas ao conceito de Estado no MPC, e busca uma reflexão sobre a funcionalidade que os diversos tipos de gasto público apresentam perante o processo de acumulação capitalista. Para ele, o Estado capitalista executa funções basicamente destinadas a garantir e dar suporte ao processo de acumulação, através da realização do gasto público em tarefas que podem ser classificadas em dois grandes grupos: funções de legitimação e funções de suporte à acumulação. O Estado executa essas funções financiado pela receita fiscal, drenada aos agentes econômicos, que reagem a essa apropriação ao mesmo tempo que pressionam por maiores gastos, criando as condições para a tendência estrutural à "crise fiscal" no Estado capitalista.

O trabalho de O'Connor é, a nosso ver, mais completo na sua parte empírica, onde apresenta uma cuidadosa exposição das relações fiscais na sociedade norte-americana e seus conflitos subjacentes. Do ponto de vista teórico, porém, embora tenha o mérito de propor a análise centrada em conceitos que significam um avanço no sentido do desmembramento das atividades estatais, o desenvolvimento que dá a seus conceitos é notoriamente insuficiente. A rigor, ele fica a meio caminho no que tange a apontar todas as implicações da sua opção teórica, porque se restringe exclusivamente ao caráter e aos determinantes do ato de dispêndio que realiza o setor público, sem dar atenção aos demais aspectos que necessariamente estão a ele ligados. Não aprofundaremos as críticas ao livro, tarefa para futuros desdobramentos. Pretendemos aqui indicar algumas idéias que se orientam no sentido de uma noção mais completa do gasto público como categoria abrangente para o estudo da prática estatal.

Para tanto, parece ser necessário considerar não apenas a funcionalidade de cada espécie de dispêndio público perante o processo de acumulação: levando até aí a análise, somos capazes apenas de esclarecer a natureza das forças que, originadas de fora do AE, impõem ao gasto público pressões no sentido da sua rigidez, expansão ou contração no tempo, vis-a-vis o andamento do processo de acumulação. Ocorre, porém, que o dispêndio público só pode ser plenamente explicado se tomado como componente de um processo que abrange a geração de receitas pelo Estado, o jogo decisório sobre a disposição desse poder de dispêndio e, finalmente, o ato de dispêndio propriamente dito. Desse ponto de vista, o Estado deve ser entendido como uma entidade capaz de apropriar-se de uma massa de poder de dispêndio - que é subtraída aos agentes privados do sistema - a qual, em última instância, representa a possibilidade de geração de benefícios diretos ou indiretos a esses mesmos agentes. O gasto público é um fluxo de poder de gasto que se origina nos agentes privados e a eles retorna num processo onde o Estado surge como aglutinador e gerenciador. Assim sendo, o gasto público apresenta na realidade dois interfaces imediatos com o agente econômico - a captação da receita e seu dispêndio - e conseqüentemente dois pontos focais de conflito e inserção de interesses sociais capazes de impor sua representação no seio do AE. É corrente a tendência a pensar o gasto público com as mesmas premissas que se considera a decisão de gasto dos agentes privados: parte-se de uma certa restrição orçamentária e concentra-se a análise nos determinantes da decisão de gasto. Ocorre, porém, que a natureza peculiar do Estado impõe a existência de relações de interdependência entre os processos de geração e gasto da receita fiscal, que resultam numa compartimentalização da estrutura de fontes e usos de fluxos de gasto. Esse o aspecto essencial que queremos ressaltar. A concepção de um processo de geração, disposição e efetivação do gasto público me parece mais fecunda que a mera classificação do dispêndio, levada a efeito por O'Connor. Na realidade, o gasto público envolve os dois pontos de interface com o agente privado, como frisamos acima, interligados e mutuamente condicionados através de todo o processo de disposição - decisão política sobre a alocação dinâmica do gasto.

Sob a ótica do gasto público como processo, a alocação dinâmica do dispêndio representa o ponto nodal de inserção dos diversos

interesses sociais articulados em torno dos resultados econômicos que são, de alguma forma, viabilizados pelo gasto público. Em torno dessas atividades, e portanto, do Estado, organizam-se mecanismos de pressão que visam preservar ou alterar os fluxos de dispêndio vinculados a seu favor, seja na condição de consumidor; seja como produtor ou financiador da atividade produtiva. De uma forma geral, o que poderíamos chamar de conflito fiscal - uma tradução do conflito capital x trabalho e capital x capital para dentro do AE - pode ser descrito como sendo o confronto entre os diversos agentes econômicos em busca do controle sobre as decisões do Estado no sentido de aumentar o saldo líquido de suas transações com o Estado, ou melhor, com a sociedade através do Estado, seja pela redução de sua carga fiscal, direta ou indireta, seja pela maior participação nos benefícios decorrentes do dispêndio público, seja pela administração favorável de variáveis determinantes da sua lucratividade.

A peculiaridade do processo de gasto público, portanto, reside no efeito que o processo de negociação de interesses, operado pelo Estado, tem sobre a sua estrutura de fontes e usos. Os agentes buscam a cada momento a vinculação de parcelas da disponibilidade global de recursos em mãos do Estado a usos específicos. O comprometimento de receita assim obtido pode assumir a forma de mero arranjo a nível da estrutura de poder, ou pode mesmo cristalizar-se em dispositivos legais que lhe dão caráter mais estável e permanente. O grau de enrijecimento que esta estrutura de vinculação atinge é reflexo direto da estabilidade e do grau de penetração que acordos de interesses, politicamente capazes de se expressar, chegam a ter no seio do AE. Ou seja, poder que cada conjunto de interesses, em pugna através do Estado, tenha de garantir a estabilidade de um fluxo vinculado que ligue a geração dos recursos à efetivação do gasto público, isolando-o (por dispositivo legal, ou por mero arranjo de poder) do assédio inerente ao processo de disposição do gasto público. À medida que a aplicação das receitas públicas se torne progressivamente subdividida em fluxos estanques, rígidos, provavelmente se reduzem os graus de liberdade com que conta o Estado para implementar rapidamente mudanças no padrão de dispêndios, para atender a novas diretrizes de política econômica. Por outro lado, a posição de beneficiário de tais fluxos estanquizados, notadamente quando vinculados a uma base da captação fiscal dinâmica, é objetivo primordial na luta que cada segmento do AE realiza para garantir recursos à sua própria sobrevi-

vência e expansão.

Todos esses aspectos indicam, a nosso ver, claramente, que o conceito de processo de gasto público (geração, disposição e efetivação do poder de dispêndio estatal) deve ser tomado, no sentido amplo aqui sugerido, como instrumento teórico central para a análise das relações internas ao AE. Isso se apóia no aspecto essencial da indivisibilidade teórica que unifica, num processo, três momentos distintos da dinâmica das finanças públicas.

Para completar a exposição dessas idéias ainda rústicas sobre o gasto público, há alguns comentários sobre o "primeiro componente" desse processo, qual seja, a captação de recursos para o gasto público.

O poder de geração de recursos do Estado não pode ser reduzido apenas à consideração simplista de receita fiscal estrito senso. Por um lado, a evolução das finanças do Estado moderno levou a ampliação e sofisticação das suas formas de obtenção de receitas. Por outro, o monopólio da criação de moeda em última instância representa uma forma de apropriação do produto, sem correspondente e prévia apropriação de receita subtraída ao setor privado.

Assim, além dos impostos e taxas, o Estado conta com pelo menos três fontes distintas de acesso ao poder de compra:

- a alavancagem creditícia altamente elástica, dada a condição peculiar de garantia que envolve o Estado;
- o resultado operacional das atividades empresariais;
- a emissão de moeda.

Essas diversas fontes de financiamento têm naturezas econômicas profundamente diferenciadas, distintas relações de dependência perante o andamento cíclico da economia, e principalmente distintas funcionalidades no que se refere à disputa pelo gasto público entre os agentes econômicos e a gestão desse gasto pelo poder estatal.

Um dos aspectos fundamentais dessa natureza distinta reside, por exemplo, no grau de rigidez que a negociação social imprime a cada uma dessas fontes, o que resulta em certos padrões de comportamento do poder estatal no uso de cada fonte. Finalmente, convém lembrar aqui que uma das facetas mais importantes do comportamento das funções fiscais do Estado sem dúvida reside na utilização da carga fiscal como condição geral para a interferência ativa no sistema de preços relativos, via isenção e subsídios. Tal aspecto cria uma dependência da evolução da estrutura fiscal no tempo vis-a-vis os interesses setoriais da política econômica.

4 - ASPECTOS ECONÔMICOS DA DINÂMICA INTERNA AO AE: UMA TIPOLOGIA
DAS ATIVIDADES ESTATAIS

Podemos agora retomar nosso problema originário, qual seja o estudo das formas organizacionais descentralizadas do AE. Nossa reavaliação do debate derivacionista foi necessária porque nele encontramos, pela primeira vez, tomadas como problema principal, as questões teóricas mais gerais que subjazem à problemática da natureza da prática estatal e dos seus limites. Não é nosso objetivo e nem está ao nosso alcance elaborar uma crítica completa dessas questões. No item anterior, limitamo-nos a apontar um caminho que, supomos, poder se revelar fecundo para novos desenvolvimentos. Agora, tentaremos ampliar um pouco essas sugestões, desenvolvendo uma tipologia analítica para as atividades estatais, a partir da exploração dos dois vetores definidos no último item da parte III.

Antes de mais nada, deve ficar claro em que marco de referência estaremos nos situando. Vamos tomar como dado que o Estado capitalista é foco de um conjunto diversificado de demandas, exatamente aquelas que o debate derivacionista tratou de identificar nas suas vinculações como os fundamentos do MPC. Essas demandas se concretizam, a nível da prática estatal, em atividades específicas de algum modo executadas pelo aparato institucional do Estado. A diferenciação entre demandas e atividades reside em que uma certa demanda pode gerar, a nível da implementação efetiva do seu atendimento, atividades de diversas naturezas, as quais apresentam, no contexto da dinâmica interna do AE, limites e formas de operação diferenciadas. No marco dessa conceituação diríamos que as demandas formam o objeto de estudo da derivação. As atividades - manifestação concreta ou tradução, a nível da prática estatal, dessas demandas - formam o objeto do nosso estudo.

As atividades do AE, por sua vez, são combinadas e organizadas através das instituições concretas que compõem o corpo institucional do Estado. Ao conjunto dessas instituições chamamos estrutura jurídico-organizacional do AE (abreviaremos por EJO). Uma dada instituição - uma forma jurídica individualizada, dotada de centralização e autonomia administrativa - pode ter a seu cargo diversas atividades, e essas podem ser bastante heterogêneas na sua natureza. Para dar um exemplo simples, uma mesma entidade jurídica pode ser responsável por atividades regulatórias e atividades produtivas.

Nesse item, estaremos operando analiticamente com as atividades, e não com a sua combinação, juridicamente definida, em entidades. Esse procedimento metodológico envolve um passo mediador necessário entre as determinações mais abstratas e as formas histórico-concretas - entidades juridicamente definidas. As categorias da EJO não podem ser tomadas diretamente, devido à aleatoriedade que assumem as combinações de atividades em uma unidade jurídica. Partiremos, portanto, de um elenco de atividades potencialmente exercidas pelo Estado, e vamos tratar de averiguar como podem elas ser caracterizadas no que tange às formas de execução possíveis no marco do MPC, para a FORMA ESTADO.

A argumentação apresentada no item 3 nos parece suficiente para justificar, como ponto de partida, a divisão das atividades estatais em duas grandes categorias mais gerais:

- atividades de regulação e controle;
- atividades de caráter produtivo.

A possibilidade de diferenciação desses dois campos de atuação prática do Estado deve repousar apenas nos conceitos fundamentais do MPC.

No Quadro 1 (pág. 111) representa-se esquematicamente toda a tipologia que será apresentada a seguir, nesse item.

As atividades de regulação e controle, representadas pelo espaço 1 do Quadro, são por natureza estranhas à lógica interna do circuito de valorização do capital individual. Só podem existir logicamente numa relação de exterioridade com cada um dos circuitos de valorização e, portanto, em relação de exterioridade com os agentes básicos do MPC, o trabalho assalariado e as unidades autônomas de capital.

O espaço 2, no quadro, é aquele dos processos produtivos, tomados no sentido geral já referido no item 1. É homogêneo do ponto de vista da sua possível absorção pela esfera privada, isto é, pelo

capital. Inclui todas as atividades que se destinam à produção de bens e serviços socialmente necessários. O espaço 2 deve ser particionado em outros dois subespaços: 2.1, que representa as atividades produtivas ocupadas num dado momento pelo AE, e o espaço 2.2, que indica o espaço efetivo das mercadorias, ou seja, bens e serviços que são produzidos pelos circuitos de reprodução ampliada do capital.

Esse esquema - roteiro de tudo o que se dirá a seguir - representa tudo que, a nosso ver, é possível afirmar sobre a antiga questão da separação entre público e privado. O espaço 1 é o que se pode considerar intrinsecamente estatal, no sentido de que não está ao alcance do capital, enquanto tal, responder pela execução dessas atividades. Note-se que se fala em execução, não em controle. Já o espaço 2 é híbrido, admitindo em princípio que cada uma das suas atividades seja executada tanto pelo Estado como pelo capital. Essa última afirmação terá seu sentido esclarecido à frente, quando estudarmos o espaço 2.

Essa proposição é, no essencial, rústica e traz pouca novidade. Entendemos que seu mérito básico (assim como do detalhamento feito à frente sobre cada um desses campos) reside em que identifica classes de atividade estatal que se comportam de formas diferenciadas no que se refere aos requisitos sobre a receita fiscal, ao processo de tomada de decisões, interno ao AE, sobre o gasto público de forma geral.

A linha divisória entre os espaços 1 e 2 representa o limite para o movimento do capital no sentido de se apropriar de processos produtivos que, a cada etapa, estejam em mãos do Estado. No limite, o capital pode vir a produzir todos os bens e serviços socialmente necessários, que compõem o espaço 2, desde que sejam preenchidos os requisitos que as tornem mercadorias. A linha 2.1 - 2.2 não é, de forma alguma, uma limitação absoluta para a expansão das atividades do Estado: em princípio, ele pode vir a produzir quaisquer bens e serviços socialmente necessários, ainda que, obviamente, não possa produzi-los todos, no marco do MPC.

O aspecto crucial nesse esquema, no que se refere particularmente às empresas industriais estatais, reside na identificação dos

padrões de ocupação das diversas áreas de inversão contidas no espaço 2, pelo capital privado e pelo Estado. Retomaremos esse ponto.

4.1 - O CARÁTER REGULATÓRIO GERAL DA AÇÃO ESTATAL

A proposição introdutória feita acima, acerca da natureza regulatória de grande parte das atividades estatais, traz diversas dificuldades conceituais e exige uma certa elaboração para se tornar analiticamente útil. A noção de regulação, proposta até aqui, está claramente menos fundamentada que os conceitos referentes à atividade produtiva. Esses podem ser ancorados numa leitura adequada de conceitos fundamentais do MPC, já trabalhados pelo pensamento marxista. Já aquela referência, a meu ver central para uma concepção adequada de Estado no capitalismo, começa a ganhar corpo apenas a partir da produção mais recente, ainda pouco consolidada, a que nos referimos no item 2 acima. Não se cogita, aqui, de resolver esse problema. Pretendemos apenas acrescentar algumas idéias que relativizem um pouco a separação esquemática referida acima, delineando alguns aspectos da relação entre atividades produtivas e regulatórias do Estado.

Nosso problema se funda essencialmente no fato óbvio de que a ação estatal é, em geral, de natureza regulatória. Mesmo quando exerce atividades produtivas (que, na divisão rústica apresentada acima, pertencem ao espaço homogêneo onde pode atuar o capital) o Estado exerce também ação regulatória, na medida em que a motivação da presença estatal pode derivar, por exemplo, de atendimento a interesses específicos ou superação de insuficiências de infraestrutura. Isto está na essência teórica do conceito de "condições gerais de reprodução", conforme desenvolvido particularmente por Altvater. Desse ponto de vista, qualquer atividade estatal pode apresentar o que chamaremos de componente regulatório, isto é, estar inserida num contexto regulatório que transcende sua natureza intrínseca.

É necessário reconhecer que o componente regulatório está de alguma forma presente em qualquer atividade estatal. A plena e típica caracterização da atividade como produtiva não exclui a possibilidade de que sua execução assumia, em algum momento, o caráter de

atividade regulatória. Isso se manifesta, quando se desce a uma análise mais concreta, na natureza híbrida de certos organismos, que deixam claro sua dupla "função", produtiva e regulatória. A superação dessa dificuldade exige considerar que a prática estatal deve ser vista em dois níveis bem distintos, no que tange à natureza das atividades regulatórias realizadas.

A atividade produtiva se define nos limites da ocorrência social de uma necessidade específica, e seu atendimento. Seu conceito refere-se exclusivamente à órbita das organizações produtivas individuais, pressupõe a individualização de uma fração do AE, organizada tecnicamente em torno de um equipamento físico e de uma dada prática produtiva. Não faz sentido pensar a produção a nível de Estado como um todo.

A atividade de regulação, em princípio, pode também ser pensada como "produto" de uma dada organização, e nesse sentido equiparar-se ao produto obtido pelas organizações produtivas. É o caso dos organismos intrinsecamente regulatórios, ou seja, cuja atividade é precipuamente a regulação. No entanto, a noção de regulação admite uma outra órbita de consideração, qual seja, a nível de Estado como um todo. Esse nível das atividades de regulação se funda na possibilidade de que a prática do Estado seja de alguma forma organizada em torno de objetivos globais, que transcendam as exigências colocadas, a cada organismo, pela sua inserção imediata e específica. Nesse sentido, cada organismo particular, qualquer que seja sua atividade específica, está sempre potencialmente sujeito à incidência de solicitações estranhas à lógica interna à sua área de atuação, emanadas dos centros de comando do AE, e que - esse é o ponto importante - exigem dele a execução de atividades que necessariamente assumem caráter regulatório, pois derivam de objetivos a ele externos. A regulação, definida nesse nível geral, implica a consideração do nexos entre as atividades produtivas específicas, e as toma como elementos. Pode ser pensada como uma atribuição intrínseca e exclusiva do Estado no capitalismo, e cuja execução pelo AE implica duas práticas distintas: primeiro, a criação de dispositivos organizacionais que geram, detalham, operacionalizam objetivos gerais; segundo, a imposição, a outros segmentos do AE, de restrições específicas decorrentes dessa

atividade originária de regulação.

O componente regulatório é um atributo da entidade jurídica enquanto elemento subordinado do corpo institucional do Estado, e não de uma atividade específica por ele executada, ainda que seja a única . O caráter regulatório geral da prática estatal decorre diretamente da especificação teórica da noção de poder fiscal do Estado, conforme a expusemos antes. A FORMA ESTADO é exigida no MPC para operar formas de dispêndio não factíveis para os agentes privados. A especificidade que as torna não-factíveis é que são dispêndios onde a aplicação do poder aquisitivo social não guarda uma relação diretamente capitalista com a origem do recurso. Não é consumo privado, levado a efeito por portadores de rendas do trabalho ou lucro capitalista, e orientado para a satisfação de necessidades individuais. Não é investimento capitalista, enquanto capital que se lança a um circuito específico de valorização. Na realidade, o gasto estatal tem por traço fundamental sua natureza realocativa, no sentido de ser a vinculação fonte-uso arbitrária do ponto de vista da lógica do capital. Assim, gastos com força repressiva, justiça ou pesquisa científica são tão realocativas quanto o "welfare state" ou a ajuda e subsídios a empresas estatais deficitárias.

Tudo isso implica dizer que o Estado é uma instituição essencialmente (constitutivamente) reguladora (no sentido de realocativa) qualquer que seja a atividade que execute. Ao se fazer presente na gestão de um dado circuito produtivo , ele não o opera apenas dentro dos moldes de gestão microeconômica, mas a lógica da sua atuação nesse circuito específico está submetida a determinações superiores oriundas de dois aspectos essenciais da dinâmica do Estado capitalista: o conflito fiscal e a articulação regional de interesses. Esses "constraints" que se veiculam através da estrutura formal (EJO) representam, no espaço interno do AE, a presença de um conjunto de metas e prioridades já depuradas e cristalizadas a nível do núcleo de poder, consubstanciadas numa dada política econômica global. É óbvio que a mera formulação de objetivos gerais de PE e planejamento não é, por si só, suficiente para impor a organismos estatais especializados a execução de atividades regulatórias. Essas orientações podem existir em graus extremamente diversificados de consistência,

sistematização e organicidade, e dependem fundamentalmente da possibilidade de harmonização de interesses articulados e representados no AE. Isso significa que, ainda na presença de proposições formais de PE global, a impossibilidade de validação política desses desígnios pode tornar tais objetivos inócuos em relação a organismos específicos, situação na qual sua autonomia, se torna maior, predominando as requisições internas ao seu espaço de atuação.

4.2 - ATIVIDADES DE REGULAÇÃO E CONTROLE

Uma vez separado conceitualmente o componente regulatório, podemos enfrentar a questão da diferenciação precisa entre atividades regulatórias e atividades produtivas.

As atividades regulatórias são aquelas em que o Estado, através dos seus agentes institucionais, interfere com os agentes econômicos privados através de formas não capitalistas, ou seja, fora do padrão de trocas mercantis, não gerando como resultado de sua ação nenhum tipo de mercadoria. Nesse sentido específico, as atividades regulatórias podem ser identificadas com trabalho improdutivo, em contraposição ao trabalho que resulta - como processo global ou como uma etapa apenas do processo - na obtenção de um bem ou serviço. A diferenciação essencial pode ser visualizada se considerarmos que atividade regulatória é aquela que, em sendo eliminada, não compromete os processos produtivos em sua execução concreta, mas apenas retira eventuais interferências externas a ele, liberando-o para operar segundo sua racionalidade própria.

As atividades de regulação e controle, numa primeira aproximação, podem ser pensadas em três grandes categorias:

- atividades de regulação e controle interno ao AE;
- atividades de gestão e controle social;
- atividades de regulação e controle econômico.

a) Atividades de regulação e controle interno

Incluem-se aí as atividades que visam o funcionamento e a reprodução do próprio aparelho de Estado. Envolve funções de:

- recolhimento de receita e fundos públicos;
- planejamento das atividades específicas do Estado, voltadas para a Sociedade Civil, assim como seu acompanhamento;
- administração material do AE.

É bastante problemática, reconheça-se, a delimitação rigorosa dessas atividades, dado o fato de que toda a atuação do Estado envolve administração e planejamento específicos, em todos os níveis. Achamos, porém, que se pode estabelecer uma diferenciação rústica, porém suficiente para nossas finalidades, tomando essas atividades como sendo aquelas que se referem à gestão e controle das demais atividades do AE. Isso separa com certa clareza tais atividades daquelas correlatas que são exigidas para a execução de cada uma das funções específicas que o Estado executa. Correspondem a elas, grosso modo, a órbita do Executivo e dos ministérios, mais organismos de apoio. O destaque dessas atividades atende, primeiro, a requisitos formais. Pretendemos abordar cada segmento de atuação especializada do AE como um complexo operacionalmente autosuficiente, o que é consistente com nossas suposições acerca do caráter agregativo do AE e da tendência de inserção dos seus segmentos especializados em contextos setoriais específicos, (sobre essas noções, veja item 5 à frente). Para tanto, é adequado incluir em cada segmento suas próprias funções de planejamento e administração. Por outro lado, o caráter juridicamente centralizado do AE, e principalmente o fato de que o processo de captação e disposição da receita fiscal está localizado nessa órbita central da administração estatal, torna necessário separá-la, por força mesma das nossas preocupações teóricas com essas categorias. Finalmente, alguns dos argumentos desenvolvidos no item 5 ficam facilitados pela separação das atividades de regulação e controle centrais, enquanto as setoriais ficam consideradas como incluídas nas atividades específicas que serão descritas nos outros grupamentos.

b) Atividades de regulação e controle social

Referem-se à manutenção da ordem capitalista segundo a formulação jurídica pertinente ao MPC, ou seja, essencialmente ligada aos problemas da preservação da propriedade privada e da relação salarial no sistema. Implica Forças Armadas e todas as formas de policiamento, a Justiça, assim como todas as atividades que são usualmente descritas sob a rubrica de "políticas de bem estar", ou seja, formas de gasto público que visam minorar, seletiva e controladamente, efeitos decorrentes do padrão de distribuição de renda.

A análise tradicional costuma chamar algumas dessas atividades de "produção de bens públicos". Deve-se apenas registrar tal artificialidade como mera tentativa desajeitada de fetichização. Seu conteúdo ideológico é por demais claro para merecer comentário. Voltaremos a essa questão em outro contexto, quando tratarmos das atividades produtivas.

c) Atividades de regulação e controle econômico

Essas atividades podem ser enquadradas em dois grupos elementares, diferenciados pelo nível de interferência exercida pelo Estado sobre a economia.

- Formas de contingenciamento e restrição ad hoc de montantes físicos de produção e de consumo; imposição de tetos e tabelamentos para preços; controle de mercados e normas de qualidade.

Queremos nos referir aqui àquelas formas de intervenção direta, pela fixação, por parte do Estado, de valores, quantidades e critérios que imponham à atividade econômica privada restrições que não decorreriam da operação do mercado na ausência do Estado.

- Uma segunda categoria de atividades de controle e regulação seria composta das que se apoiam na interferência do Estado no sistema de preços relativos da economia. Trata-se, agora, não da imposição ad hoc de normas, valores e quantidades, mas de uma interferência que poderíamos chamar de passiva ou indireta. Ela pode se dar por diversas formas, das quais destacam-se as seguintes:

- . uso da manipulação da carga fiscal, de forma discriminada, como instrumento de alteração de preços relativos na Economia, o que é possível dada a existência de uma carga fiscal expressiva sobre o produto do capital e sobre as rendas. Por meio da diferenciação de alíquotas, isenção parcial ou total, o Estado altera, em última instância, os preços relativos, e portanto interfere na orientação da inversão privada e do consumo;
- . pelo uso do poder que o Estado possa ter de se apropriar de uma parcela do excedente sob a forma de poupança financeira, pode criar condições que lhe permitam interferir nos preços relativos, através do uso do crédito e da intermediação comercial com funções reguladoras.

Nesse esquema simples de três tipos de atividades de regulação, deixamos intencionalmente de fora a regulação e controle de moeda, por se tratar de órbita especial de ação estatal, com injunções especiais no que se refere ao conjunto do gasto público. Ela será tratada brevemente após a apresentação de todos os tipos de atividades.

4.2.1 - Atividades de Regulação e Controle e o Gasto Público

O primeiro aspecto relevante na vinculação das atividades de regulação com o gasto público reside em que, pela sua própria natureza, elas não têm possibilidade de gerar os recursos necessários:

- à sua própria sobrevivência e reprodução, isto é, ao financiamento de seus gastos correntes e da inversão que o instrumento a operar;
- à própria execução de suas funções, isto é, os recursos financeiros que são o instrumento por excelência de sua atuação no moderno Estado capitalista.

Muito pelo contrário, quanto mais "produzem", em geral, maior a drenagem de recursos fiscais que impõem.

Uma questão importante é saber qual o tipo de gasto público que estas atividades envolvem, e como se comporta esse gasto perante

a evolução histórica e a expansão de cada uma das modalidades de atividade.

As atividades de regulação e controle, em geral, envolvem um volume de gasto cujo crescimento é vegetativo, expandindo-se na medida direta do crescimento global da máquina estatal. O Estado é capaz de variar e diversificar, numa faixa bastante ampla, suas atividades de regulação sem que necessariamente o volume de gasto efetivamente envolvido cresça na mesma proporção.

Essa última afirmação, porém, é verdade apenas numa primeira aproximação. Na realidade, essa constatação vale para algumas formas, digamos "primitivas" ou "elementares" de regulação e controle. À medida que o Estado evolui para formas mais sofisticadas, altera-se a natureza da relação entre essas atividades e o gasto público. Queremos dizer que, com exceção da atividade de gestão interna ao AE, para as outras modalidades existem alternativas de ação para o Estado, que são diferenciadas no sentido (que é para nós importante) do volume de recursos globais nelas envolvidos, ainda que se mantenha a regularidade nos gastos vegetativos de manutenção. Quer-se dizer com isso que tanto para regulação e controle social como para regulação econômica o Estado pode adotar formas menos flexíveis, e que implicam menor volume de gasto, ou pode sofisticar essas formas de regulação, aumentar sua abrangência e poder de interferência, mas sempre sob a condição essencial de expandir a drenagem fiscal para o financiamento da expansão dessa atividade. Essa carga adicional rebate sobre o volume global da carga fiscal, o qual deve ser negociado dentro de um contexto de conflito fiscal. No caso da regulação social, o Estado pode pôr em prática atividades de custo fiscal relativamente baixo, na medida em que opte pelas alternativas de cunho repressivo, através das forças armadas e do sistema de Justiça. À medida que o Estado queira sofisticar e atenuar o grau repressivo desse controle, inevitavelmente terá uma contrapartida necessária na forma de drenagem fiscal adicional. É o caso da passagem de políticas repressivas para políticas de bem estar, onde o Estado deve ser capaz de prover fundos fiscais e compulsórios que suportem a conversão.

Da mesma forma, a regulação econômica do Estado pode, numa forma mais "pura", lançar mão apenas do aparato burocrático estatal,

que lhe permite essencialmente a intervenção ad hoc (contingenciamento e fixação de preços) e o uso da sua "não-receita", isto é, a diferenciação já citada da carga fiscal. No entanto, se o Estado quiser sofisticar e flexibilizar esse controle, no marco do MPC, isso só é possível por um volume adicional de drenagem fiscal, pela apropriação dinâmica de parcela do excedente em forma de fundos financeiros, pelo uso dos quais pode o Estado interferir na atividade privada via crédito e política de compras em grande escala, com fins de regulação. Isso não impede que, em momentos de crise, o essencial do controle volte a repousar sobre formas "puras", notadamente quando a crise rebate sobre o crescimento da receita fiscal e compromete o financiamento das políticas alocativas de regime e controle. Por outro lado, notadamente nos chamados países em desenvolvimento, o freqüente desequilíbrio da estrutura industrial e a necessidade de altas taxas de crescimento geram também a progressiva transição (como tendência) das formas "puras" para formas alocativas de regulação e controle econômico.

Nos dois sentidos (social e econômico) pode surgir efetiva pressão de drenagem fiscal via geração de fundos financeiros estatais, detonando um processo altamente contraditório entre capital e Estado no que se refere à dominância na órbita financeira.

Em suma, queremos chamar a atenção para o fato essencial de que, embora numa primeira análise o AE tenha uma ampla flexibilidade de modificação e diversificação dos seus instrumentos de controle, as tendências da evolução das sociedades capitalistas modernas induzem a um salto qualitativo na natureza dessas atividades, elevando acentuadamente o comprometimento de receita fiscal a elas relacionado. Acentue-se o fato adicional de que essas atividades são, por excelência, casos daquilo que chamamos de "fluxos abertos de gasto", já que não lhe é dado, por nenhuma forma, gerar recursos para seu próprio financiamento.

4.2.2. Controle e regulação de moeda

Ultrapassa os limites deste trabalho a discussão mais ampla dos problemas de gestão monetária. No entanto, são pertinentes algumas observações acerca da emissão monetária como forma de financiamento do gasto público, relacionando-a particularmente a algumas questões discutidas aqui.

Retomando a argumentação apresentada acima, lá colocávamos que o conflito fiscal se expressa no impulso à rejeição, por cada agente econômico, de qualquer variação positiva da carga fiscal e, do outro lado, a maximização do retorno obtido pelo mesmo agente via dispêndio fiscal é visada na sua participação no processo de disposição do gasto público. O resultado líquido desse conflito é a pressão dinâmica sobre o equilíbrio fiscal, no sentido da dificuldade à manutenção das fontes de financiamento dos diversos tipos de gasto. A esta questão nuclear tratamos, depois, de agregar outro aspecto, que se refere, já diretamente, à problemática da descentralização do AE. Os organismos públicos autonomizados são, por excelência, ligados à efetivação do gasto público. Pareceria talvez inadequado, para refletir sobre eles, trazer à consideração a questão da geração de recursos. No entanto, não se trata simplesmente de considerar se, dados montantes maiores ou menores de receita fiscal, o gasto possível é X, e daí pensar o rateio, entre os agentes de dispêndio, do disponível. A arrecadação fiscal tem possibilidade limitada de crescer, além de um certo ponto, como receita livre ou geral à disposição do Estado. A todo instante, ao Estado se coloca a alternativa de vincular dispêndios menos "públicos" a impostos igualmente seletivos. É esta vinculação de receitas fiscais que concede um "fôlego adicional" ao potencial de geração de receita fiscal (vide acima, pág. 76). O nível de vinculação pode ser tomado como medida do grau de autonomia do Estado como um todo; é também um indicador de um certo padrão de conflito fiscal, que evolui para o enrijecimento da estrutura de fontes e usos da receita fiscal, subtraindo-a das formas mais flexíveis de gerenciamento dos fluxos, atributo dos chamados sistemas democráticos.

Admitido um contexto de descentralização e vinculação de receitas, o ponto essencial, a nosso ver, é que, à medida que o AE

crece e se diversifica, deixa de existir uma decisão central sobre o gasto público.

Ele se resolve, necessariamente, na operação e nas decisões dos diversos centros setoriais autônomos. Num certo sentido, a implantação da decisão central pode, neste caso, significar a negação do próprio gasto, que se efetiva nesta dimensão na medida em que os segmentos estatais tenham aquela autonomia decisória. Decorre deste argumento que, neste caso, o gasto público deixa de funcionar no conceito de caixa única, e passa a se constituir de um agrupamento de fluxos mutuamente autonomizados devido a critérios de vinculação de receitas que expressam a condensação de interesses vigentes naquele momento; o caráter estanque, de vasos não-comunicantes, que se implanta, cria a possibilidade da existência de um resíduo, desequilíbrio, devido à não compensação interna de déficits e superávits setoriais, o que conduz ao déficit público global com tendência permanente da dinâmica das finanças públicas. Estamos apontando aqui para uma questão importante na consideração dos problemas recentes de déficit público brasileiro: a segmentação gerada pela dualidade descentralização/vinculação conduz ao déficit fiscal - e a emissão compensatória de moeda - sem que necessariamente a consolidação dos balanços estatais configure efetivamente tal déficit. A presença de grandes orçamentos autonomizados na conformação do AE é condição adequada para que isto venha a ocorrer.

4.3 - ATIVIDADES DE PRODUÇÃO DE BENS E SERVIÇOS

O espaço 2, contido em nosso gráfico, é fundamentado pelas noções descritas no item 4.2 acima, relativas à atividade produtiva do Estado. Permitimo-nos recolocar aqui, de forma explícita, a suposição básica que lá delineamos:

- Na evolução do capitalismo, sempre se cria dinamicamente uma demanda social por produtos e serviços que não necessariamente apresentam condições adequadas à sua apropriação pelos circuitos de valorização do capital. Isso cria a possibilidade e a necessidade de que o AE assuma a produção de bens e serviços homoganeamente incluídos no mesmo espaço em que se dá a produção privada de mercadorias.

Naquela ocasião, referimo-nos à necessidade de aprofundar essas idéias. Disso trataremos agora.

De um ponto de vista estritamente técnico, uma organização produtiva, tomada no seu mais amplo sentido, como a reunião de indivíduos em torno da execução organizada de um processo produtivo socialmente necessário, tem como condições de existência:

- o grupo especializado de indivíduos deve contar com o suprimento de recursos econômicos necessários à sua sobrevivência e à alimentação do processo produtivo;
- deve produzir-se, a nível da sociedade como um todo, uma diretriz capaz de indicar à organização produtiva os níveis de produção socialmente desejados.

Chamar-se-á a um tal processo de produção assim concebido de "produção em fluxo aberto de gasto": a sociedade supre recursos à produção na medida direta da quantidade de produto que ela julga necessário ser produzido, conforme um processo qualquer (não vem ao caso, para nós) comunitário de identificação e interpretação das necessidades coletivas.

Os traços essenciais desse hipotético processo produtivo são: primeiro, uma vez supridas as condições apontadas, ele prescinde logicamente da existência de um preço para o produto obtido; segundo, e relacionado ao anterior, a reprodução desse processo produtivo depende de fatores externos a ele.

Essa não é uma forma de organização produtiva capitalista.

No entanto, é uma forma de produção possível e necessária no modo de produção capitalista. Para sua existência, exige-se a presença de uma entidade capaz de suprir as condições mínimas apontadas: recursos e critérios. No MPC, essa entidade, capaz de viabilizar a "produção em fluxo aberto de gasto", é o Estado.

Completaremos o quadro contrapondo à noção descrita acima, uma outra que chamaremos, para marcar bem os contrastes, de "produção em circuito fechado". Vejamos o que isso pode significar.

A apropriação privada dos meios de produção e a exploração do trabalho assalariado constituem a base para a conformação do processo de reprodução ampliada do capital. A noção de reprodução ampliada do capital corresponde à ideia de circuito de valorização do capital: implica em que a reprodução do processo produtivo se dá pela reconversão necessária da mercadoria em capital-dinheiro, como condição lógica para a existência do processo. Para poder reproduzir-se de forma ampliada, ou seja, para poder valorizar-se, o capital está submetido à restrição de produzir mercadorias, ou seja, passar pela forma-mercadoria e enfrentar o problema da sua realização no mercado como condição necessária para a preservação do circuito de valorização.

Esse o sentido que será dado ao conceito de processo produtivo "em circuito fechado". A importância desse canhestro exercício conceitual é apenas sugerir de onde parte a seguinte diferenciação, que coloco em posição fundamental no meu raciocínio: a forma-mercadoria - produto possível do capital - é uma condição superior que caracteriza parte do universo de produtos socialmente necessários. Ou seja, em um dado momento, o conjunto de bens e serviços que a sociedade exige para sua produção é maior do que o conjunto desses mesmos bens e serviços que reúne as condições para se inserir no processo de reprodução na sua forma-mercadoria.

De fato, a condição básica para que se realize o circuito de reprodução e valorização do capital é que o capital expresse sua forma-mercadoria sobre produtos que apresentem condições de realização no mercado. No capitalismo, dada a separação entre proprietários e não-proprietários dos meios de produção e a forma peculiar da re-

lação que os faz interagir (a relação salarial), a produção de qualquer bem ou serviço só pode se dar pelo capital quando ela preenche as condições para existir como mercadoria, isto é, deve ser possível o "fechamento do circuito reprodutivo" do capital, consubstanciado na formação e estabilização de uma rentabilidade esperada mínima, a longo prazo, pela inversão naquele circuito, para o capital.

Os espaços de valorização do capital se expandem pela inclusão progressiva de mercadorias, orientada pela perspectiva de rentabilidade e, portanto, implicam sempre um processo seletivo a cada etapa, configurando frentes de acumulação dinâmicas, áreas onde o capital se instala, lado a lado com áreas onde ele se omite. Essa expansão dos espaços de valorização do capital tem como contrapartida - exatamente pelo seu caráter excludente de inversão em áreas selecionadas - o surgimento de carências no conjunto do processo de reprodução social, que entravam a própria reprodução ampliada do capital. A cada momento, portanto, ao concentrar a inversão em áreas de maior rentabilidade, o capital cria e recria a necessidade da ação estatal na produção daqueles bens e serviços que não produz. Essa necessidade se deriva dinamicamente do processo histórico de conformação do espaço das mercadorias: a existência da demanda social por um dado bem ou serviço, sem que se criem as condições relativas para que ele seja incorporado aos circuitos de valorização, conduz à sua apropriação pelo Estado.

Deriva desse raciocínio a importante conclusão de que o Estado historicamente se insere na atividade produtiva de uma forma que, no essencial, tende a apresentar o padrão descrito anteriormente como de "fluxo aberto", apropriando-se de recursos da sociedade e produzindo bens e serviços para os quais não consegue formar um preço que possa dar conta do financiamento e expansão da sua própria produção. Nessa situação, não se estabelece vínculo entre realização da produção e reprodução do processo produtivo, o qual é condição de existência do circuito de reprodução ampliada do capital.

Nessas proposições, as noções de "circuito fechado" e "fluxo aberto" foram apresentadas numa forma "pura", extremada, sugerindo uma nítida polarização na atribuição das mercadorias aos circuitos

de valorização do capital, e das não-mercadorias à produção estatal. Há, no entanto, que relativizar essas noções. Na realidade, é obvio que a produção estatal se estende a bens e serviços localizáveis no universo das mercadorias. Além disso - e aqui reside o aspecto mais importante - o próprio espaço das mercadorias, quando pensado do ponto de vista das alternativas concretas de inversão capitalista, é uma parcela cambiante e fluida do rol de bens e serviços socialmente necessários.

4.3.1 - A separação Estado versus Capital privado nas atividades produtivas: complementariedade contraditória

Quando postulamos que esta divisão do espaço dos processos produtivos é historicamente determinada pela concorrência intercapi- talista e sua relação de complementariedade com o Estado, apontamos necessariamente para um problema central em nossa análise: em nossa suposição geral, tal como está formulada, não há qualquer indicação no que tange aos determinantes que agem sobre o movimento de linha entre os espaços 2.1 e 2.2 do nosso gráfico. Ou seja: que fatores podem levar a que a participação do Estado na produção do rol de bens e serviços socialmente necessários venha a se alterar? Que fatores podem levar à transferência de processos produtivos das mãos do Esta- do para o capital e vice-versa? Por enquanto, tudo o que podemos dar são algumas indicações iniciais. No que se refere a novas demandas criadas pelo processo de acumulação, a questão parece depender (en- quanto estivermos no marco do MPC) do grau de harmonia e homogenei- dade do próprio processo de acumulação capitalista, no que tange à integração da estrutura industrial em si mesma e dela com o setor serviços e a produção de matérias-primas. O Estado será chamado a as- sumir, à medida que esta dinâmica apresente desequilíbrios e se crie a necessidade que leva à ocupação complementar do Estado.

No que se refere à ocupação de áreas de atividades já exis- tentes, há dois aspectos importantes a considerar: primeiro, que a ocupação de determinados processos produtivos pelo Estado, sua conso- lidação e viabilização econômica pode tornar a sua absorção pelo se- tor privado, no momento seguinte, uma opção atraente do ponto de vis- ta das possibilidades de inversão; segundo, que, se para um dado pro-

duto não se viabiliza o "fechamento" do circuito de valorização pelas condições de mercado, isso não significa que o produto só possa ser produzido pelo Estado. Este pode operar o "fechamento artificial do circuito", pela conformação da demanda pelo produto via gasto público, o que permite formar seu preço nos moldes capitalistas, ou seja, dar a ele a estabilidade mínima requerida pelo capital. Queremos dizer com isso que o Estado, pelo seu poder de disposição sobre montantes expressivos do dispêndio agregado, dá a condição de mercadoria a produtos que, sem a participação do Estado como demandante, só poderia ser obtido pelo Estado como produtor. Essa possibilidade é de enorme importância em nosso esquema analítico, na medida em que compõe um certo tipo de fluxo aberto de gasto muito peculiar: é aberto do ponto de vista do Estado, mas se acopla, pelo lado da efetivação do dispêndio, com circuitos fechados privados que, muito frequentemente, são estruturalmente dependentes desse tipo de demanda estatal, a ponto de se poder afirmar que são necessariamente parte integrante do fluxo de gasto, já que:

- o Estado, para obter o produto, depende do agente privado produtor;
- o agente privado, para encontrar demanda pelo seu produto, depende do Estado como único agente social capaz de assumir essa posição.

De qualquer forma, o espaço das não-mercadorias é, em última instância, um espaço estatal, no sentido de que é exclusiva do Estado a possibilidade de decidir sobre a forma que vai adotar para organizar a produção de cada um desses bens.

No que se refere, finalmente, à ocupação das "áreas privadas" pelo Estado, esta se dá fundamentalmente pela evolução de certos processos produtivos a uma posição desfavorável no rol de opções de inversão que se abre, em cada etapa, ao capital. A própria retração das taxas de inversão relativas num dado processo produtivo, indício do deslocamento do capital para outros circuitos, pode reproduzir a condição originária de carência de oferta, a qual, dependendo da natureza do produto envolvido e da sua funcionalidade para o processo de acumulação e de reprodução da sociedade capitalista (incluindo-se aspectos do próprio controle social) pode levar o Estado a assumir sua produção.

Essas considerações ressaltam aspectos da complementariedade entre Estado e capital privado. No entanto, a forma de ajustamento dessa fronteira entre o público e o privado apresenta também aspectos contraditórios, que compete indicar aqui. Vamos considerar, particularmente, o que ocorre com a expansão e diferenciação das atividades do Estado 'vis-a-vis' o setor privado.

Uma questão extremamente relevante refere-se à existência ou não de razões para que o Estado tenda a se orientar sempre no sentido de "fechar o circuito" (autonomizar) processos produtivos de bens e serviços pelos quais responde. Do ponto de vista da racionalidade administrativa, parece haver razões que indiquem que o fechamento do circuito simplifique a administração e o planejamento de uma dada atividade do Estado, já que autonomiza e dá racionalidade local e específica para a gestão daquele circuito produtivo, desvinculando-o das demandas fiscais, e principalmente tornando-o financiado de uma forma não fiscal, o que pode representar atenuação de conflitos.

A opção pela evolução no sentido da autonomização dos circuitos parece depender da possibilidade concreta da aceitação do "preço" ou tarifa, no quadro das negociações que comandam a disposição do gasto público. É essencial distinguir entre a possibilidade do Estado impor socialmente o "preço" e a possibilidade do capital encontrar esse preço na forma usual de produção privada para o mercado, que viabiliza a inversão. Por aí se manifesta o fato de que num primeiro momento, a produção em circuito fechado pelo Estado atende a uma necessidade social daquele produto; o preço é formado sem que necessariamente implique remuneração positiva do "capital" investido, e o Estado arca com o custo decorrente dessa inversão, cumprindo uma tarefa social ao antecipar a produção do bem em questão.

O fechamento do circuito pelo Estado é, portanto, uma "simulação formal" do padrão de circuito de valorização. Isso porque, embora tenha o padrão formal de relação "custo-preço", não tem o quadro de determinações que caracteriza o processo de reprodução ampliada do capital: busca do lucro, processo de acumulação logicamente articulado através da realização da mercadoria a preço de mercado.

É óbvio, também, que o processo de fechamento de circuito apresenta limites decorrentes não só da natureza da atividade, como do contexto particular das articulações de interesses que presidem ao controle político do Estado. Assim, mesmo que admitamos a existência de forte impulso à autonomização - pensada sob a forma de fechamento de circuito - tais limites se recolocam constantemente, mantendo uma parcela expressiva dos processos produtivos estatais em formas não-autônomas de financiamento.

Nesse contexto, podemos supor que, do ponto de vista do Estado, os processos produtivos sob seu domínio podem ser alinhados em um rol, por ordem crescente de "facilidade de fechamento de circuito", consideradas as referidas limitações que se impõe a esse movimento. Por outro lado, do ponto de vista do capital privado, podemos supor que esses mesmos processos possam ser também, em um outro rol - a já conhecida apresentação keynesiana dos manuais - ordenados pela rentabilidade esperada (eficiência marginal do capital) que cada produto apresenta no contexto das avaliações da inversão capitalista. Essa ordenação permite estabelecer, pela consideração do impulso a investir naquele instante, o que seja público ou privado no sentido que já sugerimos antes, ou seja, pela identificação dos produtos que podem ser apropriados por um circuito de valorização. A comparação entre essas duas listas permite apontar a natureza e o grau de conflito que, do ponto de vista estrito das perspectivas de rentabilidade, se estabelece entre o capital e a função produtiva estatal. Ou seja, a cada momento, o referido rol das possibilidades de fechamento de circuito das produções estatais guarda estreita relação com o rol dessas atividades do ponto de vista do interesse da inversão privada em dele se apropriar. Dadas as premissas expostas, os processos produtivos que, a cada momento, apresentam possibilidade de fechamento de circuito sob controle do Estado, representam na realidade uma zona de atrito potencial entre Estado e setor privado; isto ocorre não só pela evolução de processos produtivos anteriormente "abertos", como pela expansão dos "capitais" estatais aplicados nos circuitos fechados autônomos, muitas vezes avançando sobre atividades que são complementares às suas áreas de atuação, mas para os quais o capital privado se habilita.

Em suma, queremos sugerir que a tendência ao fechamento do circuito, seja nas funções já exercidas, seja nas novas frentes de inversão que se abrem na Economia, embora seja conveniente ao Estado do ponto de vista da eficiência técnico-operacional e do financiamento, conflita com o interesse do capital privado, na área de interesse estabelecida pela linha 2.1 e 2.2. A questão recente da discussão sobre estatização da Economia guarda estreita correlação com essas duas possíveis estruturas de rentabilidade, a potencial e a efetiva.

A expansão, diversificação e sofisticação do Estado moderno representam para o capital um crescente potencial de conformação de mercadorias que, sem a existência desse Estado, não seriam conformadas. O gasto estatal, e principalmente o poder, desenvolvido progressivamente pelo Estado, de gerar novas cargas fiscais, pode significar para o capital alternativas ampliadas de inversão em condições de estabilidade e segurança no que se refere a perspectivas de rentabilidade. Isso se coloca também de um ponto de vista histórico. Órbitas produtivas que no passado não constituíam áreas de interesse para a inversão privada, à medida que sejam tomadas e beneficiadas pelo Estado, podem no momento seguinte se tornar esferas de interesse para a inversão privada.

Dados esses fatores, o impulso estatal para fechar circuitos "rema contra" os interesses do capital privado na sua interface com o "capital" estatal. Parece ser possível, portanto, generalizar que, do ponto de vista do capital, o Estado deve funcionar como um agente pioneiro, no sentido do desbravamento de fronteiras de acumulação, organizando áreas de inversão que posteriormente sejam passadas ao capital.

Finalmente, cabe ressaltar que o avanço do processo de acumulação, combinado à própria ação do Estado, que, em caráter complementar, faz avançar a produção em setores originariamente inviáveis para o capital, conduz a um ponto onde a privatização dos setores ocupados pelo Estado, ou a simples inversão privada associada ao Estado, neles realizada, pode passar a representar alternativa viável para a expansão dos circuitos de valorização. Nesse sentido, devem

ser compreendidas as propostas oferecidas, por exemplo, por O'Connor⁽⁸¹⁾ e por Agliettá⁽⁸²⁾, que prevêem ser a produção privada de bens de consumo social o que irá propiciar uma nova frente de expansão para o capitalismo a partir da crise atual.

4.3.2 - O conceito de investimento público

Quando propusemos os conceitos de circuito fechado em contraposição ao de fluxo aberto, estamos obviamente orientando a reflexão para a questão dos padrões de financiamento das atividades produtivas, o que deriva por sua vez da nossa preocupação em aprofundar a noção de gasto público como processo dinâmico. Nesse sentido, é relevante abordar um problema referente às formas de dispêndio público: vários autores (p.ex., Bresser Pereira e Fernando Resende) têm levantado problemas pertinentes no que se refere ao uso precipitado do conceito de investimento para referir certos tipos de dispêndio.

O Estado gasta, na produção pelo setor privado, ou compra no exterior de equipamentos, e em edificações, e isto é em geral denominado investimento apenas porque se trata de aquisição de produtos de longa duração econômica, não sendo consumidos a curto prazo. No entanto, essa durabilidade, embora condição necessária para caracterizar o gasto de investimento, não é suficiente. Do ponto de vista do processo de acumulação privado, só é investimento aquilo que é produzido/comprado com vistas a incrementar a capacidade de produção, sendo a própria decisão de gasto tomada em função do ganho previsto que o equipamento irá agregar ao circuito, seja em aumento de capacidade, seja em maior produtividade. Tal conceito de investimento só se aplica às funções públicas onde, de alguma forma, o fechamento de circuito se realiza, pois essa é a única forma pela qual o gasto de inversão se realiza na plenitude do seu sentido, como investimento. Nas funções públicas em que o circuito é aberto, a "inversão" na realidade é quase um gasto corrente, pois não irá reduzir custos ou aumentar receita, embora em geral eleve a capacidade de produção do setor. Por outro lado, a "inversão" implica quase sempre acréscimos mais que proporcionais no gasto corrente, já que para se colocar o equipamento em fase de produção, há que aumentar o quadro de pessoal e tam-

bem outros gastos (p.ex., escolas, cadeias, hospitais, creches, tribunais, estradas vicinais, urbanização etc.). Ou seja, o custo se dá num certo nível - depende da receita fiscal global do Estado - mas o "retorno" da "inversão" é socialmente difundido. Não há reflexo necessário na receita fiscal, nos momentos seguintes, que configure tal retorno.

Embora não aprofundemos esses breves comentários, eles são a nosso ver suficientes para sugerir um passo adicional na nossa análise dos processos produtivos estatais. Quando o Estado opera um processo produtivo em fluxo aberto típico, plenamente caracterizado (não há qualquer tipo de preço cobrado pelo usufruto do bem) o que se chama usualmente gastos de investimento, representa, na realidade, do ponto de vista do gasto público, um acréscimo de gasto corrente sem qualquer compensação imediata de receita. Ele é num primeiro momento um gasto em instalações e capital fixo. No momento seguinte, conduz a gastos de receita fiscal associados a esse setor específico elevado para um patamar superior, dada a incorporação de gastos correntes e de manutenção provocados pelo "investimento".

Já quando enfocamos as formas de processo produtivo estatal que se aproximam do circuito fechado, assume extrema relevância a composição do gasto em termos de gasto corrente e investimento. Na realidade, podemos conceituar claramente o caso típico de "processo produtivo estatal em circuito fechado" como sendo aquele em que ao organismo estatal é dado constituir preço (ou tarifa) capaz de dar conta do financiamento inclusive da sua formação bruta de capital fixo. Entre o nosso tipo característico de "fluxo aberto" descrito acima, e este que agora referimos (os dois casos extremos) ocorre uma multiplicidade de casos intermediários, que configuram graus diferenciados de autonomia. Entendemos que esse critério de caracterização do "circuito fechado" identifica-se plenamente com a noção apresentada por Conceição Tavares (citada por Sulamis Dain) referindo-se à problemática da autonomia das EE: ela propõe como central o conceito de "autonomia de capital" das empresas estatais.

4.3.3 - Tipos básicos de processos produtivos estatais

Como já foi referido, há uma graduação contínua entre os extre-

mos da tipologia que pode ser obtida em nosso enfoque. Procuraremos aqui destacar apenas alguns pontos básicos dessa graduação, no sentido de ilustrar a argumentação proposta.

- Produção em "fluxo aberto de gasto"

Num extremo, que seria o mais "estatizado", o Estado produziria um bem ou serviço em circuito aberto, ou seja, o financiamento do processo produtivo se dá pela receita fiscal e o uso ou consumo do produto não cria recursos para realimentá-lo, em geral porque é gratuito. Dito de outra forma, não há qualquer vinculação entre qualquer forma de realização monetária do resultado da produção e o seu refinanciamento. Qualquer expansão da produção implica drenagem fiscal adicional em montante proporcional à variação do produto. Nesse caso extremo estamos supondo que a produção é realizada integralmente pelo Estado, sendo todo o equipamento físico e o pessoal envolvido pertencente ao Estado.

É possível ainda uma segunda alternativa básica de produção em circuito aberto: a possibilidade, já discutida acima, de que o Estado forme a demanda para a produção de um dado bem pelo setor privado. Nesse caso, o setor privado se defronta com o Estado, este na condição de único agente da economia capaz de viabilizar a produção privada do bem em questão. Ainda nesse caso o financiamento da produção é receita fiscal, o consumo é gratuito e a produção se dá pela inserção de um circuito de valorização no fluxo aberto de gasto de receita fiscal, apoiado no preço formado pelo Estado como demandante. A imagem de circuitos de valorização de capital integrado a fluxos abertos de gasto público admite inúmeras variantes que dão conta das diversas formas pelas quais o capital se agrega aos fluxos de gasto público.

- Produção em circuito fechado

A possibilidade de "fechar" o fluxo de produção depende, para o Estado, das características do produto em questão. Isso significa que o Estado de alguma forma pode condicionar o usufruto do produto em questão ao pagamento de um certo "preço", que guarde correspondência com uma dimensão unitária do produto, e que portanto per-

mita a vinculação do financiamento da produção à realização monetária da unidade de produto, fundando então a possibilidade da autonomização do circuito de reprodução daquela atividade produtiva.

Na gradação contínua possível, podemos destacar duas situações-padrão que se revestem de grande importância.

. produção em circuito fechado dependente

Trata-se dos processos produtivos nos quais, embora sendo capaz de articular um preço ou tarifa para o produto, fatores variados, todos decorrentes das requisições e limites que o caráter complementar do Estado lhe impõe, levam a que os preços e tarifas gerados tenham apenas possibilidade de responder pelo gasto corrente do processo produtivo em questão. Nessa situação, o investimento deve ser suprido via drenagem de recursos fiscais externos ao próprio espaço de atuação do organismo.

. produção em circuito fechado autônomo

A essa altura, pouco há a acrescentar ao que já foi dito acerca desse conceito. Refere-se àqueles organismos do Estado que, além da possibilidade de formar preço para seu produto, podem fazê-lo dentro do que poderíamos chamar da mais fiel reprodução do padrão privado de atuação. Seu potencial de autofinanciamento permite, dado um conjunto complexo de fatores, a viabilização de seus programas de investimento sem recorrência estrutural a fontes externas de recursos.

4.3.4 - As atividades produtivas e o gasto público

A relação das atividades produtivas estatais com o gasto público deve ser abordada sob dois pontos de vista: primeiro, pela ótica da organização produtiva isolada, conforme o grau de fechamento de circuito que o caracterize; segundo, enfocando as relações políticas e econômicas em que está inserida a atividade produtiva, notadamente suas relações com o setor privado.

No caso das atividades de regulação e controle, o financiamento se dá, como vimos, por meios estritamente fiscais, implicando elevado grau de dependência. No caso das atividades produtivas, temos já que considerar com cuidado a composição dos recursos disponíveis para seu financiamento. Nesse sentido, julgamos essencial considerar o "potencial de geração de recursos próprios" típico de cada organização produtiva, o que pode abrir algumas alternativas para se pensar a questão da autonomia.

Visto dessa forma, o potencial de geração de recursos depende de como se compõe o conjunto dos recursos passíveis de apropriação para a atividade específica, num dado momento, segundo o grau de determinação que a própria organização produtiva possa ter sobre eles. Pensando nessa ótica, podemos ter:

- recursos dependentes de sua própria eficiência perante seu mercado, quando o circuito é fechado e seus preços são por ele determinados;
- recursos independentes de sua eficiência operacional, mas dependentes, em parte, da sua "eficiência" política, ou seja, da sua inserção no contexto do poder, para interferir no processo de disposição das receitas fiscais "livres". Essa situação ocorre:
 - . quando os preços são administrados;
 - . quando os recursos são definidos a cada período, via elaboração orçamentária centralizada;
 - . pelo acesso a repasses extraordinários, de origem fiscal.
- recursos totalmente independentes da sua prática operacional e política (essa última, pelo menos no curto prazo) quando os recursos são originários de receitas fiscais vinculadas, caso em que eles são essencialmente dependentes do comportamento das bases tributárias de que se originam, dados os parâmetros fiscais legais.

Essa formulação deixa claro que, dado um certo grau de "fechamento de circuito" que caracterize uma dada organização produtiva num certo momento, pode ser elevada a sua dependência das tramitações políticas implícitas no já referido processo de disposição do gasto público. Por outro lado, cabe ressaltar que, mesmo no

caso em que o organismo opere em "circuito fechado autônomo", apoiado em financiamento da primeira forma listada acima, sua subordinação, em última instância, ao poder centralizado do Estado é sempre uma possibilidade aberta para que ele seja conduzido a outras formas de financiamento (dos tipos 2 e 3), já que o AE pode, entre outras coisas, por exemplo, tomar a si a formação dos preços dos circuitos fechados, "cortando", dessa forma, num ponto vital, a sua autonomia.

Do ponto de vista da relação de determinação com o gasto, essas diversas esferas produtivas apresentam graus diferenciados de dependência. A pressão no sentido de expansão ou redução de fluxos de gasto produtivo deriva essencialmente de duas fontes: da demanda social que é atendida pela produção, e das constelações de interesses privados que possam estar articulados em torno do processo produtivo em foco. Isto é, os interesses privados ligados, como circuitos de valorização dependentes, ao fluxo principal de gasto, junto à demanda privada e social pelo produto em si, exercem através do sistema de disposição do gasto público, pressões diferenciadas sobre as origens, as fontes de receita que financiam esses gastos. Essas pressões tentam, no seu processo de luta, consolidar e vincular fluxos de receita, de preferência dinâmicos, à esfera de gasto que lhes interessa. Assim, em geral, cada serviço ou bem produzido pelo Estado apresenta dois tipos de beneficiários, muitas vezes extremamente diferenciados socialmente: os que consomem o produto e aqueles que de alguma forma estão ligados à produção dele. Isso é especialmente importante no segundo caso de fluxo aberto que definimos acima.

Fica claro, a partir daí, que o grau de rigidez de cada fluxo de receita, sua estabilidade e taxa de expansão dependem fundamentalmente do poder que tenham os grupos, ou setores sociais diretamente interessados, de inserir suas prioridades no processo de decisão sobre a disposição do gasto público. Vale notar que, muitas vezes, um produto cujo consumo é essencialmente social e de benefício para as classes de baixa renda, pode ter um poderoso impulso pelo tipo de interesse privado ligado à sua produção.

Do ponto de vista da geração de receita, parece caber para o espaço 2 do nosso gráfico a mesma observação feita acerca dos pa-

drões de financiamento das atividades de controle e regulação. O restrito uso da receita fiscal convencional significa espaço limitado de expansão dos diversos fluxos produtivos estatais. À medida que o Estado seja capaz, por consenso ou força, de drenar uma parcela da poupança financeira e se apropriar do seu uso, pode expandir significativamente seu poder de gasto, notadamente no que se refere à formação bruta de capital fixo. Isso leva, por sua vez, a que sejam potenciados os espaços de acumulação para os diversos circuitos de valorização que gravitam em torno dos fluxos de gasto produtivo estatal, nas formas propostas acima. Assim, parece razoável supor que, à medida que o capital se organiza nessa gravitação em torno do gasto público, criam-se as condições para que a inserção de interesses, muitas vezes combinadas à demanda social e popular, crie base social e política para a expansão da carga fiscal e sua diversificação, obviamente que sempre dentro de um quadro de conflito fiscal, conforme já conceituado.

Finalmente, para fechar essas observações, cabe ressaltar que a tipologia proposta com base na discussão dos fluxos abertos e dos circuitos é uma tipologia específica que atende fundamentalmente à necessidade de pensar o AE em termos que sejam coerentes com a ênfase que demos ao conceito de gasto público como processo. Nesse sentido, essa tipologia refere-se ao padrão de financiamento do dispêndio efetivado pelos organismos estatais, e a variável relevante para a diferenciação é o grau de dependência de cada processo produtivo perante os recursos fiscais, drenados pelo Estado. Há sem dúvida inúmeros outros aspectos, decorrentes do maior ou menor dinamismo que deriva, para os processos produtivos estatais, da sua inserção setorial, sua articulação com as frações mais ou menos dinâmicas do capital privado. Essa problemática não é privilegiada na tipologia aqui proposta, e sua influência sobre os organismos estatais teria que ser considerada pelo uso de outras categorias. Aqui trata-se essencialmente de isolar variáveis relevantes para o estudo do processo de controle interno do AE.

- Digressão sobre política econômica

Desde logo tem ficado claro que este texto não se destina a discutir especificamente questões teóricas de política econômica, embora tudo de que aqui se tratou signifique efetivamente um suporte para qualquer análise nesse sentido. Abrir-se-á agora uma pequena exceção para confirmar essa regra, inserindo um comentário sobre a relação entre fechamento de circuitos e sensibilidade de instrumentos de política econômica.

Ao Estado (enquanto núcleo de condução das medidas de política econômica) cabe de alguma forma gerir todos os organismos estatais produtivos, sejam eles de qualquer tipo dentre os que listamos. Ao fazê-lo no caso de um segmento de circuito fechado, o Estado pode adotar graus diversos de "privatização" da sua operação, grau este que compõe um continuum entre a liberdade total de administração feita em moldes privados e a interferência total sobre os preços, orientação do investimento etc., que cola a condução da EE aos desígnios do Estado. O elo de ligação entre os dois espaços dá-se de forma dupla, por dois laços que se condicionam mutuamente: o grau de flexibilidade da EE como instrumento de política econômica e a dependência dessa EE perante os fundos fiscais do Estado. A grosso modo, e em geral, quanto mais a EE é subtraída a uma lógica essencialmente privada, maior a probabilidade de que ela venha a drenar recursos do orçamento público. Se mantida na lógica da acumulação privada oligopólica, a empresa irá investir de uma certa maneira, reduzindo ou ampliando inversões em função das expectativas de rentabilidade e das possibilidades próprias de financiamento, administrando preços sob a luz de seu poder de mercado, pela aplicação de 'markup', praticando concorrência no mercado etc. Cada vez que o Estado agir contrarrestando a orientação "privada" da administração da empresa, isso inevitavelmente irá repercutir na autonomia de circuito reprodutivo da mesma:

- praticar taxas de inversão acima da sua capacidade de financiamento, definidas pelo seu poder de mercado e capacidade de alavancagem financeira;
- controlar preços para não pressionar custos de setores privados à frente;

- arcar com tarefas e funções que não apresentam rentabilidade ou são deficitárias.

Assim, a opção básica que o Estado tem de enfrentar é, supondo condições normais de competência gerencial dos dirigentes das EE, entre um instrumento sensível de política econômica com drenagem de recursos, e um setor autonomizado (portanto, instrumento grosseiro de PE) sem (ou com mínima) drenagem de recursos. Noutras palavras, de certa forma o Estado paga (tem um custo) pela atribuição à EE de um papel ativo como instrumento de política econômica.

Quadro 1

	CARÁTER DA ATIVIDADE	NATUREZA DA ATIVIDADE
1	espaço INTRINSECAMENTE ESTATAL	<ul style="list-style-type: none"> . Regulação e Controle Interno . Regulação e Controle Social . Regulação e Controle Econômico . Regulação e Controle da Moeda
2	espaço HÍBRIDO	2.1 <ul style="list-style-type: none"> . Produção em Fluxo Aberto - Estatal . Produção em Fluxo Aberto - "Privada" . Produção em Circuito Fechado - Dependente . Produção em Circuito Fechado - Autônoma
		2.2 <ul style="list-style-type: none"> . Produção de Mercadorias (Circuitos de Valorização do Capital)

5 - ORGANIZAÇÃO DO PODER E CONTROLE INTERNO DO APARELHO DE ESTADO

Nos itens anteriores, nossa argumentação esteve restrita aos aspectos referentes às atividades concretas realizadas pelo Estado e à dinâmica do seu financiamento, considerada no conceito de processo de geração e efetivação do gasto público. Uma breve referência à questão do poder esteve apenas implícita quando nos referimos a um dos momentos desse processo, aquele da disposição do dispêndio estatal. É necessário agora inserir na análise a consideração das órbitas de poder.

Como ponto de partida, tentaremos condensar algumas das conclusões anteriores na seguinte proposição:

- na execução prática de suas atividades, o Estado estrutura-se em sistemas organizacionais complexos e heterogêneos, que se compõem de órbitas de regulação e controle interno combinadas a subsistemas de organismos especializados na execução de atividades derivadas dos dois aspectos básicos de seu papel complementar: atividades de regulação e controle e atividades produtivas.

O que descrevemos acima pode ser definido como a expressão concreta, explícita, material do aparelho de Estado. Representa a sua feição formal, institucional, consubstanciada na caracterização jurídica de cada um dos seus componentes e na hierarquia organizacional que os integra. A isso chamamos de ESTRUTURA JURÍDICO-ORGANIZACIONAL DO APARELHO DE ESTADO. O objetivo de explicitar tal conceito é destacar uma distinção (que nos parece básica, e que compõe o fio condutor da argumentação), entre estruturas de poder e estruturas formais, jurídicas do AE. É essencial explicitar que, dada a presença, no AE, de organismos que operam em fluxo aberto de gasto, a completa caracterização da EJO inclui todos os dispositivos legais que se referam aos mecanismos de financiamento desses organismos, tais como vinculação de receitas fiscais previstas em lei, as participações regulamentadas em receitas públicas de qualquer tipo.

O ponto inicial da argumentação é que não se pode considerar a EJO como expressão fiel do sistema de canais e ligações implícitas, que é o conduto real do processo decisório operado no seio do AE. A forma real de organização da prática do Estado não tem que cor-

responder necessariamente à forma real de estruturação do poder decisório efetivo. Por outro lado, quando usamos conceitos como "grau de autonomia" dos organismos estatais, ou então quando pensamos em movimentos de centralização x descentralização no AE, estamos nos referindo a questões definidas a nível da EJO, mas cujos determinantes não se limitam a ela. Trata-se, basicamente, de que a distribuição do poder no AE não obedece à conformação hierárquica expressa na ordenação formal e jurídica da EJO. Temos que buscar outros conceitos que permitam expressar a estruturação do poder para, então, através do estudo da interação entre as duas órbitas, tentar avaliar a dinâmica das relações internas ao AE. De alguma forma, é necessário tornar mais precisa a relação entre formas de organização do poder e dinâmica da EJO, para que se possa vir a compreender o problema do controle interno ao AE.

Como ponto de partida, ressalta-se a característica mais geral da conformação jurídico-organizacional do AE: seu caráter agregativo. Entende-se aí o fato de que o AE não tem, como a empresa privada, o caráter estruturalmente centralizado, onde cada uma das partes se define funcionalmente perante as outras e hierarquicamente perante uma divisão de trabalho centrada na obtenção da mercadoria, nesse nível o sentido último do processo.

Primeiramente, o AE não se organiza em torno de um resultado único e similar ao da organização privada. Ao contrário, a grande maioria de seus diversos organismos atende a uma função complementar a atividades e processos que são exógenos ao próprio Estado. Em segundo lugar, o próprio processo histórico de constituição do AE reafirma esse caráter agregativo: partindo de um núcleo de funções tradicionais, agrega progressivamente organismos especializados, à medida que expande sua interferência no processo de reprodução da sociedade. Uma forma radical de colocar essa idéia é supor que o AE é intrinsecamente desagregado, sendo a noção de Estado, a rigor, uma abstração meramente descritiva.

Uma estrutura agregativa pode também ser definida como aquela em que as partes componentes têm vida própria, no sentido de que a plena realização de cada atividade não é a condição vital para a normalidade do funcionamento das outras.

A primeira hipótese a ser extraída dessas considerações re-

fere-se a que numa estrutura agregativa, é peculiar o grau de dependência que cada uma das partes apresenta perante a existência e o alcance de um núcleo central de racionalização que abranja todo o AE. Tal núcleo não é, no mesmo sentido em que o seria na empresa privada, uma condição essencial da racionalidade de ação de cada componente do agregado. Adicionalmente, o fato de que a ação dos diversos segmentos do Estado se articula a segmentos particulares do "mundo exterior" ao AE cria a possibilidade de que sua prática se organize segundo uma racionalidade própria a esse segmento, criando a possibilidade também de descolamento perante uma orientação central do AE e, ainda, admitindo que sua prática possa perpetuar-se também na ausência de uma orientação central específica.

Entendemos, portanto, que decorre da natureza agregativa do AE, conforme a sugerimos:

- a relativização da necessidade de um núcleo de comando que abranja a prática do AE como um todo;
- a possibilidade da autonomização de segmentos do AE, desde que sua prática se mantenha dentro das condições essenciais permitidas no marco do MPC.

O aspecto relevante da argumentação acima está em tentar explicar a possibilidade lógica da desagregação do AE, e a conseqüente possibilidade de que ele seja cortado horizontalmente por blocos particulares de interesses, sem que isso dependa de qualquer hipótese adicional sobre a natureza dos interesses em jogo.

A segunda questão - e a mais importante - refere-se à problemática do núcleo de poder no AE. O problema do controle no Estado é usualmente concebido, como já vimos, por uma dicotomização apoiada em bases jurídicas bastante indefinidas, mas que tendem a supor para os agentes nele envolvidos contornos que se definem a nível da EJO. Ao longo deste texto, a preocupação sempre foi a rejeição de dicotomias arbitrárias e simplistas, e a busca de uma formulação teórica capaz de colocar a questão em bases mais amplas.

Aqui, alinhamo-nos plenamente com as formulações de Nicos Poulantzas, particularmente em sua obra última "Estado, Poder e Socialismo". Lá, parte ele da hipótese que

"O Estado tem um papel principal de organização. Ele representa e organiza as classes dominantes, em suma, representa e organiza o interesse político a longo prazo do bloco no poder, composto de várias frações da classe burguesa ... O estado constitui, portanto, a unidade política das classes dominantes, ele instaura estas classes em classes dominantes". (83)

Aproximando-se, aparentemente, das formulações que analisamos acima, neste texto, ressalta ele que

"O Estado, no capitalismo, não deve ser considerado como uma entidade intrínseca mas, como é o caso do "capital" , como uma relação, mais exatamente como a condensação material de uma relação de forças entre classes e frações de classe, tal como ele expressa, de maneira sempre específica, no seio do Estado." (84)

Aparentemente, porque, ao contrário dos derivacionistas, Poulantzas não perde de vista a importância das questões envolvidas com a materialidade do Estado - seu aparato jurídico-organizacional - na delimitação da sua possibilidade de atendimento às solicitações do processo de reprodução da sociedade capitalista.

"O Estado não se reduz à relação de forças, ele apresenta uma opacidade e uma resistência próprias. Uma mudança na relação de forças entre classes certamente tem sempre efeitos no Estado, mas não se expressa de maneira direta e imediata: ela esgota a materialidade de seus diversos aparelhos e só se cristaliza no Estado sob sua forma refratada e diferencial segundo seus aparelhos. Uma mudança de poder no Estado não basta nunca para transformar a materialidade do Aparelho de Estado: esta transformação provém, sabemos, de uma operação e ação específicas." (85)

Esta seria a linha mais fecunda por onde a crítica à ortodoxia instrumentalista pode ser desenvolvida sem cair nos equívocos do

debate alemão, que substitui a sobredeterminação do Estado pela vontade das classes dominantes pela sobredeterminação do Estado pelas leis gerais da acumulação. Referindo-se às suas críticas às teses do Capitalismo Monopolista de Estado, diz Poulantzas:

"O que eu criticava no essencial nesta concepção era que levava a uma visão de Estado "fundido" ao capital monopolista, Estado que não possuía nenhuma autonomia própria e estaria a serviço exclusivo dos monopólios, em suma, de participar da concepção instrumentalista de Estado. Mas fazia igualmente outra crítica: tentava mostrar que esta visão de um Estado manipulável, no limite, à vontade dos monopólios, podia articular-se perfeitamente com uma visão descuidada da materialidade própria do Estado. A materialidade de um Estado entendido como ferramenta ou instrumento não tem pertinência política própria: reduz-se ao poder de Estado, ou seja, à classe que manipula este instrumento." (86)

Desenvolvendo seu argumento, Poulantzas ressalta que

"O estabelecimento da política do Estado deve ser considerado como a resultante das contradições de classe inseridas na própria estrutura do Estado (o Estado-relação). Compreender o Estado como a condensação de uma relação de forças entre classes e frações de classes tais como elas se expressam, sempre de maneira específica, no seio do Estado, significa que o Estado é constituído-dividido de lado a lado pelas contradições de classe. ... As contradições de classe constituem o estado, presentes na sua estrutura material, e armam assim sua organização: a política do Estado é o efeito de seu funcionamento no seio do Estado."

"Cada ramo ou aparelho do Estado, cada face, de alto a baixo, de cada um deles (pois eles são, muitas vezes, sob sua unidade centralizada, desdobrados e obscurecidos), cada patamar de cada um deles constituem, muitas vezes, a sede do poder, e o representante privilegiado, desta ou daquela fração do bloco no poder, ou de uma aliança conflitual de algumas destas frações contra as outras, em suma, a concentração-cristalização específica de tal ou

qual interesse ou aliança de interesses particulares. Executivo e parlamento, exército, magistratura, diferentes ministérios, aparelhos regionais municipais e aparelho central, aparelhos ideológicos, eles mesmos divididos em circuitos, redes e trincheiras diferentes, representam, com frequência, conforme as diversas formações sociais, interesses absolutamente divergentes de cada um ou de alguns componentes do bloco no poder..... ." (87)

Finalmente, conclui que

"Desta maneira, é preciso abandonar definitivamente uma visão do Estado como um dispositivo unitário de alto a baixo, fundamentado numa repartição hierárquica homogênea dos centros de poder, em escala uniforme, a partir do ápice da pirâmide para a base. A homogeneidade e a uniformidade do exercício do poder estariam garantidos pela regulamentação jurídica interna ao Estado, pela lei constitucional ou administrativa que estabeleceria os limites desse domínio de competência e de ação dos diversos aparelhos. Imagem inteiramente falsa: o que não quer dizer, certamente, que o Estado atual não possua uma trama hierárquica e burocrática, nem também que não apresente esta característica de centralismo, mas que esta não se assemelha em nada à sua imagem jurídica tanto na França, país do jacobinismo centralizador, como alhures". (88)

No contexto destas considerações, e particularmente a partir desta última observação, podemos levantar algumas proposições acerca da dinâmica das relações internas ao AE. No essencial, a questão que nos interessa pode ser localizada no conflito entre uma dada forma de ocupação do Estado pelos interesses dominantes, orientada segundo o caráter jurídico e hierarquicamente centralizado da EJO, e a tendência ao "seccionamento horizontal" desta estrutura hierarquizada por "circuitos", redes e trincheiras" que representam cristalização de interesses regionais e específicos.

Para interpretar este processo, seria necessário lançar mão de dois conceitos que se definem no espaço híbrido da EJO e das relações de poder. Por um lado, decorre da natureza intrinsecamente hierarquizada do AE a existência de um núcleo de poder, representado pelo conjunto dos postos principais da EJO. Na perspectiva de Poulantzas, seria razoável supor que este conjunto tenderia a ser ocupado por representantes (diretos ou indiretos) do bloco no poder, provavelmente das frações de classe dominantes na estruturação da rede de compromissos que o sustenta. Esta proposição não implica, desde logo, qualquer conotação de corte instrumentalista. Ela apenas propõe que é inerente à natureza do sistema capitalista - que implica a forma-Estado como elemento constitutivo - a tendência a cristalizar um centro decisório que ocupa e coincide com o topo da EJO do AE, e que representa, de alguma forma, a articulação de interesses que se faz politicamente dominante em cada etapa. Outra questão - e este é o ponto relevante - é a possibilidade deste núcleo de poder estender seu controle e ascendência sobre o conjunto dos processos decisórios desenvolvidos ao longo do AE. É evidente que a visão instrumentalista mais simplista pressupõe que este poder é total, e subordinado ao interesse do grande capital monopolista. Paradoxalmente, nas concepções mais ortodoxas do Estado-Sujeito, neutro e pairando soberanamente sobre a sociedade, é exatamente este mesmo pressuposto que rege a possibilidade do Estado agir como Juiz, Árbitro capaz de por em prática as soluções normativas e redistributivas concebidas pela teoria musgreaveana.

Aí reside o aspecto essencial de uma abordagem ao AE que leve em consideração a sua "materialidade própria". Se a existência do núcleo de poder enquanto força centralizadora do processo decisório do AE é intrínseca a própria noção de Estado, sua possibilidade de controle sobre o AE não é de forma alguma pacífica.

Primeiramente, há que considerar a própria constituição do equilíbrio entre as forças e interesses dominantes que orientam a composição do núcleo de poder. Na medida direta dos conflitos latentes subsumidos por este pacto, emanam para o restante do AE, atritos e disfunções decorrentes da ocupação dos diversos pontos da hierarquia pelos representantes ou áreas de influência de cada componente do pacto.

Em segundo lugar, há que considerar também os interesses que, mesmo não representados neste pacto dominante, tem condições de influenciar ramos ou segmentos específicos da EJO. Finalmente - e não o menos

importante - há que considerar a "segmentação horizontal" que decorre da própria natureza agregativa da prática estatal, em si mesma constituída em função da articulação com o lado privado da economia, tanto nas atividades regulatórias como nas produtivas.

O que parece essencial, e que fica apenas sugerido na formulação de Poulantzas, é que o referido "centralismo" da estrutura jurídico-organizacional não é apenas contigenciamento burocrático-formal, é necessariamente o mecanismo pelo qual os interesses dominantes são forçados a buscar a imposição de sua racionalidade ao conjunto dos segmentos do AE. Enquanto personificação da unicidade de poder inerente à noção de Estado, o núcleo de poder tem que reduzir a gestão do AE à sua estrutura jurídico-organizacional.

O passo seguinte é pensar as relações entre núcleo de poder e AE. O fator básico a definir o alcance da ascendência que o núcleo de poder possui sobre todos os processos decisórios intrínsecos ao AE é essencialmente a solidez do pacto de dominação que rege o bloco de poder. Ou seja, a capacidade desse bloco de expressar ordenadamente os interesses das frações de capital e demais forças sociais em jogo, nos limites fornecidos pela ordenação do conflito básico entre capital e trabalho. Essa noção corresponde, no nosso entendimento, a uma leitura do conceito de hegemonia nos limites do AE.

Desde logo, é necessário colocar aqui que a possibilidade de expansão da hegemonia não está definida somente no plano político. À medida que a economia entra em crise, qualquer que seja sua origem, o acirramento da luta de classes estreita o espaço de acumulação para os capitais individuais, conduzindo a quebras no pacto de dominação. Para nós o que importa é, a partir da constatação da possibilidade de ocorrência dessa crise, verificar como se conforma o movimento interno ao AE nessas condições.

A crise manifesta-se na redução das possibilidades do núcleo de poder atender, no mesmo grau de suficiência, às demandas dos

diversos interesses em conflito. O movimento básico que decorre dessa situação é a tendência dos diversos agentes em buscar todas as formas de inserção de seus interesses que se faça possível acionar ao longo da estrutura decisória do AE, o que, em condições de estreitamento do raio de manobra do núcleo de poder, leva à desagregação da coesão do AE, exacerbando a autonomização de órbitas setoriais de interesses.

Discutimos acima a possibilidade dessa desagregação, decorrente da natureza mesma do AE. Ela se manifesta concretamente na tendência à conformação de blocos de interesses mistos regionais. Expliquemos o que se entende por tal conceito: mistos porque implicam a combinação de interesses privados e estatais (referentes estes a parcelas da burocracia estatal de alguma forma comprometida com a realização de atividades cuja racionalidade se define em função da produção privada); regionais no sentido de que expressam os interesses que resultam da atuação mista Estado x capital, em setores econômicos específicos que operam segundo uma racionalidade própria (sistema financeiro, siderurgia, nuclear, assistência médica da previdência social, construção naval, setor rodoviário etc.).

Os blocos de interesses mistos regionais (BIMR) constituem-se em formas alternativas de inserção de interesses no AE. A teoria econômica e política recente tem proposto esta idéia através de diversas formas. Veja-se, p.ex., o conceito de anéis em F.H. Cardoso,⁽⁸⁹⁾ e a idéia de feudalização do AE, apresentada por L. Martins.⁽⁹⁰⁾

De uma forma geral, parece razoável pensar que, a partir do núcleo de poder, montam-se "redes de articulações" a partir de centros de irradiação, em geral localizados no que chamamos de atividades de gestão e controle interno, que reordenam o conjunto dos organismos estatais juridicamente individualizados. Em condições de hegemonia consolidada, essas redes de articulações são capazes de submeter e ordenar os blocos de interesses mistos regionais a partir da negociação política no seio do AE, fundamentalmente voltada para o processo de disposição do dispêndio público.

A forma mais imediata (curto prazo) de apropriação de um

organismo estatal por uma rede é através do trânsito de elites burocráticas. A maior ou menor fluidez em que essa forma de apropriação possa se dar, depende fundamentalmente do grau de hegemonia do núcleo de poder sobre o AE.

Os BIMR têm a ver, basicamente, com o trânsito de elites empresariais entre Estado e setor privado, e se dá no plano razoavelmente informal dos laços setoriais entre órbitas decisórias privadas e estatais. Se pretendemos localizar os elementos essenciais que podem interferir na autonomia dos organismos estatais, temos que considerar uma série de outras forças que se resumem sob a designação geral de formas institucionais de organização de interesses. Referimo-nos aqui ao papel exercido, nas democracias capitalistas de qualquer tipo, pelos mecanismos de representação política. Do ponto de vista que nos interessa, trata-se de uma categoria diferente de foco de inserção de interesses. Sua importância reside no fato de que, ao contrário dos blocos de interesses montados sobre setores do capital, essencialmente, os mecanismos de representação são a forma por excelência de canalização das pressões derivadas de frações de classe que não contam com uma posição dominante no pacto de poder. Não se propõe aqui generalizações simplistas e absurdas que desprezem a complexidade do problema. Tenta-se apenas separar alguns aspectos que julgamos relevantes, devendo a questão ser tratada adequadamente depois.

O que parece relevante registrar é que as formas institucionais podem, dependendo do regime político vigente, tornar-se canais prioritários de manifestação de interesses sobre o processo de disposição do gasto público.

Para concluir esse ramo de argumentação, poderíamos sugerir que a dinâmica de conformação da estrutura de poder no AE é comandada, em primeira instância, pelo grau de homogeneização que o núcleo de poder é capaz de induzir sobre a prática do AE. Em condições de crise, a impossibilidade de atendimento dos interesses que dão base ao pacto ^{político} leva ao surgimento de um movimento de desagregação do AE, a partir da autonomização dos BIMR, os quais, impondo uma rigidez crescente aos gastos setoriais dos diversos segmentos do AE, subtraem-no parcialmente ao controle do núcleo de poder. Da mesma forma, os meca-

nismos de representação agem no sentido de preservar determinadas configurações de gasto público.

5.1 - ASPECTOS DA DINÂMICA DAS RELAÇÕES INTERNAS AO AE

5.1.1 - Órbitas de poder e EJO

Uma vez que se considere as estruturas de poder (EP) do AE conforme descritas acima, pela combinação dos conceitos de núcleo de poder e blocos de interesses mistos regionais, decorre que a interação entre EP e EJO deve ser pensada sob duas óticas principais:

- No plano mais geral, no que se refere à tendência de período mais longo, o caráter básico do movimento que se imprime ao AE, no sentido da conformação do perfil das atividades que ele executa, decorre em última instância do conteúdo de classe do pacto que se exprime, a nível do AE, no bloco de poder que controla o núcleo das decisões estatais. Nesse sentido, por exemplo, a substituição, no núcleo de poder, da burguesia agrária-exportadora pelos representantes da burguesia urbana-industrial, implica novas frentes de expansão para o AE, e novo padrão de prioridade para as diversas atividades estatais.
- No entanto, à medida que passamos a considerar o curto prazo e a subordinação da prática estatal à estrutura de poder ao longo do ciclo econômico, adquire relevância a questão da preservação da hegemonia do núcleo de poder, sua capacidade de articulação dos interesses sociais e dos blocos de interesses mistos regionais. À medida que essa hegemonia seja preservada ou não, conforma-se uma dada evolução para o contexto do controle sobre o AE. No Estado capitalista moderno, a EJO é um sistema de elevada complexidade, cujo traço fundamental é o caráter agregativo já descrito acima. A consequência básica dessa natureza agregativa é que os diversos componentes específicos desse todo têm, em certa medida, vida própria a nível das relações setoriais e regionais que o definem em sua interação e complementaridade perante o lado privado da economia. Assim, os sistemas de regulação e controle podem expandir-

se em qualquer de seus ramos, social ou econômico, conjuntamente ou cada um por si, sem que seja logicamente necessária uma modificação proporcional em atividades produtivas de fluxo aberto ou circuito fechado. Essa relativa autonomia recíproca dos componentes do AE é um aspecto fundamental para caracterizar a importância que podem assumir os BIMR no controle da atividade estatal. A rigor, o AE é composto sempre por uma rede complexa de sistemas regionais quase totalmente independentes uns dos outros, já que cada um deles está voltado para setores do lado privado ao qual se articulam complementarmente. A grande tarefa do núcleo de poder é manter a unicidade de comando que subordine a prática específica de todos esses segmentos.

Um aspecto essencial reside no contraste entre a rigidez da EJO - a lentidão com que se modifica para responder a novas solicitações que lhe são endereçadas - e a fluidez e informalidade que caracterizam as estruturas de poder. Em condições de ampla hegemonia, a EP tende a ajustar-se em sobreposição à EJO, podendo chegar, a médio prazo, a tornar coincidentes as estruturas jurídica e efetiva. Nessa situação, os BIMR tendem a integrar-se e se fazer representar pelos pontos nodais da própria EJO, segundo a hierarquia efetiva de poder nela agora expressada.

A forma básica de manifestação do conflito de interesses na EP é o rompimento da tendência à sobreposição entre EP e EJO. A ruptura da hegemonia do núcleo de poder assume a forma de autonomização da prática dos BIMR 'vis-à-vis' o núcleo de poder institucionalizado, podendo, na evolução do conflito, levar à cristalização de novos arranjos destinados à ocupação das posições centrais do AE, pela substituição do núcleo do poder. Esses movimentos acirram o conflito entre hierarquia jurídica e hierarquia efetiva.

Nesse contexto, é óbvio que, dada a rigidez da EJO e sua natural lentidão de mudança, o ajustamento de curto prazo, a nível conjuntural, tende a dar-se sem afetar a EJO. À medida que focos de polarização emergentes tendam a alterar a estrutura de poder existente, o ajustamento e o reequilíbrio de forças fazem-se por:

- trânsito de elites burocráticas e conseqüente rearranjo do controle

de segmentos do AE segundo as novas estruturas de poder;

- deslocamento de atribuições entre organismos e setores, notadamente no que se refere ao poder de disposição sobre o gasto e o poder de interferência via atividades de controle e regulação.

Esses dois processos, de curto e médio prazos, são a forma básica pela qual se constituem as estruturas informais do tipo anéis e feudos já citadas.

Nessa linha de análise, é importante diferenciar os traços histórico-estruturais da inserção do Estado (decorrente do padrão de acumulação capitalista em curso) do movimento cíclico que impõe turbulências conjunturais ao ajustamento entre EP e EJO. Assim, a Revolução de 30, p.ex., parece marcar o início de uma etapa histórica, onde a crescente integração do Estado à atividade econômica atinge o máximo na década dos 70. Nesse nível devem ser buscados os determinantes básicos da tendência à expansão e à diversificação das atividades do Estado. Já o movimento cíclico impõe ao AE movimentos de centralização e descentralização que, a nosso ver, não afetam os traços estruturais derivados das instâncias maiores já referidas.

De qualquer forma, parece plausível supor que as tendências estruturais decorrentes do padrão de acumulação tendem a cristalizar-se através de modificações cumulativas sobre a EJO, ainda que de forma temporalmente defasada. Queremos dizer com isso que a consolidação de um determinado bloco no poder, instalado no comando das atividades de gestão e regulação interna do AE, precede em geral o processo de ajustamento da EJO aos requisitos do pacto de interesses. Exceto por processos revolucionários que impliquem uma ruptura radical com a constelação de interesses anteriormente atendidos pela máquina estatal, a reordenação da EJO dá-se, progressivamente, pelo alijamento dos antigos interesses, redefinindo-se juridicamente as atividades do AE à medida que os vários segmentos vão sendo ocupados. Nesse enfoque pode ser analisado, no caso brasileiro, o período que decorre entre a Revolução de 30 e o Golpe de 1964, sendo particularmente esclarecedora a observação da evolução dos diversos projetos de Reforma Administrativa em 1953, 1963, culminando com a ampla reformulação

institucional do período 1966/68.

5.1.2 - Movimentos de centralização x descentralização

Usualmente a discussão acerca da "modernização" do AE concede grande ênfase ao papel da descentralização administrativa como poderoso recurso para a agilização das funções do AE. A argumentação em geral fica colocada no contexto da superação, pelo Estado moderno, dos entraves da secular propensão à lentidão burocrática que sempre o caracterizou. Observa-se, porém, que a questão pode ser colocada em termos bem mais fecundos, a partir das noções desenvolvidas nesse trabalho. A argumentação apresentar-se-ia em duas etapas: primeira, a constatação da tendência à descentralização como inerente ao Estado capitalista moderno; depois, a consideração, nesse contexto, das relações entre estruturas de poder e EJO.

Quanto à primeira hipótese, ela se apresenta em pelo menos três aspectos importantes.

O aspecto primeiro e mais essencial reside, sem dúvida naquilo que já foi apontado acima (veja item 5 pags. 114): o caráter agregativo do AE. Para a questão específica que tratamos aqui, interessa nessa noção, particularmente, a constatação de que a expansão e diversificação das atividades setoriais especializadas do AE - tanto regulatórias como diretamente produtivas - não se fazem acompanhar de uma proporcional expansão da abrangência das atividades de regulação interna operadas pelo mesmo AE. Essa proposição se refere aos limites para a expansão e eficácia das atividades de planejamento e auto-regulação do Estado como um todo, as quais decorrem, em última instância, do seu próprio caráter complementar à acumulação privada, nos limites do MPC.

Em segundo lugar coloca-se, como fator a impulsionar a descentralização, o movimento - operado pelo moderno Estado capitalista, principalmente no período pós-1930 - na direção das atividades produtivas aqui chamadas de "produção em circuito fechado". Nesse caso, conforme proposto acima, é razoável supor a existência de impulso no sentido de automatização plena dos circuitos em que operam

esses setores do Estado.

Em terceiro lugar, coloca-se a tendência à adoção de formas administrativas e organizacionais que se apresentam cada vez mais imbuídas de elevado grau de tecnicidade operacional. Em particular deve-se ressaltar que, ao mesmo tempo que o Estado se expande no sentido de atividades produtivas empresariais, ele aprofunda também a incorporação de técnicas empresariais na execução de todas as suas atividades, inclusive as regulatórias.

No cerne desses impulsos encontra-se o atendimento de solicitações cada vez mais complexas, que são endereçadas ao AE em função de sua crescente articulação com o setor privado. A agilização e a elevação da eficiência colocam-se, dessa forma, como uma imposição permanente e subjacente a toda a prática estatal. Ainda que a necessidade de dar uma certa harmonia e racionalidade ao processo de reprodução capitalista seja, em última instância, o fulcro da prática estatal, isso tem que ser operado, do ponto de vista dos setores capitalistas específicos, através da maior eficácia e coerência da prática estatal regional e setorial que afeta cada um deles.

Podemos supor, portanto, sem risco de grande simplificação, que a complexidade das funções do Estado moderno coloca como uma imposição ao núcleo de poder, criar condições para uma atuação prática eficiente e ágil, e isso significa em grande medida o movimento no sentido da autonomização da prática desses segmentos.

Coloca-se, assim, um efetivo dilema no que tange ao controle do AE pelo núcleo de poder: a necessidade de eficiência e modernização propicia o reforçamento das mesmas condições que, em situação de crise de hegemonia, potenciam a possibilidade de desagregação do AE, através da regionalização dos interesses articulados nos BIMR. Paralelamente, o movimento de modernização e agilização do AE é o ambiente por excelência da gestação do estamento de elites burocráticas como força emergente e em ascensão, o que, por sua vez, acentua a solidificação dos BIMR como força política atuante. A necessidade que se coloca para o núcleo de poder no Estado moderno, de atender à exigência de agilização e eficiência e, ao mesmo tempo, conservar o

controle sobre o resultado final das ações estatais, é um dos elementos mais esclarecedores no estudo das relações internas ao AE. Entendemos que a pressão pela maior autonomização dos segmentos do AE é uma força permanente, poderosa, não só pela própria dinâmica das ações estatais junto ao setor privado como também pela sua incorporação à ideologia "modernizante" que opera como instrumento político por parte das elites burocráticas no seu impulso de ascensão. Assim, o que é realmente importante analisar aqui é como se processa a interação entre essas forças e a compulsão à centralização de poder que decorre da existência de um núcleo de poder no AE.

Podemos considerar essa questão propondo inicialmente um certo padrão cíclico que resulte da dinâmica interna ao AE. Primeiro, podemos supor que, quando sob condições de sólida hegemonia interna, nas quais as atividades estatais se articulam dinamicamente de forma harmoniosa às atividades privadas, e a hierarquia efetiva tende a se ajustar à hierarquia formal, criam-se condições nas quais o núcleo de poder pode relaxar o grau de centralização em benefício da maior agilização da performance do AE em seus vários segmentos. Sugere-se aqui que, num contexto de sólida hegemonia sobre o AE, surge a tendência à expansão da autonomia de diversos segmentos dos organismos estatais, notadamente em função da adoção de métodos administrativos típicos da empresa privada sob a égide de elites burocráticas em busca de ascensão. É essencial notar que nessa etapa, mais do que nunca, se manifesta o caráter agregativo do AE. Os diversos segmentos do AE incrementam autonomamente, na medida da sua força na apropriação de fluxos de receita fiscal ou de fixação de preços adequados, os seus gastos globais. Por outro lado, à medida que a hegemonia interna ao AE entra em crise (o que pode ocorrer não só em decorrência do processo político de luta pelo controle das posições centrais, como em decorrência do conflito gerado pelas recessões cíclicas da economia), o próprio ambiente de descentralização é clima adequado à emergência dos BIMR como pólo de contestação à ordem emanada do núcleo de poder. Nesse momento, então, o núcleo de poder lança mão de todos os recursos de que dispõe para retomar o controle das decisões, no sentido de resubmeter a atuação dos segmentos estatais à sua direção central.

As considerações feitas até aqui permitem que se proponha,

dados todos os conceitos rusticamente elaborados nesse item, a noção de conflito entre descentralização controlada e desagregação, como uma forma eficaz de descrever certos movimentos internos ao AE. Vamos completar a exposição dessas noções considerando alguns aspectos desse conflito, manifestos nas noções de planejamento e de burocracia.

- O papel do planejamento

Das observações anteriores, julgamos ter ficado claro que, a meu ver, as causas que levam a uma maior ou menor autonomização de segmentos específicos do AE podem ser reunidas sob duas grandes categorias. De um lado, a pressão permanente pela descentralização efetiva da ação estatal, no plano decisório, decorrente da crescente complexidade, sofisticação e peso da atuação estatal junto ao setor privado. De outro, o que poderíamos chamar de tendência permanente à desagregação efetiva do AE, decorrente da atração dos organismos ou grupos de organismos estatais para a órbita de influência de grupos de interesses regionais específicos, assim como do distanciamento desses organismos perante o núcleo de poder, pela gestação de áreas dominadas por facções burocráticas identificadas com esses interesses. No item anterior, apontávamos exatamente para o aspecto contraditório que deriva do fato de que o núcleo de poder, pela necessidade de preservação e aprofundamento da sua hegemonia, é levado a aumentar a autonomia dos segmentos do AE (descentralização) mas, ao efetuar esse movimento, está exatamente criando as condições propícias à emergência do processo de desagregação que associamos ao fortalecimento do BLMR.

Exatamente no contexto do dilema descentralização x desagregação situa-se o papel do planejamento, no que concerne à problemática do controle interno do AE. A noção mais geral de controle envolve não apenas a idéia elementar de disciplinamento, autoridade, mas envolve essencialmente a explicitação de uma racionalidade global, perante a qual o organismo estatal autonomizado possa pautar sua decisão, e que lhe ofereça critérios gerais de ação, capazes de reproduzir aquela racionalidade a nível da atuação setorial do organismo. Essa adequação da prática do organismo à racionalidade global do núcleo de poder é o verdadeiro sentido do controle. Diante de um ní-

vel crescente de complexidade do AE, a possibilidade de o núcleo de poder conseguir manter o controle e ao mesmo tempo implementar a eficiência e agilidade na operação do organismo estatal, passa pela necessidade de operacionalizar a sua racionalidade, no sentido de gerar um conjunto de diretrizes integradas, detalhadas até um certo nível, perante o qual possa-se confrontar a política dos organismos. Esse esquema reflete a necessidade de aceitar a diferenciação entre uma racionalidade setorial que homogeneiza certos espaços que relacionam parcelas do AE e segmentos da sociedade civil e da economia. Finalmente, cabe observar que essa condição é apenas necessária para a efetivação do controle. Isso quer dizer que sem tal condição, mesmo na presença da ascendência política e autoridade do núcleo de poder, o controle não é operacionalizável, no quadro do Estado moderno. No entanto, apenas a presença do planejamento não garante a ordenação da prática estatal segundo os objetivos do núcleo de poder. Cabe, assim, ao planejamento, gerar uma estruturação de prioridades que, em última instância, viabilize o controle num quadro de tendência à autonomização dos organismos, típica do Estado moderno. Ou seja, o planejamento é a contrapartida da autonomização para garantia da condução centralizada da prática estatal.

- O papel da burocracia

Não se pretende fazer qualquer análise mais detalhada da questão da burocracia. Sem dúvida, é de se pressupor que a elaboração futura das sugestões que foram aqui apenas esboçadas exigirá inevitavelmente a consideração cuidadosa do problema. Grande parte das afirmações aqui feitas exige, para sua completa inserção num contexto teórico coerente, a discussão da velha questão da natureza de classe da burocracia estatal, e da natureza dos seus vínculos com as classes dominantes. Essa questão fica em aberto, assim como já deixamos explicitamente omitida a questão da natureza de classe do núcleo de poder.

De imediato, faremos apenas alguns comentários que se referem mais especificamente à linha de argumentação que se vem desenvolvendo acima, sobre a contradição entre descentralização controlada e desagregação do AE. Desse ponto de vista, entendemos que um dos

elementos importantes a serem observados é o grau de permeabilidade dos estamentos burocráticos. Nos países cuja burocracia estatal tende a ser constituída por um constante trânsito de elites empresariais, oriunda do setor privado e a ele retornando, fica atenuado o perfil de interesses associados à burocracia enquanto tal, e sobressaem os interesses do tipo que propusemos na idéia de BIMR, racionalmente organizados em torno dos interesses privados. Já no caso de países onde existe a tradição burocrática, parece ser mais consistente a presença dos estamentos burocráticos enquanto tal, diferenciados do setor privado e se constituindo numa barreira à absorção dos segmentos do AE pelas áreas de influência dos blocos de interesses privados.

Essa breve constatação visa apenas sugerir que um dos aspectos importantes a ser avaliado, quando se pensa no controle interno do AE, é o grau de permeabilidade e de identificação dos diversos níveis de burocracia estatal aos interesses privados.

6 - UM MODELO ANALÍTICO FORMAL DE CLASSIFICAÇÃO DAS ATIVIDADES ES-
TATAIS

Nosso ponto de partida, nesse capítulo, foi a constatação de que os esquemas analíticos usualmente aplicados ao estudo dos organismos descentralizados do AE padecem de forte limitação, manifesta nas formas "polarizadas" de visualização do setor público. Tentamos, a partir daí, apoiados em algumas contribuições teóricas recentes sobre as atividades do Estado, esclarecer alguns conceitos e categorias que pudessem servir de base para uma abordagem analítica a esse tipo de instituições públicas. O exercício realizado nos itens 3 e 4 tiveram necessariamente que se manter num dado nível de abstração, onde se tomaram como categorias básicas as atividades exercidas pelo AE, que guardam, naquele nível, relação com toda a discussão mais geral sobre as funções do AE.

A noção de atividade do AE abrange e extrapola aquilo que é, nas formas concretas de organização jurídica do Estado, executado pelas entidades descentralizadas. Algumas atividades - notadamente as regulatórias - são, em geral, características do núcleo de controle do AE, e raramente atribuídas às formas autonomizadas. Aí reside a principal razão para esse encaminhamento da análise. Nosso objetivo é tentar abordar as entidades autônomas do Estado como formas de manifestação de um possível processo tendencial de descentralização. Para isso, é imprescindível partir de uma descrição abrangente das atividades globais exercidas pelo setor público, e verificar, em seguida, quais os fatores que possam determinar a distribuição da prática estatal entre formas organizacionais específicas, dotadas de maior ou menor autonomia. Nesse item, tentaremos concretizar as idéias propostas sob a forma de um esquema analítico que permita agrupar as atividades estatais em função dos seus atributos básicos.

A partir da análise já realizada, podemos propor que isso seja feito segundo três atributos:

- a natureza da atividade exercida, em relação aos fundamentos do processo produtivo capitalista;
- o padrão de financiamento, visto como formas específicas de interdependência entre captação de recursos e dispêndio;
- o padrão de dispêndio da receita fiscal, pela consideração das for-

mas de articulação e de divisão de trabalho entre Estado e capital, implementadas para a execução das atividades geridas pelo Estado.

A combinação desses atributos básicos permite-nos estabelecer, ou (se quisermos usar o conceito já tão discutido) "derivar" padrões de execução. Cada atributo designa uma determinada tipologia de subatributos, referente às atividades estatais. Essa análise (no sentido estrito, separação em partes) do universo de atividades estatais está, por sua vez, referida, em cada atributo, às categorias teóricas que foram acima desenvolvidas (regulação versus produção, circuito aberto versus fechado etc.). Por outro lado, os subconjuntos de atividades, obtidas através de cada atributo, apresentam relações recíprocas de dependência. Decorre da base teórica que certas combinações de atributos ou subatributos são incompatíveis: uma atividade regulatória pura não pode ser efetivada num padrão de circuito fechado. É logicamente inconsistente. A aplicação analítica dos atributos básicos numa determinada seqüência permite obter um esquema que classifica exhaustivamente o universo de atividades estatais.

O que será exposto aqui se apresenta como um processo analítico formal, classificatório, onde se elabora uma tipologia exaustiva para o universo de atividades estatais possíveis. Esse modelo será utilizado no Capítulo 2, como suporte para uma aplicação ao universo das entidades descentralizadas brasileiras em 1980. Isso explica seu formalismo, orientando para a obtenção de categorias classificatórias onde se enquadrem as atividades exercidas pelo AE capitalista.

6.1 - A UTILIZAÇÃO DE CRITÉRIOS JURÍDICOS

Usualmente, as tentativas de dissecação do setor público padecem das mesmas limitações que já analisamos na introdução deste Capítulo: a tendência à "polarização simplificadora", referida a critérios estritamente jurídicos. Além das observações mais gerais lá alinhadas, é necessário explicitar aqui as razões que tornam pouco eficiente o uso desse método para qualquer análise do setor público que pretenda ir além de um mero esforço descritivo.

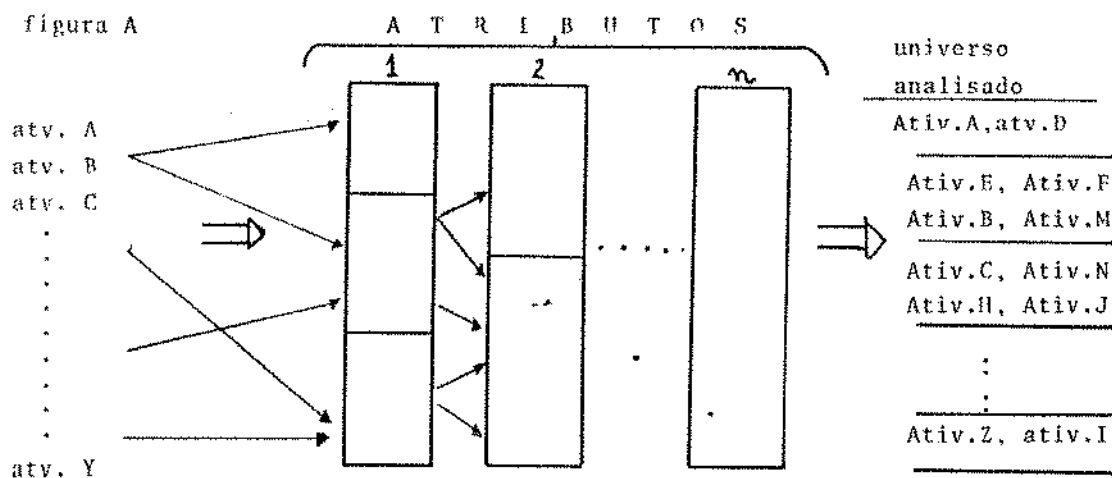
A maioria esmagadora dos trabalhos de análise empírica na área de finanças públicas brasileiras, envolvendo, muitas vezes, um enorme volume de trabalho de coleta e tratamento de dados, em geral apresenta-os segundo critérios de agregação derivados da natureza jurídica dos organismos estatais observados: Administração Direta, Administração Indireta, empresas públicas. Tal metodologia, principalmente no caso brasileiro, acaba por tornar esses agregados de restrita utilidade, já que não há critérios suficientemente precisos para se estabelecer uma ligação entre forma jurídica e natureza econômica dos organismos públicos.

É inegável que há uma correlação aparente entre natureza e forma jurídico-organizacional das atividades estatais. Ou seja, certas atividades tendem a ser exercidas em certas formas. Essa correlação, porém, está longe de permitir uma identificação simples e direta. O AE, muitas vezes, modifica profundamente o padrão organizacional com que executa um mesmo rol de atividades: movimentos de centralização/descentralização, deslocamento de órgãos e atribuições entre órbitas de controle. Ademais, parece também inegável que há diferenças expressivas no que tange à estabilidade de cada uma dessas órbitas: o perfil de atividades que o Estado exerce se modifica no tempo em ritmo mais lento do que as formas organizacionais adotadas para executá-las. Por outro lado, a forma jurídica de um dado organismo que executa uma mesma atividade pode mudar no tempo, em prazo curto, sem que se altere a substância econômica da atividade exercida. Outra dificuldade expressiva consiste em que a própria natureza da norma jurídica implica uma defasagem dinâmica entre requisitos impostos à conformação jurídica do AE e a configuração legal efetiva. A prática estatal caminha, num certo sentido, à frente da formulação jurídica, e esta opera essencialmente como uma reação àquela, ajustando-se ex post ao resultado dos conflitos entre os diversos agentes sociais através do Estado.

Finalmente, o amplo espectro de atividades cabíveis nos limites de cada modalidade jurídica imprime, mesmo sem as já referidas peculiaridades da dinâmica, grau elevado de imprecisão a qualquer "perfil econômico" que se tente traçar da modalidade.

6.2 - O PROCEDIMENTO ANALÍTICO

O procedimento está apoiado numa idéia básica, que pode ser visualizada no esquema gráfico abaixo.



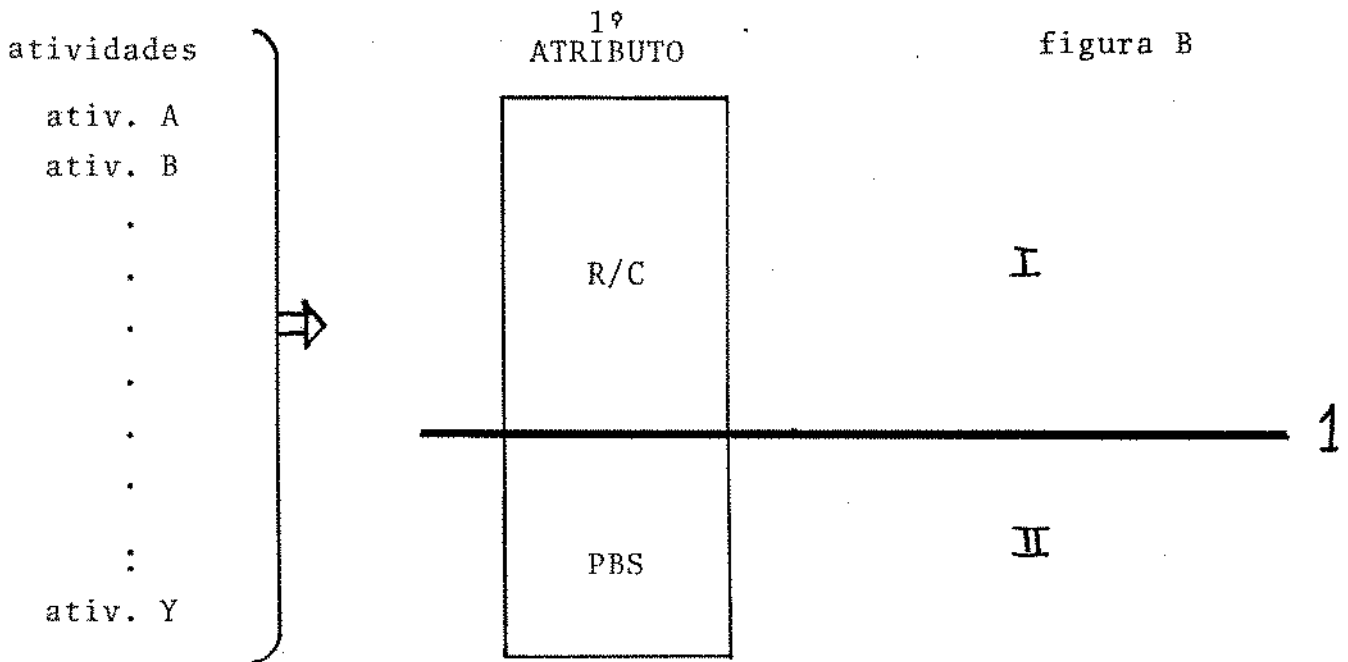
Partimos de uma listagem exaustiva das atividades exercidas pelo moderno Estado capitalista. Não está em questão aqui um país específico, mas o rol de atividades principais que poderia ser constatado por um levantamento empírico abrangente. Suponha-se que essa listagem se apresente à esquerda, em ordem absolutamente aleatória.

No sentido horizontal, suponhamos que os atributos básicos representem etapas analíticas às quais as atividades sejam consecutivamente submetidas, e que vão reagrupando as atividades em função da sua homogeneidade perante os subatributos. Como resultado final, obtêm-se nove categorias básicas de atividades estatais.

- Primeiro movimento: natureza da atividade exercida

A aplicação do primeiro atributo não representa problema. Reportamo-nos à discussão já realizada no item 4, onde foi apontada a diferenciação entre atividades de regulação e controle e componen-

te regulatório dos organismos estatais. Aqui, estamos operando ainda a nível das atividades do AE, tomadas em abstrato, e não consideramos a forma específica de sua aglutinação em entidades concretas. Assim sendo, podemos postular que as atividades globais do Estado podem ser inicialmente caracterizadas pelo corte básico: regulação e controle e produção de bens e serviços.



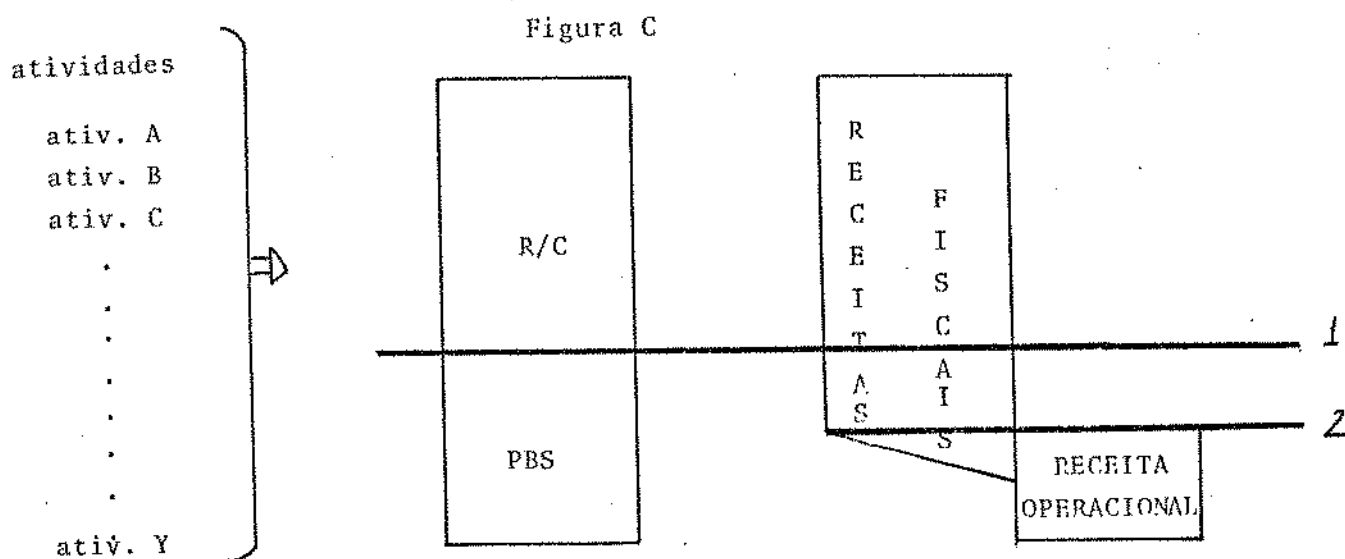
Na expansão do Estado moderno, a diversificação de funções levou não só ao crescimento do espaço 1, através de formas novas e sofisticadas de regulação, como do espaço 2, pela incorporação à prática estatal da produção de bens e serviços ligados ao que se designou genericamente de "criação de condições gerais de reprodução".

- Segundo movimento: padrão de financiamento

Cabe agora considerar qual a composição básica dos recursos globais utilizados na execução das atividades. Vamos considerar que as fontes de recursos são de dois tipos básicos: receitas de origem fiscal - sejam elas livres (orçamentárias), vinculadas ou oriundas de fundos financeiros públicos de qualquer espécie - e as receitas operacionais, derivadas da operação de circuitos produtivos fechados,

operados em torno da produção de bens e serviços para os quais se forma um preço que guarda com os custos diretos uma relação microeconômica adequada à reprodução do processo produtivo. É decorrente, logicamente, dessa conceituação que o espaço de ocorrência das receitas operacionais deve estar contido no espaço de produção de bens e serviços; não há, porém, qualquer ingerência possível, nesse nível de argumentação, quanto à sua dimensão relativa. É, no entanto, improvável que sejam coincidentes, o que implicaria ser toda a produção estatal dedicada a bens e serviços passíveis de atribuição de preço segundo as condições descritas, isto é, implicaria um baixo componente regulatório dessas atividades, o que é contrário à essência do Estado capitalista.

A figura abaixo representa a situação mais provável a ser encontrada:



Esse novo passo nos permite traçar uma segunda linha demarcatória no espaço global das atividades estatais: a diferenciação essencial que já descrevemos anteriormente pelos conceitos de financiamento de base fiscal (fluxo aberto de gasto) e financiamento em circuito fechado. Nada há de novo, nessa etapa, com o espaço das atividades de regulação e controle. No entanto, as atividades

PBS recebem uma nova divisão, que evidencia a existência, entre as linhas 1 e 2, de atividades produtivas que operam em fluxo aberto de gasto, dispendendo predominantemente receita fiscal. O dispêndio de receita fiscal estende-se, na nossa representação gráfica, até o espaço abaixo da linha 2, aquele das atividades de PBS dominantemente autofinanciadas via preço. Isso evidencia um aspecto fundamental do processo de financiamento das atividades estatais, ou seja, a grande parcela delas que, mesmo operando em circuito fechado são financiadas parcialmente por receitas fiscais externas ao seu circuito específico, o que deriva, entre outros motivos, das limitações econômicas e políticas à formação adequada do preço. Essa invasão do espaço dos circuitos fechados por fluxos de origem fiscal, externa é um aspecto importante da incidência, sobre o espaço de PBS, do componente regulatório" incidente sobre os organismos suportes das atividades.

Resulta logicamente das premissas adotadas que a linha 2 terá seu movimento definido, em última instância, pelo caráter que venha a assumir a produção estatal de bens e serviços. Quanto mais assuma uma inserção de caráter complementar, de estrita criação de "condições gerais de produção", reservando para o capital as áreas de inversão passíveis de autofinanciamento, mais crescerá o espaço 1-2 relativamente ao espaço abaixo da linha 2. Por outro lado, à medida que o Estado consiga expandir a parcela das suas atividades produtivas para as quais consiga impor socialmente um preço adequado, tenderá a reduzir relativamente a área 1-2, pela transferência, para o espaço inferior, das atividades estatais autofinanciadas.

Deve-se ressaltar que o critério básico exposto acima, da diferenciação entre recursos fiscais e operacionais, implica que receitas ditas parafiscais e as taxas, que compõem parcela expressiva dos recursos de certos organismos estatais, ainda que possam ser tomadas, à primeira análise, como recursos gerados internamente ao circuito específico - e, portanto, como receitas do tipo operacional - devem ser vistas como receitas fiscais quando a expansão ou redução do âmbito das atividades executadas pelo órgão - sua "produção" - não se reflita proporcionalmente na dimensão dos fluxos de recursos, caracterizando a necessidade de intervenção da regulação central, no sentido seja de subtrair recursos excedentes, seja de oferecê-los

- Terceiro movimento: Padrão de dispêndio

No segundo movimento, abordamos o financiamento do ponto de

vista da origem dos recursos. Nesse terceiro passo, iremos nos concentrar exclusivamente na forma de dispêndio da receita fiscal. Ou seja: interessa aqui enfocar a atividade estatal segundo o tipo de uso que faça dos recursos fiscais que lhe são atribuídos, o que se manifesta na forma de articulação que a execução das atividades estatais propicia com os agentes privados da economia.

a) Formas de dispêndio em atividades de regulação e controle

A primeira forma básica de dispêndio que se pode identificar é aquela das atividades "puras" de regulação e controle, que têm como componente dinâmico do seu dispêndio os gastos correntes e de pessoal: corresponde à noção de "formas clássicas" ou "tradicionais" de regulação estatal. É evidente que todas as atividades do espaço acima da linha 1 implicam gastos correntes que se ampliam com o crescimento da máquina estatal. A especificidade dos casos que estamos analisando é que o único impacto que geram sobre o gasto público deriva dessa categoria.

Incluem-se aí as formas de R/C que, no seu conjunto, compõem o que se convencionou chamar de "Estado clássico liberal". Primeiro, as funções de R/C internas ao próprio Estado. No Estado moderno, isso envolve não só as atividades decisórias do Executivo, como todos os procedimentos de contabilidade pública centralizada do AE (recolhimento e distribuição dos impostos centralizados), e também as atividades de planejamento central. Incluem-se aí, também, as funções mais basilares do Estado capitalista: a força de coerção em suas duas faces, o sistema repressivo e a Justiça, e as gestões monetária, creditícia e cambial. Finalmente, acrescentamos aí todas as atividades de caráter setorial do AE, que envolvem apenas a produção de normas e critérios. São os casos em que o Estado interfere com atividades de setores econômicos ou sociais específicos, sem produzir bens ou serviços, apenas impondo parâmetros e normas a atividades produtivas e sociais dos agentes privados.

A segunda forma básica é aquela que implica a transferência direta (plena) de poder aquisitivo para consumidores e unidades de capital. Representa a função tipicamente redistributiva do Estado, basi-

camente voltado para atender à atenuação dos efeitos da superexploração do trabalho assalariado e da concentração monopólicia. Seus casos mais típicos são, em geral, parte das atividades geradas pelo complexo da previdência social e os subsídios diretos de qualquer tipo. Chamamos a essa forma de atividades de regulação alocativa direta, na falta de melhor termo, para indicar que o Estado abre mão de poder aquisitivo sob forma monetária, transferindo para agentes econômicos a propriedade e o poder decisório sobre esses montantes.

A terceira forma de atividades regulatórias é aquela em que o Estado opera o gerenciamento de massas financeiras das quais não abre mão enquanto proprietário, mas que aloca aos agentes privados, sob a forma de crédito ou comércio regulador, segundo critérios alocativos que atendem a objetivos globais de política econômica. Chamamos a essa forma de atividades R/C alocativas indiretas à medida que, tanto quanto na forma anterior (alocativa direta), ela implica a cessão, pelo Estado, de renda (monetária ou não) aos agentes econômicos segundo critérios regulatórios. Nesse segundo caso, isso se dá via diferencial de juros, ou então, controle indireto de preços de produtos submetidos a intermediação estatal reguladora.

Os argumentos de caráter teórico que suportam a segmentação acima, já foram expostos. Pode-se resumí-los, no essencial, pela seguinte colocação. As formas "puras" ou tradicionais "produzem" regulação direta, no sentido de que criam critérios, normas e regulamentos; o dispêndio efetivo que implicam é vegetativo, passivo, e sua expansão esbarra em restrições de natureza distinta daquelas do conflito fiscal. Aliás, o próprio acirramento estrutural do conflito fiscal pode ser um fator de expansão dessas atividades. Já as outras formas de regulação (do 2º tipo) estão apoiadas numa forma de estruturação típica: implicam o acoplamento de organismos regulatórios "puros", do primeiro tipo, a um fluxo individualizado de receita fiscal ou de poupanças compulsórias; os fatores já apontados, que agem no sentido de tender à descentralização, levam também a que esse conjunto integrado de fluxos de recursos mais aparatos reguladores seja conduzido à forma de organismo autônomo.

b) Formas de dispêndio em atividades de produção de bens e serviços

O corte operado pelo padrão de financiamento (segundo movimento) gerou, internamente ao espaço PBS, dois espaços distintos: fluxo aberto e circuito fechado. No caso do fluxo aberto, a forma mais evidente do dispêndio estatal produtivo é a da instituição ou empresa que oferece bens e serviços gratuitos, financiados com dotações fiscais. Essa forma está, em geral, predominantemente concentrada em áreas de infra-estrutura social e econômica, onde não se colocam condições técnicas e, principalmente, políticas, para o fechamento de circuito capaz de gerar o autofinanciamento.

Uma segunda forma, menos evidente, mas de forma alguma menos importante, é aquela a que chamaremos de produção associada em fluxo aberto. Conforme argumentamos anteriormente, é inerente à dinâmica do dispêndio produtivo estatal no MPC a tendência a restringir sua atuação produtiva à mera formação da demanda para a produção privada, em vez de assumir a produção. Não se trata aqui do dispêndio que os organismos estatais realizam em formação bruta de capital fixo. Nesse caso, dada a tendência à concentração da atuação produtiva estatal em áreas de infra-estrutura, é quase sempre significativo o papel do Estado como formador de demanda para o setor privado de bens da capital. Não se cria, no entanto, uma relação de estrita dependência entre os setores privados em questão e o dispêndio, uma vez que cada um desses está também articulado, pelo lado da demanda, com setores do capital. O tipo particular de articulação aqui enfocada é aquele onde só o Estado é gerador exclusivo da demanda de certos bens, com o que se cria uma efetiva dependência da taxa de acumulação desses setores privados perante o comportamento dos fluxos específicos setoriais de dispêndio estatal.

A forma básica e notória desse tipo de articulação, no caso das economias mais desenvolvidas, implica uma relação direta do aparato central do Estado (complexo militar) com a indústria aeroespacial e bélica. Nesse caso, é pouco expressiva a participação de órgãos descentralizados, dado o caráter estratégico e centralizado do gasto militar. No entanto, o padrão de articulação repete-se com frequência, envolvendo segmentos descentralizados do AE e outros setores industriais, notadamente na área de infra-estrutura.

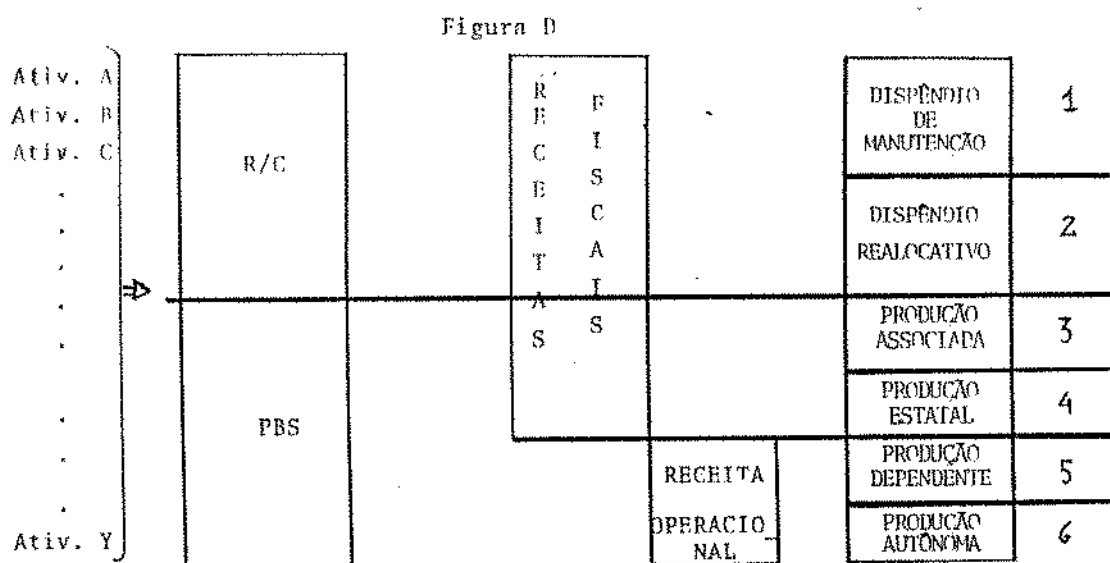
Encontramos a terceira forma já no espaço dos circuitos fechados. Esse está, no nosso esquema, subdividido em duas categorias básicas. As atividades realizadas nesse espaço são aquelas basicamente financiadas por receitas operacionais, as quais não nos interessam em si mesmas (isto é, no seu montante absoluto), mas apenas do ponto de vista da sua suficiência em propiciar às entidades que as controlam, poder de financiamento que dê conta dos seus dispêndios globais. Os preços formados para produtos estatais podem não atender aos níveis de dispêndio corrente e investimento das entidades-suporte, e isso pode decorrer das várias formas de manifestação do componente regulatório que incide sobre elas. Tanto pode ser que o preço formado, por razões de caráter redistributivo, seja mantido artificialmente ("vis-à-vis" àqueles que seriam gerados por uma lógica capitalista) abaixo do nível necessário para cobrir os gastos correntes, como pode também ser que seja imposto "de fora" à entidade-suporte, um nível de investimento que estes preços, ainda que suficientes para cobrir gastos correntes e reposição, não viabilizam. Em ambos os casos, é necessária a participação de fluxos de receitas fiscais "externas" ao circuito específico. É evidente que esse tipo de participação sempre ocorre, esporadicamente, com praticamente todas as entidades de suporte estatais. Para nossa análise, no entanto, interessa destacar os casos estáveis, ou seja, aqueles onde a receita de origem fiscal tenha uma participação constante na estrutura de fontes da entidade.

Essas variáveis apresentam uma gradação contínua onde surge desde participações marginais de receita fiscal até uma acentuada dependência onde o preço do produto é apenas simbólico. Vamos postular, simplificadamente, duas subdivisões básicas: aquela em que a atividade é autofinanciada no que tange aos seus gastos correntes e reposição, sendo, portanto, em termos estatísticos, autosuficientes, mas depende das transferências fiscais para expandir sua "produção". A esta categoria chamaremos de produção em circuito fechado dependente.

Em contraposição, colocaremos aqueles circuitos que têm plena autonomia para marcação de preços, atingindo, portanto, o padrão privado de autofinanciamento. Nesse caso, a utilização de receitas

fiscais decorre mais da habilidade empresarial da sua administração em ter acesso a fluxos específicos de receita, fazendo uso dos mecanismos de influência interna à burocracia estatal, do que de uma necessidade derivada das restrições impostas pelo componente regulatório. Isso não significa que, em certos momentos, esse componente, em função de exigências conjunturais de política econômica, possa interferir com seus preços ou níveis de inversão, rompendo o equilíbrio dinâmico entre fontes e aplicações, e exigindo, conseqüentemente, a participação de fluxos fiscais externos.

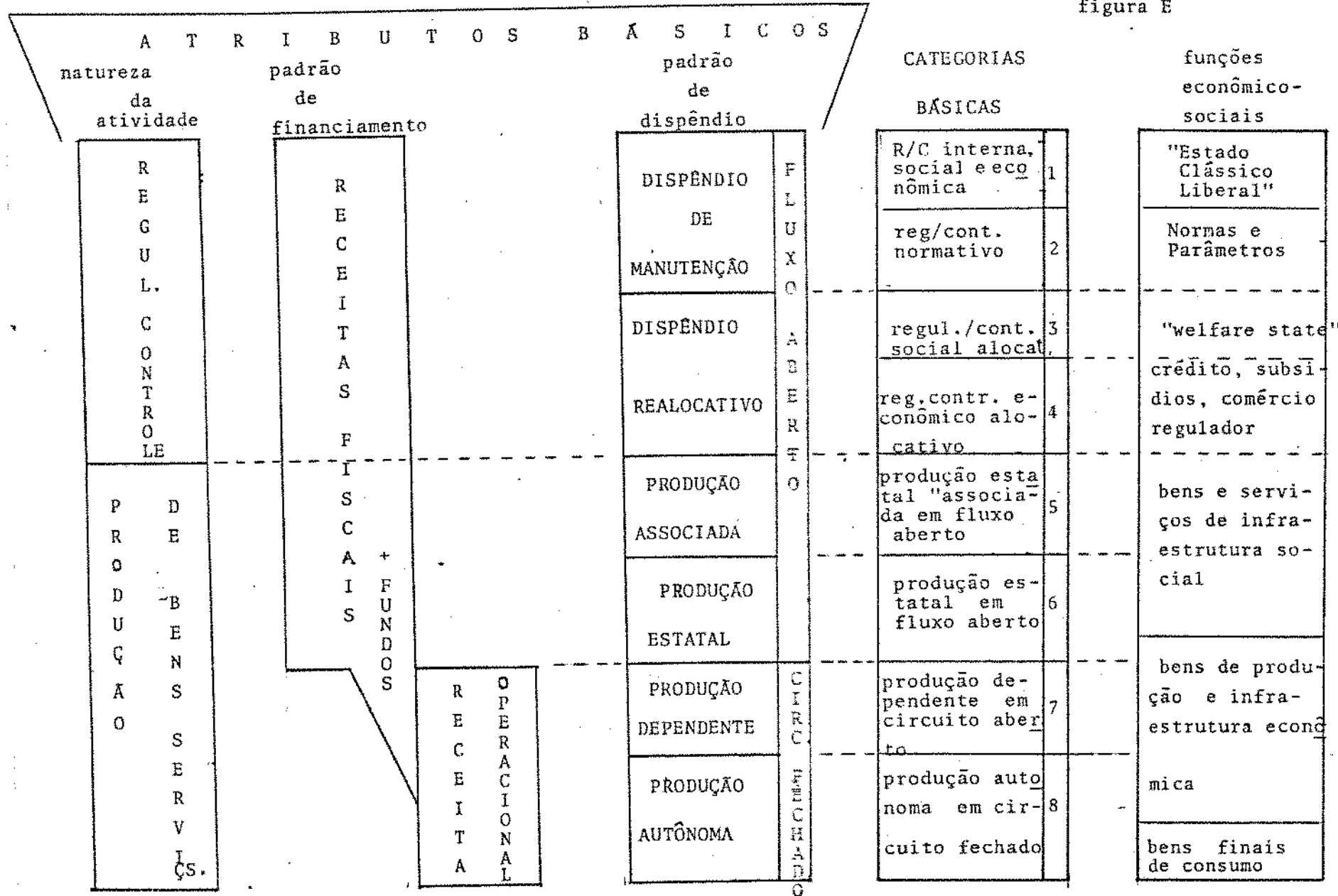
A aplicação estrita dos atributos conduz a seis categorias básicas de atividades, conforme evidencia a figura.



Consideramos, porém, conveniente que façamos um detalhamento adicional, que se apoia na análise realizada no item 4.2 págs. 86 e ss, e que atende ao objetivo de tornar o espectro de categorias classificatórias mais adequada ao seu uso no capítulo II. Neste sentido, subdividiremos a categoria 1 da figura D em duas partes, separando as funções "clássicas" típicas do Estado tradicional - regulação monetária, creditícia (Banco Central), Justiça, força repressiva e Planejamento - das funções chamadas de regulação "pura" ou normativas.

Subdividiremos também a categoria 2, separando as funções regulatórias realocativas sociais - "welfare state" - daquelas ligadas à área econômica, como o crédito de fomento, subsídios e comércio regulador. Isto nos conduz à conformação final do esquema, conforme descrito na figura E. Dela consta, adicionalmente, a título de ilustração um coluna (à direita) que apresenta as funções concretas que podem ser, de forma aproximada, relacionadas a cada categoria.

figura E



NOTAS

- (1) As mais conhecidas são:
- Baer, W. et alli, "As modificações do papel do Estado na economia brasileira" in *Pesq. Planej. Econ.* vol. 3 nº 4, 1973.
- Villella, A. "As empresas do Governo Federal e sua importância na economia nacional". *Rev. Bras. Economia*, vol. 16 nº 1, 1962.
- Werneck, A. O. "As atividades empresariais do Governo Federal no Brasil" *Rev. Brasil. Economia* vol. 23 nº 3, 1969.
- Martone, C. "A expansão do Estado empresário no Brasil" in *O Estado de São Paulo*, 02/07/1982.
- Longo, C. "Quantificação do setor público" in *O Estado de São Paulo*, 02/07/1982.
- (2) Abranches, S.H. "A questão da empresa estatal: economia política e interesse público". *Rev. Adm. Empresas*, out/dez 1979.
- Abranches, S.H./ Dain, S. "A empresa estatal no Brasil: padrões estruturais e estratégia de ação" GESP/FINEP, 1978, mimeo.
- (3) Pode-se afirmar que o estudo das entidades descentralizadas em seu conjunto (empresas e formas autárquicas) só foi sistematicamente realizado pela Fundação Getúlio Vargas, a partir da década dos 60, sob a forma de detalhamento das Contas Nacionais para o setor público. A grande maioria dos estudos acadêmicos, quando não enfoca apenas as empresas produtivas estatais, isoladamente, apresenta uma análise comparativa (dimensão e desempenho) entre empresas privadas e estatais.
- (4) Uma exceção é o trabalho citado de Abranches e Dain, que inclui um esforço teórico significativo.
- (5) Nesse sentido, são fundamentais os trabalhos de F. H. Cardoso, "Estatização e autoritarismo esclarecido: tendências e limites" in *Estudos CEBRAP* nº 15.
- "Poulantzas e os partidos no Brasil" in *Novos Estudos CEBRAP*, nº 2, 1982.
- "Os impasses do regime autoritário: o caso brasileiro" in *Estudos CEBRAP* nº 26, 1980.
- "O modelo político brasileiro" ed. DIFEL, S.P. 1977 cap. III.
- "Estado capitalista e marxismo" in *Estudos CEBRAP* nº 21, jul/set. 1977.
- e também Luciano Martins, especialmente "Estatização da economia ou privatização do Estado ?" in *Jornal do Brasil*, 02/10/1977.
- (6) Hirsch, Joachin "Elementos para uma teoria materialista do Estado" in *Críticas de la economía política (edición latinoamericana)* nº 12/13 Ediciones El Caballito, México, 1979. p. 3.
- (7) Jessop, Bob. "Teorias recientes sobre el Estado capitalista" in *Críticas de la Economía Política (edición latinoamericana)* nº 16/

- 17, Ediciones El Caballito, México, 1980 - pp. 215-216.
- (8) Jessop. op. cit. p. 216.
- (9) Cardoso, F. H. "Estado capitalista e marxismo" in Estudos CEBRAP nº 21, jul./set. 1977, p. 11.
- (10) Holloway, J. Picciotto, S. "Towards a materialist theory of the state" in State and capital - a marxist debate, edited by Holloway Picciotto, Edward Arnold Publishers. London, 1978, p. 1.
- (11) Holloway Picciotto, op. cit. p. 2.
- (12) Obras representativas de cada uma dessas abordagens podem ser, respectivamente:
- Glyn, A. & Sutcliffe, B. "British capitalism, workers and the profit squeeze". London, 1972.
- Yaffe, D. & Bullock, P. "Inflation: the crisis and the postwar boom", Rev. Communist nº3-4, 1975.
- Boccarda, Paul. "O capitalismo monopolista de Estado". 4 vols., Ed. Seara Nova, Lisboa, 1976.
- (13) Holloway & Picciotto, op. cit. passim.
- (14) As mais conhecidas são:
- Holloway & Picciotto, op. cit.
- Jessop, B. op. cit.
- Laclau, E. "Teorias marxistas del Estado - debates e perspectivas", mimeo, s.d.
- Gold, D. & Wright, E. "Recent developments in marxist theories of the capitalist state". Monthly Review, oct. 1975, vol. 27.
- (15) Embora de difícil especificação, em geral identifica-se uma primeira linha de abordagem como originária da Universidade Livre de Berlim e do jornal "Probleme des Klaseenkampfs"; a abordagem crítica mais importante a essa é, por sua vez, identificada com o grupo reunido em torno do jornal "Gesellschaft", de Frankfurt.
- (16) Poulantzas, Nicos
 "Poder político e classes sociais". São Paulo, Martins Fontes. 1977
 "As classes sociais no capitalismo de hoje". Rio de Janeiro, Zahar, 1978.
 Obra mais recente, e que revê muitas das premissas básicas contidas nas anteriores é:
 "Estado, poder e socialismo". Rio de Janeiro, Graal, 1981.
- (17) O'Connor, James. "EUA: a crise do Estado capitalista". Rio de Janeiro. Paz e Terra, 1977.
- (18) Holloway & Picciotto, op. cit. p. 14.

- (19) Ibidem, p. 6 a 9.
- (20) Ibidem, p. 2.
- (21) Blanke, B. Jürgens, U. Kastendieck, H.
 "On the current marxist discussion on the analysis of form and function of the bourgeois state". in *State and capital* (ver nota 10).
- (22) Conforme Rojas, F. "Forma Estado y regimenes politicos" in *Criticas de la Economia Politica* n° 16/17. Ediciones El Caballito, México, 1980, p. . 253:
- En general, la recuperación del sentido crítico de forma en Marx ha provenido de autores hegelianos y, entre ellos, principalmente de I. Rubin (*Essays on Marx's Theory of Value*, Black & Red, Detroit, 1972) y, quizás el más importante de todos ellos, R. Rosdolsky (*Génesis y Estructura de El Capital de Marx*, Estudios sobre los Grundrisse, Siglo XXI, México, 1978. Especialmente, pp. 165 ss y "Acerca del método de la economía marxista", pp. 614 ss). Estos autores han descubierto, a partir del examen de la teoría de la fetichización, que:
- a) el fetichismo no es un fenómeno ilusorio o meramente subjetivo, fruto de una conciencia errónea;
 - b) que el fetichismo de la mercancía resulta de las necesidades objetivas de la existencia del mercado y de las relaciones socialistas. Es decir que, efectivamente, en condiciones de intercambio mercantil los productores independientes sólo se relacionan entre sí mediante actos de compra y venta que establecem un valor equivalente para los productos poseídos por los sujetos en calidad de compradores y vendedores;
 - c) que la reificación o cosificación de las relaciones de producción tiene entonces un fundamento objetivo; lejos de ser una mera apariencia, es la forma material de la interacción social determinada por las relaciones de producción;
 - d) que las formas son históricamente determinadas por las relaciones sociales y que, una vez en existencia, se imponen a los individuos, se convierten en el único canal mediante el cual éstos se relacionan;
 - e) que, finalmente, la fetichización de la forma (cualesquiera que ella sea, a pesar de que los análisis de Marx versaron principalmente sobre la forma mercancía y la forma dinero del valor) es la existencia misma de una relación social, inseparable de ella y llamada a perecer con el modo de producción que les dio origen. La ideología burguesa tratará de absolutizar (fetichizar) la forma para asegurar su preservación; al proletariado no le basta denunciarle para dejar de ser su prisionero: sólo le cabe destruirla".
- (23) Müller, W. & Neßsuss, C.
 "The illusions of state socialism and the contradictions between wage-labour and capital" in *TELOS* n° 25, 1975.
- (24) Essa citação foi extraída de um resumo da obra de Müller & Neßsuss (nota 23) contida em *State and Capital* (ver nota 10), p. 33.

- (25) Ibidem, p. 36.
- (26) Ibidem, pp. 36-37.
- (27) Ibidem, p. 38.
- (28) Ibidem, p. 37.
- (29) Ibidem, p. 35.
- (30) Altvater, Elmar. "Remarques sur quelques problèmes posés par l'interventionnisme étatique" in L'Etat contemporain et le marxisme". org. J. Vincent, Maspero, Paris, 1975. p. 137 ss.
- (31) Ibidem, pp. 140-142.
- (32) Ibidem, p. 140.
- (33) Flatow, S. & Huisken, F.
"Zum problem der ableitung des bürgerlichen staates" in Prokla, n° 7-83, 1973.
- (34) Flatow & Huisken, op. cit. p. 107.
- (35) Sobre isso, ver Holloway & Picciotto, op. cit. p. 20.
- (36) Blanke, Jürgens, Kastendieck, op. cit. (ver nota 20).
- (37) Ibidem, p. 123.
- (38) Ibidem, p. 123.
- (39) Ibidem, p. 110.
- (40) Ibidem, p. 132.
- (41) Ibidem, p. 119.
- (42) Ibidem, p. 117.
- (43) Ibidem, p. 136.
- (44) Os autores em geral identificados com essa escola são, além de Joachin Hirsch (nota 6) e Holloway & Picciotto (nota 10):
Gerstenberger, Heiden. "Class conflict, competition and state functions" in State and capital (ver nota 10).
Von Braunmühl, C. "The bourgeois nation state and the world market". in State and capital (ver nota 10).
- (45) Hirsch, J. op. cit. (nota 6) p. 58.
- (46) Ibidem, p. 58.
- (47) Ibidem, p. 60.
- (48) Ibidem, p. 61.

- (49) Ibidem, p. 62.
- (50) Ibidem, p. 63.
- (51) Ibidem, p. 186.
- (52) Ibidem, p. 83.
- (53) Ibidem, p. 62.
- (54) Ibidem, p. 61.
- (55) Holloway & Picciotto, op. cit. p. 25.
- (56) Hirsch, J. op. cit. p. 64.
- (57) Ibidem, p. 66.
- (58) Ibidem, p. 66.
- (59) Ibidem, p. 66.
- (60) Mattick, P. "Marx and Keynes". Frankfurt/Viena, 1971, p. 98
citado por Hirsch, J. op. cit. p. 27.
- (61) Hirsch, J. "Elementos para uma teoria materialista do Estado"
in Críticas de la economía política" edición latinoamericana,
nº 12/13, jul./dez. 1979. Ediciones El Caballito, México, 1979.
- (62) Hirsch, op. cit. (nota 61) p. 41.
- (63) Idem, p. 43.
- (64) Idem, p. 46.
- (65) Idem, p. 48.
- (66) Idem, p. 48.
- (67) Idem, p. 48.
- (68) Idem, pp. 49-50.
- (69) Idem, p. 51.
- (70) Idem, p. 52.
- (71) Idem, p. 56.
- (72) Holloway, nos seus comentários sobre o impasse do debate derivacionista, sustenta que a abordagem de Hirsch tende a deixar submerso exatamente aquilo que pretendia ressaltar, ou seja, o papel da luta de classes. Sua interpretação das funções estatais sugeririam que a ação estatal corresponde grosso modo às necessidades do capital, e a explicitação da luta de classes tornaria necessário que fosse buscado o "elo perdido" político entre o processo (econômico) de acumulação e a atividade do Estado. (Holloway op. cit., p. 28).

- (73) Jessop, B. op. cit. p. 203.
- (74) Gerstenberger, H. op. cit. passim.
Hirsch, J. op. cit. passim.
- (75) Hirsch, J. op. cit.
- (76) Laclau, op. cit. p.12.
- (77) Holloway & Picciotto, p. 21 (nota 28) afirma que esta orientação já emerge inclusive nos trabalhos recentes do próprio Hirsch: "Bemerkungen zum theoretischen Ausatz des bürgelichen staates" jornal Gesellschaft 2, 155, 1976.
- (78) Jessop, B. op. cit. pp. 197-198.
- (79) Blanke/Jürgens/Kastendieck, op. cit. p. 159.
- (80) Ver, a respeito:
Poulantzas, N. "Poder político e classes sociais", pp. 95-100.
- (80a) Agliettã, M. (ver nota 82)
- (81) O'Connor, J. op. cit. pp. 63 a 72.
- (82) Agliettã, M. "Regulation et crises du capitalisme". Bélgica, Calmon Levy, 1976. pp. 327-329.
- (83) Poulantzas, Nicos "Estado, Poder e Socialismo"
R.J. Edições Graal, 1980, pag. 145
- (84) Idem, pag. 147
- (85) Ibidem, pag. 150
- (86) " pag. 148
- (87) " pag. 152
- (88) " pag. 153
- (89) Entre outros, veja-se "O Estado capitalista e o marxismo",
in Estudos CEBRAP nº 21 julho/set. 1977, pags. 24-29
- (90) Martins, op.cit. (nota 5) passim.

PARTE II
EXPANSÃO DESCENTRALIZADORA DO AE BRASILEIRO

1 - INTRODUÇÃO

Os capítulos 2 e 3 deste relatório são dedicados ao estudo do processo de descentralização das atividades realizadas pelo Estado brasileiro. No Capítulo 1 tratamos, ao nível teórico-analítico, da problemática das atividades executadas pelo Estado nas sociedades capitalistas, lá tomadas em elevado nível de abstração. Agora, passamos para a consideração de uma formação social concreta, onde o objeto de análise passa a ser o que definimos no Capítulo 1 como estrutura jurídico-organizacional do AE, isto é, a cristalização, em organizações burocráticas e produtivas, das atividades exercidas pelo setor público ao longo do desenvolvimento histórico de uma dada formação social. O esquema analítico do Capítulo 1 provê um instrumental para abordar a atividade em geral do AE. Nós o utilizaremos agora para investigar uma hipótese acerca de uma dada e peculiar evolução histórica destas atividades no Estado brasileiro: a evolução por um processo de expansão descentralizadora.

Essa tarefa exige uma reconstituição histórica da evolução do setor público brasileiro que explicita o significado e o papel das formas descentralizadas de organização. O Capítulo 3, à frente, dedica-se especificamente a essa tarefa. Lá, trataremos de verificar os aspectos mais gerais que explicam como o AE brasileiro chega, em 1980, a uma dada conformação, altamente descentralizada, de sua EJO. Antes disso, porém, realiza-se, no presente capítulo, uma análise classificatória das entidades descentralizadas existentes em 1980, através da aplicação do esquema analítico proposto no Capítulo 1. Trata-se aí de um "instantâneo", um corte temporal específico que apreende a conformação de entidades existentes num dado momento, sem qualquer consideração quanto ao processo histórico que os gerou. Tomamos, então, as 530 entidades identificadas pelo primeiro levantamento realizado oficialmente pelo próprio Estado - o cadastramento das "empresas" estatais realizado pela SEST em 1980 - e o analisamos segundo aquele esquema. O sentido mais geral deste corte classificatório em 1980 é apresentar a conformação então existente, resultante de um processo de descentralização operado ao longo de 50 anos.

Seria razoável que se questionasse, a esta altura, por que

tratamos da evolução histórica depois de apresentar o "instantâneo" de 1980, uma vez que este seria o resultado daquela. Uma primeira razão, de ordem metodológica, reside em que a aplicação das categorias analíticas ao universo existente em 1980 permite desmembrá-lo em grupos de entidades homogêneas perante os critérios mais relevantes. O Capítulo 3, depois, se orientaria pelo mapeamento da constituição histórica de cada um dos grupos. No entanto, a razão principal e decisiva é que entendemos deva a reconstituição histórica abranger apenas a formação do que pode ser chamado de componente dinâmico ou estrutural do universo de entidades descentralizadas. Para tanto, é necessário que identifiquemos previamente esta parcela, eliminando do universo as entidades que consideramos anômalas. Vejamos, no restante desta introdução, o sentido destes conceitos.

1.1 - A DEPURAÇÃO DO UNIVERSO RELEVANTE

A criação de um amplo plantel de entidades estatais no espaço da produção de bens e serviços se dá ao longo de um conflituoso processo de interação com o capital, onde a definição da "linha de separação" entre Estado e capital, nos diversos setores econômicos, se processa através de um movimento de marchas e contramarchas, apropriando-se o Estado de empresas isoladas ou grupos de empresas privadas, por razões conjunturais, às vezes recuando e devolvendo-as ao setor privado, outras prosseguindo na ocupação do setor. Esse tortuoso delineamento da linha divisória entre órbitas estatal e privada obedece, em grande parte, aos efeitos das atividades regulatórias de natureza "pura" ou alocativa, exercidas direta ou indiretamente pelo Estado sobre cada setor econômico. De uma forma geral, pode-se dizer (e veremos em profundidade, no Capítulo 3) que a atração de áreas produtivas para a órbita do Estado é antecedida da presença estritamente regulatória do Estado, incidindo sobre elas.

Este processo interativo, envolvendo seja a atividade inicialmente regulatória, seja a iniciativa direta do Estado na órbita produtiva, leva a que frequentemente o Estado crie ou absorva empresas que persistem depois como apêndices secundários, marginais, não vindo a constituir frentes de expansão estatal. Ele pode conduzir, também, a situações de transição em que a linha demarcatória entre Estado e capital fica fluida e sofre deslocamentos rápidos. Exemplo

de tal situação pode ser dado pela observação da siderurgia e energia elétrica nos anos 50. Enquanto a siderurgia vem de ocupação anterior exclusiva do Estado (CSN, nos anos 40) e evolui para uma tentativa de penetração do capital (que acaba abortada), o setor elétrico faz o movimento inverso: vem de ocupação privada desde o século anterior, e enfrenta nesta década uma acelerada transição para a ocupação estatal. A evolução do processo de acumulação capitalista pode repor constantemente esta situação, à medida que o Estado é, cada vez mais, agente inseparável da sua dinâmica.

Nossa hipótese é que, no período 1930/80, este processo interativo Estado-Capital apresentou, no caso brasileiro, uma tendência bem nítida à conformação de certos setores onde a presença estatal é progressiva, no sentido de que neles ocorre uma expansão planejada (isto é, intencional) da inversão estatal, a qual, por sua vez, é respaldada numa aceitação tácita, por parte do capital, desta ocupação progressiva do setor pelo Estado. A existência desta sorte de divisão de trabalho Estado-capital, permite que falemos em setor estatal dinâmico ou estrutural. Em contraposição, existem certos casos, recorrentemente gerados pelos mecanismos de intervenção estatal, em que o Estado absorve empresas sem que exista qualquer envolvimento dele, Estado, com a execução da atividade produtiva específica. Ou seja: a presença do Estado enquanto proprietário e controlador de empresas não se dá apenas em função da necessidade ou intenção do próprio Estado de se vincular a uma dada atividade produtiva. Decorre também das atividades de regulação alocativa que o Estado capitalista (e o brasileiro em particular, neste período) desenvolvem através de duas formas básicas: as políticas de fomento ao desenvolvimento e a estatização do crédito. Mesmo que o Estado não se entregasse a qualquer atividade produtiva, ainda assim as atividades regulatórias, não produtivas, colocariam recorrentemente a questão da estatização como forma de preservação da ordem capitalista e de recuperação dos recursos fiscais envolvidos. A estas apropriações, realizadas em caráter excepcional e provisório, chamaremos aqui empresas anômalas. O objetivo desta diferenciação é evidente. A presença do Estado como proprietário de certos organismos anômalos não é, de forma alguma, indício de uma exigência estrutural do processo de reprodução capitalista colocado ao nível das condições gerais de reprodução; não é, também, indício de uma atuação planejada naquele setor,

e frequentemente representa para o Estado pesado ônus sem qualquer retorno.

Finalmente, deve-se observar que este tipo de diferenciação é consistente apenas para um corte temporal localizado. Se tomarmos um período largo, é evidente que assimilações de natureza anômala podem evoluir, depois, para a incorporação do setor ao rol das áreas estruturais de atuação. Talvez se possa mostrar que a estatização do sistema ferroviário ou dos transportes hidroviários brasileiros tenha sido realizada desta forma. Para nós, o que importa (e esperamos mostrar à frente) é que este período assiste à nítida cristalização de áreas estruturais de ocupação estatal permitindo, em contraposição, que as entidades anômalas possam ser identificadas com clareza.

A depuração do universo relevante de entidades descentralizadas pode ser ainda refinada se repararmos um outro conjunto de entidades que assume uma certa significação no Estado brasileiro: a alocação, em entidades descentralizadas, de funções de manutenção e reprodução do próprio AE, portanto não voltadas para cumprir qualquer atividade diretamente ligada à Sociedade Civil. São entidades que não geram regulação social ou econômica que incida sobre os agentes privados da economia, e que não geram bens e serviços consumidos por estes agentes. Seu "produto" final é apropriado (no caso de bens e serviços) ou incide (no caso de regulação) sobre os próprios segmentos do AE.

Este tipo peculiar de descentralização "interna" ocorre predominantemente com atividades produtivas. Ocorre, primeiro, pelo destaque de atividades técnicas e administrativas ligadas à reprodução da máquina estatal centralizada (Administração Direta). O caráter peculiar destes organismos reside em que são meras extensões do núcleo de controle estatal, representam dispêndios totalmente determinados pela taxa de expansão média dos dispêndios correntes da Administração Direta, e como tal pouco se distinguem de outros segmentos burocráticos típicos das funções administrativas que, no Capítulo 1, chamamos de atividades de controle/regulação interna. No AE brasileiro diversas atividades rigorosamente internas, dedicadas à sua própria reprodução, são convertidas para formas autárqui-

cas. Ocorre também, como veremos, na separação, em uma empresa individualizada, de funções técnicas especializadas ligadas aos grandes conglomerados produtivos estatais.

Quando a entidade assim criada opera em fluxo aberto de gasto, prestando serviços gratuitos ao próprio Estado, seu financiamento é explicitamente fiscal. Os relatórios da SEST apresentam seus recursos como dotações do Tesouro. Há, no entanto, outra forma de financiamento destes organismos dedicados ao apoio interno do AE, que é de grande importância destacar aqui. Ocorre quando a entidade que presta serviços aos demais segmentos do AE o faz formando um "preço" para seu "produto". Este é, antes de mais nada, um preço de monopólio, uma vez que não há concorrentes que possam oferecer o mesmo serviço ou porque os órgãos estatais são forçados a fazer uso dele. Em segundo lugar ele cria, entre órgãos estatais, fluxos de recursos intra-governamentais que assumem imprópriamente a natureza contábil de receitas operacionais. Exemplos conspícuos são entidades ditas empresariais como o SERPRO, no nível federal, a PRODESP, no Estado de São Paulo e a PRODAM, no Município de São Paulo. Esta formação de "preços" interna ao AE é o mecanismo básico que eleva a autonomia de entidades voltadas para a prestação de serviços internos ao AE, ao permitir que elas assumam feições jurídicas de caráter privado (fundações ou empresas públicas) e apresentem, nos orçamentos da SEST, elevada participação de "receitas operacionais", que nada mais são que recursos fiscais travestidos via manipulação contábil. Tal jogo contábil, se levado ao limite, permitiria que todos os departamentos ministeriais se transformassem em "empresas", que prestam serviços ao Tesouro e recebem dele "receita operacional".

Designaremos também esta espécie de entidades como anômalas, no sentido estrito de diferenciá-las das entidades que caracterizam áreas intencionais e planejadas de atuação estatal voltada para a Sociedade Civil, seja regulatória, seja produtiva. A identificação das entidades anômalas será realizada como etapa preliminar no Capítulo 2, e permitirá a depuração do universo-problema, restando então apenas as entidades que respondem pelas atividades que são passíveis de enquadramento nas categorias analíticas propostas no Capítulo 1.

Resumindo, então, pode-se dizer que a análise aqui tentada tenta explorar a noção de áreas internacionais ou planejadas de ação produtiva estatal como sendo aquelas onde o Estado opera uma estratégia de inversão voltada para a ocupação do setor dentro de um certo padrão de divisão de trabalho com o setor privado. Ao ocupar, progressivamente, estas áreas, o Estado, por um lado, opera a garantia das chamadas "condições gerais de reprodução" que sustentam as áreas preferenciais de inversão privada, subtraindo do plano concorrencial capitalista diversos componentes do ciclo reprodutivo do capital. Por outro, insere-se como formador de demanda para áreas dinâmicas de inversão privada, notadamente no setor de bens de capital e construção pesada. Esta forma de articulação define a "linha de menor resistência" por onde a expansão estatal avança.

CAPÍTULO 2

CLASSIFICAÇÃO ECONÔMICA DAS ENTIDADES DESCENTRALIZADAS
EXISTENTES EM 1980

1 - INTRODUÇÃO

1.1 - A COLOCAÇÃO DO PROBLEMA

Em 1979, ao criar uma secretaria especial - a SEST - para controlar os organismos descentralizados e juridicamente autônomos do setor público federal, o Governo legislava:

"Consideram-se empresas estatais, para fins deste decreto:

1. empresas públicas, sociedades de economia mista, suas subsidiárias e todas as empresas controladas direta ou indiretamente pela União;
2. autarquias e fundações instituídas ou mantidas pelo Poder Público;
3. órgãos autônomos da Administração Direta (DL 200, 1967)". (1)

Esta simplificação radical reuniu, sob a égide de um superorganismo controlador, 530 entidades estatais das mais diversas formas jurídicas, áreas de atuação e padrões de financiamento.

Algum tempo depois, um conceituado economista, analisando os dados publicados pela SEST sobre aquelas 530 entidades, dizia:

"Assim, metade da carga tributária suportada pela sociedade destinou-se a reforçar a cobertura de dispêndios resultantes do aumento da presença do Estado na economia, especialmente as transferências para as empresas estatais. [...] Estas transferências preenchem uma parcela do que denominaremos "déficit operacional" dessas empresas, isto é, a diferença entre o dispêndio global e os recursos próprios operacionais". (2)

Sugere-se aí que o Estado suporta penosamente uma elevada carga gerada por "empresas" deficitárias que são consequência do elevado grau de intervenção estatal na economia. Esta é a tônica do discurso anti-estatizante que recrudescer ao longo dos anos 70, tendo à frente Roberto Campos, um expoente do pensamento conservador no

País. A SEPLAN de Delfim Netto, ao criar a SEST, parece agir no mesmo sentido das reivindicações conservadoras. Há, no entanto, nuances que compensa ressaltar. Os problemas centrais de uns e outros talvez não sejam, enfim, os mesmos.

É evidente que jamais escapou aos "legisladores tecnocratas" o absurdo de reunir sob a sigla "empresas estatais" um elenco tão heterogêneo de entidades, figuras jurídicas e tipos de atividades executadas. Vista, porém, no contexto adequado, a medida é amplamente consistente e eficaz perante os objetivos então visados pelo núcleo de poder do AE. Como tentaremos mostrar no Capítulo 3, a década dos 70 presencia, notadamente na sua segunda metade, o acoplamento de dois processos que, embora guardem coerência e semelhança, permanecem distintos. Por um lado, o movimento de forte descentralização do dispêndio estatal, com o fortalecimento das "empresas" estatais através da criação de uma sólida estrutura de vinculações fiscais⁽³⁾, conduz, na segunda metade da década, a um movimento de recentralização do poder de disposição sobre o dispêndio público, movimento este do qual a criação da SEST é um dos agentes principais⁽⁴⁾, e que conduz a uma contraposição entre empresas e Governo. O que está em jogo aí é a dispersão daquele poder decisório, e não a qualidade e a dimensão do gasto em si mesmos. A necessidade imperiosa de que o núcleo de poder recentralize a gestão sobre os fluxos de receita fiscal e do gasto público em geral leva a que ela - SEPLAN - se contraponha ao conjunto das entidades descentralizadas, e a forma de fazê-lo foi defini-las todas como empresas e reforçar a regulação interna sobre elas.

Por outro lado, a década dos 70 assiste, já desde o seu início, ao acirramento dos atritos, setoriais e específicos, entre empresas estatais e setor privado. A base objetiva sobre a qual repousa a agitada campanha antiestatização que eclodiu em 1975 é, sem dúvida, formada pelas diversas linhas de confronto setoriais onde, de formas diversas, o Estado interfere com os interesses do capital através das suas empresas: setor financeiro, projetos e engenharia, bens de capital etc. Esses conflitos setoriais sempre encontram, nos analistas conservadores de plantão, a retórica que provê o seu denominador comum, sob a forma de uma campanha antiestatizante cujas palavras de ordem transcendem em muito os conflitos localizados que a alimentam. O discurso antiestatizante é um "ruído de fundo" perene,

que escala tons mais fortes à medida que os conflitos setoriais se agravam em simultâneo, engrossando as fileiras dos que questionam o fortalecimento do Estado.

O acoplamento destes dois movimentos gera, na segunda metade da década, um contexto de "guerra" à autonomia das "empresas". É necessário, porém, separar o que, na realidade, é um confronto interno ao AE, que contrapõe, numa situação de crise fiscal, o núcleo de poder e a órbita descentralizada, daquilo que se origina no discurso liberal conservador e, num certo sentido, encampa aquele conflito, tratando de levá-lo além dos seus próprios limites. É de se notar que a dicotomia gerada por este conflito interno, plasmada no texto da lei e na conformação do aparato regulatório interno ao Estado - SEPLAN - ajusta-se perfeitamente às premissas do discurso liberal-conservador: contrapõe-se ao Estado clássico, tradicional - representado pelo núcleo de poder e a Administração Direta - todas as formas de intervenção estatal realizadas através das "empresas" estatais.

Em que pese estas nuances, importa aqui ressaltar que esta simplificação abusiva, a que chamaremos "conceituação SEST", que é instrumental para o núcleo de poder, torna-se retórica e ideológica ao ser encampada pelo discurso conservador, e passa a patrocinar uma série de equívocos, cujo ponto comum é a identificação, ao universo de organismos regidos pela SEST, do conceito correspondente de unidade autônoma de capital. Fala-se muito em "déficit operacional", "prejuízo", "produtividade econômica" etc. Este universo passa a ser visto apenas como locus de assentamento de uma tecnocracia privilegiada e indiferente aos mais elevados interesses públicos, os quais, por sua vez, são representados pelo Governo central, vítima do "descontrole" e da "megalomania" dos "dispêndios deficitários" levados a cabo pelas "empresas". Esta "síndrome da empresa estatal" é uma constante, sob formas variadas, nos debates recentes sobre finanças públicas.

As análises que tendem a enfatizar o aspecto dependente e deficitário dos organismos estatais como um problema central para as finanças públicas brasileiras, estão em geral apoiadas no corte arbitrário implantado pela criação da SEST como órgão gerenciador de

um dos três macro-orçamentos do setor público brasileiro. Deste ponto de vista, a relação entre o orçamento da União e o da SEST se apresenta tal como adiante.

Tabela 2.1
BRASIL
ORÇAMENTO DA UNIÃO
FLUXOS ANUAIS
1980

DISCRIMINAÇÃO	
I - RECEITA ORÇAMENTÁRIA	1 219 418
1 - <u>Menos</u> Transf. ao Orçam. Monetário	318 381
1.1 - Encargos da Dívida ⁽¹⁾	35 114
1.2 - Subsídios Diretos ⁽²⁾	281 232
1.3 - Superávit de Caixa do Tesouro	2 035
2 - <u>Menos</u> Transf. às Empresas ⁽³⁾	366 300
3 - Receita Líquida: I - (1 + 2)	534 737
II - DESPESA ORÇAMENTÁRIA	1 217 383
1 - <u>Menos</u> Transferências Totais	682 646
2 - Despesa Líquida	534 737

FONTE: Dados básicos - BACEN/MF; SEST/SEPLAN

NOTA: (1) Extraídos do quadro "Encargos do Tesouro Nacional junto às Autoridades Monetárias".

(2) Estimativas pelo O.M./82 de excessos fiscais.

(3) Conforme informações prestadas pelas empresas à SEST/SEPLAN contidas no quadro "Orçamento das Empresas Governamentais".

(4) Abatidas de superávit de caixa do Tesouro.

Tomando-se a questão (como é feita usualmente) nestes termos agregados, o orçamento da União controlaria menos de um quarto do gasto global do setor público, o que encareceria sobremaneira a importância dos orçamentos SEST no sentido de permitir o alcance do Estado sobre os elevados montantes de gastos geridos pelas estatais. Por outro lado, surge como muito elevada a parcela de recursos transferidos do já restrito orçamento da União para o polpudo orçamento SEST: nada menos que 30%.

Se descermos um degrau na direção de maiores detalhes, (o que alguns analistas, como Doellinger, chegam a fazer) encontraremos ainda um quadro que ratifica aquelas interpretações. Os recursos globais dos organismos SEST apresentam a seguinte composição:

- receita operacional	- 59,9%
- outros recursos próprios	- 8,6%
- crédito	- 13,2%
- recursos do Tesouro	- 10,1%
- outros recursos	- 7,8%

Essa estrutura se reflete num esquema de financiamento conforme se vê na Tabela 2.2 abaixo.

Tabela 2.2

BRASIL

ESQUEMA DE FINANCIAMENTO - SEST

		Cr\$ bilhões	
REC. PRÓPRIAS	2 785,4	DESPESAS DE CAPITAL	
Receita Operacional	2 184,8	Investimentos	648,2
Outros	600,6	Outras Desp. Capital	266,7
		Amortizações	178,5
DESP. CORRENTES			
Pessoal/Enc.	424,7		
Outros Custeios	1 998,4		
Enc. Financeiros	128,3		
Variação Dispon.	-8,7		
POUPANÇA PRÓPRIA LÍQUIDA	242,7		
Recursos do Tesouro	368,6		
Crédito Interno	269,7		
Crédito Externo	212,2		
TOTAL	1 093,4	TOTAL	1 093,4

FONTE: PR/SEPLAN/SEST

"Relatório Anual SEST, 1981" - Brasília, DF, 1983.

Ainda aqui a agregação traz a aparência de que a participação do Tesouro é decisiva: 33,7% das despesas de capital são financiados pelo Tesouro, em montante maior do que a que a poupança própria do sistema SEST.

Seguramente, boa parte das análises mais apressadas e superficiais se contenta com os dados a este nível de agregação, para dar suporte às críticas quanto ao gigantismo e ao parasitismo das "empresas" estatais. No entanto, tal ordem de conclusões só seria sustentável caso esta estrutura agregada de financiamento se referisse a um universo homogêneo de empresas, isto é, entidades que formassem preços para seus produtos, e caso tivessem esses preços uma relação microeconômica específica com os custos de produção. Na realidade, o universo em questão é uma disparatada coleção dos mais diversos tipos de organismos estatais, envolve padrões de financiamento os mais diversos e, principalmente, refere-se à execução de muitas atividades que nada têm de empresariais ou produtivas.

Estas observações justificam que tratemos de buscar, neste Capítulo, uma caracterização do universo de organismos estatais que ponha à prova os dois aspectos básicos que sustentam aquela abordagem: a) a aparente homogeneidade "empresarial" do universo; b) a pertinência de um corte que separe Estado de "empresas", na análise político-econômica do setor público. Para fazê-lo, tomaremos como referência o esquema analítico proposto no Capítulo 1, e trataremos de efetuar uma classificação econômica exaustiva do universo de entidades descentralizadas existentes em 1980. A análise está referida aos dados de 1980 porque somente neste ano surgem dados completos sobre a estrutura de financiamento das entidades descentralizadas. Ela representa, portanto, um "instantâneo", um corte temporal específico, trazendo consigo todas as limitações daí decorrentes.

1.2 - A BASE EMPÍRICA - OS DADOS DA SEST

Até a publicação dos relatórios e do Cadastro de Empresas estatais, realizada pela SEST a partir de 1981, era rigorosamente inexistente qualquer informação sistemática e abrangente sobre o conjunto dos organismos estatais. A partir daí, dispõe-se de informações detalhadas sobre a estrutura de dispêndio e financiamento das

entidades. No entanto, a versão apresentada nos relatórios SEST, ainda que bastante desagregada, não o é de forma suficiente para as necessidades deste trabalho. Isto nos impôs limitações sérias, razão pela qual se faz necessário uma breve referência ao problema.

A estrutura de financiamento das entidades é apresentada pela SEST em cinco categorias básicas de recursos: receita operacional (RO), outros recursos próprios (ORP), outros recursos (OR) recursos do Tesouro (RT) e crédito interno e externo. As rubricas referentes aos recursos próprios e fiscais envolvem, na realidade, a agregação de 97 sub-rubricas. Esta operação pode ser visualizada no Anexo 1 deste Capítulo, na página 234. Os critérios adotados pela SEST para agrupar as diversas fontes tornam difícil sua utilização para os fins deste trabalho. A observação do Anexo 1 mostra que:

- Não há correspondência entre o agregado RECURSOS DO TESOIRO e o montante global de recursos de natureza fiscal que entram no orçamento das entidades. É evidente a existência de fontes de caráter nitidamente fiscal e parafiscal incluídas nas rubricas RO, ORP e OR.
- Não há qualquer consideração, nos dados da SEST, do grau de estabilidade das fontes de recursos. Não há como separar, em RT, ORP e OR as receitas que representam vinculações de qualquer tipo, daquelas obtidas através de mecanismos negociados de dotações orçamentárias.

Como ficou evidente pela leitura do Capítulo 1, a identificação precisa da origem dos recursos (se fiscal ou operacional, no sentido rigoroso de oriunda da formação de um preço para produto específico) e do grau de estabilidade das fontes de recursos não-operacionais (índice de vinculação do agregado destes recursos, na origem) é fundamental para uma caracterização adequada do padrão de financiamento e, conseqüentemente, das bases econômicas para a autonomia real do organismo. Como ficará evidente ao longo da análise, observações mais aprofundadas e conclusivas serão obstadas pelo tipo de agregação dos dados.

1.3 - DELIMITAÇÃO E ASPECTOS GERAIS DO UNIVERSO

Quando iniciou suas atividades em 1979, a SEST realizou, pela primeira vez, o levantamento sistemático de todos os organismos estatais descentralizados existentes na órbita federal. A listagem exaustiva desses organismos apresentou 530 entidades juridicamente individualizadas. Deste universo, a SEST selecionou 382 "empresas" que teriam seus orçamentos controlados. Estas passaram a ser enquadradas no mecanismo orçamentário da Secretaria já a partir de 1980, sendo os dados correspondentes publicados nos relatórios orçamentários. Para estas 382 empresas a SEST apresenta apenas 284 orçamentos individualizados, já que são agrupados em um único orçamento todos os organismos do SISTEMA FEDERAL DE ENSINO - universidades, escolas técnicas etc. - em número de 82, e os 18 CEASA, que formam o SINAC - Sistema Nacional de Abastecimento.

O critério da SEST para selecionar as 382 entidades foi, essencialmente, o porte do dispêndio, eliminando as microentidades. Nosso objetivo aqui, por outro lado, é traçar um perfil o mais realista possível do universo existente, considerando não só a dimensão do gasto, mas a atividade exercida e a forma de inserção/interação com o setor privado. Por isso, partiremos de um universo mais amplo do que aquele para o qual a SEST apresenta orçamentos, aceitando a limitação que se coloca para classificar algumas entidades apenas a partir da descrição de sua atividade.

Das 530 entidades cadastradas, eliminaremos:

- 43 empresas-papel, criadas apenas para registro de lavra de mineração, não-operativas.
- 46 concessionárias de serviços de eletricidade, transportes e comunicações, sobre as quais a União não tem controle acionário, e que são acompanhadas em orçamento à parte, ao qual não se tem acesso.

Ficamos, portanto, com um universo inicial de 441 entidades, das quais temos dados orçamentários apenas para 382. Esta carência, porém, não trará grande prejuízo, pois a maior

parte destes organismos envolve pequeno volume de gastos e sua inclusão é muito mais relevante para a discussão de aspectos qualitativos.

1.3.1 - Distribuição Institucional das Entidades

Como ponto de partida, antes de qualquer movimento para desmembrar o universo, convém apresentá-lo em seu conjunto. A Tabela 2.3 distribui as 441 entidades por forma jurídica e nível institucional de vinculação. Na vertical, são apresentados os níveis da Administração Direta que respondem pela gestão, agrupados segundo um critério bem definido. O Grupo I reúne os ministérios que podem ser identificados com o Estado clássico tradicional. O Grupo III, no outro extremo, representa as áreas de atuação tipicamente empresariais, no sentido de tenderem à operação em circuito fechado autônomo de gasto. O Grupo III reúne ministérios que concentram atividades onde é muito elevada a participação da prática estatal regulatória, seja direta, pelas próprias atividades normativas e alocativas, seja indiretamente, pela produção de bens e serviços em circuito aberto de gasto ou circuito fechado dependente. Na Tabela-resumo destacou-se o Ministério da Fazenda, devido ao caráter absolutamente anômalo das suas entidades, o que será discutido mais à frente.

Esta primeira tentativa grosseira de aproximação ao universo, fazendo uso do esquema analítico, permite algumas observações gerais, que introduzem questões a serem desenvolvidas à frente.

Primeiro, constata-se que, na conformação final a que se chegou em 1980, após 50 anos de descentralização, é visível a tendência à concentração das formas autárquicas (fundações, autarquias, órgãos autônomos) nos ministérios que concentram as atividades de natureza regulatória, e as formas empresariais nos ministérios tipicamente produtivos. É, no entanto, também visível que a concentração das formas autárquicas (90% delas nos grupos I e II) é bem mais acentuada que a das formas empresariais, que são constatadas em quase todos os tipos de ministérios. Esta é uma manifestação que viremos a analisar mais detidamente, no Capítulo 3. Muitas destas "formas empresariais" na realidade, revestem entidades que nada têm de "empresas",

Tabela 2.3

BRASIL

DISTRIBUIÇÃO DO UNIVERSO DE ENTIDADES DESCENTRALIZADAS
POR MINISTÉRIO CONTROLADOR E FORMA JURÍDICA

	MINISTÉRIOS	F	A	OA	P	EM	OUT	TOTAL
1	PR	1	-	3	-	-	-	4
	SEPLAN	3	1	-	1	1	1	7
	JUSTIÇA	1	-	1	1	-	-	3
	TRABALHO	1	18	2	-	-	4	25
	FAZENDA	1	3	2	3	33	-	42
	EXERCITO	2	1	-	2	-	-	5
	MARINHA	-	1	-	-	-	-	1
	AERONÁUTICA	-	1	-	1	7	-	9
2	AGRICULTURA	-	4	6	4	20	-	34
	INTERIOR	2	7	1	2	17	-	29
	TRANSPORTES	-	2	-	4	17	-	23
	EDUCAÇÃO	23	53	6	1	1	-	84
	SAÚDE	3	1	1	-	-	-	5
	PREV. SOCIAL	3	4	1	1	4	-	13
3	MIC	1	6	-	2	40	-	49
	MME	-	1	-	-	75	-	77
	MCOM	-	-	-	2	29	-	31
	TOTAL	41	103	23	24	244	-	441
		FORMAS AUTÁRQUICAS			FORMAS EMPRESARIAIS			TOTAL
1.	Minist. Área Tradicional		36			18		54
2.	Minist. Área Regulatória		117			71		188
3.	Minist. Área Produtiva		8			149		157
	Minist. da Fazenda		6			36		42
	TOTAL		167			274		441

F - FUNDAÇÃO A - AUTARQUIA OA - ÓRGÃO AUTÔNOMO
 P - EMP. PÚBLICA EM - EMP. ECON. MISTA OUT - OUTROS

FONTE: SEST/SEPLAN

"Cadastro de Empresas Estatais - 1980", Brasília, DF, 1981.

mas são órgãos regulatórios de AE, operando em circuito aberto de gasto, portanto apoiadas em recursos fiscais.

De forma geral, constata-se nesta Tabela que praticamente todas as áreas de atuação do AE brasileiro contam com alguma forma de atuação descentralizada. É evidente que este quadro não pode ser explicado por argumentos simples e mais imediatos, tais como o de que a realização de atividades industriais "impõe" ao Estado a forma empresarial. Os determinantes desta descentralização são muito mais complexos, e envolvem, evidentemente, bem mais do que aspectos estritamente econômicos. Vamos, então, dissecar o universo existente em 1980, como um passo preparatório para uma investigação do processo que conduziu à sua criação.

2 - PRIMEIRO PASSO: DEPURAÇÃO DO UNIVERSO RELEVANTE

Partimos, portanto, de 441 entidades. Nosso primeiro passo será obter o corte básico entre entidades anômalas e o conjunto principal das entidades dedicadas às áreas dinâmicas de inversão estatal. Esta diferenciação envolve, em geral, atividades produtivas. Seguiremos aqui a conceituação proposta na introdução.

2.1 - ORGANISMOS DE APOIO INTERNO

A análise da natureza da atividade exercida pelas "empresas" do universo de 441 entidades, do qual partimos, revela que 27 delas se enquadram no tipo de atuação voltada para o próprio AE, conforme proposto na introdução. O Quadro anexo apresenta estas entidades agrupando-as pelo tipo de atividade exercida. As informações acerca do objetivo da entidade são incluídas apenas no caso daquelas pouco conhecidas ou nas quais o nome não é auto-explicativo. Todos estes órgãos relacionam-se com o setor "externo" ao AE apenas na condição de eventuais e esporádicos prestadores de serviços, o que assume posição marginal nas suas atividades.

Destas 27 entidades, apenas 19 têm, em 1980, seus orçamentos incluídos no controle da SEST. A Tabela apresenta a estrutura dos recursos para elas. À primeira vista, parece tratar-se de um

Quadro 2.1
BRASIL
ENTIDADES DE APOIO INTERNO LIGADAS À ADMINISTRAÇÃO DIRETA

ENTIDADES	FORMA JURÍDICA
<u>A - Órgãos de Serviços e Setores Militares</u>	
1. Hospital das Forças Armadas	Órgão autônomo
2. Fundação Osório Objetivo: "instruir e educar os filhos dos militares das Forças Armadas"	Fundação
3. CFIAE - Caixa de Financiamento Imob. Aeronáutica	Autarquia
4. CFIAEX - Caixa de Financiamento Imobiliário do Exército	Autarquia
5. CCPMM - Caixa Construção Pessoal do Ministério da Marinha	Autarquia
6. FHE - Fundação Habitacional do Exército	Fundação
<u>B - Funções Técnicas Especializadas</u>	
7. CMB - Casa da Moeda	Emp. Pública
8. DIN - Departamento Imprensa Nacional	Órgão Autônomo
9. EBN - Empresa Brasileira de Notícias	Emp. Pública
10. SERPRO - Serviço Federal Proc. Dados	Emp. Pública
11. SUCAD - Superintendência Construção Adm. Imobiliária Objetivo: "coordenar atividades referentes a imóveis residenciais em Brasília"	Órgão Autônomo
12. PREMESU - Coordenadoria de Desenvolvimento de Instituições de Ensino Superior Objetivo: "gerir projetos relativos a obras e equipamentos dos campi Universitários"	Órgão Autônomo
13. CEBRACE - Centro Brasileiro de Construções Equip. Escolares Objetivo: gerir projetos relativos a obras e equipamentos para escolas de 1ª e 2ª graus	Órgão Autônomo
<u>C - Funções de Pesquisa e Educação</u>	
14. IPEA - Instituto de Planejamento Econ. e Social	Fundação
15. FUNCEP - Fundação Centro de Formação do Servidor Público	Fundação

ENTIDADES	FORMAS JURÍDICAS
16. ESAF - Escola Superior de Administ. Fazendária	Órgão Autônomo
17. Fundação Petronio Portella	Fundação
D - <u>Entidades de Apoio Interno Ligadas às Entidades Descentralizadas</u>	
18. CONESG - Cia. Nordeste Serviços Gerais Objetivo: "prestar serviços técnicos administrativos ou de qualquer natureza à SUDENE e órgãos a ela ligados"	Entidade Pública
19. DATAPREV - Empresa Processamento de Dados	Entidade Pública
20. COSIPA Processamento de Dados	Economia Mista
21. Federal de Seguros Objetivo: "operações de seguros e similares junto ao Grupo SIMPAS".	Economia Mista
22. CONESP - Cia. Nordeste Sondagens e Perfurações Objetivo: "atuar nestas funções na área da SUDENE"	Entidade Pública
23. ECEX - Empresa de Engenharia e Construção de Obras Especiais Objetivo: "atuar como órgão de apoio à atuação do DNER"	Entidade Pública
24. ENGEFER - Emp. Engenharia Ferroviária Objetivo: "estudar, projetar e realizar empreendimentos constantes dos planos e programas aprovados pelo Ministério dos Transportes"	Economia Mista
25. CEPTEL - Centro de Pesquisas e Energia Elétrica	Economia Mista
26. CAEEB - Cia. Auxiliar das Emp. Elétricas Brasileiras Objetivo: "prestar serviços comerciais, financeiros, técnicos e especializados a órgãos, empresas e entidades ligadas ao Ministério de Minas e Energia"	Economia Mista
27. GEIPOT - Emp. Brasileira de Planejamento de Transportes Objetivo: "promover, executar e coordenar atividades de estudo e pesquisas necessárias ao planejamento do transporte no país"	Empresa Pública

FONTE: SEST/SEPLAN

"Cadastro de Empresas Estatais - 1980". Brasília, DF, 1981.

Tabela 2.4
BRASIL
ENTIDADES DE APOIO INTERNO
ESTRUTURA DE FONTES

Cr\$. milhões

SIGLA	FORMA JURÍDICA	TOTAL	RO	ORP	CRÉDITO	TESOURO	OUTROS	VAR. DISPON.	Nº DE EMPREGADOS
HFA	OA	578,7	--	--	--	578,9		-0,2	1 042
FO	F	30,4	3,4	--	--	28,4	1,4	-1,4	182
CFIAER	A	--	--	1	--	--	--	-16,5	--
CMB	P	5 654,6	4 646,9	1 114,1	--	--	--	-106,4	2 524
DIN	OA	318,3	--	--	--	318,2	--	+0,1	875
EBN	P	423,5	38,0	0,8	--	463,6	--	-78,9	627
SERPRO	P	9 626,7	9 458,6	57,6	738,6	--	--	-628,1	9 902
SUCAD	OA	578,1	415,2	--	--	--	--	162,9	361
IPEA	F	1 714,4	1,2	27,5	--	1 693,7	96,1	-104,1	1 175
ESAF	OA	221,1	--	--	--	221,1	--	0,0	500
TOTAL		19 146,0	14 563,3	1 200,0	738,6	3 303,9	97,5	-757,3	16 988
CONESP	P	806,9	--	--	--	--	847,0	-40,1	2 125
DATA PREV	P	3 328,7	2 791,6	155,9	--	--	--	+381,2	3 782
FEDERAL	EM	1 277,3	0,0	1 269,1	--	--	--	+8,2	877
CONESP	P	279,0	100,9	2,1	--	--	175,2	+0,8	187
ECEX	P	2 010,0	2 010,0	--	--	--	--	0,0	2 081
ENGEFER	P	15 217,6	15 292,8	--	--	--	--	-75,2	835
CEPEL	EM	1 395,7	63,1	256,5	1 062,8	--	30,0	-16,7	346
CAFEB	EM	6 768,0	1 876,2	5 685,6	--	0,2	--	-794,0	861
GEI/POT	P	1 186,6	1 185,6	--	--	--	--	+0,8	1 055
TOTAL		32 269,8	23 321,2	7 369,2	1 062,8	0,2	1 052,2	-535,0	12 149
TOTAL GERAL		51 415,8	37 884,5	8 569,2	1 801,4	3 304,1	1 149,7	-1 293,3	29 137
		100,0	73,6	16,6	3,5	6,4	2,2	-2,5	

FONTE: PR/SEPLAN/SEST "Relatório Anual SEST-1981", Brasília, 1983.

- Entidades sem Orçamento:

- . COSIPA PROC. DADOS
- . CEBRACE
- . PREMESU
- . CCRPM
- . FUNCEP
- . FPP
- . FME

conjunto de empresas com elevado grau de independência: 73,9% de receita operacional, e apenas 6,5% de recursos do Tesouro. A observação mais atenta da Tabela, porém, mostra que a quase totalidade desta "receita operacional" está sediada em empresas públicas tais como: ENGEFER (30%), SERPRO (19%), CAEEB (13%), CMB (11%), DATAPREV (6,5%) e outras, que prestam serviço exclusivamente ao próprio Estado ⁽⁵⁾. Que a "empresa" forme "preço" para seu produto em nada muda a natureza do gasto: ele continua significando mero repasse de receita fiscal interna ao próprio AE.

Este pequeno número de "empresas" públicas e de economia mista, embora inexpressivo em termos de volume de dispêndio, quando comparado com as grandes estatais, é importante porque apresenta, em forma "pura" e explícita, um mecanismo de uso bastante difundido na sustentação de entidades empresariais com recursos fiscais. A receita é simples: toma-se um serviço administrativo qualquer do Estado (por exemplo, processamento de dados). Ao invés de ser executado por um departamento de Administração Direta, com pessoal pertencente aos quadros do funcionalismo, e despesas correntes constando do orçamento ministerial, cria-se uma empresa que forma preços por seus serviços, implanta-se, por normas internas, o monopólio desta "empresa" naquele tipo de serviço, e passa-se a considerar receita operacional às transferências intragovernamentais operadas a título de pagamento de serviços. O aspecto mais importante desta "mágica" é que ela subtrai à gestão orçamentária um segmento do AE. O dispêndio corrente (salários, principalmente) e de capital não são mais referenciados ao contexto orçamentário global de Administração Direta, mas ao legítimo livre arbítrio da "empresa" que tem poder de gestão sobre sua "receita operacional", desde que tenha respaldo político para manipular seus "preços". Frequentemente essa prática recoloca o problema da execução estatal de atividades produtivas que, em princípio, poderiam ser ocupadas pelo setor privado, já que adotam forma de empresa e recebem preços remuneradores do autofinanciamento. A emergência desta forma peculiar de especialização de segmentos do AE foi um dos fatores que alimentou a campanha antiestatização de 1975/76. O ponto em questão era, então, a diversificação da presença estatal nas chamadas "atividades-meio", (por exemplo, serviços de engenharia, planejamento, projetos) que deveriam ficar reservadas para a iniciativa privada. Uma vez constituída a empresa estatal, o próximo passo seria estender seu raio de ação e

passar a competir com as empresas privadas nestes setores, o que chegou a ocorrer em alguns casos.

2.2 - ORGANISMOS ANÔMALOS

A absorção indesejada, ou não planejada, de empresas privadas pelo Estado tem origens históricas remotas. Na realidade é fácil verificar que grande parte do plantel de empresas produtivas que hoje compõe o setor produtivo estatal foram anteriormente empresas privadas, depois absorvidas pelo Estado. Na maioria destes casos, porém, esta assimilação ou se inseria ex-ante numa linha planejada de expansão estatal, ou resultou, a partir de certo ponto, na inclusão da área de inversão no rol de linhas de atuação visadas pelo Estado. Transportes ferroviários, infra-estrutura portuária, siderurgia, telecomunicações, energia elétrica, são exemplos de áreas de inversão onde o Estado incorpora as unidades de capital num movimento mais amplo de inversão planejada. Todos estes casos não configuram, obviamente, a não ser eventualmente, por curtos períodos, o que chamamos aqui de organismos anômalos. Há, porém, muitos casos onde, por diversos motivos, este "ciclo de assimilação" não se completa, tornando-se a empresa um certo tipo de enclave em setores não tipicamente empresariais do Estado. O AE brasileiro em 1980 é pleno de casos típicos desta anomalia. A começar por aquela que pode ser tida como a precursora das "holdings" brasileiras: a Coordenadoria das Empresas Incorporadas ao Patrimônio Nacional. Ela foi criada em 1940, como órgão de gestão de diversas empresas que vieram ter às mãos do Governo em consequência de problemas envolvendo recursos públicos. No bloco de empresas havia jornais, ferrovias e hotéis. O grupo foi mantido ao longo de 4 décadas, e hoje está incorporado ao MINIFAZ.

No AE brasileiro de 1980, dois ministérios concentram a maior parte dos organismos que podem ser rotulados de anômalos: o Ministério da Fazenda e o MIC. Não por acaso, estes são os órgãos institucionais responsáveis pela execução da política de financiamento subsidiado à inversão privada, nos anos 70.

O Ministério da Fazenda possui, em 1982, 36 empresas públi-

cas ou de economia mista, envolvendo dispêndio global de Cr\$... 141 765,5 e 22 210 empregos diretos. Pela Tabela 2.2 pode-se notar que apenas o MME possui mais empresas, e o MIC possui praticamente o mesmo número. Destas, 21 empresas rigorosamente enquadráveis no conceito de anômalas. Trata-se, em todos os casos, de empresas que passaram ao controle do Estado a partir do seu envolvimento com os órgãos financiadores estatais, sendo absorvidas por falência ou capitalização das dívidas. Além da CEIPN, já citada, chamamos a atenção à presença, ainda, da ACESITA, absorvida pelo Banco do Brasil na década dos 50 e que se mantém fora do sistema SIDERBRÁS. O quadro 2.2 apresenta estas empresas.

O peso que este conjunto de empresas tem na composição do gasto descentralizado do MINIFAZ é expressivo: a Tabela 2.5 apresenta a estruturação das fontes. Os organismos anômalos representam 44% do gasto total, 50% da receita operacional total captada pelas entidades da Fazenda, e empregam 22 210 pessoas, o que representa 53% do pessoal empregado pelo conjunto das empresas do MINIFAZ.

O segundo foco de concentração de organismos anômalos se encontra também ligado à atividade de financiamento ao setor privado industrial: o BNDE. Em 1980 encontra-se ainda sob controle do MIC, tendo sido depois transferido para a órbita da SEPLAN. O Banco já realizara, no passado, o papel de canal de assimilação de empresas privadas via financiamento. Os casos conspícuos são os da COSIPA e USIMINAS. Nos anos 70, o Banco foi conduzido à posição central na política de capitalização da empresa nacional, a partir do início do Governo Geisel. Ampliou e sofisticou sua capacidade com a criação das "três irmãs" - FIBASE, FINAME e EMBRAMEC -, definindo-se seu redirecionamento no sentido do financiamento ao setor privado.

Não reconstituiremos os casos específicos, mas, no final da década, o BNDE controla um heterogêneo plantel de 10 empresas industriais, apresentadas no Quadro 2.3.

Quadro 2.2
BRASIL
EMPRESAS ANÔMALAS DO MINISTÉRIO DA FAZENDA

EMPRESAS	Nº DE EMPREGADOS
<u>- Grupo CEF - Caixa Econômica Federal</u>	
1. Datamec Engenharia de Sistemas	2 778
2. Datamec Educacional	24
3. Hotel da Praia S/A	-
4. Método Org. Planejamento (*)	253
5. Proflora S/A Florestamento	89
<u>- Grupo CEIPN</u>	
6. Coord. das Empresas Incorp. ao Patrimônio Nacional	56
7. Estrada de Ferro Corcovado	103
8. Indústria Brasileira de Papel-Ibrapel	402
9. Cia. Brasileira Cimento Portland - Perus	633
10. Cia. Melhoramentos de Blumenau	53
11. Cibrape - Cia. Brasil. Prod. Empreend. (*)	2
12. Estrada de Ferro Perus-Pirapora S/A	4
13. Cia. Paulista Celulose - Copase	133
<u>- Grupo ACESITA - Aços Especiais Itabira S/A</u>	
14. Aços Especiais Itabira - Acesita	8 116
15. Forjas Acesita S/A	770
16. Florestal Acesita S/A	6 497
<u>- Grupo Riocell</u>	
17. Riocell Administração S/A	--
18. Rio Grande Cia. Celulose do Sul	2 292
19. Florestal Riocell Ltda	2
20. Riocell Trade GMBH	3
21. ASA - Alumínio Ext. Laminação	--
TOTAL	22 210

FONTE: SEST/SEPLAN

"Cadastro de Empresas Estatais - 1980" - Brasília, DF, 1981.

* Empresas não orçadas

Tabela 2.5
BRASIL
ENTIDADES ANÔMALAS DO MINIFAZ
ESTRUTURA DE FONTES
1980

Cr\$ milhões

	REC. TOTAL	R.O	ORP	CRÉDITO	TESOURO	O.R	V.DISP.
- Grupo CBF							
. G. DATAMEC	1 886,4	2 008,2	73,8	--	--	--	-195,6
. G. CEIPN	740,0	472,1	505,2		248,0	--	-485,3
. G. ACESITA	46 242,1	21 844,1	2 874,3	20 033,4	434,2	195,7	+859,8
. G. RIOCELL	9 862,0	6 415,6	713,3	2 557,1			+176,0
. ASA AL. EX. LAM.	4 164,1	3 311,2	805,0				+47,9
Total Anômalos	62 894,6	34 051,8	4 971,6	22 590,5	682,2	195,7	+402,8
%	100,0	54,1	7,9	35,9	1,1	0,3	0,6
(1) Total Emp. MINIFAZ	141 756,5	96 715,6	13 437,5	29 413,4	2 458,1	273,4	-541,5
(2) Total MINIFAZ menos apoio in- terno e anômalos	69 014,1	53 205,2	8 408,3	6 084,3	554,8	77,7	-316,2
(2)/(1)	48,6	55,0	62,5	20,7	22,6	28,4	58,4

FONTE: PR/SEPLAN/SEST "Relatório Anual SEST-1981", Brasília, 1983.

Quadro 2.3
BRASIL
EMPRESAS ANÔMALAS DO MIC E MINT

EMPRESAS	Nº DE EMPREGADOS
<u>- Grupo CIAAI</u>	
22. Cia. Incent. de Ativid. Agrícolas e Inds.	n.d.
23. Livraria José Olympio Editora S/A	396
24. Encine Audio Visual Ltda	3
25. Didacta Sistemas Educacionais S/A	1
26. Usimec - Usinas Mecânicas S/A	3 227
27. Mafersa - Material Ferroviário S/A	2 719
28. S/A Fiação e Tecelagem Lutfalla	57
<u>- Grupo FIBASE</u>	
29. Cia Brasileira Cobre - CBC	93
30. Cia. Brasileira de Zinco	2 546
31. Caraíba Metais S/A - Industria e Comércio	9 042
<u>- Empresas Anômalas do Ministério do Interior</u>	
32. Cia. de Alumínio do Nordeste - Alune	10
33. Cia. Siderúrgica da Amazônia - Siderama	269
<u>- Empresas Anômalas do MIC</u>	
34. Cia. Usinas Nacionais - CUN	2 414
35. Refinacia Ramiro S/A	47
TOTAL	20 824

FONTE: SEST/SEPLAN

"Cadastro de Empresas Estatais - 1980". Brasília, DF, 1981.

Finalmente, para completar o quadro, deve-se referir empresas ligadas ao Ministério do Interior e ao IAA. Ao MININTER estão ligadas, em 1980, a ALUNE - Alumínio do Nordeste S/A, sobre a qual não localizamos informações, e a SIDERAMA - Siderurgia da Amazônia - controlada pela SUDAM, que foi incorporada por débitos de seus antigos proprietários, não havendo nunca qualquer intenção da Siderbrás em absorvê-la. Criada em 1961, até 1980 encontra-se ainda em implantação.

A CUN - Cia. Usinas Nacionais - e a Refinaria Ramiro S/A foram incorporadas pelo IAA por débitos de seus proprietários. Provavelmente serão as mais antigas empresas estatais produtivas, pois já pertenciam ao Estado em 1939. Houve diversas tentativas do IAA de vendê-las ao setor privado, mas os problemas trabalhistas acumulados e a dívida perante o IAA tornaram infrutíferas as tentativas de privatização. (6)

A Tabela 2.6 apresenta a estrutura de fontes das empresas do MINT e MIC, e faz a consolidação global das estruturas do conjunto das empresas anômalas, incluindo agora os valores das de apoio interno. Temos aí incluídas 62 das 441 entidades com que começamos. Estes 15% do número de entidades respondem por apenas 4% do gasto do universo global em 1980, que monta a 1,36 bilhões de cruzeiros. Este plantel de empresas poderia, de alguma forma, ser associado ao "elevado déficit público" para cujas causas procura-se culpados? Se tomarmos como corretos os dados da SEST, a resposta seria negativa. A última linha da Tabela mostra que apenas 4,0% dos recursos globais provêm do Tesouro, e representam somente 1,7% dos recursos globais que transfere às estatais.

Como já vimos, porém, é pouco adequado tratar a estrutura de fontes dos órgãos de apoio interno como o faz a SEST, dando uma falsa aparência de autonomia. Na realidade, este universo de entidades descentralizadas, que aqui chamamos de anômalo, deve ser visto em duas partes muito destacadas. Por um lado, um conjunto de entidades que nada mais são do que uma extensão do corpo central do AE, travestida de empresa mas operando apoiada em recursos fiscais que fluem internamente ao AE. Do outro, temos empresas assimiladas a contragosto pelo Estado, e que, curiosamente, a

Tabela 2.6
BRASIL
ENTIDADES ANÔMALAS BNDE, MINT E MIC
ESTRUTURA CONSOLIDADA DE FONTES

Em milhões

	REC.TOTAL	RO	ORP	CRÉDITO	TESOURO	OUTROS RECURS.	V. DISP.
BNDE	34 870,8	9 230,3	8 010,8	15 628,9	2 135,7		-134,9
M. INTERIOR	754,0	17,0	0,0	188,0	160,0	422,0	-33,0
M. IND. COMÉRCIO	5 426,0	5 446,8	120,3	---	---	---	-141,1
TOTAL	41 050,8	14 694,1	8 131,1	15 816,9	2 295,7	422,0	-309,0
TOTAL DAS EMPRESAS ANÔMALAS (BNDE, MIC, MINT, MINIFAZ)	103 945,4	48 745,9	13 102,7	38 407,4	2 977,9	617,7	-93,8
%	100,0	46,9	12,6	36,9	2,9	0,6	0,1
TOTAL GERAL (APOIO INTERNO + ANÔMALAS)	155 361,2	86 630,4	21 671,9	40 208,8	6 282,0	1 767,4	-1 198,5
%	100,0	55,8	13,9	25,9	4,0	1,1	-0,8

FONTE: PR/SEPLAN/SEST

"Relatório Anual SEST, 1981" - Brasília, 1983

julgar pelos dados da SEST, nada têm de deficitários em seu conjunto. Entre RO e crédito, estas empresas obtêm 81% dos seus recursos totais. Parece que a administração estatal se esmera particularmente nestes casos, tratando de sanear as empresas que incorpora.

A empresa estatal anômala representa, de certa forma, a contrapartida necessária do aprofundamento das atividades regulatórias alocativas do AE, notadamente a partir do maior fortalecimento do poder financeiro do Estado, após as reformas dos anos 60. A própria ética da intervenção exige que, para se ressarcir das perdas decorrentes do fracasso dos projetos financiados, o Estado acaba incorporando ativos que não está interessado em gerir. Nos anos 70, o acirramento da campanha antiestatização levou o AE a iniciar um movimen-

to de privatização das entidades anômalas, com isso dando contorno mais nítido à sua presença nas áreas estruturais.

Finalmente, para completar esta passagem, é conveniente ressaltar que há grande diferença entre os casos relatados aqui e aqueles das pequenas subsidiárias que são criadas pelas grandes empresas (CSN, Petrobrás, CVRD e Banco do Brasil, principalmente) em áreas não-típicas de ação estatal. Não podemos falar, aí, em anomalia, no sentido proposto, porque estas empresas envolvem, em geral, uma iniciativa planejada das "holdings" no sentido de ocupar a área de atuação, diversificando e/ou verticalizando sua atuação. Trata-se aí, muito mais, de um movimento concorrencial ao setor privado, e como tal sempre foi apreendido pelos arautos da iniciativa privada.

3 - SEGUNDO PASSO: ATIVIDADES DE REGULAÇÃO E CONTROLE

Uma importante constatação, no AE brasileiro de 1980, é a existência de 79 entidades descentralizadas que, a nosso ver, podem ser seguramente classificadas como organismos típicos de regulação e controle, incluídos portanto naquilo que definimos no Capítulo 1 como espaço de atividades intrinsecamente estatais. Nosso esquema propõe a separação destas entidades em duas categorias básicas: entidades de regulação "pura" ou normativa, e entidades de regulação alocativas. É difícil, no caso da regulação econômica, a definição precisa do enquadramento de certas entidades. A evolução destas atividades regulatórias estatais conduziu à criação de entidades que combinam, frequentemente, atividades normativas ao lado de outras envolvendo alocação de crédito e fundos reguladores. Optamos, nesta classificação, por separar, na primeira categoria, as entidades que, pelos indícios disponíveis, executam essencialmente atividades de caráter normativo, incluindo na segunda as demais, que apresentam, combinadas, as duas características. Como proposto no Capítulo 1, abordaremos as atividades regulatórias segundo a ênfase do seu objeto: sociais ou econômicas.

3.1 - ENTIDADES DE REGULAÇÃO ECONÔMICA NORMATIVA

As atividades de regulação social normativa - sistema re-

pressivo, justiça, legislativo - são intrinsecamente centralizadas no Estado capitalista. Uma vez que são elementos constitutivos do Estado enquanto instância "externa e acima" dos agentes sociais "livres" - o indivíduo e a unidade de capital-não é possível sua individualização jurídica numa entidade distinta do próprio Estado, leia-se do núcleo institucional centralizado a que chamamos Administração Direta.

Quanto às atividades de regulação ecônômica normativa, ainda que se possa considerar elevado o grau de intervenção reguladora do Estado brasileiro na economia, é relativamente pequena a participação dos organismos descentralizados nestas funções. As mais importantes dentre estas tendem a ser concentradas em órgãos da Administração Direta, o que evidentemente está ligado à preservação da unicidade e coerência da política econômica segundo a ótica do núcleo de poder do AE. O que se constata, e ficará claro à frente, é que a descentralização da função normativa tende a ocorrer como consequência e complementação da descentralização de entidades dedicadas à gestão de fluxos financeiros vinculados a aplicações setoriais específicas, isto é, acabam operadas pelas entidades de regulação alocativas. Pode-se dizer que, no Brasil de 1980, a função regulatória "pura", como atribuição de órgãos descentralizados, é uma situação de exceção. Encontramos então uma grande quantidade de entidades de pequeno porte, na sua maioria exercendo atividades setorialmente restritas. O Quadro 2.4 apresenta uma relação das 29 entidades assim classificadas. Estão incluídos aí 18 Conselhos corporativos, pequenos órgãos autárquicos destinados a orientar, disciplinar e fiscalizar o exercício de profissões regulamentadas: Conselho Federal de Estatística, de Medicina, de Economia etc. Destas 24 entidades, apenas três foram criadas antes de 1970: o Conselho Nacional de Energia Nuclear, a Superintendência Nacional de Abastecimento e a Superintendência de Seguros Privados. Os demais representam pequenas entidades dedicadas a funções técnicas especializadas do setor industrial (INPI e INMETRO), meio-ambiente (SEMA) e fiscalização de políticas setoriais (SEI, CVM, CNC).

O perfil de fontes e usos destas entidades evidencia os traços básicos esperados neste tipo de "empresas" (!): predomínio de despesas correntes (81%) e financiamento apoiado integralmente

no Tesouro: no mínimo 83%, sem considerar as rubricas ORP e OR, das quais os dados da SEST não permitem identificar a origem. Se fosse possível identificar a origem dos ORP da SBNAB e do INP, provavelmente encontraríamos origens estritamente fiscais. Somente o INPI obtém receita que pode ser considerada operacional, através das taxas cobradas pelos seus serviços.

Quadro 2.4
BRASIL
ORGANISMOS DE REGULAÇÃO E CONTROLE NORMATIVO

		CRIAÇÃO	MINISTÉRIO	NÚMERO DE EMPREGADOS
1 - CNEN Comissão Nacional Energ. Nuclear	A	1956	MME	828
2 - SUNAB Superintend. Nac. Abastecimento	A	1962	SEPLAN	1 724
3 - SUSEP Superintend. Seguros Privados	A	1966	FAZENDA	399
4 - INPI Instituto Nac. Prop. Industrial	A	1970	MIC	820
5 - CNC Conselho Nac. Cooperativismo	OA	1971	AGRIC.	n.d.
6 - CINGRA Coord. Assuntos Intern. Agricultura	OA	1971	AGRIC.	23
7 - SEMA Secretaria Espec. Meio Ambien.	OA	1973	INTERIOR	52
8 - INMETRO Inst. Nac. Metrologia	A	1973	MIC	n.d.
9 - CVM Comissão Valores Mobiliários	A	1976	FAZENDA	279
10 - SEI Secretaria Esp. Informática	OA	1979	P.REPUBL.	124
11 - Fundação Bras. Qualid. Ind.	F	1968	MIC	666
12 a 29 - Conselhos Profis- sionais	A		TRABALHO	n.d.
TOTAL				4 915

FONTES: SEST/SEPLAN
"Cadastro de Empresas Estatais - 1980". Brasília, DF, 1981.

Tabela 2.7
BRASIL
ENTIDADES DE REGULAÇÃO ECONÔMICA NORMATIVA
ESTRUTURA DE FONTES
1980

Cr\$ milhões

	REC. TOTAL	R.O.	O.RP	CRÉDITO	TESOURO	OUTROS	VAR. DISPON.
CNEN	1 940,7		4,1		2 005,2		-68,2
SUNAB	933,8		274,5		704,3		-45,0
SUSEP	282,1		1,7		360,0		-79,6
INPI	625,5	593,5	188,6				-156,6
CNC	11,7				7,5	3,0	+1,2
CINGRA	35,4				35,4		--
SEMA	132,7				118,3	15,8	-1,4
CVM	375,0		6,2		374,0		-5,2
SEI	198,5				198,5		--
TOTAL	4 535,4	593,5	475,1		3 803,2	18,8	-335,2
%	100,0	13,0	10,4		83,8	0,3	-7,8
Não orçadas: INMETRO Fund. Bras. Qual. Ind.							

FONTE: PR/SEPLAN/SEST

"Relatório Anual SEST - 1981". Brasília, DF, 1983.

3.2 - ENTIDADES DE REGULAÇÃO SOCIAL ALOCATIVA

As atividades de regulação que chamamos de "modernas" ou alocativas podem também ser separadas em sociais e econômicas.

No plano social, elas constituem o que se costuma designar genericamente por "welfare state". Dos três componentes básicos das políticas redistributivas de "welfare state" - aposentadorias, assistência médica e seguro desemprego - o Brasil apresenta efetivamente desenvolvidos apenas os dois primeiros. Neste capítulo, nossa finalidade não é traçar qualquer reconstituição histórica da Previdência Social, mas apenas investigar como ela se ajusta aos critérios classificatórios que estamos aplicando. Neste sentido, é necessário estabelecermos aqui uma importante diferenciação interna ao conjunto do Sistema Previdenciário, e que deriva da natureza das atividades exercidas.

Por um lado, encontramos um primeiro subsistema que opera o pagamento de aposentadorias e pensões. É evidente, aí, a natureza estritamente regulatória da atividade: o Estado repassa aos indivíduos poder aquisitivo, e não está ao seu alcance determinar a forma de dispêndio correspondente. Os parâmetros relevantes para o sistema são essencialmente políticos: dadas as condições gerais de distribuição de renda, a ampliação dos benefícios, seja por elevação da renda real repassada por beneficiado, seja pela extensão do benefício a contingentes populacionais ainda não abrangidos, depende da alocação redistributiva de maior parcela da receita fiscal global. Não há envolvida, aí, qualquer atividade produtiva. Trata-se de um fluxo aberto de dispêndio, com base rigorosamente fiscal, sem qualquer relação entre a taxa de expansão dos recursos e aquela do dispêndio.

Por outro lado, encontramos um segundo subsistema que abrange a assistência médico-hospitalar. Trata-se, agora, de uma atividade de produção de bens e serviços, e não uma atividade regulatória. O Estado não transfere renda monetária - poder aquisitivo livremente dispendido pelo beneficiado. Ele presta um serviço, só disponível ao contribuinte sob forma não-monetária. O Estado possui, neste caso, em comparação com o subsistema de pensões, um grau de liberdade adicional na execução da atividade: o controle sobre os

padrões de produtividade. Quando a sociedade opta pela estatização do serviço médico-hospitalar previdenciário, na forma posta em prática, por exemplo, em algumas economias capitalistas desenvolvidas, ficam internalizados os determinantes da produtividade da atividade. Neste caso, a assistência médico-previdenciária estaria classificada, segundo nosso enfoque, como produção estatal de bens e serviços em fluxo aberto.

Como sabemos, não é o que ocorre no Brasil. Aqui, o Estado evolui para a privatização do serviço médico previdenciário, implantando então o que chamamos, no esquema analítico, de produção associada de bens e serviços, e que será analisada à frente, quando abordarmos as atividades produtivas. Assim sendo, a atividade previdenciária, no Brasil, se compõe de um subsistema estritamente regulatório, e outro que poderia ser operado pelo Estado como atividade diretamente produtiva, mas não o é. No caso brasileiro, do ponto de vista do Estado, as duas atividades resultam igualmente em transferências de renda para fora do próprio AE. Nos dois casos, o AE se limita à função alocativa, o que acabou conduzindo à total integração dos dois subsistemas ao mesmo fluxo básico de financiamento, sem qualquer separação formal.

O dispêndio do sistema previdenciário integrado tem, no Brasil, a seguinte estrutura: ⁽⁷⁾

- Subsistema pensões e aposentadorias (INPS)	464 415,2
- Subsistema assist. médica (INAMPS)	186 772,6
- Demais entidades (MPAS)	83 620,2

A estrutura de financiamento agregada, segundo os critérios da SEST, é dada da seguinte forma:

- Receita operacional	582 687,1	79,3%
- Outros Recursos Próprios	20 176,3	2,7%
- Recursos do Tesouro	33 139,3	4,5%
- Crédito	30 665,8	4,1%
- Outros Recursos	<u>68 139,5</u>	<u>9,2%</u>
Total	734 808,0	100,0%

É evidente que a classificação, como receita operacional, da captação fiscal exclusiva do sistema previdenciário é uma simplificação grosseira. Dos 12% compostos por outros recursos não podemos identificar a origem, mas nada sugere que se trate, em boa parte, de outra coisa senão repasses fiscais adicionais que não aqueles explicitamente anotados como provindos do Tesouro. O SINPAS, que administra o Fundo de Previdência e Assistência Social, centraliza todos os recursos do sistema e os repassa, sob forma de transferência para os agentes diretos (isto é, públicos) ou privados envolvidos nos dois ramos de atuação estatal. Não havendo qualquer vinculação estabelecida entre as fontes e as aplicações, não é possível, para nós, fazer a separação entre o INAMPS e as demais entidades do grupo no que tange à estrutura de fontes. A base de financiamento, tanto do INPS como do INAMPS, é a contribuição previdenciária, sendo o déficit do sistema coberto por recursos fiscais que só podemos dimensionar no agregado, ao nível do grupo. Assim sendo, na Tabela 2.7, onde deveríamos incluir a estrutura de fontes da parcela do grupo aqui classificada como regulatória, apresentamos apenas a receita total referente a estas atividades.

Além do segmento previdenciário ligado às pensões e aposentadorias, existem, ainda, cinco entidades que, pela natureza da atividade exercida, enquadram-se na categoria de atividades sociais regulatórias.

Quadro 2.5

BRASIL

ENTIDADES DEDICADAS A ATIVIDADES SOCIAIS REGULATÓRIAS

ENTIDADES	MINISTÉRIOS	DATA CRIAÇÃO	F. JURÍDICA
Fund. Nacional do Índio - FUNAI	Interior	1967	Autarquia
Fund. Nacional Bem Estar do Menor	MPAS	1964	Fundação
Fund. Projeto Rondon	Interior	1975	Fundação
Legião Brasil. Assistência-LBA	MPAS	1943	Fundação
Fund. Abrigo Cristo Redentor-FACR	MPAS	1942	Fundação

FONTE: SEST/SEPLAN

"Cadastro de Empresas Estatais - 1080". Brasília, DF, 1981.

As duas últimas são dedicadas à assistência social, particularmente de pessoas idosas e menores carentes.

Na Tabela 2.7 podemos especificar a estrutura de fontes apenas para as entidades que não pertencem ao grupo SINPAS. Nestes casos, a dependência de recursos fiscais é absoluta. Quanto à parte principal da atividade regulatória estatal, apenas podemos levantar hipóteses precárias. Supondo ser correta a alocação de recursos feita pela SEST, poderíamos dizer que os demais recursos "externos" ao próprio sistema, isto é, não gerados pela sua fonte fiscal vinculada específica, a contribuição previdenciária, seriam da ordem de:

	Cr\$ milhões
- Rec. Tesouro	33 139,3
- Outros Recursos	68 139,5
- Crédito	30 665,8

o que abrange 17,8% dos recursos totais. Temos aí um caso onde um sistema, concebido para operar autonomamente perante o Tesouro, apoiado apenas numa receita fiscal própria, vinculada, incorre em deficits e exige fluxos compensatórios. Este déficit, porém, nada tem a ver com atividades empresariais do Estado. Muito pelo contrário, é nas atividades empresariais privadas, realizadas sob a sombra do atendimento médico previdenciário, que reside a causa de grande parte deste déficit. Voltaremos a este ponto mais à frente.

Tabela 2.7
BRASIL
ENTIDADE DE REGULAÇÃO SOCIAL ALOCATIVA
ESTRUTURA DE FONTES
1980

Cr\$ milhões

ENTIDADES	EMPREGADOS	REC. TOTAL	RO	ORP	CRÉDITO	TESOURO	OR	VAR. DISPON.
G. SINPAS (depurado) ⁽¹⁾		540 718						
1 - SINPAS (FPAS) ⁽²⁾	n.d.	44 677,0						
2 - INPS	23 510	464 415,2						
3 - IAPAS	20 377	20 236,0						
4 - LBA	7 218	8 737,5						
5 - FUNABEM	2 680	2 652,3						
Outras Entidades								
6 - PRORONDON	446	626,2	0,0	12,6	0,0	423,2	207,0	-16,6
7 - FACR	954	229,4	0,0	37,7	0,0	50,6	159,9	-18,8
8 - FUNAI	1 817	1 619,6	0,0	1,2	0,0	1 741,9	13,7	-137,2
TOTAL	57 002	543 193,2						

(1) Retirados os valores referentes a CEME - Central de Medicamentos, e à DATAPREV - Processamento de Dados da Previdência Social

(2) O valor referente ao SINPAS foi obtido por resíduo, abatidos os valores referentes à receita total de cada entidade integrante.

FONTE: PR/SEPLAN/SEST
"Relatório Anual SEST-1981". Brasília, DF, 1983.

3.3 - ENTIDADES DE REGULAÇÃO ECONÔMICA ALOCATIVA

Em passagem anterior desta classificação, constatamos a existência de um número relativamente pequeno de organismos descentralizados dedicados a funções regulatórias "puras", isto é, estritamente normativas. Se isto reflete, em parte, o fato de que tais atividades tendem a se concentrar no núcleo do AE, aquele universo, tomado isoladamente, subestima enormemente a dimensão do aparato estatal descentralizado dedicado a funções regulatórias. Isto porque, a partir dos anos 50, e notadamente após as reformas de 64/67, acentuou-se a tendência à imbricação de atividades estritamente normativas e atividades de alocação de fluxos de origem fiscal, amalgamadas em um universo muito mais amplo e diversificado de entidades descentralizadas. Modifica-se a natureza e o instrumental da intervenção regulatória, devido à crescente ampliação do acesso a recursos financeiros por parte do Estado. Ela passa a ser executada predominantemente por organismos que integram a função normativa estrito senso à manipulação de fundos fiscais-financeiros. Como já se viu, a característica específica desta forma de atuação estatal é a execução de atividade não-produtiva (portanto burocrática ou administrativa) envolvendo o dispêndio de recursos significativamente maiores que aqueles necessários à estrita remuneração da sua força de trabalho e sua manutenção.

Nossa análise identificou 43 entidades de regulação alocativa. Elas encontram-se listadas no Quadro 2.6. Para melhor visualização, elas foram agrupadas segundo uma subdivisão que reflete o tipo de atividade regulatória exercida.

Quadro 2.6
BRASIL
ORGANISMOS DE REGULAÇÃO E CONTROLES ALOCATIVOS
1980

DENOMINAÇÃO	VINCULAÇÃO	FORMA JURÍDICA	CRIAÇÃO	EMPREGADOS
<u>- Organismos setorialmente dedicados:</u> <u>Articulados ao setor privado</u>				
1. CEF - Caixa Econômica Federal	FAZ.	EP	1969	23 296
2. BNCC - Banco Nac. Crédito Cooperativo	AGR.	EM	1951	906
3. BNH - Banco Nacional Habitação	MINT.	EM	1964	4 093
4. CEPLAC - Com. Exec. Plano Lavoura Cacaueira	AGR.	OA	1974	4 084
5. GERCA - Grupo Exec. Racional. Cafeicultura	MIC.	A	1961	734
6. SUDHEVEA - Superint. da Borracha	MIC.	A	1967	144
7. IAA - Instituto do Açúcar e do Alcool	MIC.	A	1933	2 530
8. IBC - Instituto Brasil. do Café	MIC	A	1952	4 670
9. GEER - Grupo Exec. Eletrificação Rural	AGR.	OA	1977	57
10. IBDF - Inst. Brasil. Desenvolvimento Florestal	AGR.	A	1967	2 993
11. SUNAMAM - Superintendência Nac. Marinha Mercante	TRANSP.	A	1941	1 366
12. SUDEPE - Superintendência Desen. da Pesca	AGR.	A	1962	1 574
13. EMBRAFILME - Empresa Brasileira de Filmes S/A	EDUC.	EM	1969	753
14. EMBRATUR - Empresa Brasileira de Turismo	MIC.	EM	1966	508
15. DIGIBRAS - Empresa Digit. Brasileira	SEPLAN	EM	1974	77
16. ARTENE - Cia. Artesanato do Nordeste	INT.	EM	1962	14
TOTAL				47 794
<u>- Organismos setoriais dedicados:</u> <u>Articulados a área estatal</u>				
17. EBTU - Empresa Brasil. Transp. Urbanos	TRANSP.	EP	1976	388
18. FNDE - Fundo Nac. Desenvolvimento da Educação	EDUC.	A	1968	88
19. CNPQ - Conselho Nacional do Des. Científico Tecnológico	SEPLAN	F	1974	3 407
20. FINEP - Financiadora de Estudos e Projetos	SEPLAN	P	1967	565

21. COAGRI - Coord. Nacional de Ensino Agropecuário	EDVC		1973	n.d.
22. CAPES - Coordenadoria Aperf. Pessoal Nível Superior	EDUC.	OA	1973	3 258
				7 706
<u>- Organismos de atuação ampla ligados ao setor privado</u>				
a) Crédito				
23. BNDE - Banco Nacional Desenvolvimento Econômico	MIC	P	1952	1 603
24. FINAME - Agência Espec. Finan. Industrial	MIC	P	1971	137
25. FIBASE - Insumos Básicos S/A Financiamento e Part.	MIC	P	1974	93
26. EMBRAMEC - Mecânica Brasileira S/A	MIC	P	1974	107
27. IBRASA - Investimentos Brasileiros S/A	MIC	P	1974	130
28. CEBRAE - Centro Brasil. Apoio à Pequena e Média Empresa	SEPLAN	SP	1972	141
				2 211
b) Desenvolvimento Regional				
29. INCRA - Inst. Nac. Reforma Agrária	MINT.	A	1970	7 934
30. SUDECO - Superintendência Desenvolvimento da Região Centro Oeste	MINT.	A	1967	174
31. SUDAM - Superintendência Desen. da Amazônia	MINT.	A	1966	663
32. SUDENE - Superintendência Desen. do Nordeste	MINT.	A	1959	1 805
33. SUDESUL - Superintendência Desen. da Região Sul	MINT.	A	1967	333
34. SUFRAMA - Superintendência da Zona Franca de Manaus	MINT.	A	1967	256
35. CODEVASF - Cia. Desenv. do Vale do São Francisco	MINT.	P	1974	2 723
36. CODESAIMA - Cia. Desenv. de Roraima	MINT.	EM	1979	227
37. COLONE - Cia. Colonização do Nordeste	MINT.	EM	1972	550
38. CODARON - Cia. Desenv. Agrícola de Rondônia	MINT.			
39. BNB - Banco do Nordeste do Brasil	MINT.	EM	1952	5 631
40. BASA - Banco da Amazônia S/A	MINT.	M	1942	3 569
41. BRORAIMA - Banco de Roraima S/A	MINT.	M	1968	372
42. DNOCS - Departamento Nac. Obras Contra as Secas	MINT.	A	1945	5 680
				29 917

- Comércio Regulador				
43. CFP - Comissão Financiamento Produção	AGR.	A	1943	849
TOTAL GERAL				88 507

FONTE: SEST/SEPLAN

"Cadastro de Empresas Estatais - 1980". Brasília, DF, 1981.

3.3.1 - Organismos Setorialmente Dedicados ao Setor Privado

Caracterizam-se por se dedicar a setores específicos onde a atividade produtiva básica é exclusivamente privada. É obviamente variado o nível de engajamento dos organismos e de subordinação da dinâmica setorial à regulação estatal. Conseqüentemente, é variado o volume de recursos que o Estado aloca em cada setor específico.

3.3.2 - Organismos Setorialmente Dedicados - Área Estatal

Alguns organismos estão ligados a áreas onde sua função alocativa estabelece a ligação entre o Tesouro e outros agentes des-centralizados do próprio Estado. No Brasil, as entidades deste tipo são essencialmente ligadas às áreas de pesquisa e educação. Trata-se, na realidade, de funções alocativas em geral internas ao próprio AE, e neste sentido poderiam ser aqui classificadas na categoria de apoio interno, já analisada. Preferimos destacá-lo, porém, devido à importância da sua atividade alocativa, manifesta no controle quase absoluto das fontes de recursos para suas áreas de atuação, e também porque a atividade que exercem se diferencia daquelas lá classificadas, todas essencialmente produtivas.

3.3.3 - Organismos de Caráter Geral Dedicados ao Setor Privado

Incluem-se aí organismos alocativos que apresentam espectro bastante amplo de atuação, não estando limitados a uma indústria ou setor econômico específico. Subdividimo-los em três grupos:

- financiamento e crédito;
- desenvolvimento regional;
- intermediação reguladora da produção agrícola.

Alguns esclarecimentos são aqui necessários quanto a critérios de inclusão de determinados organismos:

- considera-se nesta categoria todo o sistema financeiro estatal federal, com exceção das autoridades monetárias (inclusive o Banco do Brasil, caso sui generis que resiste a qualquer esforço classificatório) e IRB, que não exercem atividades alocativas apoiadas em recursos de natureza fiscal;
- há diversas outras entidades que exercem funções de natureza alocativa, pertencentes aos grandes conglomerados estatais que operam em circuito fechado. É o caso das "holdings" e de empresas como a PETRASA, do grupo Petrobrás, que administra participações acionárias. Estas entidades não são aqui incluídas, uma vez que, embora operando alocação de recursos como atividade básica, o fazem internamente a circuitos fechados de valorização, sem vinculação direta e imediata com fluxos fiscais de natureza regulatória.

Este conjunto de entidades, que representa as formas mais "modernas" de regulação estatal, resultam de movimentos de descentralização operados basicamente a partir dos anos 60.

Tabela 2.8
BRASIL
ORGANISMOS CRIADOS EM CADA DÉCADA

	Antes de 1950	Década 50	Década 60	Década 70	TOTAL
Número de Organismos Criados	5	5	17	15	42 ^(*)

(*) Menos uma entidade, a CODARON, para a qual o cadastro não apresenta a data de criação.

FONTE: SEST/SEPLAN - "Cadastro de Empresas Estatais - 1980". Brasília, DF, 1981.

A observação mais detalhada da cronologia na década dos 60 evidencia a estreita correlação entre a edificação deste complexo regulatório e as mudanças político-institucionais então havidas.

Tabela 2.9
BRASIL
ORGANISMOS CRIADOS ENTRE 1960/70

	1960/63	1964/68	1969/70
Número de Organismos Criados	5	11	1

FONTE: SEST/SEPLAN
"Cadastro de Empresas Estatais - 1980". Brasília, DF, 1981.

As entidades de regulação alocativa representam, sem sombra de dúvida, a parcela de nosso universo onde os mecanismos de financiamento se apresentam mais complexos e de difícil explicitação. As outras formas de regulação já vistas tendem a apoiar-se, de forma clara, em recursos fiscais, orçamentários ou vinculados. São casos onde a identificação das fontes é imediata, e a dimensão plena dos recursos fiscais por elas veiculados se reflete na estrutura de fontes da SEST. Já no caso daquelas de regulação econômica alocativa, estes dois aspectos apresentam dificuldades adicionais, e os dados da SEST são insuficientes para uma plena caracterização da entidade.

A primeira questão a analisar refere-se à participação de tarifas e impostos específicos na estrutura de fontes destas entidades. Particularmente aquelas dedicadas à regulação setorial, freqüentemente administram recursos oriundos de taxas sobre produção ou exportação. Estas receitas são, muitas vezes, apresentadas pela SEST como operacionais, o que distorce o seu caráter estritamente fiscal e dá falsa aparência de autonomia empresarial às entidades gestoras. Na Tabela 2.10 à frente, destacamos no campo III as entidades regulatórias que apresentam esta situação. Note-se que, a julgar por esta estrutura, as entidades apresentariam elevada autonomia perante recursos fiscais, se considerarmos que 70% dos seus recursos vêm de fontes próprias e 25% de crédito. Esta autonomia é seguramente fictícia, e a identificação precisa entre a receita operacional e a ORP chegaria, provavelmente, a fontes fiscais.

A segunda questão refere-se aos fluxos de recursos fiscais cuja gestão é realizada por entidades descentralizadas, mas que não constam de seus balanços e orçamentos SEST. Na realidade, os organismos classificados nesta categoria são, por excelência, veiculadores de recursos públicos. O dispêndio agregado com o qual estão, de alguma forma, envolvidos, é analiticamente separável em dois componentes: os gastos associados à sua própria reprodução enquanto organismo burocrático, e os fluxos fiscais por cuja alocação eles respondem. O estudo, ainda que superficial, da legislação referente à vinculação de receitas fiscais, poupanças compulsórias e orçamento fiscal permite identificar alguns aspectos desta complexa rede de fluxos:

- a) boa parte dos recursos orçamentários da União é veiculada através de fundos e programas que representam mecanismos de vinculação: é o caso de siglas orçamentárias como P1N, PROTERRA, POLONORDESTE e outras. Dado o amplo espectro de funções exercidas por muitos dos organismos reguladores, boa parcela destes recursos programados flui através deles. O caso típico desta forma de veiculação é o complexo de desenvolvimento regional, cujas entidades são gestoras principais de subprogramas específicos em suas jurisdições, e das parcelas regionais de programas de nível nacional;
- b) no amplo espectro de vinculações que caracteriza a legislação fiscal brasileira, há diversas rubricas que beneficiam áreas de atuação estatal geridas por órgãos descentralizados. Exemplos são os impostos únicos (energia elétrica, minerais, combustíveis), a TRU e outros. No Capítulo 3 mostraremos que a própria razão de existência de grande parte das entidades reguladoras é a gestão destes fluxos vinculados, que muitas vezes preexistem à própria entidade;
- c) poupanças compulsórias - elemento central das reformas fiscais de 67, o FUGATS e o PIS-PASEP se constituem nos mais significativos fluxos alocativos geridos pelas instituições regulatórias, respectivamente o BNH e BNDE (este a partir de 1974, restando pequena parcela em mãos da CEF);
- d) incentivos fiscais - criados no fim dos anos 50, para financiamen-

to da atuação da SUDENE, os incentivos fiscais foram reformulados e ampliados em 1974, obedecendo a rígida programação setorial e sendo geridos pelas entidades reguladoras de cada uma das áreas privilegiadas. São os seguintes os sub-fundos que existem em 1980:

<u>Fundos</u>	<u>Entidades</u>
- FINOR - Fundo de Desenvolvimento do Nordeste	SUDENE e outras
- FISET - Pesca	SUDEPE
- FISET - Turismo	EMBRATUR
- FISET - Reflorestamento	IBDF
- FINAM - Fundo de Desenvolvimento da Amazônia	SUDAM

e) subsídios - parcela significativa dos dispêndios, dos orçamentos monetário e fiscal, com subsídios, são veiculados através dos organismos reguladores. Destacam-se, por exemplo, a área de intermediação comercial para produção agrícola, onde se encontram, além da CFP, a COBAL e a CIBRAZEM. Estas duas últimas empresas, devido à natureza produtiva da sua atividade, serão classificadas à frente, quando analisarmos as categorias correspondentes. No entanto, é elevado o componente regulatório que envolve esta atividade produtiva.

Lamentavelmente, são enormes as dificuldades para se obter uma quantificação precisa destes fluxos alocativos, e sua separação vis-a-vis os gastos de reprodução da estrutura burocrática que os gere. Em geral, os dados da SEST não incluem, nos orçamentos, os fluxos geridos. Isto, no entanto, não é explícito e parece haver muitas exceções. Não há condições de esclarecermos a questão a partir destes dados.

Dadas estas considerações, a apresentação dos orçamentos das entidades reguladoras é pouco relevante, já que não podemos ter idéia da verdadeira dimensão do dispêndio que elas efetivamente veiculam. A Tabela 2.10 apresenta o que pode ser obtido. Destacamos no campo I as empresas do setor financeiro, seguindo a metodologia da própria SEST, que as apresenta em separado devido à especificidade dos seus orçamentos. Neste nível de agregação, pouca coisa significam estes dados. A maioria deles, porém, atua apoiada total ou parcialmente em fluxos fiscais: além do BNH e BNDE, gestores do FUGATS e PIS-PASEP, a CEF opera com recursos do PIS-PASEP, e os bancos regio-

nais atuam junto às entidades de desenvolvimento regional na alocação de incentivos fiscais e programas. No bloco III, separam-se as entidades que apresentam estrutura de aparente autofinanciamento, que já comentamos. As 27 entidades restantes foram agrupadas no campo II, segundo a subdivisão do Quadro 2.6 , depurado das entidades já incluídas em I e III. Fica evidente, para estas, o caráter fiscal do seu financiamento, com 85,4% de recursos originados do Tesouro e de outros recursos.

Tabela 2.10
BRASIL
ENTIDADES REGULATÓRIAS ALOCATIVAS
ESTRUTURA DE FONTES
1980

Cr\$ milhões

		R. TOTAL	RO	ORP	CRÉDITO	TESOURO	OR	V. DISP.
I	Entidades Setor Financeiro (BNCC, BNH, G. BNDE, BNB, BASA, B. RORAIMA e CEF)	577 333,0	59 367,4	333 809,2	141 091,9	15 822,0	60 001,6	-3 284,2
II	Org. Setor. Dedicados Art. Setor Privado Art. Setor Estatal (menos CAPES e FNDE, não or- çados)	29 061,6	1 471,8	2 706,9	1 144,0	5 905,6	19 214,3	-1 380,7
	Org. Atuação Ampla . CEBRAE . Desenv.Regional	1 213,2 23 214,1	0,0 62,7	123,1 4 082,8	0,0 419,0	1 031,0 14 677,7	163,0 5 259,2	-103,9 -1 287,6
	TOTAL	53 488,9 100,0	1 534,5 2,9	6 912,8 12,9	1 563,0 2,9	21 614,3 40,4	24 636,5 46,1	-2 772,2 -5,2
III	IAA	107 385,5	70 200,1	9 029,7	29 119,1	5 981,1	0,0	-6 944,5
	SUNAMAM	42 976,6	0,0	28 610,0	10 046,8	3 578,0	0,0	+741,8
	INCRA	8 339,0	0,0	2 786,6	0,0	2 406,4	3 366,4	-220,4
	CFP	733,1	666,2	195,6	0,0	0,0	0,0	-128,7
	TOTAL	159 434,2 100,0	70 866,3 44,4	40 621,9 25,5	39 165,9 24,6	11 965,5 7,5	3 366,4 2,1	-6 551,8 -4,1

FONTE: PR/SEPLAN/SEST.
"Relatório Anual SEST - 1981". Brasília, DF, 1983.

4 - TERCEIRO PASSO: ATIVIDADES DE PRODUÇÃO DE BENS E SERVIÇOS

Na observação do nosso universo relevante, em todas as formas de atuação estatal consideradas até agora, o traço comum é que o Estado executa essencialmente aquilo que alguns chamam de "trabalho improdutivo". Estaríamos no estrito domínio da "produção" de normas, regulamentos, fiscalização, regulação de fluxos fiscais para os agentes privados da economia: transferências e crédito. Todo este subconjunto é o espaço onde impera o caráter regulatório da prática estatal, onde a atividade estatal é eminentemente alocativa, é o instrumento de um processo mais abrangente que liga, em última instância, agentes econômicos privados através do que chamamos alhures de processo de disposição do gasto público.

Agora, atravessamos uma linha divisória importante: tratamos do Estado enquanto produtor direto de bens e serviços. A análise das atividades regulatórias serviu para uma primeira abordagem crítica às idéias conservadoras sobre entidades estatais, mostrando que grande parte delas nada tem de empresas e nem sequer realizam atividade produtiva. Agora, nosso segundo passo exige mostrar que mesmo na execução das atividades produtivas, a prática estatal descentralizada é algo mais complexo do que sugerem aquelas formulações simplistas. O aspecto essencial desta especificidade que a envolve reside nas formas de produção tipicamente estatais, isto é, operadas ainda em fluxo aberto. São, na essência, atividades de natureza regulatória, uma vez que envolvem a atividade redistributiva do poder de dispêndio estatal. São, na sua materialidade, atividades produtivas, são um processo que resulta em bens e serviços postos à disposição dos agentes privados da economia.

Começaremos a análise, conforme o esquema analítico do Capítulo 1, pelas atividades em fluxo aberto, evoluindo depois para as formas mais próximas da produção capitalista.

4.1 - PRODUÇÃO ASSOCIADA EM FLUXO ABERTO

No Brasil, a associação de setores privados ao Estado, em articulação onde este surge como monopsonista e aqueles como dependentes da demanda estatal, aparece claramente em apenas dois setores: a construção pesada e a assistência médica e hospitalar previdenciária-

ria. Isto não significa que a demanda estatal não assuma importância em várias outras atividades econômicas. A questão reside em que apenas em alguns setores ela se constitui num elemento determinante da gênese e da sustentação dinâmica da inversão privada.

Primeiro, ressalte-se que nos dois casos a função da agência estatal não é produtiva: operam como repassadores de recursos fiscais segundo parâmetros legais ou contratuais que levam à formação de um "preço". O organismo estatal tende a desenvolver basicamente recursos técnicos e burocráticos de fiscalização e acompanhamento, situando-se, perante a atividade especificamente produtiva, em posição externa e regulatória.

Neste aspecto, o dispositivo regulatório alocativo do INAMPS é o caso notável. Ele fornece um exemplo caricatural daquilo que já sugerimos antes ser a forma de alocação de receitas fiscais, com finalidade redistributiva, que se orienta pelas linhas de menor resistência no sistema capitalista. A opção pela medicina estatizada significaria, no Brasil, alijar o capital do acesso a consideráveis fluxos de dispêndio público, em áreas onde não se colocavam, para a iniciativa privada nacional, barreiras de qualquer ordem, seja na dimensão do capital necessário, seja no acesso a tecnologia pertinente. Feita a opção pela medicina "estatal privatizada", a ação estatal se desloca para a única faixa possível de interferência: a fiscalização da produção privada. Parece evidente que os problemas estruturais da medicina previdenciária brasileira decorrem, em última instância, do caráter associado da produção, onde o Estado tem limites estreitos para regular a produtividade social do dispêndio realizado, ainda que (e, talvez, devido a que) a produtividade econômica seja garantida do ponto de vista das unidades de capital. Da mesma forma o DNER, ainda que na fase inicial da sua atuação tenha se dedicado à produção direta, opera hoje como agência de alocação de receitas vinculadas, controlando a operação de empreiteiras privadas e a distribuição de recursos para os DERs, que reproduzem o mesmo esquema.

Se tomadas apenas por estes aspectos, estas agências pareceriam mais adequadamente catalogadas na categoria de regulação alocativa, que discutimos anteriormente. Há, no entanto, um aspecto de

capital importância na diferenciação entre forma associada e outros padrões de dispêndio estatal onde aparecem, tanto quanto neste, a alocação de fluxos de receita fiscal sem função produtiva realizada diretamente pelo Estado, ou seja, gerando demanda para produção privada. Nas atividades regulatórias alocativas, tanto as de natureza social como econômica, embora veicule fluxos fiscais orientados para os agentes privados, o Estado nunca se apresenta como agente final exclusivo de demanda. Ele: a) transfere poder aquisitivo (sob forma de transferências diretas ou de crédito subsidiado); b) realiza a intermediação comercial ou a estocagem, ainda aqui operando como elo de ligação entre produção e consumo. Em todos estes casos, a demanda para a produção "regulada" pelo Estado existe fora dele, e a relação econômica entre produtor e consumidor se manteria, ainda que em condições diversas, sem sua presença. Nos casos que destacamos, ao contrário, o Estado é condição para a existência da própria demanda. A demanda por construção rodoviária ou medicina previdenciária não surgiria a partir dos agentes privados da economia. O Estado, através de segmentos autonomizados que administram fluxos de receita vinculada, dá corpo e concreção à demanda em torno da qual se organizam circuitos privados de acumulação. Deve-se também ter bem clara a diferenciação entre estes casos e aqueles onde o setor produtivo estatal, em conjunto, constitui o elemento fundamental da demanda para determinados setores da indústria de bens de produção. Estamos aqui tratando de classificar o organismo estatal, e não as empresas a eles associadas. Nos casos em que o SPE constitui demanda, o faz em geral via agregação de investimentos de inúmeras empresas produtivas estatais, via de regra sem a alocação de fluxos fiscais. O produto destas empresas estatais não é o produto que elas demandam dos agentes privados para os quais formam, em conjunto, a demanda principal. Nos casos que aqui enfocamos, de produção associada, o produto da entidade estatal é o mesmo do agente privado; eles estão associados para gerar este produto a partir de fluxos de receita fiscal.

A estrutura de financiamento destas entidades nada apresenta de novo perante outras formas de dispêndio em fluxo aberto já analisadas. O DNER (Tabela 2.11) está apoiado em 86% de recursos fiscais, onde predominam os recursos vinculados do IUCLG que, na classificação da SEST, constam como "outros recursos". O INAMPS se apóia exclusivamente nos recursos vinculados provenientes da contri-

buição previdenciária.

Incluimos também, nesta categoria, o DNOS. Na realidade, a classificação desta entidade é problemática, uma vez que não realiza atividade predominantemente regulatória, e não realiza especificamente atividade produtiva. Apoiamo-nos, ao fazer esta opção, no fato de que a principal atividade do DNOS apresenta, no essencial, forte semelhança, segundo nosso enfoque analítico, com aquela do DNER.

Tabela 2.11
BRASIL
ORGANISMOS DE PRODUÇÃO ASSOCIADA EM FLUXO ABERTO
ESTRUTURA DE FONTES
1980

Cr\$ milhões

	R. TOTAL	RO	ORP	CRÉDITO	TESOURO	OR	VD	EMPREGADOS
DNER	166 909,4	1 681,2	5 290,6	15 009,8	33 813,9	110 951,7	+162,2	30 402
%	100,0	1,0	3,2	9,0	20,2	66,5	0,1	
INAMPS	186 772,6	0,0	186 772,6	0,0	0,0	0,0	0,0	95 880
%	100,0	0,0	100,0	0,0	0,0	0,0	0,0	
DNOS	9 165,5	280,5	0,0	2 200,0	5 457,4	1 199,6	+8,0	2 045
%		3,1	0,0	24,0	59,5	13,1	0,1	
TOTAL	362 847,5	1 961,7	192 063,2	17 209,8	39 251,7	112 151,3	+170,2	128 327
%		0,5	52,9	4,7	10,8	30,9	0,0	

FONTE: PS/SEPLAN/SEST.
 "Relatório Anual SEST-1981". Brasília, DF, 1983.

4.2 - PRODUÇÃO ESTATAL EM FLUXO ABERTO

A produção de bens e serviços pela utilização de equipamento e pessoal exclusivamente estatal, em fluxo aberto de gasto e sob forma descentralizada, ocorre no Brasil de 1980 em seis setores principais:

- assistência médico-hospitalar;
- assistência social e educação profissional;
- saúde pública;
- educação a partir do 2º grau;
- suporte técnico à agricultura;
- estatística e contabilidade nacional.

O Quadro 2.6 apresenta, nestes seis subgrupos, os 100 organismos estatais que podem ser incluídos nesta categoria. Como já foi dito, o Sistema Federal de Ensino engloba num único orçamento 82 entidades.

Quadro 2.7

BRASIL

ENTIDADES DE PRODUÇÃO DE BENS E SEGUROS EM FLUXOABERTO DE GASTO

1980

DENOMINAÇÃO	FORMA JURÍDICA	VINCULAÇÃO	CRIAÇÃO	EMPREGADOS
<u>- Assistência Social e Educação Profissional</u>				
1. Fundação J. Figueiredo de Segurança e Medicina do Trabalho	F	M. TRAB.	1966	334
2. SENAC - Serv. Nac. Aprendiz. Comercial	EPF *	M. TRAB.	1946	6 353
3. SENAI - Serv. Nac. Aprendiz. Industrial	EPF *	M. TRAB.	1942	11 703
4. SENAR - Serv. Form. Prof. Rural	EPF *	M. TRAB.	1976	198
5. SESC - Serviço Social do Comércio	EPF *	M. TRAB.	1946	9 328
6. SESI - Serv. Social da Indústria	EPF *	M. TRAB.	1946	25 720
7. PEBE - Prog. Nac. Bolsas de Estudo	OA	M. TRAB.	1966	101

<u>- Assistência Médica e Hospitalar</u>				
8. Hospital das Clínicas de Porto Alegre	EP	MEC	1970	2 529
9. Hospital Nossa Senhora Conceição	EM	MPAS	1966	3 151
10. Hospital Cristo Redentor	EM	MPAS	1956	663
11. Hospital Femina	EM	MPAS	1955	393
12. CEME - Central de Medicamentos	OA	MPAS	1971	101
<u>- Saúde Pública</u>				
13. FPS - Fundação Pioneiras Sociais	F	M. SAÚDE	1960	2 664
14. FSESP - Fund. Serviço de Saúde Pública	F	M. SAÚDE	1960	8 312
15. SUCAM - Superint. Campanhas de Saúde Pública	OA	M. SAÚDE	1970	24 310
16. INAN - Instit. Nac. Alimentação e Nutrição	A	M. SAÚDE	1972	107
17. FIOCRUZ - Fund. Oswaldo Cruz	F	M. SAÚDE	1964	1 872
<u>- Agricultura</u>				
18. CENEA - Centro Nac. Engenharia Agrícola	OA	MA	1975	116
19. EMBRATER - Empr. Brasileira Assistência Técnica e Extensão Rural	EP	MA	1974	426
20. EMBRAPA - Empresa Bras. Pesquisa Agropecuária	EP	MA	1972	7 312
21. INMET - Inst. Nac. Meteorologia	OA	MA	1943	94
<u>- Estatística e Contabilidade Nacionais</u>				
22. IBGE - Inst. Bras. Geografia Estatística	F	SEPLAN	1967	18 510
23. FGV - Fundação Getúlio Vargas	F	MINIFAZ	1944	1 695
<u>- Educação Média e Superior</u>				
24 a 100 - SFE - Sistema Federal de Ensino Universidades, fundações universitárias, escolas técnicas e outros.	MEC			123 225
TOTAL GERAL				249 217

* EPF "Entidade para-fiscal", denominação "inventada" pela SEST para designar estes organismos "públicos-privados" sui generis do AE.

FONTE: SEST/SEPLAN

"Cadastro de Empresas Estatais - 1980". Brasília, DF, 1981.

Como era de se esperar, concentram-se estas formas de atuação em áreas onde é elevado o componente regulatório da ação estatal, predominantemente de natureza social. Estas atividades, exatamente pela sua natureza acentuadamente "pública", tendem a ser executadas segundo formas combinadas de entidades autônomas mais

segmentos da Administração Direta. Esta espécie de "divisão de trabalho" interna ao AE apresenta diversas configurações que trataremos de explicitar.

Primeiro, encontramos uma área onde a presença descentralizada estatal tem caráter marginal e complementar, sem grande significação perante o volume de dispêndios estatais operados em outras categorias já analisadas: a assistência médico-hospitalar. Como já vimos, a opção básica que orienta o dispêndio estatal neste caso é aquela da produção associada, onde o Estado não produz mas paga a produção privada. A nível do Governo Federal, portanto, esta atividade poderia até ser considerada anômala, no sentido de que não se encontra em área onde o Estado concentre atividade produtiva progressiva. Desde a década dos 50 que o Governo Federal abandonou qualquer inversão na rede hospitalar pública. O subgrupo compõe-se de quatro entidades hospitalares, das quais uma está integrada à rede de ensino universitário (Hospital das Clínicas de Porto Alegre, do MEC) e os demais pertencem à Previdência Social.

Em segundo lugar, encontramos segmentos que executam atividades estritamente estatais, mas numa nítida desvinculação da Administração Direta. A assistência social e educação profissional, executadas por órgãos do Ministério do Trabalho, dão conta do que poderíamos chamar de "face moderna" da atividade estatal regulatória incidente sobre a força de trabalho assalariada. Esta face da regulação, operada por entidades macro-setoriais fortemente articuladas ao setor privado, apresenta-se radicalmente desvinculada da face estritamente coercitiva do Estado, concentrada no bloco central do AE. Transparece aí, com nitidez, a diferenciação que é essencial, no Estado capitalista, entre a regulação coercitiva e as diversas formas de atuação estatal dedicadas à atenuação dos efeitos da relação de exploração e à manutenção da legitimidade do Estado.

Constata-se ainda um terceiro padrão de articulação intra-estatal, nos casos em que órbita direta e indireta operam uma divisão de trabalho menos radical e definida. Nestes casos é frequente o destaque de atividades tecnicamente especializadas nos organismos descentralizados, operando numa relação de complementariedade com as atividades mantidas na órbita direta. Isto ocorre tanto na área de saúde pública como na agricultura. Na primeira, quatro entida-

des dão conta de parcela significativa dos dispêndios estatais com saúde: FSESP, SUCAM, FPS e INAN. Surgem como braços executores das atividades técnicas, integrando sua atuação aos segmentos da Administração Direta, no Ministério da Saúde. Da mesma forma a EMBRAPA e a EMBRATER respondem por duas das áreas mais importantes da atuação do Ministério da Agricultura: pesquisa agropecuária e extensão rural.

Finalmente, há uma área de atuação onde o segmento descentralizado se constitui no corpo principal da atividade estatal, constituindo o único caso, no AE brasileiro, em que uma atividade importante é executada dominantemente em produção estatal de fluxo aberto e descentralizada: a educação de 2º e 3º graus. A estrutura do MEC é fundamentalmente descentralizada sob formas autárquicas, sendo o corpo da Administração Direta estritamente dedicado a controle e administração da órbita descentralizada.

No que tange à estruturação de financiamento, podemos encontrar dois padrões nesta categoria classificatória. Um primeiro padrão reúne entidades que, embora totalmente dependentes de recursos fiscais, não estão ligadas diretamente ao orçamento do Tesouro, mas se apóiam em fluxos de receitas vinculadas.

A Tabela 2.12 apresenta a estrutura de fontes das entidades comandadas pelo Ministério do Trabalho. Constata-se total autonomia perante recursos diretamente originados do Tesouro, e uma quase total dependência de OUTROS RECURSOS PRÓPRIOS. Isto se deve a que este segmento é basicamente financiado por receitas fiscais vinculadas originadas dos estabelecimentos industriais e comerciais, equivalentes a 1% (no caso das instituições de ensino) e 2% (no caso das de assistência social) sobre o montante do salário-contribuição. Estas entidades não encontram, na legislação vigente, enquadramento jurídico adequado, uma vez que, constituídas que são como pessoas de direito privado, não podem ser autarquias nem órgãos autônomos. Por outro lado, são criadas por lei e são sujeitas à fiscalização de seus orçamentos pela Presidência da República via Tribunal de Contas, uma vez que despendem recursos de natureza fiscal. A própria SEST não sabe como designá-los, resolvendo o problema com a expressão: "entidades que recebem contribuições para-fiscais". Esta

configuração jurídica sui generis vem se mantendo inalterada desde sua criação, nos anos 40. Ainda que não impliquem drenagem de recursos do Tesouro, seu financiamento é todo (97,4%) de base fiscal. A SEST classifica inadequadamente a receita para-fiscal do SENAI (Cr\$12.100,8 milhões em 1980) como receita operacional, o que é uma aberração. Apresentamos na Tabela 2.12 o resultado final com a devida realocação dos recursos ao item ORP.

Já o segmento hospitalar apresenta uma estrutura aparentemente diversa. Com apenas 6% de receita operacional, sua base de financiamento é constituída pelos 75% de ORP e OR complementada por 18% do Tesouro. Ainda que os dados da SEST não permitam esclarecer esta composição, parece razoável supor que estes recursos se originem da Previdência Social. Assim, este segmento se apresenta também como financiado a partir de receitas fiscais vinculadas, tal como no caso anterior. Note-se que ambos os segmentos estão apoiados numa base fiscal comum - a contribuição previdenciária - sendo o próprio sistema centralizado de repasse, o SINPAS, o responsável pela alocação dos recursos.

O segundo padrão de financiamento que encontramos está apoiado essencialmente nos recursos oriundos do Tesouro. Conforme a Tabela 2.12, os quatro segmentos restantes - Saúde Pública, Agricultura, Estatística e Contabilidade e Educação apoiam-se em 80% de recursos do Tesouro, gerando internamente apenas 5% sob a forma de receita operacional. A globalização dos recursos envolvidos com esta categoria evidencia o peso que ela assume no dispêndio global do setor público em 1980: 200 bilhões, onde apenas 3,8% são derivados de receitas operacionais. A Tabela 2.12 resume os valores correspondentes aos seis grupos, e fica claro que (aceitas as suposições que fizemos sobre as origens de ORP e OR) a origem fiscal dá conta de 97% dos recursos.

Tabela 2.12
BRASIL
ENTIDADES DE PRODUÇÃO EM FLUXO ABERTO DE GASTO
ESTRUTURA DE FONTES
1980

	REC. TOTAL	RO	ORP	CRÉDITO	TESOURO	OR	VALOR DISP.
Assistência Social e Educação Profissional	45 951,5	242,7	51 292,8	0,0	457,3	667,5	-6 709,3
%	100,0	0,5	111,6	0,0	1,0	1,5	-14,6
Assistência Médica e Hospitalar	6 882,4	393,0	1 464,1	62,4	1 203,0	3 612,8	+147,1
%	100,0	5,7	21,3	0,9	17,5	53,5	+2,1
Saúde Pública	17 380,3	1 232,1	587,8	1 529,1	13 246,3	1 227,7	-442,7
%	100,0	7,1	3,4	8,8	76,2	7,1	-2,5
Agricultura	13 301,5	462,3	0,0	2 566,3	8 869,3	1 231,9	+171,7
%	100,0	3,5	0,0	19,3	66,7	9,3	+1,3
Estatística e Contabilidade Nacional	13 543,0	221,8	759,1	0,0	13 057,6	7,9	-503,4
%	100,0	1,6	5,6	0,0	96,4	0,1	-3,7
Sistema Fed. Ensino	96 420,5	4 998,9	0,0	3 955,0	77 416,1	10 050,5	0,0
%	100,0	5,2	0,0	4,1	80,3	10,4	0,0
TOTAL	193 479,2	7 308,1	54 225,4	8 112,8	114 371,2	16 798,3	-7 336,6
%	100,0	3,8	28,0	4,2	59,1	8,7	-3,8

FONTE: PR/SEPLAN/SEST
"Relatório Anual SEST, 1981" - Brasília, 1983.

4.3 - PRODUÇÃO EM CIRCUITO FECHADO

O que se poderia designar, com um pouco mais de propriedade, como empresas estatais, é o subconjunto formado pelo que corresponde, em nossa classificação, ao conceito de circuito fechado. A trajetória que percorremos até agora visou, em grande parte, permitir o destaque deste subconjunto vis-a-vis o universo global das entidades estatais, uma vez que as empresas aí consideradas representam o fulcro das grandes questões que têm sido levantadas acerca daquele universo global. Tratamos agora com organismos cujo padrão básico de financiamento escapa ao "modelo" de base estritamente fiscal com que vínhamos trabalhando até agora. Entramos na zona do espectro onde surge um padrão apoiado na formação do preço como elemento principal do financiamento, deslocando-se os fluxos fiscais abertos para uma posição complementar e crescentemente esporádica e assistemática.

No Capítulo I já discutimos a especificidade que caracteriza esta categoria de entidades estatais. Por um lado são empresas, desde que formem um preço para seu produto e sejam, portanto, capazes de operar segundo a lógica da unidade autônoma de capital. Por outro lado são receptoras em potencial de fluxos fiscais externos, não vinculados ao seu ciclo próprio de reprodução e, portanto, em princípio ilimitados do ponto de vista deste circuito. Esta "dimensão adicional" da estrutura de fontes de recursos das empresas estatais tem como contrapartida a possibilidade de sua operação em níveis de produtividade econômica inviável para a unidade de capital.

Os determinantes que podem levar a que a EE seja sustentada nestes níveis peculiares de produtividade são múltiplos e complexos, e se verificam, como já vimos, ao nível do conjunto da política econômica e do processo agregado de disposição de gasto público. É, a nosso ver, uma postura meramente normativa, ideológica e, em última análise, ingênua, a de pretender avaliar a performance destas empresas pelos critérios estritos da lucratividade, próprios a uma empresa privada. Isto porque então se ignora o fato elementar de que a operação deficitária de um circuito fechado tem a mesma natureza da abertura de qualquer outro fluxos de receita fiscal para qualquer

finalidade: é uma decisão de política econômica, e neste contexto necessariamente agregado (e apenas neste contexto) pode ser devidamente analisada. Não estamos negando aqui, note-se bem, que a avaliação da empresa estatal se pautar por critérios microeconômicos. Isto, porém, é necessário mas não suficiente. Qualquer que seja a concepção que tenhamos sobre a conveniência ou a eficiência da atividade produtiva estatal - o que, por si só, já é uma complexa discussão - o fato é que, uma vez que ela exista, não pode ser avaliada apenas pelos critérios "privados" (capitalistas) de desempenho.

Nesta análise, partimos de 441 entidades e chegamos, agora, a um conjunto de 194, que responde por mais de 60% do dispêndio global daquele universo inicial. Temos agora identificadas entidades empresariais do AE, que atuam nos setores produtivos que chamamos anteriormente de estruturalmente estatais. Este é, ainda, um universo altamente heterogêneo, envolvendo enorme diversidade de setores econômicos e dimensões de capital. Não está nos limites deste trabalho avançar a análise até esses aspectos. Pretendemos aqui abordar o universo por um corte bem específico, que envolve basicamente as relações internas ao AE que caracterizam cada entidade descentralizada. Como já ficou claro ao longo deste trabalho, entendemos que a gestão central na análise econômica das EE reside nas formas de combinação dos seus recursos de natureza operacional ("internos", em nossa conceituação) e aqueles originados de fontes fiscais, "externos". No Capítulo 1 propusemos, para este fim, os conceitos de circuito fechado dependente e circuito fechado autônomo. Aqui, agora, como etapa final desta aplicação analítica, deveríamos abordar este universo de 195 empresas, tratando de observá-lo conforme a natureza e o grau de sua dependência perante recursos fiscais. Há, porém, grande distância entre a proposição de conceitos em nível abstrato e a possibilidade concreta de sua aplicação em situações específicas. Não poderemos fazer, neste trabalho, a aplicação rigorosa daqueles conceitos, por dois motivos básicos ligados, um, à inexistência das séries temporais necessárias, e outro, à natureza dos dados disponíveis para 1980.

Nosso primeiro obstáculo decorre de que a caracterização precisa do grau de dependência de segmentos do universo de EE exigiria a observação, no contexto da política econômica, da sua estru-

tura de fontes e usos de recursos por um período mínimo de, talvez, cinco anos, para se obter indicações razoavelmente seguras e isentas de oscilações de curto prazo. Tais séries de dados não existem, como já dissemos. Dados completos dessa natureza só existem entre 1980 e 1982, o que abrange um período altamente conturbado das finanças públicas brasileiras, dificultando qualquer observação.

Em segundo lugar, existe o problema já referido com os critérios de agregação da SEST, em seus relatórios, que não permitem a identificação adequada de recursos rigorosamente operacionais, diferenciando-os dos recursos fiscais, no sentido que vem sendo aqui proposto para estes dois conceitos.

É evidente que não poderemos caracterizar uma dada empresa como dependente a partir da estrutura de fontes de um único ano, e não podemos fazê-lo também quando ela apresenta elevada participação, em sua estrutura, de OUTROS RECURSOS PRÓPRIOS ou OUTROS RECURSOS, dos quais não conhecemos a origem exata, e, portanto, não podemos caracterizá-los como operacionais ou fiscais.

Dadas estas restrições, a etapa final da nossa classificação não poderá chegar até uma completa identificação de setores empresariais dependentes e autônomos, se entendemos estes atributos como indicadores da posição relativa da empresa no conjunto de gasto público agregado numa etapa ou período do desenvolvimento econômico brasileiro. Ficaremos, pois, limitados a tentar obter, precariamente, a partir dos dados de 1980, uma aproximação grosseira a uma medida de grau de dependência que as empresas apresentam perante recursos "externos". Embora não obtenhamos aquela caracterização mais completa que só poderia ser atingida a partir de análise histórica mais abrangente, algumas indicações podem ser obtidas, e que têm certa importância na discussão dos problemas que colocamos na abertura deste Capítulo.

Alguns esclarecimentos iniciais são necessários, quanto aos critérios que serão utilizados nesta aplicação simplificada que esboçaremos:

a) a maior parte destas 194 empresas estão reunidas ou sob empresas

"holding" típicas (Eletrobrás, Siderbrás) ou sob empresas produtivas que exercem esta função. Vamos tomar, na análise, os orçamentos consolidados dos grupos, considerando cada um deles como uma macro-entidade que opera sob uma direção única no que tange às decisões de investimento e à forma de obter os recursos para realizá-las. Com isso, é claro, deixamos de considerar especificidades internas aos grupos, mas parece razoável supor que, uma vez integrada a gestão das empresas num conglomerado, a noção de dependência seja pertinente apenas para o conjunto, perdendo sentido para entidades isoladas;

b) para maior clareza, reunimos algumas empresas isoladas em grupos, quando seu volume de gastos é relativamente muito pequeno e sua área de atuação a mesma. Reunimos, desta forma, em um único orçamento, os seguintes conjuntos de empresas:

1 - Grupo Saneamento dos Territórios

CAESA - Cia Águas Esgotos Amapá
 CAERD - Cia Águas Esgotos Rondônia
 CAER - Cia Águas Esgotos Roraima

2 - Grupo Energia Elétrica dos Territórios

CERON - Centrais Elétricas de Rondônia
 CER - Centrais Elétricas de Roraima

3 - Grupo Navegação Fluvial

Serviço de Navegação da Bacia do Prata
 Cia Navegação do São Francisco
 Empresa de Navegação da Amazônia

c) das 194 empresas, dez deverão ser excluídas da classificação. Quatro delas por se encontrarem, em 1980, em etapa de implantação, o que descaracteriza totalmente sua estrutura de fontes. Outras sete, pelo seu pequeno porte, não têm seu orçamento controlado pela SEST, com o que ficamos impossibilitados também de classificá-las. Com isto, nossas 195 empresas ficam assim distribuídas:

- 184 empresas orçadas em atividade
- 4 empresas em implantação
- . ITAIPU BINACIONAL
- . GOIASFÉRTIL
- . Cia Riograndense de Nitrogenados
- . Coalbra - Coque e Álcool de Madeira S/A

- 6 empresas não-orçadas pela SEST
- . Banco do Brasil A.G.
- . Brazilian Finance and Investment Cp.
- . Brazilian American Merchant Bank
- . Grupo COBEC - Cia Brasileira de Entrepostos Comerciais e Subsidiárias;

d) passamos portanto, a considerar as 184 empresas, distribuídas em 26 orçamentos individuais ou em grupos. Para os efeitos desta análise classificatória rudimentar, supomos que cada orçamento destes designa um foco de gestão empresarial autônoma, decidindo sobre seus dispêndios e se defrontando com o Estado para decidir seu enquadramento nas medidas de PE e sua participação nos recursos fiscais. As Tabelas 2.13 e 2.14, apresentam os recursos e dispêndios de cada um destes orçamentos. Dado o conceito adotado pela SEST em seus orçamentos - "fluxo de caixa" - existe uma coluna adicional na Tabela de Recursos, representando a variação do disponível. Deve ficar claro que a coluna RECEITA TOTAL representa o somatório dos dispêndios efetivos realizados, conforme a Tabela 2.14. A Tabela 2.13 apresenta todos os recursos captados, que podem ser maiores que os dispêndios - caso em que a variação do disponível é negativa, indicando que parte dos recursos obtidos não foi dispendida - ou menores que os dispêndios, caso em que a variação do disponível é positiva, indicando que foram obtidos recursos pela redução do disponível, além daqueles das demais fontes.

Dadas estas colocações preliminares, podemos tratar do que é substantivo. Uma vez que não dispomos de maiores informações sobre os critérios adotados pela SEST para enquadrar cada recurso das empresas naquelas misteriosas siglas apresentadas nas Tabelas 2.13 e 2.14, adotaremos o único critério possível: consideraremos recursos operacionais (ou "internos") as colunas RECEITA OPERACIONAL e OUTROS RECURSOS PRÓPRIOS, e consideraremos recursos fiscais (ou "externos")

BRASIL
 EMPRESAS EM "CIRCUITO FECHADO"
 ESTRUTURA DE FONTES
 1980

DESCRIÇÃO	Nº	RECEITAS OPERAC.	OUTROS REC. PROP.	CRÉDITO	TESOURO	OUTROS RECURSOS	VARIAÇÕES DISPON.	RECEITA TOTAL
Grupo Saneamento	3	88,0	19,1	4,0	0,0	156,1	-93,1	174,9
TASA		409,0	0,0	0,0	0,0	0,0	+7,9	416,9
CELMA		800,9	47,6	63,0	0,0	0,0	-10,1	901,4
RADIOBRÁS		130,6	0,0	0,0	940,2	41,0	-61,3	1 050,5
SINAC	18	583,2	507,7	0,0	0,0	0,0	-17,0	1 073,9
Grupo Naveg. Fluvial	3	518,0	38,2	173,5	450,3	0,0	+2,4	1 182,2
Grupo Energia Elétrica Ter- ritórios	3	576,0	787,7	0,0	312,1	521,3	-129,7	2 067,4
Grupo IMBEL	2	1 752,6	187,5	0,0	280,5	0,0	+130,8	2 351,4
SASSE		2 701,0	914,5	0,0	0,0	0,0	-162,8	3 452,7
CIBRAZEM		1 203,8	134,5	179,9	3 642,7	22,7	-945,7	4 237,9
CPRM		2 949,6	158,8	157,1	1 461,6	0,0	-348,5	4 378,6
FOSFERTIL		1 637,4	3 476,8	3 692,1	0,0	0,0	-1 699,6	7 106,7
Grupo CNA	2	4 750,7	178,0	1 604,9	460,0	171,3	+37,8	7 202,7
Grupo INFRAERO	2	3 780,3	173,4	0,0	4 818,0	98,4	-85,6	8 784,5
COBRA		4 400,0	0,0	6 084,3	0,0	69,8	-137,2	10 416,9
Grupo NUCLEBRÁS	8	1 866,4	594,5	8 888,0	4 723,9	0,0	+90,6	16 163,4
Grupo EMBRAER	4	11 182,9	1 738,1	3 965,1	0,0	0,0	-101,5	16 784,6
LLOYDBRÁS		23 985,4	890,5	756,6	0,0	0,0	-1 572,7	24 059,8
Grupo SIDERBRÁS	21	138 641,2	7 335,7	88 594,2	13 891,4	0,0	+36 698,7	285 161,2
ECT		19 695,0	250,4	0,0	22,2	13 367,9	-456,4	32 879,1
Grupo PORTOBRÁS	10	16 766,0	1 808,8	5 286,8	12 881,3	64,0	-455,3	36 351,6
IRB		41 235,5	6 058,8	0,0	0,0	0,0	+169,9	47 464,2
COBAL		26 996,2	1 601,4	0,0	2 254,7	30 184,4	+929,1	61 965,8
Grupo RFFSA	3	14 676,6	899,7	27 241,5	49 462,7	1 152,5	-107,9	93 325,1
Grupo CVRD	28	105 963,8	31 134,8	9 869,2	0,0	106,3	-8 586,0	138 488,1
Grupo TELEBRÁS	29	113 989,2	17 747,7	21 962,6	9 483,8	8 203,8	-2 278,0	169 109,1
Grupo ELETROBRÁS	7	122 020,6	68 937,8	63 295,9	10 721,5	6 587,5	+8 122,5	299 702,5
Grupo PETROBRÁS	29	759 229,8	33 587,6	24 487,9	3 863,8	782,6	+381,8	822 363,5
TOTAL	184	1 422 529,7	179 209,6	286 306,6	119 670,7	61 529,6	29 277,9	2 098 616,0
Composição %		67,8	8,5	13,6	5,7	2,9	1,4	100,0

FONTE: PR/SEPLAN/SEST: "Relatório Anual SEST - 1981", Brasília, 1983.

Tabela 2.14
BRASIL
EMPRESAS EM "CIRCUITO FECHADO"
ESTRUTURA DE USOS
1980

DESCRIÇÃO	Cr\$ milhões					
	INVEST.	OUTROS DISP.	AMORTIZAÇÕES	ENCARGOS FINANC.	PESSOAL	OUTROS CUSTEIOS
Grupo de Saneamento	15,3	0,6	0,0	0,0	89,2	69,8
TASA	34,0	0,0	0,0	0,0	315,7	67,2
CELMA	127,8	0,0	1,1	5,3	300,1	467,1
RADIOBRÁS	140,4	1,5	102,8	52,1	461,2	292,5
SINAC	24,0	0,0	252,1	0,0	481,4	316,4
Grupo Naveg. Fluvial	244,3	4,3	17,6	3,7	394,2	518,3
Grupo Energia Eletrica Territórios	625,8	4,8	51,7	22,8	206,7	1 155,6
Grupo IMBEL	215,5	105,0	0,0	0,0	585,0	1 445,9
SASSE	161,0	453,0	0,0	0,0	254,8	2 583,9
CIBRAZEM	1 942,0	260,3	129,4	58,0	995,3	852,9
CPRM	380,4	1 477,1	49,6	46,3	1 616,9	808,3
POSFERTIL	1 526,9	0,0	839,7	812,5	473,4	3 454,2
Grupo CNA	1 450,5	5,6	400,4	547,2	816,4	3 982,6
Grupo INFRAERO	1 014,0	201,5	2 512,6	1 493,4	1 582,4	1 980,6
COBRA	109,8	0,0	4 251,8	878,7	1 524,3	3 652,3
Grupo NUCLEBRÁS	7 628,8	0,0	1 080,6	3 981,7	1 337,7	2 134,4
Grupo EMBRAER	426,5	782,7	6 257,9	435,7	2 651,0	6 230,8
LLOYDBRÁS	756,6	0,0	869,2	361,8	2 089,0	19 983,2
Grupo SIDERBRÁS	113 201,5	1 183,1	14 642,0	15 153,0	34 206,6	106 775,0
ECT	596,3	1,5	102,8	57,0	13 296,9	18 824,6
Grupo PORTOBRÁS	11 717,5	2 045,9	3 436,4	1 462,6	6 000,5	11 688,7
IRB	14,8	6 125,9	0,0	0,0	2 150,5	39 173,0
COBAL	1 552,4	53 289,9	196,9	237,8	1 787,4	4 901,4
Grupo RFFSA	41 163,9	6,1	12 874,5	6 220,9	28 467,9	19 809,4
Grupo CVRD	25 461,6	837,4	9 058,7	7 695,5	13 967,1	81 467,7
Grupo TELEBRÁS	51 000,8	6 364,1	24 608,0	18 574,8	39 285,0	29 276,4
Grupo ELETRABRAS	105 185,2	35 638,3	23 090,1	35 980,7	23 746,9	77 457,0
Grupo PETROBRÁS	123 051,8	11 847,2	6 926,4	8 604,7	47 739,0	624 194,2
TOTAL	489 769,4	120 635,8	111 752,3	102 686,2	226 822,5	063 563,4

FONTE: SEST/SEPLAN
"Cadastro de Empresas Estatais - 1980". Brasília, DF, 1981.

as colunas TESOURO e OUTROS RECURSOS. É provável que desta premissa derivem erros, à medida que a SEST incluía recursos tipicamente fiscais em ORP, o que, como veremos, deve acontecer. Não há, porém, alternativa.

A partir dos dados das Tabelas 2.13 e 2.14 foi calculada, para cada orçamento, a sua estrutura de financiamento, pela seguinte metodologia: calcula-se

$$\text{POUPANÇA PRÓPRIA BRUTA} = (\text{RECEITA OPERACIONAL} + \text{OUTROS RECURSOS PRÓPRIOS}) - (\text{DESPESAS PESSOAL} + \text{OUTROS CUSTEIOS})$$

$$\text{POUPANÇA PRÓPRIA LÍQUIDA} = \text{PPB} - \text{ENCARGOS FINANCEIROS}$$

Nestes termos, as despesas de capital são financiadas pela PPL mais outros recursos externos:

$$\text{DK} = \text{PPL} + \text{CRÉDITO} + \text{REC. TESOURO} + \text{OUTROS RECURSOS.}$$

Na Tabela apresentamos os seguintes dados:

$$\frac{\text{PPB}}{\text{RT}} = \frac{\text{POUPANÇA P. BRUTA}}{\text{RECEITA TOTAL}}$$

$$\frac{\text{PPL}}{\text{DK}} = \frac{\text{POUPANÇA P. LÍQUIDA}}{\text{DESPESAS DE CAPITAL}}$$

ordenando a Tabela em ordem crescente da relação PPL/DK.

Esta Tabela nos permite obter um primeiro corte, identificando 12 grupos cuja receita própria não é suficiente para cobrir sequer suas despesas correntes, incluindo os juros. Apenas quatro destes grupos conseguem receita própria suficiente para cobrir, pelo menos, as despesas de pessoal e custeio, sendo os juros da dívida responsáveis pela PPL líquida. A Tabela separa outro conjunto, onde a PPL responde por parcelas crescentes das DK, até casos-limite onde a PPL é maior que DK, sendo os recursos retidos no disponível.

Tabela 2.15
BRASIL
EMPRESAS EM "CIRCUITO FECHADO"
PARTICIPAÇÃO DA PPB E PPL NA RECEITA TOTAL E DESPESAS DE
CAPITAL
1980

	PPB/RT	PPL/DC
Saneamento Territórios	-19,1	-321,4
RADIOBRÁS	-60,2	-275,9
Navegação Fluvial	-30,2	-136,0
Grupo NUCLEBRÁS	-6,3	-57,3
Grupo RFFSA	-16,0	-42,7
COBRA	-7,5	-37,9
Grupo INFRAERO	4,4	-29,6
IMBEL	-3,9	-28,3
CIBRAZEM	-12,0	-24,4
CNA	2,1	-21,2
Grupo SIDERBRÁS	-3,6	-7,9
Grupo PORTOBRÁS	2,4	-3,2
Energia Elétrica Territórios	0,1	-3,1
FOSFÉRTIL	16,7	15,8
Grupo ELETROBRÁS	17,9	33,0
CPRM	15,6	33,4
COBAL	35,4	39,4
EMBRAER	24,1	48,3
TELEBRÁS	26,3	54,3
CELMA	9,0	58,9
TASA	100,0	76,7
PETROBRÁS	13,6	79,4
CVRD	24,4	96,0
IRB	12,6	97,2
SINAC	27,3	106,2
SASSE	22,5	126,4
LLOYDBRÁS	11,7	150,2
ECT	3,6	161,9

FONTE: Calculado a partir das Tabelas 2.13 e 2.14

Esta primeira aproximação, porém, descreve apenas a capacidade de autofinanciamento das empresas, mas nada diz sobre a forma pela qual elas complementam a deficiência de seus recursos próprios perante as necessidades correntes ou de capital.

É evidente que as empresas podem fazê-lo recorrendo a outras fontes que não o Tesouro. Vamos adotar aqui mais algumas hipóteses que nos permitam utilizar os precários dados da SEST para obter alguma aproximação adicional ao nosso problema, ainda que não tenhamos condições de resolvê-lo. Vamos supor que a capacidade própria de financiamento das empresas compreende, além da PPL, o seu poder de alavancagem creditícia e a variação positiva do disponível, que indica ter a empresa lançado mão de reservas de caixa como recurso, no período. Estamos desconsiderando, evidentemente, problemas como a influência do Estado, enquanto fiador e garantidor em última instância, na alavancagem creditícia, e o fato de que reservas de caixa podem ser originadas de fontes fiscais em exercícios anteriores. A Tabela 2.16 apresenta uma nova ordenação dos grupos, obtida a partir dos critérios acima. Consideramos, na coluna 3, a variação do disponível apenas quando positiva. A Tabela está ordenada crescentemente em função da coluna 4, que representa uma versão ampliada da capacidade de autofinanciamento da empresa. Se adotarmos a hipótese de que o componente OUTROS RECURSOS tem origem fiscal, a coluna 7, por sua vez, seria uma aproximação para a participação de recursos originados de fontes fiscais "externas" no orçamento das empresas.

Mais longe não é possível chegar com os dados disponíveis. Na Tabela 2.16 está esboçada uma subdivisão dos orçamentos em quatro grupos, em função do seu "grau de dependência externa". Primeiro, separamos orçamentos que apresentam, a julgar pelos dados de 1980 e aceitas as premissas, um grau absoluto de dependência. Os recursos externos, além de cobrir as DK, têm que dar conta de parcela das despesas correntes. Na Tabela 2.17, onde reconstituímos a Tabela 2.16 agrupando os recursos por cada grupo da Tabela, fica evidente a dependência: 55% dos recursos totais se originam do Estado. O Grupo II inclui empresas que, embora capazes de obter algum recurso para investimento, defrontam-se com despesas de capital que exigem uma

Tabela 2.16
BRASIL
EMPRESAS EM CIRCUITO FECHADO
PARÂMETROS DE AUTOFINANCIAMENTO

DESCRIÇÃO	RECURSOS "INTERNOS"				RECURSOS "EXTERNOS"		
	1 PPL/ DK	2 CRED. DK	3 V.DISP. DK	4= 1+2+3	5 TES, DK	6 OR/ DK	7= 5+6
Saneamento dos Territórios	-321,4	25,2		-296,2	0,0	981,8	981,8
RADIOBRÁS	-275,9	0,0		-275,9	384,2	16,8	401,0
Navegação Fluvial	-136,0	65,6		-70,4	170,3	0,0	170,3
Grupo INFRAERO	-29,6	0,0		-29,6	129,2	2,6	131,8
CIBRAZEM	-24,4	7,7		-16,7	156,2	1,0	157,2
Energia Elétrica Territórios	-3,1	0,0		-3,1	45,7	76,4	122,1
Grupo RFFSA	-42,7	50,4		+7,7	91,5	2,1	93,6
Grupo IMBEL	-28,3	0,0	40,8	+12,5	87,5	0,0	87,5
Grupo PORTOBRÁS	-3,2	30,7		+27,5	74,9	0,4	75,3
COBAL	39,4	0,0	1,7	+41,1	4,1	54,8	59,9
CPRM	33,4	8,3		+41,7	76,6	0,0	76,6
Grupo NUCLEBRÁS	-57,3	102,1	1,0	+45,8	54,2	0,0	54,2
CNA	-21,2	85,5	2,0	+66,3	24,5	9,1	33,6
Grupo TELEBRÁS	54,3	26,8		+81,1	11,6	10,0	21,6
Grupo SIDERBRÁS	-7,9	68,7	28,4	+89,2	10,7	0,0	10,7
Grupo ELETROBRÁS	33,0	51,5	4,9	+89,4	6,5	4,0	10,5
Grupo PETROBRÁS	79,4	17,2	0,3	+96,9	2,7	0,6	3,3
IRB	97,2	0,0		+97,2	0,0	0,0	0,0
TASA	76,7	0,0	22,3	+99,0	0,0	0,0	0,0
COBRA	-37,9	139,5		+101,6	0,0	1,6	1,6
Grupo EMBRAER	48,3	53,1		+101,4	0,0	0,0	0,0
Grupo SINAC	106,2	0,0		+106,2	0,0	0,0	0,0
CELMA	58,9	48,8		+107,7	0,0	0,0	0,0
Grupo CVRD	96,0	27,9		+123,9	0,0	0,3	0,3
SASSE	126,4	0,0		+126,4	0,0	0,0	0,0
ECT	161,9	0,0		+161,9	3,1	0,0	3,1
POSFERTIL	15,8	156,0		+171,8	0,0	0,0	0,0
LLOYDBRÁS	150,2	46,5		+196,5	0,0	0,0	0,0

FONTE: Calculado a partir das Tabelas 2.13 e 2.14.

Tabela 2.17

BRASIL

EMPRESAS EM "CIRCUITOS FECHADO"
ESTRUTURA DE FONTES POR GRUPOS

Cr\$ milhões								
	NÚMERO EMPRESAS	REC. OPERAC.	OUTROS P. PROP.	CRÉDITO	TESOURO	OUTROS REC.	△ DISP.	REC. TOTAL
Grupo I (%)	12	6 296,7 36,0	1 152,9 6,6	357,4 2,0	10 163,3 58,1	839,5 4,8	-1 313,0 -7,5	17 497,4 100,0
Grupo II (%)	23	65 007,4 30,3	5 250,7 2,4	41 573,4 19,4	71 064,7 33,1	31 400,9 14,6	163,6 0,1	214 535,9 100,0
Grupo III (%)	88	1 138 631,2 71,9	127 786,8 8,1	219 945,5 13,9	38 420,5 2,4	15 745,2 1,0	42 992,8 2,7	1 583 539,7 100,0
Grupo IV (%)	61	212 594,4 75,1	45 019,2 15,9	24 430,3 8,6	22,2 0,0	13 544,0 4,8	-12 565,5 -4,4	283 044,3 100,0
TOTAL (%)	184	1 422 529,7 68,0	179 209,6 8,5	286 306,6 13,6	119 670,7 5,7	61 529,6 2,9	+29 277,9 1,4	2 098 616,0 100,0
I + II (%)	35	71 304,1 30,7	6 403,6 2,8	41 930,8 18,1	81 228,0 35,0	32 240,4 13,9	-1 149,4 -0,5	232 033,3 100,0
III + IV (%)	149	1 351 225,6 72,4	172 806,0 9,3	244 375,8 13,1	38 723,2 2,1	29 289,2 1,6	30 427,3 1,6	1 866 584,0 100,0

FONTES: Elaborada a partir da Tabela 2.13.

grande participação dos recursos externos, maior que 50%. A Tabela 2.13 mostra que estes recursos correspondem a 40% dos recursos totais. O Grupo III envolve empresas que, embora dotadas de elevado poder de autofinanciamento, acima de 60%, contam ainda com participação de recursos externos. Finalmente, o Grupo IV isola aquelas empresas que são dotadas de capacidade, que poderíamos chamar absoluta, de autofinanciamento, ainda que com presença residual de recursos externos.

É evidentemente um tanto arbitrária a separação entre grupos III e IV. A PETROBRÁS é dotada de elevada autonomia, o que a incluiria no Grupo IV. Sua inclusão no Grupo III visa separar, entre as autofinanciadas, aquelas que recebem contribuições do Tesouro significativas em termos absolutos, ainda que marginais para um orçamento específico como o da PETROBRÁS.

A repetição do exercício acima, para os dados de 1981 e 1982, conduz a resultados semelhantes, com deslocamentos ocasionais de empresas entre os grupos, mas preservando a conformação básica expressa na Tabela 2.16. Esta conformação sugere algumas observações bastante úteis para nosso problema original. Se calcularmos as participações percentuais na vertical, na Tabela 2.17, encontramos o seguinte:

Tabela 2.18
BRASIL
ESTRUTURA DE FONTES POR GRUPOS

	em %						
	RO	ORP	CRÉDITO	TESOURO	ORP	V. DISP.	RT
Grupo I	0,4	0,6	0,0	5,7	2,6	-1,3	0,6
Grupo II	3,8	2,1	14,5	60,5	3,9	-2,6	8,2
Grupo III	80,8	72,0	77,0	33,8	50,3	146,7	77,4
Grupo IV	15,0	25,3	8,5	0,0	43,2	-42,8	13,8
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

FONTE: Tabela 2.17.

Fica claro aí que o Grupo I, onde se constata a dependência absoluta dos recursos fiscais, envolve na realidade apenas 5% dos recursos do Tesouro destinados ao financiamento das empresas em circuito fechado. Este montante representa, por sua vez, 1,8% dos recursos globais destinados ao universo global de 441 entidades analisadas. Não parece razoável atribuir a estas minúsculas empresas, cujo dispêndio total não chega a 1% do conjunto, um papel muito relevante na formação do déficit público brasileiro. Os Grupos II e III representam, efetivamente, a parcela dominante da absorção de recursos fiscais, envolvendo 95% dos recursos do Tesouro e 55% dos outros recursos.

Aqui estabelecemos o limite para nossa investigação. Ir além implicaria passar a considerar caso por caso, empresa a empresa, analisando-as uma vez pelo aspecto microeconômico, outra pela sua inserção na política econômica da última década. Isto não está ao alcance deste trabalho. No entanto, seriam pertinentes algumas observações acerca da natureza destes fluxos fiscais envolvidos com empresas deficitárias.

Primeiro, é evidente que, com a notável exceção da IMBEL, pertencente ao Ministério do Exército, todas as demais empresas dos Grupos I, II e III situam-se em setores onde o componente regulatório estatal é intenso: infra-estrutura de comunicações e transportes, energia e siderurgia de aços planos. Estes setores todos apresentam forte presença da regulação estatal na determinação de suas margens de lucro, e portanto, implicam a presença estatal também pelo lado da estrutura de fontes. Em segundo lugar, qualquer consideração sobre a situação deficitária de certos grupos empresariais do Estado não pode ignorar a interferência "externa" às empresas, que as orientou para a sustentação de níveis elevados de inversão apoiados num crescente endividamento externo, a partir de 1976. O componente regulatório derivado da propriedade estatal sobre o capital condicionou a progressiva deterioração do quadro financeiro destas empresas, tornada explosiva a partir de 1980. Por outro lado, este mesmo componente regulatório, atendendo às exigências de uma política antiinflacionária, restringe o poder de recuperação destas empresas via margens de lucro. Neste contexto, é complexa a avaliação destes fluxos compensatórios, e é

seguramente leviano tentar resolvê-la pela utilização de critérios "privados" ignorando a presença da regulação estatal.

De qualquer forma, o que se pode efetivamente afirmar, nos limites fornecidos pela análise realizada neste trabalho, é que as dotações fiscais que poderiam efetivamente ser objeto de questionamentos como aquele com que abrimos esta discussão, representam apenas cerca de 10% dos fluxos fiscais que o Tesouro concede ao conjunto das empresas estatais brasileiras e dos outros recursos, que estamos aqui supondo terem natureza fiscal. A última linha da Tabela apresenta estes valores para as empresas. Esta seria, porém, apenas o ponto de partida para o questionamento, o qual deveria tentar enxergar além da lógica da eficiência empresarial privada, única forma de não escorregar para uma análise meramente normativa e ideológica.

4 - CONCLUSÕES

A notória e já discutida fragilidade da base empírica aqui utilizada impede que obtenhamos evidências conclusivas com relação a algumas das questões mais importantes levantadas ao longo do Capítulo 1 e da argumentação aqui desenvolvida. Nestes casos, ficamos restritos a proposições fundadas em aspectos não mais que impressionistas, já que os dados SEST não permitem maior clareza. Este é o caso com a nossa questão mais central, qual seja, a natureza fiscal ou operacional dos recursos envolvidos no financiamento de cada entidade da "classificação SEST", a qual mistura conceitos e não permite discernir entre as receitas obtidas num processo produtivo e específico e aquelas decorrentes do papel redistributivo do Estado. Assim sendo, a maior parte das "conclusões" aqui expostas assumem o caráter de questões abertas cuja elucidação final demandaria investigação sobre dados mais precisos e detalhados.

As suposições liberal-conservadoras com as quais abrimos o Capítulo sugeriam, implicitamente, que o setor público estaria composto pela Administração Direta - o setor público "par excellence" - e pelas empresas, um vasto universo autonomizado e ineficiente. Nossa análise mostra, ao contrário, que - se aceitamos definir setor público como sendo composto pelas atividades intrinsecamente estatais, não passíveis de execução pelo capital - o setor público brasileiro abrange não só a Administração Direta, mas uma vasta parcela do universo de entidades descentralizadas. O dispêndio estatal associado a este setor público é rigorosamente realocativo, e neste sentido, nada tem a ver com qualquer noção de empresa senão no que tange a meros formalismos jurídicos. A "salada mista" conceitual que subjaz a estas concepções já foi repetidas vezes enfatizada. "Ao considerarmos o termo "fiscal" em seu sentido estrito, as receitas do Estado - administração central e autarquias - seriam unicamente aquelas decorrentes da arrecadação tributária, enquanto as despesas se resumiriam ao custeio e ao investimento dos órgãos públicos e às transferências, entendidos aqui como despesas fiscais sem a contrapartida de bens e serviços. Na existência de empresas de propriedade totalmente estatal ou com participação acionária do Estado, surgiriam duas novas contas no orçamento fiscal - aportes de capital a empre-

sas, pela ótica da despesa e lucros e dividendos pagos ao proprietário, o Governo, pela ótica da receita. As demais fontes de recursos, bem como seus usos pelas empresas estatais, não são de natureza fiscal, uma vez que decorrem das operações de produção corrente e da expansão destes empreendimentos, pertencendo, portanto, à ótica privada. Isto porque a natureza da propriedade não altera a qualidade dos fluxos de renda. ⁽⁸⁾ Cabe observar, agora, alguns números que confirmam estas proporções.

Das 441 "empresas" analisadas, 210 delas, respondendo por cerca de 40% do dispêndio total do universo SEST, representam atividades estritamente realocativas, operadas em fluxo aberto de gasto. Este é um subconjunto para o qual não são apenas inadequadas as considerações acerca do caráter deficitário, dependência etc.: na realidade, o problema não se coloca, pois elas são intrinsecamente deficitárias e dependentes. A observação da Tabela 2.19 adiante não torna isto evidente, pois a classificação de recursos da SEST atribuí a elas, como vimos, diversas "receitas operacionais" indevidas. Parece claro que problema semelhante ocorre, neste subconjunto, nas rubricas ORP e OR, que na realidade devem envolver muitos casos de repasses de recursos fiscais, além daqueles explicitamente apresentados na rubrica RECURSOS DO TESOURO. A própria receita operacional é constituída essencialmente por recursos fiscais, inclusive no caso dos organismos "empresariais" de apoio interno, se for aceita a argumentação apresentada acerca do caráter fiscal desta receita.

Parece evidente, portanto, que o problema a ser tratado não é o da criação de "empresas" públicas, como pretende aquela crítica conservadora, mas sim o da descentralização do setor público, a atribuição de atividades estritamente estatais, e em geral públicas, a entidades dotadas de autonomia administrativa e financeira que lhes dá aparente semelhança (meramente formal) com as unidades de capital. "Toma-se a nuvem por Juno", ou então se faz adequada "tábulas rasa" de diferenças tão evidentes, a serviço de argumentos (ou intenções) colocados em plano mais geral do debate político. No Capítulo 3 trataremos de tentar reconstituir a evolução deste processo de descentralização que afeta as atividades estritamente públi-

cas do AE brasileiro.

Restam, portanto, outras 184 entidades que, estas sim, podem ser aproximadamente descritas pelo conceito de empresa, pelo menos no que tange a operarem em circuito fechado, formando preço para seus produtos. Também no que se refere a este subconjunto, temos dificuldades para chegar a uma aplicação adequada dos conceitos propostos no Capítulo 1. Ainda que não possamos, com os dados precários para apenas um ano, dar contorno a uma nítida diferenciação entre dependentes e autônomos, podemos pelo menos estabelecer uma gradação que dê uma aproximação ao grau de dependência conjuntural observado. Esta providência nos permite comprovar outra proposição⁽⁹⁾ que tem sido também anteposta aos críticos conservadores, particularmente no que se refere à participação das "empresas estatais" no déficit público: o fato de que a parcela dominante das verdadeiras empresas estatais apresenta elevados níveis de autofinanciamento, sendo incabível a grosseira associação do déficit agregado do universo SEST a uma pretensa ineficiência destas empresas. Constatamos que 149 empresas (Grupos III e IV, Tabela 2.17), respondendo por uma despesa global de 1 866 bilhões (portanto, 50% da despesa total do orçamento SEST) envolvem apenas 10% dos recursos do Tesouro destinados àquele orçamento, e constituem apenas 2% dos recursos totais envolvidos com seu financiamento. A esta parcela do universo podemos chamar de autônoma do ponto de vista da estrutura de fontes.

Destacadas as empresas autônomas, restam, do nosso universo, dois subconjuntos. O primeiro é aquele que deve necessariamente ser separado do conjunto das empresas tipicamente estatais: as empresas anômalas. São 35 entidades que envolvem cerca de 3% do dispêndio global SEST, e podem ser consideradas como um apêndice de menor importância, pois não servem a quaisquer objetivos atuais do AE, estando ainda em mãos do Estado em 1980 devido ao reiterado fracasso das tentativas de sua privatização. O outro subconjunto, porém, é de enorme relevância para o cumprimento das atividades realocativas estatais comprometidas com o que se chamou, no Capítulo 1, de "criação das condições gerais de reprodução" do sistema capitalista. Trata-se dos Grupos I e II, onde se concentram as atividades industriais de infra-estrutura econômica. Este conjunto en-

volve apenas 6% do dispêndio agregado SEST, e apresenta elevada dependência de recursos fiscais. Envolve 35% de recursos do Tesouro na sua estrutura de fontes, participação maior que a própria receita operacional. Seria por demais ocioso discorrer sobre a natureza regulatória (mais precisamente, o componente regulatório) inerente a estas dotações orçamentárias, e a funcionalidade deste tipo de dispêndio para a continuidade do processo de acumulação. Estas 35 empresas, que absorvem cerca de 70% dos recursos destinados pelo Tesouro às entidades de circuito fechado, não podem ser confundidas, dada a natureza da atividade exercida, com aquelas incluídas nos Grupos III e IV, onde o caráter público da intervenção realocativa não é tão evidente. Ainda neste caso, é, no mínimo, simplismo insistir em colocar a discussão em termos de eficiência e dependência.

Se é consistente a argumentação acima, resta, como objetivo legítimo da crítica conservadora, a concessão de 10% dos recursos do Tesouro, dedicados ao orçamento SEST, às entidades dos Grupos III e IV, único universo onde o caráter público, regulatório/alocativo do dispêndio fiscal envolvido não é suficientemente ostensivo para descartar sumariamente, como inadequada, aquela crítica. Não temos base empírica para identificar a origem destes recursos. No entanto, supomos que a participação do Tesouro Nacional em 2% dos dispêndios globais destas empresas, ainda que mereça reparos e críticas, não pode ser transformada em aspecto relevante da explicação do déficit público, como bem argumentou Braga (1984).

É tempo, agora, de retornar ao nosso ponto de partida, e encerrar a discussão. Parece claro, então, que o problema central com a crítica ortodoxa, portanto, foi comprar precipitadamente a mercadoria posta no mercado pela SEPLAN de Delfim Netto, (repita-se, com outros objetivos) sem verificar adequadamente sua qualidade. É essencial notar que a agregação de orçamentos tão heterogêneos como os da SEST cai na velhíssima armadilha da média: pés na geladeira e cabeça no forno, barriga em temperatura ambiente.

Tabela 2.19
RESUMO DAS ESTRUTURAS AGREGADAS DE
FONTES POR CATEGORIAS CLASSIFICATÓRIAS

1980

Cr\$ milhões

	Nº EMP.	Nº EMPREGADOS	REC. TOTAL	RO	ORP	CRÉDITO	TESOURO	OR	VAR. DISP.
Entidades de Apoio Interno	27	29 137	51 415,8	37 884,5	8 569,2	1 801,4	3 304,1	1 149,7	-1 293,3
Entidades de Reg. Normativa	29	4 915	4 535,4	593,5	475,1	0,0	3 803,2	18,8	-355,2
Entidades de Reg. Alocativa Social (*)	8	57 002	543 193,2	393 122,9	20 071,9	30 665,8	34 722,0	65 158,4	-547,3
Entidades de Reg. Alocativa Econômica	43	48 570	227 543,8	73 576,8	45 748,9	41 988,8	50 635,2	25 663,9	-10 069,4
Entidades de PBS Associada (*)	3	128 327	362 847,5	188 734,3	5 290,6	17 229,8	39 271,7	112 151,3	+170,2
Entidades PBS Estatal F. Aberto	100	249 217	193 479,2	19 408,9	42 124,6	8 112,8	114 371,2	16 798,3	-7 336,6
SUBTOTAL	210	517 168	1 383 014,9	712 144,9	124 066,1	99 808,6	229 032,0	220 940,4	-18 686,2
PBS Circuito Fechado	184	801 096	2 098 616,0	1 422 529,7	179 209,6	286 306,6	119 670,7	61 529,6	+29 277,9
Grupos I e II	35	131 325	232 033,3	71 304,1	6 403,6	41 930,8	81 228,0	32 240,4	-1 149,4
Grupos III e IV	149	626 737	1 866 584,0	1 351 225,6	172 806,0	244 375,8	38 723,2	29 289,2	30 427,3
Anômalas	35	43 034	103 945,4	48 745,9	13 102,7	38 407,4	2 977,9	617,7	93,8
TOTAL DAS CLASSIFICADAS	429	1 318 264	3 585 576,3	2 183 420,5	316 378,4	424 522,6	368 756,0	283 087,7	9 940,1
NÃO CLASSIFICADAS	12	1 404	59 092,7	0,0	380,5	56 376,4	-	2 405,5	-1 580,0
TOTAL	441	1 319 668	3 644 669,0	2 183 420,5	316 758,9	480 899,0	368 756,0	285 493,2	8 360,0

FONTE: Tabelas do texto

(*) Conforme observado no texto, não é possível a identificação da estrutura de fontes do INAMPS (PPS associada) porque está inserida na alocação interna ao grupo SINPAS. Nesta Tabela, os recursos do INAMPS foram apresentados globalmente na coluna RO, e para o SINPAS apresentou-se a estrutura de fontes fornecida pela SEST, sendo abatida da RO a parcela do INAMPS.

ANEXO 1

CÓDIGOS PARA DISCRIMINAÇÃO DE
RECURSOS NOS FORMULÁRIOS DE
DO ORÇAMENTO DAS EMPRESAS ESTATAIS
SEST/SEPLAN

CÓDIGO	DISCRIMINAÇÃO
	RECEITA OPERACIONAL
001	Contribuição Compulsória ao SINPAS (só p/uso do Grupo SINPAS)
002	Diretamente Arrecadado (só p/uso das estatais regidas pela Lei nº 4 320)
003	Rendas de Operações de Crédito (só p/uso dos Bancos)
004	Rendas de Serviços Bancários (só p/uso dos Bancos)
005	Resultado de Câmbio (só p/uso dos Bancos)
006	Taxa de Administração s/loterias (só p/uso da CEF)
007	Transferência do FPAS (só p/uso do Grupo SINPAS)
008	Venda de bens e serviços
009	Outras Receitas Operacionais
	RECEITA NÃO OPERACIONAL
101	AFRMM
102	Aluguéis
103	Ganho de Variação de Bens
104	Lucro na Alienação de Bens
105	Participações e Dividendos
106	Receitas de Autofinanciamento (TELEBRÁS)
107	Receitas Financeiras
108	Recuperação de Dif. de Câmbio - BACEN
109	Ressarcimento Difer. CIF - Petróleo
110	Venda de "Óleo Braspetro"
111	Outras Receitas não Operacionais
	RECURSOS DO TESOURO
201	Cota Parte da Contribuição Sindical
202	Crédito de IPI
203	Crédito sobre Imposto de Renda
204	Encargos Gerais da União (). (1)
205	Encargos Previdenciários da União
206	FNDCT
207	FNDE
208	Fundo Nacional de Energia Nuclear
209	FPE
210	IOF
211	Isenções Tributárias - Federais
212	Participação União no Capital
213	PIN/PROTERRA
214	PME (REPASSE DA EBTU)
215	Programas Especiais - (SIGLA:.....) (1)
216	Recursos de Órgãos Autônomos
217	Rendas de Loterias
218	Reserva de Contingência
219	Ressarcimento - 1452/76
220	Saldos de Exercícios Anteriores (2)
221	Tesouro Ordinário

CÓDIGO	DISCRIMINAÇÃO
222	Tesouro Ordinário - Sec. Geral
223	Tesouro - PME
224	Tesouro - Recursos Adicionais
225	Tesouro Vinculado - Cota Previdência
226	Tesouro Vinculado - FDTU
227	Tesouro Vinculado - ISTR
228	Tesouro Vinculado - IUEE
229	Tesouro Vinculado - IULCLG
230	Tesouro Vinculado - IUM
231	Tesouro Vinculado - TMP
232	Tesouro Vinculado - TRU
233	Tesouro Vinculado - Outros
234	Outros Recursos do Tesouro
235	FND - SEPLAN
236	Encargos Financeiros da União
237	Tesouro - Oper. de Crédito
238	Recursos Adicionais do Tesouro
240	Tesouro - FINSOCIAL
241	TES - Suplem. da Dívida
242	TES - Suplem. Custeio
243	TES - Suplem. Capital
244	FAS
	OUTROS RECURSOS
401	Adiantamentos Contratuais
402	Alienação de Bens (Exclusivo Lucro)
403	Alienação de Valores Mobiliários
404	Autofinanciamento Capitalizável (TELEBRÁS)
405	Arrecadação de Loterias
406	Auxílios e Doações
407	Captação Líquida de Depósitos (só p/uso dos Bancos)
408	Convênios c/Órgãos Federais
409	Convênios c/Órgãos não Federais
410	Depósitos do FGTS
411	Depósitos Especiais da União
412	FISSET - Incentivos Fiscais
413	Participação no Capital - Empresas Estatais
414	Participação no Capital - Outros
415	Recursos de Estados
416	Recursos de Municípios
417	Reembolso UNICON
418	RGG - Reserva Global de Garantia
419	RGR - Reserva Global de Reversão
420	Retorno de Empréstimo e Financiamento
421	Transferência Pessoal Cedido (M.T.)
422	Transferência PIS/PASEP
423	SUDAM/FINAN
424	SUDENE/FINOR
425	Diversos
426	Venda de Bens Confiscados
427	Ajuste p/Correção Cambial
428	Ajuste p/Correção Monetária
429	Empréstimo Compulsório
430	FUNGETUR

CÓDIGO	DISCRIMINAÇÃO
432 433	Fundo Especial de Exportação BNDES/FINSOCIAL

FONTE: SEST/SEPLAN
Formulário "Acompanhamento dos Dispendios Globais de 1984".

NOTAS

- 1 - Decreto-Lei nº 84.128 de 29/10/1979 (Lei de criação da SEST - Secretaria Especial para Controle das Empresas Estatais).
- 2 - DOELLINGER, C. V. Estatização, finanças públicas e implicações. Publicado em O Estado de S.Paulo, 22/07/82.
- 3 - Outro aspecto deste processo é a criação do FND - Fundo Nacional de Desenvolvimento, em 1974. Veja-se págs. 447 a 449 do Capítulo 3 . .
- 4 - A reconstituição histórica deste processo é o objeto do Capítulo 3, à frente.
- 5 - A CONESG e a CONESP, por exemplo, são empresas de serviços gerais cujo cliente único é a sua controladora, a SUDENE. Ao invés de ter um departamento que exerça estas funções, a autarquia as separa em uma "empresa", que "fatura" os serviços para um único cliente, sua controladora.
- 6 - Jornal O Estado de S.Paulo, 23/08/83.
- 7 - PR/SEPLAN/SEST. Relatório SEST-1982. Brasília, 1984, pág. 171, anexo 26.
- 8 - DAIN, S.; LESSA, C.; TORRES, E.; LOPREATO, F. Equívocos da manipulação em torno da questão fiscal. in: TAVARES, M. C. (org.) A economia política da crise. Vozes, Rio de Janeiro, 1982. pag. 55.
- 9 - BRAGA, José Carlos Souza. Os orçamentos estatais e a política econômica. Brasiliense. São Paulo, 1984.

**DESCENTRALIZAÇÃO DO APARELHO DE ESTADO
E EMPRESAS ESTATAIS:
UM ESTUDO SOBRE O SETOR PÚBLICO DESCENTRALIZADO BRASILEIRO**

Obra de Sérgio Prado
VOLUME II

SÉRGIO R. PRADO

CAPÍTULO 3

**ASPECTOS HISTÓRICOS DA DESCENTRALIZAÇÃO DO
APARELHO DE ESTADO BRASILEIRO**

CPW

**UNICAMP
BIBLIOTECA CENTRAL**

1 - INTRODUÇÃO

1.1 - O CONCEITO DE DESCENTRALIZAÇÃO

Neste capítulo trataremos de analisar, do ponto de vista histórico, o que poderíamos chamar de processo de descentralização do Aparelho de Estado brasileiro no período 1930/80.

Antes de mais nada, é necessário esclarecer o significado preciso que damos aqui à noção de descentralização, uma vez que, usualmente, a análise econômica e política associa a esse período uma noção aparentemente antagônica, qual seja, a de centralização. É senso comum assumir que, em sua essência, o processo de consolidação do Estado burguês - que se inicia com a revolução de 1930, atravessa um período de conflitos e se plasma no Estado autoritário a partir de 1937 - significa um movimento de centralização do poder político e econômico nas mãos do Estado nacional. Esse movimento, que viria a descaracterizar o federalismo jurídico e factualmente vigente na Primeira República, tem sua origem na decadência da produção cafeeira enquanto foco dinâmico da economia nacional, sua progressiva substituição pela produção para o mercado interno e o conseqüente predomínio, na agenda do Estado, das questões efetivamente nacionais, no sentido de envolverem a constituição do mercado interno e a organização da divisão de trabalho inter-regional. Sua manifestação mais nítida, no que tange à prática estatal, encontra-se na emergência de atividades regulatórias realocativas geridas centralmente, no progressivo esvaziamento do Poder Legislativo enquanto foco gerador de decisões político-econômicas e na crescente subordinação da relação capital/trabalho ao enquadramento jurídico que implica o deslocamento dos conflitos para o seio do Estado.

Não parece restar qualquer dúvida quanto a esse diagnóstico. No entanto, a observação do setor público brasileiro no período não deixa a menor dúvida, também, quanto ao fato de que o Aparelho de Estado apresenta uma tendência sistemática à autonomia dos seus diversos segmentos componentes, vis-à-vis ao núcleo de poder do Estado. O que se constata, na realidade, é que;

se existe a concentração, no Estado, do poder político e econômico, existe também a descentralização do Aparelho de Estado na execução das atividades que lhe são concretamente exigidas nesse processo.

A hipótese que se deseja explorar aqui é a de que a centralização do poder no Estado se dá apenas sob a condição da ocorrência de um simultâneo movimento de descentralização do Aparelho de Estado. O próprio processo de gestação de um poderoso Estado nacional burguês traz, em seu bojo, os elementos que conduziriam à progressiva dicotomização do AE, corporificando uma órbita central burocratizada, clientelística, em contraposição a um universo crescente de entidades autonomizadas, dotadas de maior dinamismo técnico, administrativo e financeiro.

A evidente evolução interativa desses dois movimentos é um processo eminentemente contraditório. Quanto mais o Estado se insere como elemento ativo no processo de reprodução da sociedade capitalista, exercendo funções regulatórias e produtivas em crescente integração com as unidades privadas de capital, cada vez mais se torna necessária a ordenação hierárquica e centralizadora do Aparelho de Estado. Por outro lado, essa mesma inserção gera as forças que tendem a negar a centralização ordenadora e a impulsionar a desagregação do corpo institucional do Estado.

No caso brasileiro, a ênfase excessiva sobre a idéia de centralização tende a gerar, implicitamente, uma equivocada noção de coerência e entrosamento do aparelho estatal. Parece ser mais adequado buscar uma alternativa de interpretação que conjugue evidências de uma centralização, ao nível do poder, no campo das relações Estado-Sociedade, com uma outra tendência, agora à descentralização, nas relações entre núcleo do poder e segmentos operacionais do AE.

Supomos, em suma, que se deva pensar na crescente concentração de poder decisório em mãos de um Estado que, impossibilitado de operar a sua expansão através da modernização do seu corpo central, é levado a criar ou assimilar segmentos autноми-

zados e dinâmicos que coexistem, numa relação contraditória, com a ossatura rígida e burocratizada do seu corpo central.

Tomada no seu sentido mais geral, a noção de descentralização refere-se às mudanças no grau de autonomia efetiva atingido por segmentos específicos do AE ao longo das diversas etapas do desenvolvimento brasileiro após 1930.

Conforme o referencial analítico que apresentamos no Capítulo 1,⁽¹⁾ a prática estatal deve ser apreendida através de dois aspectos básicos: a natureza da atividade exercida e o padrão de financiamento/dispêndio que a caracteriza, em cada um dos segmentos que compõem o AE. A natureza da atividade pode ser captada, numa primeira aproximação analítica, através da forma jurídica adotada pelos segmentos que compõem o aparato burocrático e produtivo do Estado.⁽²⁾ De uma forma também aproximada, a forma jurídica guarda correspondência com os padrões de financiamento e dispêndio tal qual os concebemos no Capítulo 1.⁽³⁾ No entanto, temos já ressaltado, seguidas vezes, que o processo de descentralização do AE, tem, na forma jurídica, uma representação apenas grosseira e distorcida.⁽⁴⁾ Na realidade, nosso problema de fundo tem sido buscar categorias analíticas alternativas que permitam dissecar esse universo de organismos descentralizados, apreendendo os traços relevantes da sua função econômica-social e da sua autonomia. A forma jurídica assumida pelos segmentos do AE resulta da interação entre os requisitos impostos pela natureza de sua atividade básica e as restrições "externas" a que está submetido, seja pelo poder decisório central do AE, seja pela estrutura possível de financiamento que o caracteriza. A interação entre demandas endereçadas ao AE (que se cristalizam em entidades especializadas na execução de certas atividades) e limites estruturais decorrentes da natureza politicamente centralizada do setor público resulta em certos padrões de descentralização que tentaremos aqui investigar. Neste sentido, nossa questão central poderia ser descrita como a problemática de transcender a aparência mais imediata assumida pela conformação do AE - sua "forma", apreendida juridicamente, e chegar até o conteúdo da prática estatal que se manifesta em cada segmento específico.

Assim, ao contrário da maioria das análises correntes sobre o setor público, não tomaremos a forma jurídica como ponto de partida e referência para a análise, mas trataremos de observar sua evolução e interpretá-la como um resultado de determinantes mais básicos.

Dada esta orientação geral, nossa análise do processo de descentralização deve olhar "por trás" da forma jurídica, buscando características mais essenciais da dinâmica expansiva do Aparelho de Estado. Trataremos de expor, a seguir, as questões mais gerais que, supomos, devam ser exploradas neste sentido.

1.2 - ASPECTOS QUALITATIVOS DA DESCENTRALIZAÇÃO

O primeiro fator relevante para a compreensão da tendência à descentralização do AE brasileiro reside na constatação de que o aparato administrativo do Estado centralizado, herdado da República Velha, era marcado por uma profunda rigidez e emperramento burocráticos, que o tornava incapaz de atender às exigências que se colocavam para o Estado, pela sua inserção nas novas etapas de desenvolvimento capitalista. Ao ingressar a economia numa etapa de industrialização, nos anos 30, e depois, na superação das barreiras estruturais que se colocavam à complementação da estrutura industrial, nos anos 50, exige-se do AE níveis de eficiência operacional e agilidade administrativa que sua estrutura, dominada pelas práticas clientelísticas do período anterior, não comportavam. A análise das forças que induzem e reproduzem estas características da burocracia estatal é, por si só, demasiado complexa, e escapa ao objetivo deste trabalho. Limitamo-nos a constatar que elas foram suficientemente fortes para impor grandes obstáculos, num primeiro momento, a que o AE, enquanto estrutura centralizada, pudesse modernizar-se e evoluir harmonicamente no sentido do atendimento às novas solicitações. Embora não aprofundemos o estudo da questão, tentaremos, ao longo da exposição, oferecer elementos que indicam ter sido este, em muitos momentos, um ~~dos momentos~~ aspectos decisivos a impulsionar o Estado brasileiro à descentralização.

Em segundo lugar, há de se ter claro que a expansão do Estado brasileiro no período republicano pós-30 é essencialmente uma expansão por agregação, onde o acrescentamento de novas atividades e funções à agenda do setor público é um aspecto mais importante de que a mera ampliação das funções clássicas do Estado liberal.

Chamamos tal processo de agregativo porque não se trata, na maioria dos casos, de uma diversificação das estruturas previamente existentes (período pré-1930), seja pela expansão dos departamentos ministeriais, seja pela criação de novos departamentos inseridos na estrutura centralizada do Estado tradicional. Ao con-

trário, assistimos, sistematicamente, à incorporação de novos segmentos ao AE, os quais não se integram à estrutura centralizada nem nascem dela, mas já vêm com existência própria ou são criados, pelo próprio Estado, com autonomia financeira e política.

Isto pode ser observado com relação à maioria das "grandes funções" incorporadas à agenda do Estado no período republicano, mais concretamente a partir de 1930:

- absorção progressiva e unificação do complexo previdenciário;
- gestão dos instrumentos institucionais de incentivo ao desenvolvimento regional;
- absorção de áreas decadentes da iniciativa privada: hidroviária, cabotagem, transportes ferroviários;
- implantação dos blocos industriais "originários", nas décadas dos 40 e 50: siderurgia, petróleo, álcalis, energia elétrica.

Isto, para nos atermos apenas ao período anterior às reformas da década dos 60. É evidente que grande parte desses segmentos, alguns deles verdadeiros complexos de entidades, pela sua própria natureza - indústria básica, por exemplo - não poderia inserir-se diretamente no corpo do Estado centralizado. Este é o caso para grande parte dos segmentos agregados ao Governo Federal e dedicados às atividades tipicamente produtivas. Sua origem pode ser identificada em três grupos básicos:

- setores absorvidos pela retração de iniciativa privada;
- setores deslocados progressivamente da órbita pública estadual e consolidados no plano federal;
- setores anteriormente inexistentes, criados já no âmbito federal.

Por outro lado, diversos segmentos, apesar de serem tipicamente "públicos", no sentido de envolverem atividades regulatórias de na-

tureza alocativa, foram agregadas ao conjunto do setor público federal sem se integrar ao corpo do Estado central, no que se refere aos mecanismos de controle orçamentário e de planejamento. Este é o caso, por exemplo, dos complexos de atividades ligadas ao "Estado previdenciário" e à alocação de recursos em desenvolvimento regional.

Tínhamos já discutido (Cap.1, págs. 111 a 113) o fato de que o caráter agregativo do AE contém implícita a possibilidade e tendência à autonomização dos seus segmentos. Aquela argumentação permite sugerir que a diversificação da prática estatal, quando operada num processo eminentemente agregativo, exige o desenvolvimento concomitante das atividades de regulação e controle internas ao AE, ou seja, a estrutura do AE só pode-se expandir e permanecer centralizada à medida que seu crescimento seja acompanhado pela sofisticação das funções de planejamento (elaboração e acompanhamento crítico de programas setoriais e globais) pelo núcleo de poder do AE. No caso brasileiro, o aspecto essencial é que, enquanto o AE opera uma acelerada expansão e diversificação, fortemente concentradas no período de duas ou três décadas e eminentemente agregativas, não se desenvolvem paralelamente tais instrumentos. É fato sabido que, até os anos 50, não há qualquer tentativa de planejamento global, e, a partir do Plano de Metas, o planejamento no seu sentido pleno não chega nunca a se consolidar como uma prática regular e institucionalizada do AE. Desde o histórico debate Simonsen X Gudín, na década dos 40, todas as tentativas de reforma administrativa do setor público sempre incluíram propostas de elaboração de um sistema de planejamento, nunca implementadas. O que se entende, em geral, por planejamento na história brasileira significa, muito mais, a atribuição de rótulos abrangentes a políticas econômicas de períodos específicos (PAEG, PED), as quais, mesmo significando um grau significativo de interferência governamental na economia (Plano de Metas, II PND), não envolvem a criação de um aparato permanente de regulação e controle, mas a criação ad hoc de instrumentos temporários.

Em resumo, estamos chamando a atenção aqui para o fato de que a expansão do AE não pode ser vista como um processo harmônico onde, ao mesmo tempo em que são criados sucessivamente novos segmentos burocráticos, que agregam à prática estatal novas áreas de atua-

ção regulatória ou produtiva, desenvolve-se também o aparato controlador interno ao próprio AE, capaz de preservar e reproduzir a coesão do Aparelho do Estado enquanto conjunto de instrumentos regulatórios e produtivos que atenda aos objetivos globais de uma política econômica emanada do núcleo de poder do Estado. Devemos ressaltar um aspecto fundamental desta expansão, qual seja: a atrofia relativa dos mecanismos de integração e harmonização de prática estatal, que ocorre em paralelo à própria emergência deste AE hipertrofiado.

Apresentamos acima, de forma sumária, três aspectos da evolução do setor público brasileiro que guardam, a nosso ver, estreita relação com o fenômeno da descentralização. Dois deles são de natureza político-institucional — o emperramento burocrático e a atrofia dos mecanismos de planejamento e controle internos — e exercem um papel basicamente potenciador da descentralização: o primeiro por impedir a necessária adequação da máquina centralizada; o segundo por não agir no sentido de manter a coesão do AE compelido à descentralização. Estes fatores estabelecem condições ambientais onde opera o que vem a ser, a nosso ver, o elemento básico do processo de descentralização: a natureza agregativa da expansão do AE. Este será o aspecto que abordaremos de forma privilegiada ao longo do texto, particularmente no item onde reconstituiremos historicamente o processo.

Uma adequada interpretação do processo de descentralização deve considerar, também, em posição destacada, os efeitos decorrentes do padrão de financiamento do gasto público no período. Deste ponto de vista, no período 1930-80, a contrapartida do movimento de expansão agregativa do AE é um padrão específico de expansão das receitas públicas globais, cujo traço essencial é o progressivo enrijecimento da estrutura de fontes e usos dessas receitas. Estamos falando dos diversos mecanismos que conduzem à crescente vinculação de receitas fiscais a aplicações específicas, setorialmente delimitadas. A hipótese aqui é que ocorre um nítido processo interativo entre descentralização institucional e compartimentalização da estrutura de fontes e usos das receitas públicas.

O que se pretende mostrar é que uma forma específica de expansão da captação fiscal – a diversificação da base tributária – e a cristalização de interesses dominantes que se inserem no processo decisório do Estado conduzem, ambos, a uma crescente vinculação entre fontes e usos das receitas fiscais em expansão. Esta vinculação, por sua vez, é um fator decisivo a potenciar a descentralização dos segmentos do AE que respondem pelo dispêndio dessas receitas.

A estrutura tributária brasileira, no período 1930/80, reflete, em sua evolução, a superação da economia agrário-exportadora capitalista e a conseqüente dominância de uma economia industrial endogenamente determinada.⁽⁵⁾ Esse processo envolve, primeiro, a substituição dos impostos ligados ao setor externo por impostos "urbanos" de base larga – renda e consumo, essencialmente. Em segundo lugar, e de particular importância para nós aqui, o período assiste à diversificação crescente da base tributária, pela inclusão de impostos e taxas setorialmente delimitados.

Exemplos conspícuos seriam as contribuições à Previdência Social, os impostos aplicados ao uso de automóveis e consumo de combustíveis, as diversas taxas embutidas nos preços e tarifas dos produtos estatais, como energia elétrica, comunicações, e dezenas de outras taxas aplicadas a produtos específicos.

A importância deste traço da evolução tributária brasileira, para nós, reside no fato de que esta forma particular de diversificação opera em evidente harmonia com a descentralização do Aparelho de Estado, induzindo-a e sendo por ela induzida. Dada a base restrita que caracteriza estes impostos, é condição para a sua existência que eles sejam alocados em gastos que preservam os interesses sociais e econômicos ligados a sua base tributária. Isto induz a que a articulação fonte-dispêndio tenda a ser autonomizada vis-à-vis ao processo decisório orçamentário que preside os fluxos fiscais mais gerais.

A diversificação da base tributária constitui-se numa "linha de menor resistência" para a expansão da atividade estatal, uma vez que apresenta reduzido componente redistributivo, tornando mais

fácil ao Estado viabilizar a expansão fiscal, desde que admita vincular o dispêndio aos interesses que se articulam em torno desta base. O exemplo caricatural deste aspecto seria fornecido por impostos como aqueles que sustentaram as primeiras autarquias reguladoras criadas pelo Estado, ainda nos anos 20 (Instituto de Valorização do Café) e nos anos 30: Instituto do Sal, do Mate, do Pinho etc. Eram gerados por percentuais fixos sobre cada unidade física do respectivo produto, que sustentavam pesquisa, crédito e propaganda para o próprio setor econômico. É evidente que, aqui, a vinculação não decorre apenas dos aspectos políticos envolvidos no processo decisório de alocação do gasto público. Decorre, antes de mais nada, do próprio caráter da base tributária, o qual impede (exceto sob condições políticas muito especiais e sob regimes autoritários) que os fluxos fiscais por eles gerados sejam objeto de realocação por parte do setor público.

Assim, a diversificação da base tributária no sentido de impostos restritos intrinsecamente vinculados é uma das "vias" – que chamaríamos de "natural" – por onde evolui a descentralização do AE brasileiro. É, no entanto, evidente que, pela própria natureza do processo que a viabiliza, esta forma de financiamento da atividade estatal fica submetida a limites. Particularmente, as funções regulatórias do Estado, para serem potenciadas, exigem drenagem adicional de recursos da base fiscal mais geral. No item 4, à frente, retomaremos essa questão, investigando as formas históricas de descentralização operadas por esta via.

A evolução da descentralização do setor público brasileiro é marcada também por outra forma de vinculação, que chamaríamos de "artificial", no sentido de que não decorre da natureza do imposto que a sustenta mas, pelo contrário, deriva exclusivamente da consolidação de interesses dominantes sob a forma de fluxos privilegiados de receita fiscal originada da base tributária mais geral. Por um lado, na disputa pela alocação da receita fiscal, a consolidação de interesses dominantes conduz à delimitação legal (às vezes até constitucional) de fluxos fiscais vinculados a aplicações setoriais específicas. O estabelecimento desses fluxos conduz, por sua vez, à

criação de entidades autonomizadas dedicadas essencialmente à gestão de sua alocação. Nesses casos, a vinculação de receitas está na origem da descentralização. Em outros casos, a autonomia de entidades já existentes é significativamente ampliada pela sua articulação a fluxos fiscais vinculados. Como veremos cuidadosamente à frente, caso típico do primeiro padrão seria a geração de grande parte do complexo de entidades dedicadas ao desenvolvimento regional. Exemplos do segundo padrão seriam entidades como SUDEPE, IBDF, EMBRATUR e outras, responsabilizadas pela gestão alocativa de incentivos fiscais setoriais ao longo da década dos 70.

As duas formas de vinculação não são mutuamente excludentes. É evidente que, no essencial, a vinculação significa a subtração de uma parcela dos recursos captados à dinâmica decisória de curto prazo que incide sobre o conjunto dos recursos orçamentários "livres". Assim sendo, ainda que o caráter setorialmente delimitado da base tributária imponha a certos impostos a vinculação, a articulação de interesses no seio do Estado é atuante não só na própria viabilização da tributação como na gestão das alíquotas destes impostos.

Também do ponto de vista da evolução de estrutura tributária coloca-se a mesma questão que já levantamos acerca da descentralização institucional: a atrofia relativa dos mecanismos de controle e regulação interna ao próprio AE. Neste caso, a questão situa-se no conflito entre orçamento da União e orçamentos das entidades autônomas, por um lado, e insuficiência das funções de planejamento econômico no seu sentido dinâmico, ou seja, da elaboração do plano e do seu acompanhamento crítico por um processo de interferência e redirecionamento. O período 1930/80 é marcado pela progressiva dicotomização da estrutura orçamentária do Governo Federal, reduzindo-se continuamente a parcela do dispêndio global afeta ao setor público, que seja pelo menos formalmente controlada pelo orçamento da União.

Do ponto de vista do processo de financiamento e alocação do gasto público, a manifestação aparente do processo de descentralização tem sido, ao longo de todo o período, aquilo que chamaremos

aqui de dispersão orçamentária. A partir de orçamentos centrais soberanos e abrangentes, na Primeira República, evoluiu-se para uma parafernália complexa de orçamentos paralelos e autonomizados, que reduziram o alcance efetivo do orçamento da União a uma parcela cada vez menor do dispêndio agregado estatal.

Esta questão é bastante atual. Nos fins da década dos 70, no rescaldo da crise econômica e de uma ampla campanha de críticas ao gigantismo do Estado e à precariedade do controle sobre seus agentes descentralizados, foi exatamente esta dispersão orçamentária apontada como a causa do descontrole, e portanto do déficit público e de todas as más conseqüências a ele atribuídas. Interessante é constatar que, embora atual, esta não é, de forma alguma, uma questão nova. Ela já vinha sendo recorrentemente levantada desde os anos 50, e o eixo destas colocações sempre foi, como é hoje, a questão das dificuldades de um controle centralizado sobre esta multiplicidade de orçamentos. ⁽⁶⁾

À primeira vista, a dispersão orçamentária poderia ser tomada apenas como a face econômico-financeira do processo de descentralização, do qual tratamos aqui. Com efeito, a condição formal necessária a identificar a autonomização de um circuito de gasto é a separação da sua elaboração orçamentária perante o orçamento da União. No entanto, a dispersão orçamentária não é apenas uma face da criação de entidades descentralizadas, e nem sequer é um fenômeno que se limite a este âmbito. A observação do período 1930/80 demonstra que a administração orçamentária da União foi marcada pela crescente criação de suborçamentos — fundos fiscais, programas — que, embora não dotados da fachada jurídica de entidade descentralizada, para todos os efeitos práticos funcionam como tal. ⁽⁷⁾ Para isto, possuem os requisitos essenciais: dotações orçamentárias destinadas a fins específicos e pessoal administrativo dedicado a gerenciar a alocação destes recursos.

Estudos recentes têm demonstrado a dimensão assumida por tal elenco de fundos e programas. Um levantamento detalhado, realizado pelo próprio Governo Federal, constatou em 1979 a existência de 165 fundos orçamentários. ⁽⁸⁾ Na década dos 70, alguns destes fundos

e programas assumiram grande relevância na alocação de recursos fiscais a fins específicos: exemplos são o PIN, PROTERRA, POLONORDESTE e outros. Canais seletivos por onde fluem dotações de natureza fiscal, alguns destes fundos se diferenciam das entidades autárquicas de função similar apenas pela personalização jurídica de que estas são dotadas. O conjunto destes múltiplos orçamentos, se considerarmos as entidades descentralizadas e todas as formas de fundos e programas gerados nas décadas dos 60 e 70, possivelmente chegaria a um espantoso total de cerca de 800.

No plano das finanças públicas, todo o contexto aqui descrito se manifesta na progressiva perda de relevância do orçamento da União e governos estaduais e a simultânea proliferação de dispositivos orçamentários paralelos. A incorporação, aos Governos centrais, de atividades produtivas que chamamos anteriormente de "circuito fechado", é a forma mais nítida e óbvia deste fenômeno. Ele é, no entanto, o traço característico do movimento de descentralização como um todo, no que tange aos seus padrões de financiamento. A referida incorporação dos "circuitos fechados" traz já, naturalmente, os orçamentos individualizados para o seio do Estado. Seu caráter cronicamente deficitário impõe sua permanente dependência de fluxos fiscais compensatórios que, por não estarem ligados a qualquer variação na captação fiscal, têm que ser supridos a partir das receitas dos impostos de base larga controlados pelo Tesouro.

Já as funções regulatórias alocativas, tanto sociais como econômicas, evoluem em interação com a expansão da base fiscal e com a vinculação de receitas. Como veremos, frequentemente a criação de um fluxo fiscal vinculado precede historicamente a criação de entidade autônoma, e a autonomia da entidade decorre, em última instância, da restrição alocativa localizada na sua base financeira, o fluxo vinculado. A multiplicação orçamentária que resulta deste processo está na raiz histórica do descontrole orçamentário que vem caracterizando o setor público brasileiro, e que se tornou agudo no período recente, pós-64, devido à exacerbação da autonomia destes orçamentos, propiciada pelas condições favoráveis do "milagre" econômico.

Estas observações ressaltam que um problema central no estudo do processo de descentralização do AE brasileiro, no período 1930/80, reside no descompasso entre uma expansão descentralizada que progride geometricamente, impulsionada pelas exigências impostas ao Estado por cada etapa do processo de acumulação capitalista, e a possibilidade de preservação de um efetivo controle central sobre a prática desse aparelho hipertrofiado, capaz de garantir a sua coerência perante objetivos globais de política econômica. As hipóteses correntes sobre a concentração de poder na órbita federal – em detrimento não só do capital em geral como também, a nível do setor público, dos próprios Governos estaduais – descon sideram ou minimizam a questão da forma específica pela qual é possível viabilizar esta absorção crescente do poder pelo Governo Federal. Dadas as condições peculiares que caracterizam o setor público brasileiro, esta absorção só é possível sob condição de uma desagregação progressiva do Aparelho de Estado.

2 - ASPECTOS GERAIS E EVIDÊNCIAS DO PROCESSO DE DESCENTRALIZAÇÃO

Nesta parte, trataremos de traçar os contornos mais gerais do fenômeno que buscamos analisar.

Persegue-se aqui dois objetivos. Primeiro, mapear o movimento de descentralização na sua manifestação mais explícita, qual seja, sua expressão formal plasmada na individualização jurídica de segmentos do AE. Vamos utilizar os dados existentes para verificar a distribuição temporal da geração de formas autárquicas e empresariais, o que dará o balizamento mais geral para posterior detalhamento.

Em segundo lugar, abordaremos as finanças públicas do período, para reconstituir, em termos agregados, as tendências ao deslocamento do dispêndio para as órbitas descentralizadas, que ocorre em paralelo e em interação com o movimento de vinculação de receitas. A base empírica disponível para a reconstituição destes dois aspectos é bastante precária, mesmo para períodos mais recentes. Do ponto de vista das Contas Nacionais, os dados sobre o setor público estão disponíveis apenas a partir de 1947.⁽⁹⁾ Além disso, o tradicional critério que exclui do setor público as atividades "empresariais", mesmo quando exercidas por formas autárquicas, leva a que o universo considerado, tido como o setor público estrito senso, exclua cada vez mais, ao longo do período, entidades relevantes do universo descentralizado, devido à crescente transferência de funções dinâmicas para a forma empresarial. Para o período 1966/79, as informações disponíveis são punctuais, para anos esparsos, e apenas para 1975 a FGV elaborou um importante estudo que dissecou todo o setor público brasileiro nos três níveis de Governo,⁽¹⁰⁾ abrangendo inclusive o setor empresarial. Somente a partir de 1979 o próprio ímpeto de auto-regulação e autoconhecimento do setor público leva à criação da SEST - Secretaria para Controle de Empresas Estatais, e à produção de estatísticas detalhadas sobre o universo de entidades descentralizadas que, a partir de então, passam a ser genericamente designadas como empresas estatais.

Dado esse contexto, estaremos submetidos a fortes restrições quanto à elaboração de séries históricas para o período. Ainda assim, é possível, a partir dos dados fragmentários existentes, discutir alguns aspectos importantes do processo.

2.1 - ASPECTOS FORMAIS DA DESCENTRALIZAÇÃO

Uma primeira aproximação ao processo de descentralização do AE brasileiro pode ser obtida pela evolução da sua "fachada" jurídica. Já temos enfatizado que o envoltório legal não é o indicador adequado para a observação do processo. Mas já argumentamos também ⁽¹¹⁾ que ele se ajusta ex-post, com uma certa defasagem temporal que varia em função de condições político-econômicas globais, à natureza das atividades exercidas pelo AE.

Neste item, não trataremos da natureza das atividades exercidas nem dos mecanismos de financiamento adotados. Tentaremos apreender o movimento de descentralização na sua faceta mais evidente e explícita, que é a criação de entidades públicas juridicamente autônomas. Uma vez que nos propomos, por enquanto, a uma observação mais abrangente, nossa ênfase vai-se concentrar sobre a cronologia da descentralização formal. Este tema tem sido palco de diversos equívocos, que confundem e dificultam a explicação mais substantiva do conteúdo do processo. Há diversos trabalhos recentes que apresentam mapeamentos da distribuição temporal da criação de empresas estatais. ⁽¹²⁾ Sua finalidade explícita seria evidenciar qual a dimensão da órbita descentralizada e do plantel de empresas produtivas em cada etapa da economia brasileira. Esses quadros, quase sem exceção, propiciam uma imagem distorcida da evolução histórica do processo de descentralização, uma vez que se apóiam na data de criação do organismo, e não na data em que eles passam efetivamente a integrar a órbita estatal. No caso dos organismos da chamada Administração Descentralizada, este procedimento leva a que se tome como data de criação das autarquias a criação de um departamento ministerial centralizado que, somente décadas depois, seria autonomizado.

No caso das empresas de economia mista, o erro é mais grave. Tomado pela data de criação, a emergência da empresa estatal parece ter ocorrido muito mais cedo do que efetivamente o foi. Isto porque grande parte das atuais empresas estatais se originaram do

setor privado, e só muitos anos após sua criação se tornaram estatais. Assim, qualquer mapeamento apoiado nas datas de criação induz a que se superestime o plantel de entidades controladas pelo setor público nas etapas iniciais do processo de industrialização.

Finalmente, a distribuição cronológica de entidades atualmente existentes oferece uma visão distorcida também porque, notadamente no caso das formas autárquicas, é elevada a transitoriedade desses organismos. Ao longo de uma ou duas décadas é intensa a mutação destas formas jurídicas, pela eliminação e criação de novas entidades para a mesma função, unificação de entidades etc. Um quadro realista desta evolução só poderia ser obtido pelo acompanhamento do processo de criação/destruição de entidades ano a ano, o que é inviável dada a precariedade dos dados existentes. O que se segue é uma tentativa de fazê-lo, dentro destas limitações. Suponho que a consideração mais cuidadosa desta evolução permite corrigir algumas concepções errôneas propiciadas por aquelas cronologias.

2.1.1 - Formas Autárquicas de Descentralização

As formas autárquicas foram o instrumento básico dos primeiros impulsos de descentralização a partir de 1930. O que chamamos aqui de formas autárquicas são: autarquias, fundações, órgãos autônomos e entidades parafiscais.⁽¹³⁾

As fundações públicas e as entidades parafiscais, apesar de existirem desde a década dos 40, foram sempre sistematicamente excluídas das estatísticas, por serem sempre consideradas entidades de Direito Privado, ainda que sendo sempre financiadas com recursos fiscais. O conceito de órgão autônomo foi criado pelo Decreto-Lei nº 200/67.⁽¹⁴⁾ Dessa forma, pelo menos até fins dos anos 60, todas as estatísticas que relacionam órgãos descentralizados do Estado referem-se exclusivamente a autarquias. Estas são a forma jurídica típica dos estágios iniciais de descentralização. Até, pelo menos, a década dos 50, mesmo as atividades empresariais que foram incorporadas pelo Estado, a partir da retração do investimento pri-

vado (ferrovias, transportes marítimos e fluviais etc.), o foram sob esta forma. Diversos segmentos estatais, hoje totalmente estruturados sob formas jurídicas de Direito Privado, originaram-se de formas autárquicas.

Esse fato é obscurecido quando, como muitos têm feito, tomamos uma distribuição temporal das formas autárquicas atualmente existentes. Se tomarmos, por exemplo, a informação do primeiro relatório elaborado pela SEST/SEPLAN, observa-se a seguinte evolução temporal:

Tabela 2.1
BRASIL
EVOLUÇÃO TEMPORAL E NÚMERO DE ENTIDADES
AUTÁRQUICAS CRIADAS, POR DÉCADA
1930/80

ENTIDADES	1930	1940	1950	1960	1970	1980
Autarquias	1	5	15	40	70	87
Fundações	1	1	4	6	30	40
Órgãos Autônomos	1	2	4	4	4	23
Entidades Parafiscais	-	-	4	4	4	4
TOTAL	<u>3</u>	<u>8</u>	<u>27</u>	<u>54</u>	<u>108</u>	<u>154</u>

FONTE: SEST/SEPLAN

"Cadastro das empresas estatais 1980".

NOTA: Em 1980 há, no Cadastro, 169 entidades autárquicas. Estão omitidas na tabela acima 15 escolas técnicas de 2º grau, para as quais só se dispõe da data de autarquização.

Essa Tabela sugere que o período 1930/80 seria caracterizado por uma expansão regular e crescente do número de autarquias federais. Se, por outro lado, tomarmos o número de entidades existentes em cada momento, evidencia-se algo bem diferente.

Tabela 2.2
BRASIL
AUTARQUIAS FEDERAIS EXISTENTES EM CADA ANO
1943/80

ANO	EXISTENTES NA ÉPOCA (1)	EXISTENTES EM 1964 (2)	EXISTENTES EM 1980 (3)
1943	71	-	5
1948	88	,57	14
1950	84	63	15
1951	93	65	16
1953	85	57	19
1964	110	110	54
1975	105	-	78
1980	87	-	87

FONTE: (1) 1943 a 1953

"Indicador da Administração Federal"

PR/DASP anos correspondentes

(2) 1964: FGV/IPEA

"O setor público na economia brasileira". Vol. IV
1969.

(3) 1980: SEST/SEPLAN

"Cadastro das empresas estatais 1980"

Brasília 1981.

A Tabela 2.2 refere-se somente a autarquias, uma vez que as fundações e outras formas não eram consideradas nas fontes anteriores à SEST. Isso não compromete o resultado, uma vez que as autarquias foram a forma dominante até os anos 70.

Fica evidente que, ao longo de 50 anos, através de um processo contínuo de geração/extinção de entidades, o AE ampliou o número de autarquias num movimento que tende a reverter nos fins da década dos 60. Em 1980, retornara-se ao número de entidades existentes em 1953. A consideração conjunta das três colunas evidencia a elevada transitoriedade que caracteriza as formas autárquicas: de 88 entidades existentes em 1948, apenas 57 chegam até 1964 e 14 até 1980.

Do ponto de vista setorial, a Tabela 2.3 oferece uma primeira aproximação, segundo critérios de definição da natureza das autarquias que eram utilizados pela própria Administração Federal, na época, através do seu órgão de controle administrativo, o DASP.

Tabela 2.3
BRASIL
DISTRIBUIÇÃO DAS AUTARQUIAS EXISTENTES EM CADA ÉPOCA
POR CATEGORIA DE ATIVIDADES SEGUNDO O DASP
1930/64

ATIVIDADES	1930	1934	1948	1950	1951	1953	1964
Regulação Econômica	-	12	10	10	9	10	11
Serviços Industriais/Obras	-	8	8	7	9	8	16
Prev. Assist. Social	47	43	39	37	41	37	10
Caixas Pensão	47	33	30	26	30	26	-
Institutos	-	7	6	6	6	6	8
Outros	-	1	3	5	5	5	2
Crédito/Financiamento	-	8	21	21	21	21	28
Educação e Culturais	-	-	5	5	8	5	31
Corporativas	-	2	4	4	5	4	8
TOTAL	<u>47</u>	<u>71</u>	<u>88</u>	<u>84</u>	<u>93</u>	<u>85</u>	<u>110</u>

FONTE: "Indicador da Administração Federal"
nºs 1943, 1948, 1950, 1951, 1953.

FGV/IPEA "O setor público na economia brasileira" vol. IV
1964".

Este quadro mostra que a diversificação do plantel de formas autárquicas é mais significativa do que a expansão do seu número absoluto. Entre 1930 e 1964 ocorre um nítido movimento de consolidação de entidades em algumas áreas, como no setor financeiro (unificação na Caixa Econômica Federal - CEF) e da Previdência Social. Em compensação, as outras áreas crescem em número de organismos.

A elevada transitoriedade que caracteriza este universo autárquico decorre da combinação de diversos movimentos cuja identificação mais detalhada faremos quando da reconstituição histórica do processo, no item 3 à frente. Podemos indicá-los, sucintamente, por enquanto:

- autonomização de departamentos ministeriais;
- absorção de áreas decadentes da iniciativa privada;
- reagrupamento de autarquias pela sua consolidação em macroentidades autonomizadas (caso típico da Previdência Social).

Seria também imprescindível apontar que a transferência de funções estatais para a forma empresarial foi, como veremos, outro movimento fundamental que resulta nesta transitoriedade.

2.1.1.1 - Formas Autárquicas Estaduais

No caso da órbita estadual, é ainda mais precária a base empírica para a observação do processo de descentralização. Apenas em 1970 surge o primeiro trabalho sistemático sobre o setor público estadual autárquico, e a outra única informação disponível refere-se ao ano de 1975.⁽¹⁵⁾

Tabela 2.4
BRASIL
FORMAS AUTÁRQUICAS EXISTENTES NOS GOVERNOS ESTADUAIS
1968/75

FORMAS	1968	1969	1975
Autarquias	156	165	197
Fundações	51	58	120
Fundos	49	51	23
TOTAL	<u>256</u>	<u>274</u>	<u>340</u>

FONTE: FGV/IPEA, "Estrutura do Setor Público Estadual",
vol. I, 1971/75.

Evidencia-se que, pelo menos no que concerne ao número de entidades criadas, o processo de descentralização ao nível estadual mantém-se em ritmo acelerado ao longo do período 1968/75. É lamentável a absoluta indisponibilidade de dados referentes ao período pré-1968, o que nos permitiria identificar quando ele se inicia, ao nível estadual.

2.1.2 - Formas Empresariais de Descentralização

A reconstituição da evolução das formas empresariais de descentralização apresenta também dificuldades próprias, distintas daquelas encontradas no caso das formas autárquicas. Aqui, não ocorre a elevada transitoriedade dos organismos: é inexpressiva a quantidade de empresas que, criadas ou absorvidas pelo Estado, tenham depois desaparecido ou sido devolvidas ao setor privado. Na realidade, o período que se inicia em 1950 representa uma constante ampliação do plantel de empresas estatais, com grande estabilidade.

Ocorre, porém, problema de outra natureza. Os dados disponíveis informam a data de criação das empresas, na maioria quase absoluta dos casos. Isto seria adequado apenas no caso de terem si-

do todas elas criadas pelo Estado sob forma empresarial. Ora, é fato sabido, ainda que nunca devidamente mapeado, que grande parte das empresas estatais mistas e públicas foram oriundas de incorporação de ativos do setor privado, seja diretamente pelo Governo Federal, seja transitando pelo controle dos Governos estaduais. Adicionalmente, diversas empresas hoje existentes foram, durante longo período, autarquias, com o que a data de sua criação não é uma indicação de sua existência como empresa. Se tomarmos a mudança na forma jurídica das entidades como um indicador, ainda que preliminar e grosseiro, do grau de autonomia e, portanto, de descentralização do AE, importa saber quando o organismo atingiu a condição de entidade juridicamente autonomizada, e não quando foi criada na forma de departamento ministerial centralmente controlado.

Como exemplo deste tipo viesado de distribuição, devemos observar a Tabela 2.5. Ela apresenta a distribuição, por data de criação, das empresas públicas e de economia mista existentes em 1980, por ocasião do primeiro levantamento realmente exaustivo e rigoroso destas entidades, no âmbito do Governo Federal. Fica claro que o plantel de empresas estatais tem sua constituição concentrada no período 1950/75, no qual são criadas cerca de 200 das 268 empresas existentes em 1980. Particularmente, a década que se estende de 1964 a 1974 concentra o surgimento de quase 150 delas. No entanto, o que esta Tabela demonstra, rigorosamente, é que as empresas estatais existentes em 1980 foram criadas conforme esta distribuição. Isso não significa que, em cada uma destas épocas, o Estado efetivamente controlasse essas plantas.

Tabela 2.5
BRASIL
DISTRIBUIÇÃO CRONOLÓGICA POR DATA DE FUNDAÇÃO DE
EMPRESAS PÚBLICAS E DE ECONOMIA MISTA *FEDERAIS*
1930/80

EMPRESAS		até 1930	1931/ 1939	1940/ 1945	1946/ 1950	1951/ 1955	1956/ 1960	1961/ 1963	1964/ 1967	1968/ 1969	1970/ 1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980
Economia	Nº	7	2	9	2	15	14	18	27	20	53	28	8	13	7	11	4	6
Mista	A. C.	7	9	18	20	35	49	67	94	124	167	195	203	216	223	234	238	244
Públicas	Nº	-	-	-	-	1	-	2	4	2	6	3	3	1	-	-	1	1
	A. C.	-	-	-	-	1	1	3	7	9	15	18	21	22	22	22	23	24
TOTAL	Nº	7	2	9	2	16	14	20	31	22	59	31	11	14	7	11	5	7
	A. C.	7	9	18	20	36	50	70	101	123	182	213	224	238	245	256	261	268

FONTE: SEST/SEPLAN

"Cadastro de empresas estatais/1980".

O mais antigo registro oficial que pudemos localizar, de uma relação de empresas estatais federais, data de 1951.⁽¹⁶⁾ Lá constam as seguintes entidades:

	<u>criação</u>
Banco do Brasil	1808
Banco de Crédito da Amazônia	1950
Banco Nacional de Crédito Cooperativo	1951
Companhia Nacional de Álcalis	1943
Companhia Siderúrgica Nacional	1940
Cia. Hidrelétrica do São Francisco	1950
Companhia Usinas Nacionais - CUN	1940
CVRD - Cia. Vale do Rio Doce	1942
FNM - Fábrica Nacional de Motores	1946
IRB - Instituto de Resseg. do Brasil	1939
Refinaria Nacional de Petróleo	1947

Este era, efetivamente, o plantel de empresas estatais federais em 1953: 11 empresas. Cinco delas no setor financeiro, onde, além do secular Banco do Brasil, encontra-se já boa parte do plantel hoje existente (as Caixas Econômicas, como já referimos, também já existiam, só que, nessa época, sob forma autárquica). No setor industrial, outras cinco empresas representavam então o passo inicial da penetração estatal em áreas que posteriormente viriam a ser quase totalmente estatizadas: química básica, siderurgia, mineração de ferro, petróleo. Não pudemos obter, para o período 1951/69, qualquer relação rigorosa das empresas existentes em cada ano. Nos fins dos anos 60, surgem os trabalhos da FGV já citados, sobre o setor público, com o primeiro levantamento sistemático do plantel então existente, para o ano-base de 1969. Constata-se lá a existência de 81 formas empresariais sob o controle do Governo Federal.⁽¹⁷⁾ Reunimos as duas fontes já referidas aos dados da SEST em 1980, e apresentamos na Tabela 2.6.

Tabela 2.6
BRASIL
DISTRIBUIÇÃO POR DATA DE CRIAÇÃO DAS
EMPRESAS ESTATAIS FEDERAIS EXISTENTES EM
1951, 1969 E 1980

EMPRESAS	CRIADAS					TOTAL
	ATÉ 1930	31 A 39	40 A 49	50 A 59	60 A 64	
1951 ⁽¹⁾	1	1	6	3*	-	11
1969 ⁽²⁾	n.d.	4	9	16	39	81
1980 ⁽³⁾	7	2	11	30	73	123

FONTE: (1) DASP - "Indicadores da Aóm. Federal", .1951.

(2) "Conjuntura Econômica", junho 1973 vol. 27.

(3) Tabela 2.4 acima, pág. 32'

(*) só até 1951, parcial

Seria ideal se dispuséssemos de informações mais precisas acerca da progressão da incorporação ao longo do período 1951/69, época onde se incorporaram ou criaram 100 empresas, e na qual se constituiu a estrutura básica do setor produtivo estatal brasileiro. De qualquer forma, os dados são suficientes para mostrar que a distribuição correta da estatização das empresas públicas é altamente concentrada nas duas últimas décadas, embora a distribuição da criação destas empresas se estenda mais uniformemente ao longo do período pós-45. Grande parte das empresas que são controladas pelo Governo Federal em 1969 e em 1980 foram criadas, na realidade, muitos anos antes da sua efetiva absorção pelo Estado. Em 1951, das 11 empresas existentes, oito tinham sido criadas até 1949. Em 1969, o Governo Federal possuía 13 empresas originadas deste período e, em 1980, elas eram 20. Doze empresas, criadas até 1949, foram incorporadas entre esta data e 1980. Da mesma forma, em 1969 o Estado possuía 81 empresas. Em 1980, 123 empresas estatais tinham sido criadas antes de 1969. Com base nestes dados, pode-se inferir que o número de empresas criadas até 1969 e incorporadas posteriormente pelo Estado

é no mínimo de 50, mas provavelmente mais, uma vez que é improvável que todas as 81 existentes em 1969 tenham subsistido. Cerca de vinte existentes em 1969 não constam da relação da SEST em 1980, o que eleva para 70 o número provável de entidades assimiladas ao Governo Federal no período.

Esta significativa concentração da absorção de empresas pelo Governo Federal é a resultante, como iremos ver detalhadamente no item 3 deste capítulo, de diversos movimentos bastante específicos. Por um lado, existe a mera transferência de setores inteiros, ou de empresas isoladas, para o Governo Federal, devido à retração da iniciativa privada. Por outro lado, nas áreas onde a empresa privada não existia, o Governo Federal entra seja pela autonomização de antigas autarquias ou departamentos ministeriais, seja pela criação direta da forma empresarial. Nesse caso específico, que chamaremos aqui de transmutação interna, veremos que a partir de 1950 inicia-se a substituição da forma autárquica pela empresarial. Grande parte das empresas públicas criadas entre 1950 e 1974 originam-se de antigas autarquias, basicamente sediadas no setor de crédito e financiamento, infraestrutura e transportes. A partir do fim da década dos 60, o Estado não cria mais autarquias senão para funções estritamente regulatórias: CVM, IAPAS, INAMPS, INPS etc. Mesmo diversas autarquias criadas após 1950 viriam a ser "empresariadas", nos fins dos 60 e início dos 70.

2.1.2.1 - A Expansão Empresarial Estadual

É menor ainda a disponibilidade de informações sobre as empresas estaduais e municipais no período. A primeira informação que se conseguiu obter data de 1969, quando a FGV publica o primeiro levantamento sistemático do setor público estadual.⁽¹⁸⁾

Tabela 2.7

BRASIL

DISTRIBUIÇÃO DAS EMPRESAS ESTATAIS ESTADUAIS
EXISTENTES EM 1969 POR DATA DE CRIAÇÃO
1939/69

EMPRESAS	ATÉ 1939	DÉCADA 40	DÉCADA 50	DÉCADA 60	TOTAL
Agric./Abastecimento	2	4	14	26	46
Comunicação	-	-	2	15	18
Energia	-	-	7	12	23
S. Financeiro	8	4	12	61	88
Manuf. Diversos	3	1	5	23	43
Setor Público	1	1	5	33	43
Transporte	8	2	4	5	20
TOTAL	<u>22</u>	<u>12</u>	<u>49</u>	<u>175</u>	<u>281</u>

FONTE: FGV/IBRE "Dimensões e estrutura do setor público estadual" - 1970

Sendo uma relação por data de criação, coloca-se o mesmo problema que já referimos antes, acerca da órbita federal. Não podemos saber se ocorre o mesmo fenômeno de uma maior concentração das absorções no período mais recente. De qualquer forma, esses dados evidenciam que, qualquer que tenha sido a época da efetiva estatização das empresas, as áreas ocupadas pelos Estados são criadas também a partir da década dos 50, com grande expansão numérica até 1969. É de se notar que a expansão do plantel de empresas estaduais se dá, provavelmente, segundo alguns dos padrões observados na órbita federal. Como veremos, pelo menos no que tange à absorção de órbitas decadentes da inversão privada, é esse efetivamente o caso. Na realidade, muitos dos setores industriais atualmente em mãos do Governo Federal foram originariamente absorvidos pelos Governos estaduais, quando a iniciativa privada se retraiu. Parece razoável supor, também, que se tenha repetido na órbita estadual o mesmo processo da federal, de transmutação interna que conduz da forma departamento para a forma empresa, passando pela forma autarquia. Se considerarmos que no período recente, embora contando com enorme quantidade de empresas públicas e mistas, os Estados têm uma limitada

penetração no espaço da produção de bens e serviços industriais, ressalta-se a possibilidade de que grande parte das formas empresariais estaduais atualmente existentes sejam derivadas de formas autárquicas.

Em 1975, o plantel de empresas estaduais chegava já a 367 unidades, enquanto o de empresas federais totalizava 171:

Tabela 2.8
BRASIL
EMPRESAS ESTATAIS
1951/80

EMPRESAS	1951	1969	1975	1980
Federais	11	81	171	268
Estaduais	n.d.	281	367	n.d.

FONTE: 1951 PR/DASP "Indicador da Administração Federal"
1969 "Conjuntura Econômica", junho 1973, vol. 27
1975 FGV/IPEA "Regionalização das transações do setor público" 1975
1980 SEST/SEPLAN/Cadastro de empresas estatais" Brasília, 1981

É evidente que a empresa estadual tende a ter tamanho médio bem inferior às federais. Ainda assim, parece claro que, a nível da multiplicação de entidades autônomas nos Governos estaduais, o processo de descentralização foi tão ou mais intenso quanto aquele ocorrido a nível federal.

Nosso panorama do período 1930/80 é completado pelos dados que se pode obter da única publicação privada que deu ênfase ao levantamento do plantel de empresas estatais, a partir do virulento debate em torno da questão da estatização, ocorrido em 1975/76.

EMPRESAS ESTATAIS EXISTENTES

1975/80

ÁREAS	1975	1976	1977	1978	1979	1980
União	200	177	186	198	198	208
Estados	339	323	314	314	356	352
Municípios	32	73	82	20	100	103
TOTAL	<u>571</u>	<u>573</u>	<u>582</u>	<u>532</u>	<u>654</u>	<u>665</u>

FONTE: Editora Visão - "Quem é Quem na economia brasileira"
- vários números.

Em que pese a precariedade desses dados, decorrente da imprecisão metodológica da publicação, é possível corroborar algumas sugestões feitas anteriormente, e apontar outras. A partir de 1974/75, a expansão numérica - geração de subsidiárias, absorção de entidades preexistentes por "take over" - atenua-se e quase desaparece, a nível federal. É razoável supor que isto se deva, por um lado, à consolidação da incorporação de empresas privadas em setores-chave onde o Governo Federal se instala - telecomunicações, siderurgia e elétrica - e por outro, à interrupção do movimento de criação explosivo de subsidiárias, que caracterizou o período do chamado "milagre econômico", e que encontra forte obstáculo na campanha antiestatização de 1974/75. Isso não significa, desde logo, redução dos níveis de investimento que, aliás, foram crescentes no período. Indica apenas que as empresas crescem sem desmembrar-se, o que é viabilizado pela já ampla cobertura setorial e diversificação do parque produtivo estatal.

Os Estados e principalmente os Municípios respondem pela ampliação do plantel de empresas do setor público global no período. Infelizmente, é inviável a obtenção de melhores dados que permitam lançar alguma luz sobre a composição das empresas municipais.

2.1.3 - Padrões de Descentralização

A observação da conformação jurídica nos permite uma primeira aproximação à compreensão do processo de descentralização. Na sua aparência formal, ele emerge pela combinação de três movimentos analiticamente separáveis, que ocorrem simultaneamente mas apenas um deles tem a dominância em cada momento histórico.

Iremos abordar o processo de descentralização do AE brasileiro no período republicano, identificando três etapas básicas que, embora guardem uma nítida ordem cronológica, não podem ser tomadas como uma rigorosa periodização, no sentido estrito. Mais adequado seria referi-las como padrões jurídicos organizacionais de descentralização.

Identificaremos, pois, três "padrões". Inicialmente, o padrão dominante em toda a Primeira República, ao qual chamaremos de diversificação centralizada do Estado tradicional. Este é o período onde os princípios mais básicos do Estado liberal mantêm-se intactos, no que tange à estrutura organizacional e contábil do setor público. As figuras jurídicas do Direito Público então existentes eram exclusividade: União, Estados e Municípios. A adaptação do Aparelho de Estado às crescentes solicitações que, já nesta etapa, lhe são endereçadas, se dá por via da diferenciação interna a essas entidades jurídicas básicas, ou seja, pela multiplicação de departamentos e ministérios. O aspecto essencial é que fica preservada, neste processo, a unicidade do setor público em cada uma das suas órbitas e, conseqüentemente, estabelecidos os estreitos limites que essa centralização orçamentária burocratizada impunha à agilização da prática estatal.

A partir de 1930, inaugura-se um novo "padrão" ou etapa no movimento da descentralização. Até, pelo menos, meados dos anos 50, a forma dominante de autonomização dos segmentos operacionais do AE passa a ser a adoção da "forma autárquica" – autarquias e fundações, basicamente. Esse período é caracterizado pela implantação da maioria dos segmentos regulatórios essenciais do Estado brasileiro. Nele gestam-se o complexo previdenciário, a função realocativa de fomento ao desenvolvimento, o complexo de investimento rodoviário etc.

O processo de autarquização dos segmentos autonomizados do AE brasileiro expande-se a partir dos anos 30, tem um auge ao longo da década dos 50 e depois sofre um progressivo esvaziamento, devido à emergência de uma segunda "onda" de modificações jurídicas orientadas para a adoção das formas "empresariais" de descentralização.

A emergência das "formas empresariais" tem sua origem, sem qualquer dúvida, na criação das indústrias estatais "originárias", nas décadas dos 40 e 50: Petrobrás, CVRD, Cia. Nacional de Alcalis, Fábrica Nacional de Motores etc. A partir do Plano de Metas, e mais acentuadamente ao longo da década dos 60, caracteriza-se e acelera-se um nítido movimento centrífugo de expansão do AE, cujo sentido de orientação é bem definido: departamentos ministeriais centralizados transformam-se em autarquias; autarquias transformam-se em "empresas".

Esse processo ocorre, em temporalidades diferentes, para a maioria dos segmentos básicos do AE federal. A partir de um certo ponto, que se poderia situar muito vagamente na década dos 60, os movimentos de "autarquização" e "empresarialização" superpõem-se e confundem-se.

A partir das mudanças políticas que se implantaram em 1964, a "forma empresarial" torna-se o canal preferencial para o movimento de descentralização; através dela viabiliza-se a autonomização dos segmentos mais dinâmicos da prática estatal, independentemente da natureza da atividade por eles exercida. Exatamente por isso adotamos aqui a expressão "forma empresarial", que quer referir-se ao contorno jurídico-organizacional assumido pelas mais variadas entidades públicas, sem qualquer correlação necessária com atividades produtivas típicas de uma organização empresarial capitalista.

O que nos leva a referir esses três "momentos" mais rigorosamente como padrões do que como etapas, é a evidente coexistência das três manifestações ao longo do período. A periodização que indicam refere-se estritamente aos períodos de dominância de cada um dos padrões. Até os anos 30, as figuras jurídicas de Di-

reito Público limitavam-se às instituições básicas: União, Estados e Municípios, conforme estabelecido na primeira Constituição republicana. Até então, são raros os casos de entidades públicas efetivamente autonomizadas. Vamos encontrá-las apenas na área financeira, onde o Banco do Brasil e as Caixas Econômicas já existiam desde fins do século passado. No período 1930/50, ocorre um surto de efetiva geração de entidades autônomas, de caráter tanto regulatório como produtivo. Os diplomas legais, inicialmente, nos primeiros organismos criados, sequer contêm referências a que tipo de entidade jurídica estavam criando: limitavam-se a definir suas prerrogativas e funções, onde se firmava a noção de autonomia perante o controle político e orçamentário do Governo central. Em paralelo, o discurso jurídico opera uma interessante "perseguição" aos fatos, verdadeiras polêmicas jurídicas, discutindo, por exemplo, qual o caráter jurídico das Caixas Econômicas Federais. ⁽¹⁹⁾ Embora taxadas, a partir daí, de autarquias, elas preexistiam ao próprio conceito, pois datam do início do século.

As dificuldades dos pensadores jurídicos em digerir, ex-post, a prática descentralizadora do Estado encontra momento ímpar noutros dois debates: um, acerca da natureza jurídica do IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística), que reunia, de forma irreconciliável, atributos tidos como autárquicos com outros nem tanto. Outro, de mesmo conteúdo, referia-se ao Instituto de Resseguros do Brasil - IRB, uma das primeiras entidades regulatórias setoriais criadas pelo Governo após 1930. ⁽²⁰⁾

Aos poucos, a noção explícita de autarquia começa a se plasmar nos textos legais, identificada com um conjunto de atribuições que apenas trata de refletir, no conceito, o que já fora implementado efetivamente pelo planejador público. No período 1930/50, a forma autárquica consolida-se enquanto fachada jurídica da descentralização, abrigando sob seu rótulo todas as formas mais dinâmicas de diversificação da prática estatal no sentido de atividades regulatórias e produtivas.

A partir da década dos 50, ¹⁹⁵⁰ configura-se uma certa exaustão das possibilidades de atendimento às exigências da expansão

estatal, pelo uso das formas autárquicas. Isto decorre da combinação interativa de dois fatores situados em planos distintos. Por um lado, a autonomização progressiva das funções dinâmicas do AE se dá, em cada etapa, sob um quadro de conflitos que se cristaliza também no contorno jurídico que ela assume. As forças contrárias, antes de mais nada, à própria expansão do AE, e depois, à forma específica que ela assume – a descentralização – manifesta-se sob a forma de restrições legais a esta autonomização. Referimo-nos aqui aos setores mais conservadores das classes dominantes brasileiras, para quem a inevitável expansão da intervenção estatal sempre representou uma ameaça aos "princípios da livre iniciativa" e um risco de estatização da economia. Estes setores sempre funcionaram como focos geradores de restrições jurídicas à autonomia das formas autárquicas. Neste contexto, a descentralização é forçada a uma constante mutação formal, cuja substância é a busca da autonomia operacional na captação e alocação de parcelas do dispêndio público.

Por outro lado, a diversificação das demandas colocadas para a prática estatal abre novas frentes de expansão-especificamente as atividades tipicamente produtivas, envolvendo elevados montantes de inversão fixa em processos produtivos tecnologicamente complexos –, exigindo, portanto, níveis de autonomia e agilização que a forma autárquica não comporta, em grande parte devido às próprias restrições que lhe são impostas. Assim, o esgotamento da forma autárquica como agente dinamizador define sua inadequação para novas funções, o que se espelha no fato de que não só são estas criadas já na forma empresarial, como também organismos, antes autárquicos, são passados para essa forma. Parece que, no marco do modo de produção capitalista, a forma empresarial representa o limite do movimento no sentido da autonomização formal dos organismos estatais. A partir daí, a autonomia efetiva não encontra mais barreiras ao nível do enquadramento legal do organismo, passando a tê-los apenas ao nível da estrutura de financiamento. O Estado, travestido de capitalista, nivela-se às unidades autônomas de capital. Ao longo do período que analisamos, o impulso à expan-

são estatal, seja pela geração de segmentos reguladores, seja pela penetração em áreas produtivas, se dá pela sucessiva adoção de formas jurídicas que tendem à aproximação com a figura empresarial privada.

O aspecto fundamental desse processo de descentralização estatal reside em que as solicitações recorrentemente colocadas ao AE pela sua participação crescente na reprodução do processo de acumulação tendem a forçar os limites da ordenação jurídica – contorno formal – que involucram os segmentos dinâmicos principais que emergem em cada etapa. As formas jurídicas são criadas e superadas no contexto da interação entre forças centralizadas – poder central, controle orçamentário, fiscalização legislativa etc. – e os determinantes da desagregação. O sentido desse movimento, no período histórico que nos interessa, é claramente o da maximização da autonomia das entidades, o que conduz, no período 1968/74, à exacerbação do processo de descentralização que culmina nos movimentos antiestatização de 75/76 e na posterior tentativa de retomada de controle central sobre estas entidades, cuja manifestação mais evidente é a criação da SEST em 1979 e o debate acirrado sobre o problema da unificação orçamentária, que pontifica nesse período.

É nossa suposição mais geral que esse processo global de descentralização percorre um caminho de emergência, na década dos 30, expansão ao longo das décadas dos 50 e 60, e uma exacerbação e auge propiciados pela conjugação das reformas de 67/68 e das condições particulares criadas pelo "milagre" econômico até 1973. Nesse momento, a crise da economia mundial e sua versão interna recolocam dramaticamente a necessidade de retomada do controle central sobre o dispêndio estatal global, como condição para a utilização do Estado como instrumento no sentido de administrar a crise. O período 1974/80 assiste às tentativas de implementação dessa recentralização do processo de disposição do gasto público.

Este é, em linhas gerais, o processo que tentaremos descrever e interpretar ao longo deste Capítulo.

2.2 - ASPECTOS ECONÔMICO-FINANCEIROS DA DESCENTRALIZAÇÃO

Neste item, tentaremos traçar alguns contornos mais gerais ligados ao financiamento das atividades estatais descentralizadas e à composição do seu dispêndio.

A precariedade da base empírica existente impõe-nos certas limitações, que devem ser, de partida, explicitadas:

- a) os únicos dados consolidados existentes para a distribuição de receitas e dispêndio do setor público são aqueles gerados pelo detalhamento das Contas Nacionais para o setor público. Esses dados são disponíveis para o período 1947/67 e 1970/73.

Até onde pudemos localizar, surge em 1970 o primeiro trabalho analítico mais aprofundado, abrangendo o setor público estadual,⁽²¹⁾ e o setor público federal descentralizado.⁽²²⁾

Quanto ao restante da década dos 70, temos apenas o importante trabalho de consolidação das finanças do setor público para 1975, da FGV.⁽²³⁾

- b) os critérios tradicionais de elaboração da contabilidade do setor público consideram as atividades empresariais - mesmo quando exercidas por formas autárquicas - como não-típicas de Governo, e conseqüentemente as exclui desses agregados. Por esse mesmo motivo, não existem dados sistematizados sobre as empresas públicas e de economia mista, assim como sobre as autarquias "empresariais", até 1968. O primeiro levantamento sistemático foi feito pela FGV para os anos 1968/69, e o levantamento para o ano de 1975, já referido, abrange também o setor empresarial.

Essas restrições impõem que uma observação dos aspectos ligados ao financiamento e à composição do gasto público brasileiro seja limitada:

- no período 1930/47, à indicação de caráter meramente qualitativo, fazendo uso de pouquíssimos dados fragmentários;

- no período 1947/69, à consideração apenas das formas autárquicas e das chamadas administrações diretas;
- no período 1969/80, há dados mais abrangentes envolvendo formas autárquicas e empresariais, mas disponíveis apenas para anos esparsos. Particularmente o período 1975/80 é extremamente carente de estatísticas, tornando difícil a reconstituição dos aspectos econômico-financeiros da descentralização.

Particularmente, o problema exposto no item b traz dificuldade para nossos objetivos neste trabalho. Impõe-se que analisemos separadamente formas autárquicas e formas empresariais, o que impede a identificação das imbricações historicamente ocorridas.

Alertando sempre para o fato de que o caráter fragmentário dos dados disponíveis torna difícil qualquer tentativa de traçar uma visão de conjunto do processo de descentralização, vamos estender o esforço para discutir alguns dos seus traços estruturais a nível das finanças públicas do período 1930/80. Exatamente devido àquelas limitações, optamos por isoladamente aspectos específicos do financiamento e do dispêndio estatal, sem qualquer pretensão de apresentar uma análise integrada das finanças públicas do período.

2.2.1 - O Financiamento do Gasto e a Descentralização

2.2.1.1 - Formas Autárquicas de Descentralização

- A Década dos 30

O Estado brasileiro parte, quando das mudanças públicas de 1930, de uma conformação tipicamente tradicional: à exceção de uma poucas instituições no setor financeiro — Caixa Econômica Federal e Banco do Brasil — todos os seus segmentos encontram-se submetidos a um regime orçamentário centralizado, altamente burocratizado. Mesmo aquelas instituições eram financeiramente autônomas, exceto, obviamente, as funções de agente financeiro do Tesouro, exercidas pelo Banco do Brasil. A vinculação de receitas praticamente inexistente, e toda a alocação do dispêndio estava, portanto, submetida ao processo decisório de curto prazo, consubstanciado na elaboração orçamentária anual, operada em íntima conexão com o Poder Legislativo. Mesmo as atividades produtivas, ainda que operando em circuito fechado, estavam integradas ao Aparelho de Estado centralizado. (24)

A nova realidade que se implanta em 1930 vai conduzir o Estado a incorporar novas frentes de intervenção social e econômica, e a agilizar outras onde sua presença era ainda incipiente. No entanto, ainda que sob o clima de uma nova República, o Estado se mantém ainda coerente com os mais puros fundamentos da doutrina ortodoxa. Villella e Suzigan registram a insistência em preservar uma rígida contenção do gasto público:

"É interessante observar como o objetivo de conseguir o equilíbrio orçamentário, ou, se possível, saldos, continua durante e após a Grande Depressão. A contenção monetária era acompanhada pela contenção orçamentária, senão ex-post, pelos resultados da execução orçamentária, que nem sempre correspondiam às previsões, pelo menos ex-ante, na elaboração do orçamento". (25)

A tabela 2.10, a seguir, evidencia que, até pelo menos 1934, as previsões orçamentárias foram sempre surpreendidas pela redução da receita arrecadada, mesmo diante de uma prática orçamentária altamente conservadora, que previa superávits em 1931, 1932 e 1933.

Tabela 2.10
BRASIL
FINANÇAS FEDERAIS
1930/39

(Em mil cruzeiros correntes)

A N O S	ORÇAMENTO			EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA		
	RECEITA	DESPESA	SALDO OU DÉFICIT	RECEITA	DESPESA	SALDO OU DÉFICIT
1930	2 365	3 020	- 655	1 674	2 510	- 836
1931	2 670	2 452	218	1 752	2 046	- 294
1932	2 242	2 217	25	1 695	2 859	-1 164
1933	2 125	2 101	24	2 096	2 392	- 296
1934	2 086	2 355	- 269	2 518	3 050	- 532
1935	2 169	2 691	- 522	2 723	2 872	- 149
1936	2 537	2 893	- 356	3 127	3 226	- 99
1937	3 218	3 726	- 508	3 462	4 143	- 681
1938	3 824	3 875	- 51	3 880	4 735	- 855
1939	4 070	4 065	- 5	4 297	4 850	- 553

FONTE: Centro de Estudos Fiscais, IBRE/FGV.

Por outro lado, o que se poderia chamar de "política industrial", na época, pouco avança além dos mecanismos de proteção cambial, não envolvendo, portanto, qualquer medida mais ativa de intervenção. Exemplo disso é que apenas em 1936 foi viabilizado o acesso de títulos industriais à Carteira de Descontos do Banco do Brasil, o que refletia mais uma reação do Estado às pressões derivadas da expansão industrial do que uma atitude planejada de política econômica. (26)

A receita fiscal encontra-se, neste período, ainda dependente do setor externo, ainda que num quadro típico de transição. Embora caminhando para a progressiva substituição desses impostos pelos de renda e consumo, nos anos 30 ainda é forte a dependência, conforme mostra a Tabela 2.11.

Tabela 2.11

GOVERNO FEDERAL - RECEITA FISCAL
PARTICIPAÇÃO PERCENTUAL
 1920/45

ANO	IMPOSTO IMPORTAÇÃO	IMPOSTO CONSUMO	IMPOSTO RENDA	OUTROS
1920	53,5	26,9	-	19,6
1925	52,4	22,6	2,0	23,0
1930	48,9	26,4	3,9	20,8
1935	44,9	25,7	6,9	22,5
1940	45,6	24,3	8,8	21,3
1945	12,3	34,1	26,9	26,7

FONTE: VILLELLA, S./SUZIGAN, W.

"Política do governo e crescimento da economia brasileira" - IPEA - Série Monográfica nº 10 - 1975.

Essa dependência implicou que "a queda do nível das importações impedisse o aumento da receita do Governo, desejável para os fins de equilibrar o orçamento. Dessa maneira, a almejada redução do déficit só poderia ser alcançada reduzindo-se as despesas". (27)

Nesse quadro, caracterizado por uma opção de política econômica ortodoxa e por um estrangulamento fiscal de origem estrutural, é compreensível que o Estado se mantenha alheio a quaisquer medidas intervencionistas que envolvam grandes fluxos fiscais.

Isso explica porque as atividades regulatórias criadas nesse período são, como veremos, especialmente autônomas, apoiadas em taxas setoriais específicas, sem qualquer ônus para o orçamento. Colocam-se nessa categoria os diversos institutos - Pinho, Mate, Sal etc. - e mesmo a Previdência Social, cuja progressiva sub-

missão ao controle estatal não implicaria ainda qualquer drenagem fiscal significativa.

Como já se disse, não há qualquer dado agregado que permita avaliar a dimensão das transferências de recursos para as entidades descentralizadas nesse período. No entanto, diversas razões fazem crer que esses montantes não poderiam ser expressivos:

- a) as funções regulatórias novas, criadas ou assimiladas, traziam na sua gênese o financiamento próprio, a partir de impostos vinculados.
- b) as funções típicas de produção em fluxo aberto, e as regulatórias "puras" (isto é, não-realocativas), já existentes, estavam ainda incorporadas ao corpo central do Estado.

- O Período 1945/69

Como já dissemos, a possibilidade de observação de dados agregados sobre a descentralização do setor público no período 1947/69 existe apenas para as formas autárquicas, a partir das Contas Nacionais. As atividades empresariais sempre foram omitidas das estatísticas. Tal configuração dos dados disponíveis impede a visualização dos agregados de trocas intragovernamentais, o que permitiria explicitar como se deu o financiamento dos dois movimentos básicos de descentralização ocorridos no período. Por um lado, (como vimos no item 2.) acima, págs. 24 e 25) esse é o período onde ocorre forte expansão autárquica. Por outro, a partir dos anos 50 é que se torna significativa a criação de formas empresariais.

As estatísticas disponíveis lançam muito pouca luz sobre o problema que, para nós, é central, qual seja, a das disparidades e mecanismos de ajustamento entre órbita de captação e órbita de efetivação do dispêndio. Ainda que o movimento inicial de descentralização tenha sido apoiado na criação dos novos impostos e taxas de natureza vinculada, os evidentes obstáculos que estas fon-

tes apresentam para uma ação realocativa do Estado tornam necessário que, a partir de um certo ponto, a receita fiscal de base mais geral venha a ser também descentralizada, no que tange à efetivação do dispêndio.

Os dados da Contabilidade Nacional, detalhados para o setor público, permitem uma idéia apenas aproximada da dimensão dessas transferências internas, no que tange ao financiamento das formas autárquicas. No período passível de observação, 1947/69, a expansão do "esforço tributário" do setor público brasileiro deu-se através de fortes mudanças não só no peso relativo de cada uma das esferas de Governo, na captação da receita tributária bruta, como na distribuição da receita disponível, ou seja, a receita efetivamente alocada por cada um desses níveis, no que tange à efetivação final do dispêndio. ⁽²⁸⁾

Até 1950, a participação da União na captação fiscal se mantém, tendo seus impostos crescido a uma taxa marginal (0,1074) superior àquelas dos estados e autarquias (0,0707 e 0,0484, respectivamente). Já no período 1958/69, a parcela da receita tributária global, captada pela órbita federal, decresceu sensivelmente, o mesmo acontecendo com os municípios. Em contrapartida, as autarquias federais e os Estados aumentaram sua participação: nesse período, a receita dos Estados e autarquias cresceu a taxas marginais de 0,1350 e 0,1445 respectivamente, enquanto a receita federal cresce à taxa de 0,0799. Pelo lado do Governo Federal, seus impostos apresentam comportamentos bastante diferenciados, tendendo a cair a participação do imposto de renda, selo e importação, enquanto sobe a participação do imposto de consumo. Já as autarquias e Estados elevam sua participação em função das tendências acentuadas à expansão relativa do IUCLG, da contribuição previdenciária e do IVC. Esses três impostos apresentam a mais elevada elasticidade-renda com respeito ao PIB, no período.

A Tabela 1.12 apresenta a distribuição da captação da receita fiscal para anos selecionados no período 1947/75. Os dados refletem nitidamente a descentralização dos fluxos de receita no sentido das áreas de aplicação estaduais e autárquicas, ainda que estejamos considerando aqui, ainda, os montantes captados por cada esfera. Na realidade, a evolução da alocação efetiva do dispêndio, por esfera de Governo, pode ser melhor apreendida se considerarmos três "momentos" distintos do processo, sô concebíveis em termos analíticos.

Como dissemos, a Tabela 2.12 apresenta a configuração percentual que reflete a captação inicial da receita. No entanto, o intrincado caminho que vai da captação ao dispêndio efetivo passa por outras duas etapas. Primeiro, as transferências intra e intergovernamentais redistribuem a receita captada entre os diversos níveis de Governo, de forma que a despesa — mesmo aquela de transferência direta do poder aquisitivo para agentes privados — se realiza em órbita distinta daquela que captou o recurso.

A Tabela 2.13 apresenta a evolução da participação dos diversos níveis na receita corrente do setor público. A metodologia de elaboração desses agregados é tal que esses valores refletem já o resultado líquido das trocas intra e intergovernamentais e da subtração das transferências ao setor privado (nesse caso, entende-se por setor privado basicamente as entidades descentralizadas que, embora estatais, são tidas como figuras de Direito Privado: SESI, SESC, SENAC, SENAI etc.). Resulta, portanto, que essa distribuição aponta o peso de cada nível como alocador em última instância do gasto público.

Finalmente, a Tabela 2.14 apresenta a receita disponível por nível de Governo, isto é, o que resta para dispêndio estatal direto, após as transferências para consumidores e subsídios.

Tabela 2.12

BRASIL
RECEITA TRIBUTÁRIA POR NÍVEL DE GOVERNO

1947/75

Cr\$ milhões

NÍVEIS	1947	%	1949	%	1955	%	1959	%	1965	%	1970	%	1971	%	1972	%	1973	%	1975	%
Setor Público	24,7		34,7		122,0		415,3		8029,6		50263,7		66512,6		93510,6		128655,4		252077,7	
União	16,6	67,2	21,6	62,2	74,9	61,3	271,4	65,3	5103,4	63,5	33483,8	66,6	45830,9	68,9	66388,2	71,7	92456,5	71,9	182514,6	72,4
União - C	12,5	50,6	15,7	45,2	56,2	46,0	190,3	45,8	3058,0	38,0	19596,2	39,0	27159,6	40,8	38095,8	41,2	52049,0	40,4	99350,9	39,4
União - D	4,1	16,5	5,9	17,0	18,7	15,3	81,1	19,5	2045,4	29,4	13887,6	27,6	18671,3	28,0	28292,4	30,6	40407,5	31,4	83163,7	33,0
Estados	6,7	27,1	10,7	30,8	40,9	33,5	126,2	30,4	2515,7	31,3	15431,8	30,7	18936,5	28,5	25015,1	27,0	33590,8	26,1	62204,0	24,7
Est-C	-	27,1	10,7	30,8	-	-	124,2	29,9	-	-	11961,0	23,8	18217,6	27,4	24074,8	26,0	32237,5	25,0	59805,0	23,7
Est-D	-	-	-	-	-	-	2,0	0,5	-	-	470,8	0,9	718,9	1,0	940,3	1,0	1353,3	1,0	2399,0	0,9
Municípios	1,4	5,6	2,4	6,9	6,8	5,6	17,7	4,3	410,5	5,1	1348,1	2,6	1745,2	2,6	2107,3	2,2	2608,1	2,0	7358,9	2,9

FONTE: 1947 - 1965: O Setor Público Brasileiro - Conta Corrente Consolidada - "Conjuntura Econômica" dez./1969.

1970 - 1973: O Setor Público Brasileiro - Conta Corrente e Formação Bruta de Capital Fixo - "Conjuntura Econômica", junho/1975.

1975 - FGV/IBRE - "Regionalização das Transações do Setor Público", 1976.

Tabela 2.13
BRASIL
DISTRIBUIÇÃO DA RECEITA CORRENTE
1939/73

ANO	SETOR PÚBLICO Cr\$ Milhões	UNIÃO (%)	UNIÃO CENTRAL (%)	UNIÃO DESC. (%)	ESTADOS (%)	EST-CENTRAL (%)	EST- DESC. (%)	MUNICÍPIOS (%)
1939	7,7	61,0	54,5	6,4	28,5	-	-	7,7
1947	30,7	61,2	43,6	17,5	31,2	-	-	7,4
1949	45,4	58,1	38,3	19,8	33,4	30,3	3,1	8,4
1955	144,2	55,2	35,2	20,1	37,2	-	-	7,4
1959	449,7	57,1	35,6	21,4	36,2	32,1	4,0	6,7
1965	7 411,1	56,3	24,9	31,4	39,5	-	-	8,2
1970	50 925,4	55,1	19,9	35,1	39,3	22,8	12,5	9,6
1971	67 164,3	57,4	21,6	39,8	33,7	19,0	14,7	8,8
1972	94 306,1	61,0	20,8	40,2	21,6	17,6	13,5	7,9
1973	132 055,4	60,2	18,9	41,3	32,6	18,6	13,9	7,2

FONTE: "O Setor Público Brasileiro - Conta Corrente Consolidada" - Conjuntura Econômica, dz. 1969.

Tabela 2.14

BRASIL

RECEITA LÍQUIDA POR ÓRBITA DE GOVERNO

1939/67

Em percentagem

	1939	1950	1955	1960	1965	1967
União	59,6	53,7	53,4	51,1	44,3	44,7
U - C	52,6	36,5	37,3	33,2	14,4	5,5
U - D	7,0	17,1	16,1	17,8	29,9	39,2
Prev.	7	11,5	7,8	7,8	8,7	8,2
Outras	-	5,6	8,2	10,0	21,1	31,0
Estados	29,8	36,0	38,4	42,2	44,0	40,2
Municípios	10,5	10,2	8,1	6,6	11,6	14,9
TOTAL	<u>100,0</u>	<u>100,0</u>	<u>100,0</u>	<u>100,0</u>	<u>100,0</u>	<u>100,0</u>

FONTE: Tabela 2.12 e Conjuntura Econômica (junho/1973).

Não se dispõe dos dados correspondentes para a década dos 70, assim como de um detalhamento para a órbita estadual.

Essas três Tabelas evidenciam a discrepância entre a distribuição da captação das receitas fiscais e a distribuição de sua alocação efetiva. É evidente que o principal fator a determinar essas diferenças é o caráter basicamente redistributivo do gasto público. Ele se manifesta, primeiramente, na captação fiscal que é destinada a transferências diretas aos consumidores e empresas, sob a forma de poder aquisitivo. No entanto, esse componente redistributivo se encontra presente também no financiamento de atividades descentralizadas do AE, tanto na órbita federal quanto estadual, que não são capazes de gerar suas próprias receitas, devido à natureza da atividade exercida. A comparação entre Tabelas 2.12 e 2.14 evidencia que os níveis centrais da administração federal e estadual permanecem, ao longo do período, como captadores de uma parcela estável da receita fiscal, mas a sua participação na efetivação do dispêndio cai acentuadamente em favor seja dos agentes privados – receptores de transferências – seja das entidades descentralizadas federais e estaduais.

Em segundo lugar, a disparidade entre captação e gasto efetivo por órbita de Governo aponta a importância dos processos políticos de decisão quanto à alocação do dispêndio. É inquestionável que o processo de descentralização representa a especialização da órbita central do Estado em funções de regulação interna – controle financeiro, planejamento – remetendo, cada vez mais, as funções operacionais para a órbita descentralizada. Isso implica a concentração dos processos decisórios alocativos ao nível da administração central e, nas condições históricas peculiares que marcam a evolução do setor público brasileiro (burocracia retrógrada, clientelismo político), implica também submeter os mecanismos de financiamento das atividades descentralizadas aos empecilhos decorrentes da ocupação e uso político do núcleo central de

poder e do emperramento burocrático.

Essas questões sugerem que a mera descentralização formal, buscando a especialização de segmentos do AE através da sua maior autonomia administrativa, não é suficiente para habituá-lo a atender às solicitações que o processo de acumulação capitalista lhe endereça. Os mesmo fatores que exigem a descentralização administrativa agem também no sentido de autonomizar os fluxos de receita que viabilizem as atividades descentralizadas, subtraindo-os ao processo decisório central emperrado e burocratizado.

A forma fundamental de manifestação deste processo é a vinculação entre fontes e usos da receita fiscal. Conforme argumentamos no Capítulo I, o processo decisório alocativo do gasto público, arena de confronto entre os diversos interesses que buscam uma posição vantajosa nas suas trocas líquidas com o Estado, pode ser bem descrito como a tendência recorrente a garantir a autonomia de fluxos fiscais e aplicações específicas que atendam àqueles interesses.

Esse processo conduz a que o financiamento das diversas atividades executadas pelas entidades descentralizadas resulte dependente do resultado de conflitos, dos quais as receitas fiscais oriundas dos impostos de base larga (renda, consumo), pela sua própria natureza captados pelas órbitas centrais, são o objeto.

Como iremos ver à frente, a inserção de interesses dominantes no AE levou, ao longo desse período, a que parcelas dessas receitas fossem, até por força de lei, vinculadas a aplicações específicas. No entanto, a grande maioria das atividades descentralizadas operadas em fluxo aberto esteve sempre dependente do processo decisório manifesto na elaboração orçamentária da União.

- Duas observações isoladas: 1969 a 1975

A consolidação das contas nacionais do setor público, que analisamos acima para o período 1947/67 e 1970/73, permite apenas uma avaliação dos resultados líquidos, finais, do processo de transferências intra-setor público. Dada a metodologia utilizada, ⁽²⁹⁾ não é possível identificar a composição dos recursos recebidos por cada esfera de Governo em termos da sua origem, isto é, da esfera de Governo que capta originariamente o recurso e o transfere. Podemos apenas constatar que a estrutura de captação originária, ainda que já evidencie a descentralização devido à presença dos impostos vinculados, é uma medida que a subestima. A existência de uma complexa rede de trocas intergovernamentais conduz, num segundo passo, a uma alocação final de recursos que parece se aproximar mais da realidade no que se refere ao grau de descentralização atingido pelo gasto público federal e estadual.

Alguma luz pode ser obtida a partir de estudos mais aprofundados, realizados a partir de 1968/69. Lamentavelmente, estes são sempre restritos ao detalhamento de receitas e dispêndios para anos isolados, o que nos deixa sem qualquer possibilidade de observar séries históricas e, portanto, tendências.

- O Setor Público Estadual - 1969

Os dados da conta corrente do setor público, que vimos de analisar, demonstram que o dispêndio público sofreu, no período 1945/69, um duplo processo de descentralização. Primeiro, no sentido da geração de entidades autônomas e, segundo, no sentido de fortalecer, ainda que de forma discreta, o poder de dispêndio dos Governos estaduais (veja-se Tabela 2.13), relativamente àquele veiculado pela órbita federal. A órbita estadual passa de um patamar de 30% na década dos 50 para outro de cerca de 34% da captação fiscal global ao longo dos anos 60.

A partir das reformas fiscais de 1967, essa autonomia da receita fiscal estadual sofre uma drástica restrição. As modificações, então operadas, o foram de molde a restringir progressivamente a captação direta de receita fiscal pelos Estados, substituindo essa parcela por receita transferida da órbita federal. Como fica evidente pelos dados da Tabela 2.13, já na década dos 70 a participação dos Estados na captação fiscal é declinante. A sua participação na alocação do dispêndio, no entanto, tende a cair muito pouco, exatamente pela existência das transferências fiscais oriundas da órbita federal.

Tabela 2.15

GOVERNOS ESTADUAIS - ADMINISTRAÇÃO DIRETA E INDIRETA
ESTRUTURA DA RECEITA GLOBAL
1969/75

	Cr\$ milhões			
	1969	%	1975	%
Receita Tributária	12 431,8	70,0	62 204,1	61,1
Transferências Federais	2 362,9	13,3	15 263,2	14,9
Operações de Crédito	1 363,5	7,7	15 310,0	15,0
Outras	1 605,0	9,9	8 994,3	8,8
TOTAL	<u>17 763,2</u>	<u>100,0</u>	<u>101 771,6</u>	<u>100,0</u>

FONTE: 1969

"Dimensão e Estrutura do Setor Público Estadual", vol. I
FGV/IPEA 1971-1975.

1975

"Regionalização das Transações do Setor Público"
FGV/IBRE/CEF 1976.

A Tabela anterior mostra que, nesse período, o financiamento global dos Estados tem já uma expressiva participação das transferências.

A participação de recursos federais no financiamento do setor público estadual torna difícil a identificação da estrutura de financiamento da órbita descentralizada estadual, que é o que nos interessa analisar. A Tabela mostra que seu grau de dependência perante recursos transferidos do Governo Estadual é muito elevada: 64% em 1969 e 70% em 1975 (ver Tabela 2.16). O universo descentralizado em 1969, como vimos, é composto de 274 entidades que respondem por quase 40% do gasto global do Estado. Sua capacidade de autofinanciamento é muito restrita, mantendo-se por volta de 20% do gasto total. A participação das transferências globais chega a cerca de 75%, como se vê na Tabela.

Infelizmente, os dados para 1969 não são confiáveis no tocante à participação das transferências federais e estaduais no financiamento das formas autárquicas estaduais.⁽³⁰⁾ De qualquer forma, os dados evidenciam que a base de financiamento da Administração Indireta estadual é o Tesouro Estadual. Mesmo que se admitisse que todos os recursos da União, transferidos ao Estados, o fossem para as formas autárquicas, ainda assim o Governo Estadual arcaria com mais de 60% das transferências globais.

Entre 1969 e 1975, a participação das formas autárquicas estaduais no gasto estadual global parece ter-se reduzido, caindo de 38,4% para 31,7%. Se considerarmos que entre 1969 e 1975 os Estados passaram de 274 entidades para 340, na sua órbita descentralizada, este comportamento dos agregados parece sugerir que a explosão de entidades ocorrida no período se dá pela criação de entidades cada vez menores, em relação ao porte do dispêndio.

Tabela 2.16
GOVERNOS ESTADUAIS - COMPONENTES DA RECEITA DA ADMINISTRAÇÃO DIRETA E INDIRETA
 1969 e 1975

	1969				1975			
	DIRETA		INDIRETA		DIRETA		INDIRETA	
	Cr\$ Milhões	%	Cr\$ Milhões	%	Cr\$ Milhões	%	Cr\$ Milhões	%
Receita Própria	12 886,9	82,5	149,9	19,2	65 096,9	70,2	6 102,6	20,7
Tributária	11 979,5	75,7	452,4	7,5	59 805,1	64,5	2 399,0	8,2
Outras	907,4	5,8	697,6	11,7	5 291,8	5,7	3 703,6	12,6
Transferências In- tra Governamentais	9,5	0,1	3 845,2	64,1	23,3	-	20 324,1	69,1
Transferências Fe- derais	1 775,9	11,4	495,8	8,2	12 948,5	14,0	1 651,8	5,6
Transferências Mu- nicipais	0,9	-	6,4	0,1	-	-	43,2	0,1
Transferências Em- presas Públicas e Outras	35,3	0,2	49,3	0,8	334,0	0,4	285,8	1,0
Oper. Crédito	907,1	5,8	456,3	7,6	14 288,6	15,4	1 021,3	3,5
TOTAL	<u>15 614,8</u>	<u>100,0</u>	<u>6 003,0</u>	<u>100,0</u>	<u>92 691,3</u>	<u>100,0</u>	<u>29 427,7</u>	<u>100,0</u>

FONTE: FGV/IPEA

1969: "Dimensão e estrutura do setor público estadual" - Vol. I

1975 - FGV/IBRE

"Regionalização das transações do setor público" - 1976.

- O Setor Público Federal - 1975

Até onde pudemos chegar na pesquisa, a única consolidação dos recursos e dispêndios do setor público brasileiro global até agora existente é aquela realizada pela FGV para o ano de 1975, abrangendo órbita direta, indireta e empresarial dos Governos da União e Estados, e órbita direta e empresarial dos Municípios.⁽³¹⁾ Não há qualquer consolidação anterior que permita visualizar as dimensões relativas das órbitas central e descentralizadas fede-rais, com exceção da conta corrente do setor público, que já analisamos, e que não permite qualquer detalhamento das trocas inter-governamentais.

A Tabela 2.17 apresenta a estrutura do financiamento do Governo Federal para 1975. O primeiro aspecto que chama a atenção é a elevada autonomia da órbita descentralizada federal: o agregado dessas entidades tem receita própria de igual montante ao do orçamento da União; a maior receita tributária da Administração Direta é compensada pelas "outras receitas" das formas autárquicas - em geral taxas cobradas por serviços - de forma que a Administração Indireta já responde, em 1975, por 50% da captação global da União. Uma parcela expressiva dos recursos agregados das formas autárquicas é representada pelo recolhimento da Previdência Social, que é um dos maiores orçamentos individuais da economia brasileira. Se observarmos o conjunto dessas formas, menos a Previdência, verifica-se ainda um elevado poder de autofinanciamento, da ordem de 67%, quando chegaria a 77% se considerarmos a Previdência.

Tabela 2.17
GOVERNO FEDERAL
COMPONENTES DA RECEITA CORRENTE
ADMINISTRAÇÃO DIRETA E INDIRETA

1975

RECEITA	ADMINISTRAÇÃO DIRETA		ADMINISTRAÇÃO INDIRETA					
	Cr\$ Milhões	%	TOTAL		PREVIDÊNCIA SOCIAL		TOTAL - PREV. SOCIAL	
			Cr\$ Milhões	%	Cr\$ Milhões	%	Cr\$ Milhões	%
Própria	100 902,9	50,8	101 726,4	76,9	46 391,9	95,2	55 334,5	67,1
Tributária	99 350,9	50,0	83 163,7	63,4	43 853,8	90,0	39 309,9	47,6
Outras	1 552,0	0,8	18 562,7	13,6	2 538,1	5,2	15 024,6	18,2
Transferências In- tragovernamentais	-	-	21 437,7	16,3	2 336,7	4,8	19 101,0	23,2
Transferências Es- taduais	-	-	400,4	0,3	-	-	400,4	0,5
Transferências Mu- cipais	-	-	30,2	-	-	-	30,2	-
Transf. Empresas Públicas e Outros	-	-	1 915,5	1,5	-	-	1 915,5	2,3
Op. Crédito	97 436,0	49,2	5 675,6	4,3	-	-	5 675,6	6,9
TOTAL	<u>198 338,9</u>	<u>100,0</u>	<u>131 185,9</u>	<u>100,0</u>	<u>48 728,6</u>	<u>100,0</u>	<u>82 457,2</u>	<u>100,0</u>

FONTE: FGV/IBRE

"Regionalização das transações do setor público" - 1976

Previdências Sociais: Anuário Estatístico do Brasil - 1976.

Deve-se ressaltar a nítida diferença existente entre a estrutura de financiamento das entidades federais e aquela das estaduais. Como vimos acima, as formas autárquicas estaduais são fortemente dependentes, chegando a gerar, em 1975, apenas 20% da sua receita total. Parece-nos fora de dúvida que essa diferença decorre diretamente da forma peculiar pela qual se deu a expansão e diversificação da estrutura tributária federal, como já apontamos, apoiada na vinculação de receitas. Isso não significa, desde logo, que toda a Administração Indireta Federal seja autofinanciada. É elevada a disparidade interna ao universo, no que tange à captação de recursos, disparidade essa que os dados agregados escondem.

- O Setor Público Não-Empresarial Consolidado

O referido trabalho de 1975 oferece também a primeira estimativa disponível para o conjunto das trocas intergovernamentais no setor público brasileiro.

A Tabela 2.18 representa esse conjunto. Ele demonstra que cerca de 20% da receita global captada é realocada no sentido das formas descentralizadas de gasto.

A tendência a que as órbitas centrais da União e dos Estados, responsáveis pela captação básica, sejam transferidores líquidos para entidades descentralizadas, Estados e Municípios, fica evidenciada pelas Tabelas 2.19 e 2.20, que sintetizam os resultados desse conjunto de trocas.

Tabela 2.18
BRASIL
TROCAS INTERGOVERNAMENTAIS DO SETOR PÚBLICO NÃO-EMPRESARIAL
1975

Em milhões de cruzeiros

SETORES	RECEITA PRÓPRIA	RECEITA TRANSFERIDA					TRANSFERÊNCIAS RECEBIDAS
		DA UNIÃO-C	DA UNIÃO-D	DOS EST.-C	DOS EST.-D	DOS MUNICÍPIOS	
União-C	197 348,0	-	990,9	-	-	-	990,9
União-D	107 402,9	21 437,7	-	25,4	374,9	30,2	21 868,2
Est.-C	79 385,5	11 909,0	1 039,4	-	23,2	-	12 971,7
Est.-D	7 123,0	1 408,6	243,1	20 324,0	-	43,1	22 018,8
Municípios	13 074,3	4 299,2	-	11 351,1	-	-	15 650,3
TOTAL	405 324,0	39 054,5	2 273,4	31 700,5	398,2	73,3	73 499,9

FONTE: FGV/IBRE

"Regionalização das transações do setor público" - 1976.

Tabela 2.19
 BRASIL
COMPOSIÇÃO DA RECEITA TOTAL POR FONTE - %
SETOR PÚBLICO

SETORES	PRÓPRIA	UNIÃO-C	UNIÃO-D	EST.-C	EST.-D	MUNICÍPIOS	TOTAL
União-C	100,0	-	-	-	-	-	100,0
União-D	83,0	16,6	-	0,01	0,3	0,02	100,0
Est.-C	85,9	12,8	1,1	-	0,02	-	100,0
Est.-D	24,4	4,8	0,8	69,7	-	0,1	100,0
Municípios	45,5	15,0	-	39,5	-	-	100,0

FONTE: FGV/IBRE

"Regionalização das transações do setor público" - 1976.

Tabela 2.20

BRASIL

BALANÇO TROCAS INTRAGOVERNAMENTAISRESUMO SETOR PÚBLICO

1975

SETORES	1 RECEITA PRÓPRIA	2 + TRANSFER. RECEBIDAS	3 - TRANSF. CEDIDAS	4 SALDO DE TRANSFERÊNCIAS	<u>4</u> 1
União-C	197 348,0	990,9	39 054,5	- 39 054,5	- 19,7
União-D	107 402,9	21 868,2	2 273,4	19 594,8	18,2
Est.-C	79 385,5	12 971,7	31 700,5	- 18 728,8	- 23,6
Est.-D	7 123,0	22 018,8	398,2	21 620,6	303,5
Municípios	13 074,3	15 650,3	73,3	15 577,0	119,1

FONTE: FGV/IBRE

"Regionalização das transações do setor público" - 1976.

A União transfere líquidos 20% de sua receita para outras esferas de Governo, enquanto os Governos estaduais repassam cerca de 24%. As órbitas relativamente mais beneficiadas por esse processo são as formas autárquicas estaduais e os Municípios, conforme se evidencia pela Tabela 2.21, que resume o resultado final atingido.

Tabela 2.21

BRASIL

RECEITA POR ESFERA DE GOVERNO

1975

SETORES	ANTES DAS TROCAS	%	APÓS AS TROCAS	%
União-C	197 348,0	48,7	158 293,5	39,0
União-D	107 402,9	26,5	126 997,7	31,3
Est.-C	79 385,5	19,5	60 656,7	15,0
Est.-D	7 123,0	1,7	28 743,6	7,1
Municípios	13 074,0	3,2	28 651,3	7,1
TOTAL	<u>405 324,0</u>	<u>100,0</u>	<u>405 324,0</u>	<u>100,0</u>

FONTE: FGV/IBRE

"Regionalização das transações do setor público" - 1976.

2.2.1.2 - O Financiamento do Setor Empresarial Estatal

Como vimos no item 2.1, acima, o setor empresarial federal é quase todo gerado (seja pela criação de novas empresas, seja pela assimilação de ativos do setor privado) a partir da primeira metade dos anos 50. Em 1969, existiam 81 empresas federais e 281 empresas estaduais, o que indica ser esse período marcado por forte expansão do plantel.

Não há qualquer trabalho que consolide dados econômico-financeiros das empresas estatais brasileiras antes de 1969, exceto os dados sobre formação bruta de capital fixo e renda gerada, publicados pela FGV ao longo da década dos 60. ⁽³²⁾

A inexistência de dados impede que possamos avaliar alguns aspectos importantes da expansão verificada nesse período. As décadas dos 50 e 60 assistiram à criação e à expansão de algumas das maiores empresas estatais brasileiras, e a reconstituição dos mecanismos de financiamento desse amplo esforço de inversão está ainda por ser feita de forma satisfatória. No item 3, desse Capítulo, à frente, ilustraremos alguns aspectos do problema, a partir de informações disponíveis para algumas empresas e setores.

Os dados consolidados para o setor empresarial estatal existem disponíveis para 1969 e 1975, abrangendo as órbitas estadual e federal, e para 1980, abrangendo apenas as empresas federais. Não há, portanto, possibilidade de montagem de séries históricas suficientes para dar suporte a qualquer análise mais aprofundada do padrão de financiamento. Nesse item, limitamo-nos a abordar apenas um aspecto do problema, aquele que vimos privilegiando na análise das outras esferas de Governo: a participação das receitas fiscais no financiamento da descentralização.

A enorme dificuldade em se mapear o grau de dependência fiscal das empresas estatais ao longo desse período se deve não

exatamente à inexistência de dados, mas aos critérios discutíveis que orientaram a elaboração das poucas estatísticas disponíveis. Vejamos isso em maiores detalhes.

Os recursos fiscais aparecem explicitados, enquanto tal, nas fontes citadas, sob duas formas básicas: subsídios e transferências do Tesouro. A diferença entre essas duas formas de repasse reside, essencialmente, em que a primeira, em princípio, guarda relação com os níveis de produção do setor beneficiado, destinando-se a cobrir a diferença entre um preço mínimo adequado à sua reprodução e os preços políticos máximos que se considerem adequados. No caso brasileiro, a parcela majoritária desse componente esteve sempre ligada ao setor de transportes. As transferências orçamentárias abrangeriam todas as demais dotações que se destinam a cobrir os "gaps" de recursos perante os níveis desejados de inversão. Existe, no entanto, um terceiro componente de natureza fiscal nesse padrão, e que, em geral, é submergido nas estatísticas sobre o setor público. Trata-se dos recursos fiscais vinculados, que usualmente são incluídos — indevidamente, a nosso ver — nas receitas próprias operacionais. Consideram-se, portanto, nessas estatísticas, apenas as dotações orçamentárias livres, oriundas do Tesouro, como recurso fiscal à disposição das empresas, substimando, portanto, a presença de recursos não-operacionais.

O período de surgimento e expansão do setor empresarial estatal pode ser subdividido, no que tange ao padrão de financiamento, com bastante segurança, em três etapas básicas. Uma primeira, que vai da Segunda Grande Guerra até 1964/66, na qual a capacidade de autofinanciamento das empresas estatais era, em média, bastante limitada, devido aos efeitos de uma política de preços públicos administrados com rigidez, de molde a inibir o poder de autofinanciamento das empresas. A sustentação dos níveis ocorridos de inversão se dá apenas em função da participação expressiva de recursos de origem fiscal.

A partir de 1969, altera-se substancialmente o padrão de financiamento, pela tendência à maior participação dos recursos operacionais, propiciado por uma política de "realismo tarifário" adotada no bojo das reformas econômicas do período 1964/67, e pela expressiva participação do endividamento externo. A combinação desses dois aspectos - ambos estreitamente articulados e dependentes das condições econômicas que propiciaram a expansão econômica do "milagre" - tende a reduzir a participação dos recursos fiscais na estrutura de fontes das empresas.

A partir de 1975, a reversão da tendência nesses dois componentes básicos induz a entrada em uma etapa onde a drenagem de recursos fiscais volta a se tornar um elemento importante de ajuste final na composição dos recursos.

Examinemos cada uma dessas etapas, no nível mais geral de análise proposto para esta parte do trabalho.

No período 1950/69, o padrão de financiamento do setor produtivo estatal está, de forma geral, balizado pelos seguintes elementos básicos:

- a) Uma certa rigidez nas margens brutas de lucro, dada pela tendência à contenção política dos preços e tarifas.
- b) Inexistência de condições particularmente favoráveis no sistema financeiro internacional. A dívida externa brasileira permanece estagnada ao longo da década dos 60, e a participação do setor público é pouco expressiva.
- c) Desenvolvimento e consolidação de um complexo de vinculações tributárias que atende às exigências de recursos não-supridos pela receita operacional, configurando um padrão misto de financiamento essencialmente apoiado em recursos internos, operacionais e fiscais.

Um dos aspectos mais conhecidos e referidos no que tange à evolução do setor empresarial estatal é a ocorrência, como traço típico de todo o período de industrialização até 1965, de uma política de preços e tarifas bastante sensível aos possíveis efeitos inflacionários e voltada para garantir margens de lucro adequadas aos setores industriais diretamente articulados, como demandantes, às empresas estatais. Com exceção da Petrobrás, que, como veremos, já no início dos anos 60 apresenta elevado nível de autofinanciamento, e da CVRD, pela sua articulação específica com o setor externo, todos os demais setores empresariais estatais só conseguem sustentar as taxas realizadas de expansão às custas de elevados níveis de transferências líquidas de recursos de origem fiscal, não só livres como principalmente vinculados.

Uma primeira indicação das dimensões assumidas por esse processo pode ser vista na Tabela 2.22.

A partir de 1950, os subsídios governamentais crescem continuamente como parcela da despesa corrente do Governo Federal, atingindo um pico de 20% em 1965. A partir daí, passa a cair, recuando, em 1975, para níveis próximos dos de 1950.

Tabela 2.22
PARTICIPAÇÃO DAS DESPESAS COM SUBSÍDIOS NA
DESPESA CORRENTE DO GOVERNO FEDERAL
 1947/73

1947	1948	1949	1950	1951	1952	1953	1954	1955	1956
1,9	1,6	1,9	3,4	2,0	2,3	1,6	2,0	0,2	5,6
1957	1958	1959	1960	1965	1965	1970	1971	1972	1973
6,3	17,3	15,5	12,7	20,8	10,8	9,0	8,4	6,2	2,8

FONTE: O setor público brasileiro - "Conjuntura Econômica" - dezembro/1969 - junho/1975.

Tudo indica que, nesse período, a administração política das tarifas e preços do setor público, ajustando-os seja à necessidade de amortecer o impacto sobre os salários reais - caso conspícuo, os transportes -, seja à compressão relativa de custos básicos para os setores privados mais dinâmicos, tende a impedir que as margens de lucro da maioria das empresas viabilize a expansão autofinanciada. Como constata uma analista do tema, referindo-se a esse período:

"Não obstante existirem marcadas diferenças entre as empresas públicas, em termos de suas funções, de sua organização interna e de suas articulações com agências de governo e com o sistema produtivo em geral, parece-nos lícito afirmar que o conjunto das empresas estatais incorpora a seu suprimento de bens e serviços um repasse de recursos que beneficia, ao menos, parte dos setores que demandam sua produção. Desse modo, alia à sua dimensão estritamente empresarial uma dimensão implícita de agência de desenvolvimento".⁽³⁵⁾ Trata-se, aí, daquilo que chamamos alhures (ver Cap. 1, págs 83 e ss.) de componente regulatório inerente à natureza pública da empresa estatal. Sua manifestação mais essencial se dá exatamente na administração da política de preços.

A partir de fins da década dos 60, o Governo imprime uma mudança radical nas políticas de tarifas e preços das estatais.

"Essas, pelos seus volumosos déficits operacionais, eram apontadas como fontes inflacionárias de primeira magnitude, exigindo subsídios e transferências extra-orçamentárias, o que, na época, implicava em emissão primária de circulante. O Plano do Ministério do Planejamento para as empresas estatais era, então, de lhes dotar de "eficiência operacional" semelhante à das empresas privadas, de forma que aquelas pudessem acumular de modo próprio. [...] Liberaram-se os preços e as tarifas administradas pelas empresas com o objetivo de assegurar o autofinanciamento. Esse incremento significativo de preços pelo setor estatal implicava, é claro, em reforçar o momentum inflacionário. Todavia, isso era en-

carado como um remédio necessário, admitido, na linguagem oficial, como um componente de "inflação corretiva."⁽³⁴⁾

O outro aspecto essencial da mudança no padrão de financiamento seria dado pela repentina abertura de condições extremamente favoráveis à captação de recursos externos. Ao longo do período num "plateau" praticamente inalterado ao longo de toda a década dos 60 (por volta de 3,4 bilhões de dólares) passa a crescer a taxas elevadas, chegando a 21 bilhões em 1975.⁽³⁵⁾ O setor público tem uma participação crescente nesse endividamento, refletida na participação estatal nos recursos oriundos da Lei nº 4.131 e também na tomada de financiamento de fornecedores.

Esse processo de "estatização da dívida externa"⁽³⁶⁾ envolveu os diversos setores do Estado – tanto as empresas industriais como a Administração Pública Centralizada e autarquias – que foram progressivamente substituindo os agentes privados na captação de novos recursos no sistema financeiro internacional. Ainda que esses setores participem com pesos diferentes em cada momento do processo, não há dúvida de que, para o conjunto do setor público, o endividamento externo representou a linha de menor resistência na obtenção de recursos para investimento na primeira metade dos anos 70. Isso nos conduz à proposição de que a conjugação da liberação tarifária – ainda que praticada de forma desbalanceada, permitindo maior autonomia para alguns setores – com o acesso ao crédito externo permitiu que o grande esforço de inversão praticado pelo Estado a partir da recuperação cíclica de 67/68 pudesse se sustentar sem exigir o recurso de transferências maciças de recursos orçamentários livres.

Essa proposição parece ser confirmada pelos únicos dados consolidados existentes para a estrutura de financiamento do setor produtivo estatal, conforme é evidenciado pelas Tabelas 2.23 e 2.24.

Tabela 2.23
BRASIL
EMPRESAS FEDERAIS E ESTADUAIS
COMPOSIÇÃO DA RECEITA CORRENTE
1969

	Em percentagem							
	AGRICULTURA ABASTEC.	COMUNICA ÇÕES	ENERGIA	FINANCEI RO	MANUF. E DIVERSOS	SERV. PÚBLICOS	TRANSPOR TES	TOTAL
<u>Empresas Federais</u>	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	-	100,0	100,0
. Receita Própria	100,0	74,7	100,0	99,9	99,7	-	67,3	95,3
. Operacional	96,6	61,9	81,6	88,6	96,2	-	58,8	87,6
. Outras	3,4	12,7	18,4	11,2	3,4	-	8,5	7,7
. Transferências do Governo	-	25,3	-	0,1	0,3	-	32,7	4,7
. Tributárias	-	-	-	-	0,3	-	0,2	-
. Aux. e Subvenções	-	25,3	-	0,1	0,2	-	35,5	4,7
<u>Empresas Estaduais</u>	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
. Receita Própria	95,3	59,3	94,0	98,6	80,6	77,6	62,0	87,5
. Operacional	89,9	50,9	67,3	77,5	76,8	61,8	57,5	69,9
. Outras	5,4	8,4	26,7	21,2	3,8	15,9	4,6	17,6
. Transferências do Governo	4,7	40,7	6,0	1,3	19,4	22,3	38,0	12,5
. Estados	3,2	5,6	5,0	0,3	0,5	0,5	2,6	2,1
. União	1,5	35,1	1,0	1,0	18,9	21,8	35,4	10,5

FONTE: "Atividade empresarial dos governos federal e estaduais - "Conjuntura Econômica
vol. 27 - junho/1973.

Tabela 2.24
BRASIL
SETOR EMPRESARIAL ESTATAL FEDERAL E ESTADUAL
COMPOSIÇÃO DA RECEITA
1975

Em percentagem

	AGRICULTURA ABASTEC.	COMUNICA ÇÕES	ENERGIA	FINANCEI RO	MANUF. E DIVERSOS	SERV. PÚBLICOS	TRANSPOR TES	TOTAL
Empresas Federais	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	-
Receita Própria	58,7	94,3	97,4	100,0	100,0	87,1	73,8	97,6
Operacional	46,0	74,0	87,4	88,4	95,8	53,6	66,4	90,1
Outras	12,3	19,8	10,0	11,6	4,1	33,6	7,5	7,5
Transferências do Governo	41,3	5,7	2,6	-	-	12,9	26,2	2,4
Tributárias								
Aux. e Subvenções								
Empresas Estaduais	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Receita Própria	89,4	83,3	99,1	99,3	94,6	93,8	68,1	94,5
Operacional	68,2	83,3	87,4	83,3	85,7	80,2	46,2	79,4
Outras	21,2	-	11,7	16,0	8,9	13,6	21,9	15,1
Transferências do Governo	10,6	16,7	0,9	0,6	5,4	6,2	31,9	5,5
Estado	6,8	16,7	0,1	0,5	5,1	6,1	31,8	5,0
União	3,8	-	0,8	0,1	0,3	0,1	0,1	0,5

FONTE: FGV/IBRE

"Regionalização das transações do setor público" - 1976.

Nos pontos extremos do intervalo – 1969 e 1974 – a participação das transferências orçamentárias livres é inexpressiva no financiamento agregado das estatais federais: 4,7% e 2,4%, respectivamente. As empresas estaduais, embora revelando um nível mais elevado de dependência, contam com apenas 12% e 5,5% de recursos dessa fonte.

É evidente que essas estatísticas subestimam a participação dos recursos de natureza fiscal, à medida que consideram recursos operacionais todos os recursos vinculados que compõem a receita corrente. Ainda assim, é inegável que a elevação das taxas de investimento agregado das estatais se efetivou com a concomitante redução da participação relativa dos recursos fiscais globais, substituídos pelo maior fôlego tarifário e/ou pela maior participação dos recursos de terceiros. Um importante resultado dessa alteração no padrão de financiamento é a transição para um grau inédito de autonomia para o conjunto das principais empresas produtivas. O peso crescente dos recursos operacionais e de terceiros na estrutura de fontes desloca para o plano interno à empresa as decisões substantivas no que tange aos níveis de inversão, diversificação e verticalização industrial implementados. Esse aspecto foi pioneiramente apreendido por Coutinho e Reichstul (1977).

"Importa porém, nesse ponto, ressaltar que a política de "autonomia e eficiência", apesar de desigual e heterogênea do ponto de vista setorial, redundaria, de fato, na autonomização do circuito reprodutivo do capital das empresas estatais. É exatamente o fato de que as empresas se orientaram, efetivamente, para a acumulação de capital com recursos próprios, gerados pelas suas operações produtivas, que permite afirmar que essas instituições, – cujos ativos fixos poderiam ser anteriormente definidos como capital social básico – transformaram-se em capital em funções, assumindo, portanto, o caráter próprio do capital enquanto relação social". (37)

A partir de 1974, inicia-se a reversão de um dos suportes dessa autonomia: sob o impacto inflacionário crescente, o Governo reage, impondo tetos à atualização de preços e tarifas, o que progressivamente tende a deteriorar o poder de autofinanciamento.

2.2.1.3 - A Título de Conclusões Parciais

A observação dos aspectos financeiros da descentralização, de um ponto de vista agregado, permite acrescentar algumas conclusões parciais àquelas obtidas pela análise do item anterior.

- a) no período anterior às Contas Nacionais, não há possibilidade de aferição da importância dos fluxos de receita fiscal destinados às entidades descentralizadas. As vagas indicações existentes sugerem, contudo, que pelo menos até início dos anos 50 é pouco expressiva a tendência à descentralização da receita fiscal obtida das fontes tradicionais. Isto terá ocorrido, provavelmente, no financiamento de pequenas entidades regulatórias criadas no período 1937-1945, muitas delas efêmeras, em montantes desprezíveis. A forma básica de financiamento das entidades descentralizadas, naquele período, teria sido a criação de impostos específicos setoriais (no item 2.2 à frente voltaremos a esta questão)
- b) o período pós-1947, para o qual é possível alguma aferição empírica, é marcado por um contínuo e crescente movimento de descentralização do dispêndio, ocorrido tanto a nível da União como na órbita estadual. No entanto, a descentralização do dispêndio efetiva não se faz acompanhar, em cada nível de governo, da descentralização da captação dos recursos necessários ao seu financiamento. Cada vez mais, ao longo do período, caracteriza-se a natureza de regulação interna da atividade exercida pelas Administrações Diretas, gerindo os mecanismos de captação fiscal e de repasse dos recursos para as entidades descentralizadas.
- c) as entidades estaduais tendem a apresentar dimensão média muito reduzida, com tendência a acentuar esta característica ao longo do período. Elas ampliaram fortemente sua participação no gasto global estadual principalmente nos anos 70, o que é coerente com a ampliação, já constatada acima, do número destas entidades criadas no período. Por outro lado, estas entidades conservam a natureza estritamente dependente do seu padrão de financiamento, caracterizando-se como braços operacionais dos governos estaduais,

sem qualquer mecanismo próprio de financiamento fiscal.

- d) no âmbito federal, constata-se características bastante distintas do universo autárquico. Primeiro, a tendência ao agigantamento das entidades, assumindo, no transcorrer do período, a execução das principais atividades regulatórias que se acrescentaram à agenda do Estado brasileiro. Por outro lado, seu padrão de financiamento resulta bem mais complexo, devido à forte participação de receitas "próprias", de natureza fiscal, que possibilitam um nível bem mais acentuado de autonomia à sua atuação. Isto justifica que retomemos, na Parte 3 à frente, uma investigação mais detalhada da sua evolução.
- e) finalmente, constata-se que o processo de descentralização do dispêndio se insere, pelo menos até fins dos anos 60, num contexto estável de distribuição das receitas fiscais entre União e Estados. Pode-se inclusive sugerir que a órbita estadual tende a uma participação ligeiramente crescente na receita global. A partir das reformas de 1966/67, altera-se a natureza desta distribuição, que passa a ser afetada por maior poder de influência do Governo Federal na alocação final dos recursos, através da concentração em suas mãos, da captação fiscal, e do repasse dos recursos aos Estados, acompanhado de fortes restrições alocativas.

O resultado líquido da combinação destas tendências — descentralização do gasto por nível de governo, e centralização da captação fiscal em mãos da União — conduz, progressivamente, a uma intrincada rede de transferências intra e inter governamentais, através da qual se opera a distribuição final do poder de dispêndio global obtido via receitas fiscais do Estado.

Muito importante é o fato de que esta rede de trocas apresenta graus muito diferenciados de rigidez, ao longo dos seus diversos fluxos. A presença de vinculações institucionais de receitas, cristalizadas a partir dos interesses mais essenciais emanados do padrão de acumulação e dos pactos de poder, subtrai do processo dispositivo de curto prazo (orçamentos anuais) parcela expres-

siva da receita fiscal disponível. A esta questão também retornaremos, com destaque, na Parte 3.

2.2.2 - O Dispêndio do Setor Público e a Descentralização

O elevado nível de agregação dos dados disponíveis até a década dos 60 torna difícil a identificação dos aspectos mais específicos da descentralização, no que tange às modificações na alocação setorial do dispêndio. Dados sobre a distribuição do gasto por setores econômicos só surgem na segunda metade da década dos 60,⁽³⁸⁾ e, ainda assim, sob a forma de discriminação por ministérios, o que é uma estimativa precária da alocação final, já que muitos ministérios realizam dispêndios significativos em diversos setores. Por outro lado, o detalhamento das Contas Nacionais para o setor público, única informação sistematizada para o período, não oferece elementos para qualquer aprofundamento. Assim sendo, ainda que utilizando as Contas Nacionais do setor público como referência, teremos que lançar mão de outras fontes para traçar um perfil aproximado do comportamento dos gastos correntes — particularmente os de pessoal — e do investimento, no processo de descentralização.

2.2.2.1 - Despesas de Consumo Corrente

A evolução das despesas agregadas de consumo no período é marcada por um nítido movimento de descentralização, ou seja, deslocando-se parcela crescente do dispêndio para a órbita descentralizada tanto ao nível federal como estadual. É notável registrar que a tendência é bastante mais acentuada no caso da União, que tem a participação de sua órbita central reduzida de 43% em 1949 para apenas 23% em 1975. Já na órbita estadual, embora ainda presente a tendência, ela surge bastante

atenuada. Primeiro porque a participação da órbita estadual global apresenta tendência crescente no período, passando de 38% a um pico de 55% em 1973. Com isso, a maior participação das autarquias estaduais não chegou a reduzir aquela da órbita central.

Outra relevante peculiaridade no comportamento da despesa de consumo do setor público é que houve uma forte mudança na sua composição em termos de despesas de pessoal e outras compras de bens e serviços. Até 1950, para o setor público brasileiro como um todo, as "outras compras" subiram em relação ao PIB, e passaram a cair a partir daí, chegando, em 1969, a níveis inferiores aos de 1939. Por outro lado, a despesa com pessoal cresce fortemente a partir de 1950, e mesmo quando os demais componentes da despesa agregada tendem à retração, no período pós-62, elas mantêm o nível de crescimento até o fim da década.

Tabela 2.25
BRASIL
DESPESAS CORRENTES DO SETOR PÚBLICO DO PIB
1939 e 1947/68

ANOS	CONSUMO PIB	PESSOAL PIB	OUTRAS COMPRAS PIB
1939	10,2	5,8	4,3
1947/50	11,4	6,3	5,0
1951/55	12,2	6,0	6,2
1956/60	12,8	6,9	5,9
1961/63	13,1	7,8	5,3
1964/66	11,9	8,0	4,0
1967/68	11,7	7,8	3,9

FONTE: Maneschi, A. - "Aspectos quantitativos do setor público brasileiro" - 1939 a 1968 - USP - mimeo - s.d.

Maneschi considera que esse comportamento indica uma elevada rigidez da despesa de pessoal, que o Governo não consegue conter, e cujas taxas de crescimento são então mantidas às custas de uma drástica redução nas outras despesas de consumo corrente. Conclui ele:

"Em vez de conseguir a diminuição do consumo público como parcela do PIB, reduzindo sua despesa de salários, o Governo manteve aproximadamente a mesma proporção entre essas despesas e o PIB, e introduziu economias drásticas em todas as suas outras despesas de consumo. A 'hipertrofia' do funcionalismo à custa dos outros tipos de compras em conta corrente provavelmente representou uma má alocação de recursos."

Essa interpretação talvez mereça reparos. Primeiro, não é razoável supor que, sem qualquer outra modificação, o Aparelho de Estado possa operar uma ampla substituição de bens e serviços por força de trabalho. Provavelmente, o crescimento do componente ordenados e salários terá sido acompanhado de alguma expansão ou pelo menos a manutenção dos níveis de participação das outras despesas de consumo, se aquele crescimento se dever à elevação do número de funcionários e não à elevação relativa de salários. Por que, então, caem os gastos correntes em bens e serviços? Provavelmente em decorrência da progressiva transferência de entidades estatais da forma autárquica para a forma empresarial. É evidente que certo tipo de autarquias (como aquelas do setor de abastecimento e comércio regulador) apresentam elevado componente de despesa corrente com bens e serviços. Assim, o que se pode afirmar é que ao longo do período 1947/69 o setor público brasileiro alterou a composição do dispêndio corrente das suas formas autárquicas e da sua órbita central, transferindo para formas empresariais as entidades compradoras de bens e serviços, e especializando progressivamente a órbita não-empresarial em funções de regulação

e controle, onde o componente salários e ordenados é dominante, e em produção de bens e serviços não-industriais, igualmente caracterizados por essa dominância.

Parece-nos razoável supor que o movimento de descentralização tende a autonomizar todas as entidades que respondem por uma intensa articulação com o setor privado, enquanto demandantes de bens e serviços, e, a partir dos anos 50, todo o plantel de autarquias industriais é conduzido à forma final de autonomização jurídica. Nos anos 60, a área de abastecimento e armazenagem é definitivamente plasmada na forma empresarial.

Essa argumentação oferece, inter alia, uma explicação para a maior contração da participação relativa das despesas de consumo da União como um todo, se comparadas àquela dos Estados. Entre 1949 e 1973, a participação federal cai em 12%, e a dos Estados sobe em 1%. Na realidade, se considerarmos a órbita federal global - isso é, incluindo empresas que antes eram autarquias - sua participação seria bem diferente. Nos Estados, dada a natureza das atividades realizadas (essencialmente não-industriais, em todo o período, com exceção da produção de energia elétrica) o movimento de descentralização transfere despesa da órbita central para a descentralizada, mas não altera a composição da despesa global do setor público estadual.

A Tabela 2.26, a seguir, deixa bem clara a tendência bastante acentuada à descentralização dos gastos correntes de consumo do Governo Federal. É particularmente significativo que a participação das despesas de pessoal das autarquias é a que menos cresce como parcela da despesa total da União. Voltaremos a essa questão, com mais detalhes, no próximo item.

BRASIL

PARTICIPAÇÃO DAS DESPESAS DAS AUTARQUIAS FEDERAIS NAS DESPESAS DA UNIÃO

1947/64

D I S C R I M I N A Ç Ã O	1947	1948	1949	1950	1951	1952	1953	1954	1955	1956	1957	1958	1959	1960	1961	1962	1963	1964
Participação da Despesa de Consumo das Autarquias na Despesa do Consumo da União	15,6	16,7	18,6	18,8	18,5	23,0	23,0	29,2	23,7	21,8	27,3	27,8	30,1	24,5	22,8	28,0	25,1	28,9
. Participação da Despesa de Pessoal das Autarquias, na Despesa de Pessoal da União	11,6	10,6	13,6	17,2	17,0	16,2	18,2	20,9	19,4	19,4	21,7	22,2	19,4	19,1	17,8	22,4	19,8	25,0
. Participação das Despesas de Outras Compras de Bens e Serviços das Autarquias, na Despesa de Outras Compras de Bens e Serviços da União	21,0	25,0	25,0	20,5	20,2	31,2	27,0	35,6	26,1	24,9	33,8	35,2	48,7	35,0	34,8	39,3	42,5	40,5
Participação da Despesa de Transferência das Autarquias, na Despesa de Transferências da União	31,6	32,5	29,1	38,3	45,2	43,2	51,6	52,0	56,1	48,0	55,2	50,9	59,5	56,3	63,8	53,0	59,5	63,7
Participação da Despesa de "Total Corrente" das Autarquias na Despesa do Total Corrente da União	20,0	20,8	21,2	23,4	25,6	28,9	30,7	35,4	32,8	28,1	35,1	31,8	36,6	31,8	33,6	33,6	31,9	35,0
Participação da Despesa de Formação de Capital Fixo das Autarquias, na Despesa de Formação Bruta de Capital Fixo da União	30,4	45,5	38,7	33,8	40,6	32,8	36,7	35,0	39,2	37,2	37,0	47,6	47,7	58,2	53,8	51,8	63,6	53,0
Participação da Despesa do "Total Geral" ⁽¹⁾ das Autarquias na Despesa do "Total Geral" da União	21,6	26,1	23,3	25,9	28,5	29,6	31,6	35,6	33,7	29,1	35,5	34,8	38,8	37,1	37,0	36,9	36,1	37,4

FONTE: Centro de estudos fiscais - IBRE - FGV.

(1) : Despesa Corrente + Formação Bruta de Capital Fixo.

- Os Gastos de Pessoal no Setor Público e a Descentralização

Se a insuficiência de base empírica já é a regra geral para a maioria das áreas de pesquisa sobre o setor público brasileiro, é fora de dúvida que um dos casos mais críticos é o do emprego público.⁽³⁹⁾

É impossível uma reconstituição, pelo menos aproximada, da evolução do emprego no setor público brasileiro, até a criação do cadastro do PASEP, em fins dos anos 60. Ainda assim, é duvidoso que esse cadastro — que cobre Governo, Administração Descentralizada e empresas — forneça uma informação precisa, devido a problemas de múltiplo cadastramento e à não-depuração dos registros dos aposentados e demissionários.⁽⁴⁰⁾ Para o período pré-PASEP, as informações disponíveis são punctuais e pouco coerentes. A Tabela 2.27 apresenta o que é possível obter.

Não é possível qualquer análise da evolução do emprego público a partir de tais dados. Deve ser ressaltado que interagem três fatores na determinação das taxas de crescimento em questão. Primeiro, e evidentemente, a própria expansão das atividades do Estado, que impõe o correspondente crescimento do pessoal civil empregado. Em segundo lugar, o forte componente derivado do uso político do emprego público: empreguismos e apadrinhamento. Em terceiro lugar, os "surto" de racionalização e "enxugamento" dos efeitos desse mesmo empreguismo, consubstanciado nas tentativas de moralização e regulamentação do serviço público civil. O Departamento Administrativo do Serviço Público - DASP é a manifestação típica desse tipo de auto-regulação da máquina burocrática estatal.⁽⁴¹⁾

Conforme se pode depreender das notas à Tabela 2.27, a primeira estimativa existente para o nível de emprego das autarquias refere-se a 1953. Se tomarmos essa informação como referência, pode-se sugerir que a taxa de crescimento do nível de emprego nas autarquias, a partir de 1950, são acentuadamente maiores que aquelas da órbita central de Governo. Em apenas 10 anos, o emprego autárquico passou de 25% para 38% do total do Governo Federal. Es-

Tabela 2.27
EMPREGO PÚBLICO FEDERAL - DADOS DIVERSOS
 1938/66⁽¹⁾

	1938 ⁽²⁾	1941 ⁽³⁾	1943 ⁽³⁾	1953 ⁽⁴⁾	1956 ⁽⁵⁾	1958	AEB ⁽⁶⁾ 1960	DASP ⁽⁷⁾	1963 ⁽⁵⁾	1966 ⁽⁵⁾
Direta	131 628	131 485	145 991	180 410	217 135	232 632	231 504	224 000	212 357	-
Autarquias	-	-	-	60 000	-	-	114 064	120 097	134 191	-
TOTAL	-	-	-	<u>240 000</u>	-	-	<u>345 568</u>	<u>344 097</u>	<u>346 548</u>	<u>700 000</u>

- (1) Todos os dados dessa Tabela, c/exceção dos anos 1941, 1963 e 1966, foram localizados e publicados anteriormente por Graham, L., op. cit. pág. 132
- (2) Cunha, Mário Wagner da, "O Sistema Administrativo Brasileiro" pág. 169 - 170.
- (3) DASP - Relatório Anual, 1941, pág. 154.
- (4) O Anuário estatístico de 1954 informa que a Comissão do Plano de Classificação de Cargos enviou questionários a 180 000 servidores civis, requisitando, segundo a Comissão, 72% do total de 240 000 ser vidores. O AEB informa que o dado é apenas aproximado.
- (5) Anuário Estatístico do Brasil, ano correspondente.
- (6) AEB, Vol. XXIII (1962).
- (7) Cf. Jornal do Brasil, 25/janeiro/1961, informação fornecida pelo DASP.

Tabela 2.28

EMPREGO PÚBLICO POR ESFERA DE GOVERNO

1973 E 1980

ESFERAS	1973 ⁽¹⁾	1980 ⁽²⁾
Administração Direta	<u>2 041</u>	não disponível
. Municípios	573	
. Estados	1 048	
. Gov. Federal	410	
Autarquias e Fundações	<u>660</u>	479,0
. Municípios	61	
. Estaduais	289	
. Federais	310	
Empresas	<u>700</u>	840,0
. Municípios	26	
. Estaduais	191	
. Federais	483	
TOTAL	<u>3 401</u>	

FONTE: (1) Resende, F. - op. cit, pág 47 -

Os dados originam-se do Cadastro do PASEP.

(2) SEST/SEPLAN - 1981 - Cadastro de Empresas Estatais - 1980.

sa aparência deve, no entanto, ser qualificada. Na realidade, sendo que uma das formas básicas de autarquização no período 1950/70 foi, sem dúvida, a transferência de departamentos ministeriais para a forma autárquica, fica claro que a expansão do emprego na órbita central foi maior do que é sugerido pelos dados da Tabela. Tudo indica que, mesmo na presença de um forte movimento de descentralização, o nível de emprego na órbita central do AE cresce a taxas muito elevadas. Lamentavelmente, a composição do emprego público por órbita de Governo não está disponível para a década dos 60. Os únicos dados surgem apenas para 1973, quando se utiliza pela primeira vez o cadastro do PASEP,⁽⁴²⁾ e estão apresentados na Tabela 2.28. Eles evidenciam que a tendência à descentralização, na área federal, acentuou-se entre 1960 e 1973, a nível do setor público, excluindo-se as empresas: as formas autárquicas já perfazem 43% do total. No entanto, o que chama a atenção em 1973 é a elevada dimensão do emprego na área empresarial do Estado. Lamentavelmente, não há possibilidade de comparar essa distribuição com a de outras épocas. Incluímos na Tabela os únicos dados disponíveis para 1980, obtidos, empresa a empresa, no cadastro SEST. É notável a evidência de que, pelo menos até 1973, mantêm-se taxas elevadas de expansão do emprego na Administração Direta, mesmo com o amplo deslocamento de funções para a órbita descentralizada, não só autárquica como empresarial.

Muito provavelmente essa expansão da órbita central está relacionada com o período de recuperação econômica ocorrida entre 1968 e 1973, onde é de se supor que o Aparelho de Estado tenha sido solicitado e encontrado condições favoráveis para uma acentuada expansão.

Alguns esclarecimentos adicionais podem ser obtidos se compararmos os dados referentes à renda gerada em cada nível de Governo com o pessoal ocupado.

A partir dos dados de Werneck (1969) pode-se inferir que a órbita industrial apresentava já em 1947 uma elevada participação: 25% da renda global gerada. A parcela majoritária originava-se de setores onde a presença estatal era tradicional: transportes (portos, navegação, ferrovias); financeiro (CEF, BASA e Banco do Brasil) e comunicações (Correios e Telégrafos) (veja-se Tabela 2.29).

RENDA GERADA NO SETOR PÚBLICO FEDERAL (SALÁRIOS E ORDENADOS)

1947/65

Em 1 000 000 cruzeiros novos

	1947	1948	1949	1950	1951	1952	1953	1954	1955	1956	1957	1958	1959	1960	1961	1962	1963	1964	1965
Empresas	1,9	2,2	2,7	3,2	4,0	4,8	6,7	8,3	11,6	17,3	24,3	35,8	46,8	65,7	117,1	216,2	443,7	809,5	1141,1
Autarquias	0,6	0,7	1,1	1,5	1,7	1,9	2,8	3,3	4,6	8,2	8,9	10,8	14,0	17,7	30,2	56,5	118,0	272,2	355,2
Prev. Social	0,4	0,5	0,7	0,9	1,1	1,2	1,8	2,2	3,1	5,7	6,0	6,9	9,3	11,5	18,2	36,1	66,6	146,4	170,4
Outros	0,2	0,2	0,4	0,6	0,6	0,7	1,0	1,1	1,5	2,5	2,9	3,9	4,7	6,2	12,1	20,4	51,4	125,8	184,4
Governo	4,6	5,8	7,0	7,3	8,4	9,6	12,0	12,5	18,0	34,0	32,1	37,4	58,3	74,5	154,6	215,4	460,0	847,0	909,0
TOTAL	<u>7,1</u>	<u>8,7</u>	<u>10,8</u>	<u>12,0</u>	<u>14,1</u>	<u>16,3</u>	<u>21,5</u>	<u>24,1</u>	<u>34,2</u>	<u>59,5</u>	<u>65,3</u>	<u>84,0</u>	<u>119,1</u>	<u>130,0</u>	<u>301,9</u>	<u>488,1</u>	<u>1021,7</u>	<u>1728,7</u>	<u>2405,3</u>

COMPOSIÇÃO PERCENTUAL

Empresas	26,8	29,3	25,0	26,7	28,4	29,4	31,2	34,4	33,9	29,1	37,2	42,6	39,3	50,2	38,8	44,3	43,3	42,0	47,4
Autarquias	8,5	8,0	10,2	12,5	12,1	11,7	13,0	13,7	13,5	13,8	13,6	12,9	11,8	13,5	10,0	11,6	11,5	14,1	14,8
Governo	64,8	66,7	64,8	60,8	59,6	58,9	55,8	51,9	52,6	57,1	49,2	44,5	49,0	36,3	51,2	44,1	45,0	48,9	37,8

FONTE: Empresas: Werneck, A.O. - "Atividade Empresarial do Governo Federal Brasileiro"
RBE setembro/1969.

Autarquias e Governo Federal: Conjuntura Econômica 23(12) dez 1969 - "O setor público brasileiro"
Estudo especial.

Esses dados, porém, (os únicos disponíveis) apresentam um grave problema: os dados referentes às empresas estão seguramente superestimados, devido à inclusão, nos primeiros anos da série, de valores gerados por autarquias e empresas. Isso se deve ao mesmo problema já apontado antes (págs. 318 e 319 anteriores): tomam-se as empresas existentes em 1969, sob controle do Estado, e levanta-se seu dispendio passado. Ora, grande parte dessas empresas só passaram à essa condição no período 1955/69. Antes, ou estavam em mãos do setor privado ou eram ainda autarquias. Exemplos notórios do primeiro caso são as siderúrgicas, passadas ao controle do BNDE ou Banco do Brasil nos anos 50. Nas áreas de transportes e comunicações ocorrem exemplos do segundo caso: autarquias são transformadas em empresas. O mais conhecido é o exemplo das ferrovias, unificadas e transformadas em empresas, na RFSA, em 1957.

Feitas essas ressalvas, pode-se supor que os dados de participação relativa na renda gerada devem ser assim interpretados:

- a) A participação das formas autárquicas, subestimada nos primeiros anos da série, tenderia provavelmente a apresentar-se constante ao longo de todo o período, em torno de 12% do total. Uma vez que o emprego nas autarquias passa de 25% para 43% do total entre 1953 e 1973, é notável a discrepância dos salários médios, sugerindo relativo achatamento salarial do setor autárquico. O Governo, órbita central, passando de 75% para 57% do emprego total nesse mesmo período, apresenta tendência decrescente também na renda gerada, caindo de um "plateau" de 70% prováveis, para a média de 42% entre 1960/65. É evidente que a própria especialização em funções regulatórias e administrativas de mais alto nível tende a preservar níveis salariais médios mais elevados para a órbita central.
- b) Finalmente, o setor empresarial, que no início do período deveria responder por entre 15% e 20% da renda gerada no setor público, expande continuamente sua participação até atingir, no fim do período, níveis próximos àquele do Governo Central. Se

considerarmos que, em 1973, após uma fase de ampla expansão do plantel de empresas e da sua capacidade produtiva, o setor empresarial iguala praticamente o número de empregados do Governo, (Tabela 2.28) no período 1950/79, esse número deveria ser bem menor. Considerando-se também que em 1958 o setor empresarial já iguala o Governo em renda gerada, pode-se supor que o seu nível salarial médio apresenta-se já, desde os anos 50, bastante acima da média do setor público em geral.

O conjunto dessas observações, ainda que apoiadas numa base empírica precária, permite ilustrar uma questão extremamente relevante no que tange às origens do processo de descentralização. As formas autárquicas, submetidas às restrições salariais que afetavam a toda a burocracia estatal, constituíam-se num instrumento inadequado perante certas exigências de qualificação profissional e níveis de remuneração diferenciados. Isso provavelmente é um dos fatores que têm conduzido, nas duas últimas décadas, à transformação de entidades tipicamente "de Governo", para a forma empresarial, onde elas se furtam às restrições que incidem sobre as autarquias.

- A Situação Encontrada em 1980

Em 1980, conforme os dados da SEST, as entidades descentralizadas federais respondem por um total de 1 319 mil empregos diretos. Para 1973, o único estudo anterior disponível sobre o emprego público indica que o emprego nas autarquias, fundações e empresas atingia 793 mil, compondo 2% da PEA.

A composição do emprego por forma jurídica indica, para 1980, forte predomínio das formas empresariais.

Tabela 2.30
BRASIL
EMPREGO DO SETOR PÚBLICO DESCENTRALIZADO POR FORMA JURÍDICA

FORMAS AUTÁRQUICAS			FORMAS EMPRESARIAIS		TOTAL
AUTARQUIAS	FUNDAÇÕES	OUTROS	PÚBLICAS	EC. MISTA	
303 735	84 883	90 453	180 098	660 499	1 319 668
23%	6,4%	6,8%	13,6%	50,0%	100%

FONTE: SEST/SEPLAN - Cadastro das Empresas Estatais - 1980.

Essa relação se alterou sensivelmente entre 1973 e 1980, como se vê na Tabela 2.31. O emprego nas formas empresariais se expandiu muito mais que nas autarquias.

Tabela 2.31
BRASIL
EMPREGO NAS ENTIDADES DESCENTRALIZADAS FEDERAIS

FORMAS	Em milhares			
	1973	%	1980	%
Autárquicas	310	39,0	425	32,0
Empresariais	483	61,0	841	68,0
TOTAL	<u>793</u>	<u>100,0</u>	<u>1 319</u>	<u>100,0</u>

FONTE: 1973 - Resende, F. op. cit.

1980 - SEST/SEPLAN

Cadastro das Empresas Estatais - 1980.

Essa conclusão merece qualificação, uma vez que a transformação de autarquias em empresas públicas pode interferir nos resultados. O que ressalta desses dados é que, apesar da aparente inibição do processo de descentralização, constatada quando observamos a evolução do número de entidades no período 1974/80 (veja-se págs.178 a 180) o nível de emprego da órbita descentralizada como um todo continuou crescendo ao longo do período. Na realidade, como iremos constatar também no caso do investimento estatal, a suspensão da desenfreada criação de entidades descentralizadas, que marcou o período 1964/75, não significa qualquer redução da tendência à participação da despesa com pessoal das entidades descentralizadas no conjunto do setor público.

2.2.2.2 - Investimento Público e Descentralização

- A Inversão Pública no Período 1930/45

O investimento do setor público sofreu forte retração ao longo dos anos 30. Em função da Depressão, a receita federal tende a se contrair fortemente, frustrando a expectativa orçamentária do Governo. Adicionalmente, um diagnóstico conservador atribuiu a crise econômica à inflação e ao déficit de Governo, o que levou a uma acentuada austeridade orçamentária pelo menos até 1936. Em decorrência, a FBCF atingiu, nos anos 30, a mais baixa participação média na despesa total, da ordem de 6%. Em 1931, chegou apenas a 58% do dispêndio em FBCF, que fora realizado em 1930.

A recuperação de taxas mais elevadas de inversão pública só ocorre a partir de 1938/39, notadamente devido às condições excepcionais criadas pelo esforço de guerra no período 1939/45. A FBCF sobe, então, para a média de 19% da despesa total. A Tabela 2.32 evidencia claramente essa retomada.

Tabela 2.32
 GOVERNO FEDERAL
FORMAÇÃO BRUTA DO CAPITAL FIXO
 1937/45

Cr\$ 1,00

ANO	CONSTRUÇÕES	EQUIPAMENTOS	PLANO OBRAS E EQUIPAMENTOS	TOTAL
1937	34 192	5 180	-	40 002
1938	184 215	8 848	-	193 471
1939	597 564	274 216	-	871 785
1940	592 694	339 680	-	932 374
1941	667 781	368 824	-	1 036 605
1942	952 783	487 447	-	1 440 230
1943	1 044 921	409 193	-	1 454 114
1944	181 129	296 526	948 502	1 426 157
1945	905 376	635 499	-	1 540 875

FONTE: Villella, A./Suzigan, W. - "Política de Governo e crescimento da economia brasileira - 1889/1945"
 IPEA - Série Monográfica nº 10.

Não há dados disponíveis para a FBCF das autarquias e empresas antes de 1947. Parece razoável, contudo, afirmar-se que sua participação era, até então, inexpressiva. Basicamente três motivos sustentam tal hipótese. Primeiro, o fato de que até meados dos anos 40 as formas autárquicas existentes centravam-se em funções nitidamente regulatórias, tanto no plano social como econômico. No plano social, restringiam-se então aos Institutos e Caixas de Pensão. Na área de regulação econômica, as formas autárquicas criadas no período foram basicamente aquelas de regulação setorial, apoiadas em taxas específicas, cuja principal destinação era o fornecimento de crédito e intermediação comercial voltada para regulação de fluxos e controle do mercado. É o caso das diversas Comissões (Fruta, Mandioca, Leite), dos Institutos (Açúcar, Pinho, Mate, Café, Sal) etc. Nesses casos, ainda que a atividade das entidades resultasse em incentivo à FBCF do setor privado, o investimento público em si mesmo era provavelmente irrelevante.

Em segundo lugar, as atividades onde se concentrava, na época, parcela dominante do investimento público, estavam, em sua grande maioria, integradas ao corpo central do AE. A inversão pública na época é fortemente concentrada em construções, com elevada participação de rodovias, ferrovias, portos e dragagem. Essas são áreas de inversão que viriam a ser posteriormente descentralizadas pela geração de formas autárquicas: DNER, DNPVN, DNEF, RFFSA.

Em terceiro lugar, as chamadas atividades empresariais do Estado somente seriam autarquizadas a partir dos anos 40. Somente o Lóide era já autarquia, em 1936. As ferrovias estavam ainda incorporadas à Administração Direta, assim como as empresas estatais de navegação fluvial.

Em suma, ainda que o período 1930/45 apresente um forte movimento de descentralização, a sua natureza peculiar leva a que o investimento público permaneça ainda fortemente concentrado na órbita central do AE, até pelo menos fins da Segunda Grande Guerra. Parece que o efeito da maior intervenção estatal se manifesta em ta-

nas mais elevadas e estáveis de inversão privada em certos setores, e não em taxa mais elevada da FBCF do próprio Governo.

- O Período 1946/75

A expansão do setor público brasileiro teve, neste período, uma das suas manifestações mais importantes na dimensão que assume o investimento público na FBCF agregada da economia. Em fins da década dos 70, essa participação já chegava próxima dos 50%.

É evidente que essa dimensão da presença estatal representa, antes de mais nada, um importante potencial de interferência sobre o nível de atividade econômica, através da programação dos gastos públicos orientada para fins anticíclicos. No entanto, apenas a dimensão relativa do investimento é insuficiente para avaliar esse potencial. Seu uso eficaz depende também da possibilidade de acesso e coordenação aos diversos agentes estatais que comandam esse investimento, por parte do núcleo de regulação interna do AE. Particularmente no caso brasileiro, é essencial considerar as conseqüências que tem, para a gestão do investimento, o fato de que se operou, aqui, uma determinada expansão do setor público, uma expansão descentralizadora.

Com efeito, a questão realmente relevante no que tange à evolução dos investimentos públicos a partir dos anos 50 não é, de forma alguma, seu crescimento "vis-à-vis" à inversão privada, mas as modificações na sua composição e na distribuição do poder decisório sobre sua alocação. Conforme já constatado,⁽⁴³⁾ o investimento global mantém-se, ao longo de todo o período 1949/75, aproximadamente em torno de 40% a 45% da FBCF agregada da economia. Nesse sentido, é um equívoco a proposição, muito comum, de que teria ocorrido forte estatização do investimento agregado. Por outro lado, as mudanças na composição desse dispêndio, devidas à sua diversificação, no sentido dos equipamentos industriais mais sofisticados, e à forte descentralização que afeta as decisões de

gasto, são efetivamente os aspectos importantes da sua evolução. O aspecto mais evidente dessa forma peculiar de expansão tem sido já amplamente analisado: a emergência da órbita produtiva estatal, o que corresponde, na nossa tipologia do Capítulo 1, às atividades produtivas em circuito fechado. Essa parcela do investimento público é de particular importância devido à peculiar interação que desenvolve com o investimento privado. Estabelecendo uma diferenciação entre o investimento das órbitas empresariais do AE e o chamado gasto público convencional, dizem Coutinho e Reichstul (1977):

"A esta última categoria correspondem os gastos em custeio, serviços e obras públicas em todas as áreas convencionalmente classificadas como bens públicos (saúde, educação, segurança, sistema viário, administração governamental etc.). Assim, por inversões do "setor governamental" ou do "setor público" entendem-se todas as inversões fixas em obras e edificações públicas em equipamentos de saúde, educação, infra-estrutura viária etc. (exclusive hidrelétricas).

Por outro lado, os investimentos do setor produtivo estatal caracterizam-se por ser um tipo de inversão diretamente vinculado à base produtiva pesada do sistema industrial, isto é, à produção de insumos básicos (bens de capital circulante) para a reprodução ampliada desse.

A importância dessa distinção reside precisamente no fato de que as empresas do SPE, ao vincularem-se à produção de insumos fundamentais, participam diretamente da divisão da produção social entre setores (departamentos), cumprindo aí um papel essencial à própria reprodução ampliada do capital. Portanto, nessa dimensão, as inversões do SPE representam um impacto qualitativamente distinto daquele do gasto e do investimento público convencional, no que toca ao padrão de crescimento e à dinâmica cíclica do sistema econômico."⁽⁴⁴⁾

Ao longo do período 1955/80, essa parcela do investimento público global assumiu posição dominante. Em 1979³, quase dois terços da FBCF do setor público estava sendo gerida por empresas de economia mista ou públicas, quase totalmente autônomas, no que tange às decisões de dispêndio, perante o núcleo de poder do AE (Ver Tabela 2.34⁴). No entanto, não se pode deixar de notar que, em que pese o potencial dinamizador específico que caracteriza o investimento do chamado setor produtivo estatal, somente em fins dos anos 60 ele assume uma proporção mais significativa no investimento global. Até então, pode-se dizer que a taxa de inversão global obedece fundamentalmente às flutuações do investimento privado e ao gasto/investimento tradicional. Somente na década dos 70, particularmente após o expressivo surto de expansão do SPE que acompanha o "milagre" econômico,⁽⁴⁵⁾ é que viria a se caracterizar plenamente o papel decisivo desta parcela do Investimento Estatal.

Essas observações sugerem que se analise mais de perto a composição do investimento público no período. A Tabela 2.35 detalha a evolução do investimento gerido pelo Governo Federal. Aqui é possível perceber que, além do progressivo deslocamento para a órbita empresarial, o investimento público sofre também uma acentuada descentralização, no sentido de que parcelas crescentes passam a ser geridas também pelas formas autárquicas. Na realidade, até 1958, as formas autárquicas têm o mesmo peso, quantitativamente falando, que o setor produtivo estatal. O período do Plano de Metas é o ponto de inflexão que demarca o predomínio das formas descentralizadas na alocação do investimento público. Essa tendência descentralizadora é fortemente acentuada na década dos 60, e chegamos à década dos 70 com a participação da órbita central de Governo reduzida a 10% do total.

Tabela 2.34
 DECOMPOSIÇÃO DO INVESTIMENTO GLOBAL
 1947/80

ANO	GOVERNO TOTAL	EMPRESAS FEDERAIS TOTAL	PÚBLICO (1) TOTAL	PRIVADO + IMP. ESTADUAIS TOTAL
1947	15,8	2,9	18,7	81,3
1948	23,0	3,5	26,5	73,5
1949	29,1	3,2	32,3	67,7
1950	34,8	2,2	37,0	63,0
1951	24,8	1,5	26,1	73,9
1952	23,2	1,8	25,0	75,0
1953	27,1	3,4	30,5	69,5
1954	22,8	5,9	28,7	71,3
1955	22,5	5,2	27,7	72,3
1956	22,7	3,5	26,2	73,8
1957	34,2	7,6	41,8	58,2
1958	37,7	9,6	47,3	52,7
1959	29,5	12,2	41,7	58,3
1960	31,5	13,4	44,9	55,1
1961	28,7	16,8	45,5	54,5
1962	33,2	17,8	51,0	49,0
1963	30,7	15,1	45,8	54,2
1964	35,5	13,3	48,8	51,2
		<u>EMPRESAS ESTADUAIS</u>		<u>PRIVADO</u>
		TOTAL		TOTAL
1965	24,8	13,3	38,1	61,9
1969	22,7	16,2	38,9	61,1
1974	16,5	23,3	39,8	60,2
1975	16,9	25,1	42,0	58,0
1976	17,7	24,7	42,4	57,6
1977	17,5	25,6	43,1	56,9
1978	16,1	26,4	42,5	57,5
1979	15,0	28,7	43,7	56,3
1980		22,7		

(1) Exceto empresas estaduais.

FONTE: 1947-1964 - Werneck, A.O.

"Atividades empresariais do Governo Federal brasileiro" - RBE vol. 23 nº 2, julho/setembro 1969.

1965, 1970 e 1975 - FGV/CEF - Publicado por Julian Chacel, Estado de São Paulo 09/10/77. Citado por Coutinho/Reichstul, "Investimentp estatal 1974/80: ciclo e crise"

DEP/UNICAMP mimeo 1981 - pág. 11

1974, 1976, 1977, 1978 - Coutinho/Reichstul, op. cit. pág. 11

NOTA: Para o período 1947/64, os dados sobre as empresas públicas referem-se apenas às federais. As empresas estaduais ficam, portanto incluídas no setor privado. Para 1965/80, os dados sobre as empresas abrangem todas as empresas públicas, incluindo portanto federais e estaduais.

Tabela 2,35
BRASIL
DECOMPOSIÇÃO DO INVESTIMENTO PÚBLICO FEDERAL
1947/75

ANOS	GOVERNO FEDERAL	%	AUTARQUIAS	%	EMPRESAS	%
1947	1,6	51,6	0,7	22,6	0,5	25,8
1948	2,4	44,4	2,0	37,0	1,0	18,5
1949	3,8	52,8	2,4	33,3	1,0	13,9
1950	4,9	60,5	2,5	30,9	0,7	8,6
1951	3,8	53,5	2,6	36,6	0,7	9,9
1952	4,3	58,1	2,1	28,4	1,0	13,1
1953	5,0	51,5	2,9	29,9	1,8	18,6
1954	7,1	42,8	4,1	24,7	5,4	32,5
1955	7,3	42,9	4,7	27,6	5,0	29,4
1956	8,6	48,3	5,1	28,7	4,1	23,0
1957	16,0	44,4	9,4	26,1	10,6	29,4
1958	18,3	35,1	16,6	31,8	17,3	33,2
1959	26,4	30,8	24,1	28,1	35,2	41,
1960	29,4	23,7	40,9	32,9	53,9	43,
1961	46,9	23,5	51,7	26,0	100,6	50,5
1962	68,0	21,5	89,9	28,4	158,9	50,2
1963	78,9	17,5	133,8	29,6	238,7	52,9
1964	175,3	23,6	210,2	28,3	357,5	48,1
1965	310,8	18,4	493,4	29,1	889,3	52,5
1966	394,1	-	642,6	-	-	-
1967	448,6	-	1 209,3	-	-	-
1968	-	-	-	-	-	-
1969	-	-	-	-	2 877,5	-
1970	844,3	9,9	2 149,7	25,2	5 528,4	64,9
1971	954,8	-	4 011,2	-	-	-
1972	1 234,0	-	4 554,3	-	-	-
1973	1 641,8	8,6	5 198,6	26,6	12 673,3	64,8
1974	-	-	-	-	-	-
1975	6 600,8	10,0	12 526,2	19,0	46 866,5	71,0

FONTE: 1947 - 1967 - "O setor público brasileiro" - Conjuntura Econômica - Dez./1969.
1970 - 1974 - Governo Federal e Autarquias - "O setor público brasileiro - conta corrente consolidada" - Conjuntura Econômica - Dez./1975
- Empresas - 1970/73 - Daín, Sulamis, - AMPEC - 1979
1975 - FGV/IBRE/CEF - "Regionalização das transações do setor público" - 1975.

Se tentarmos agora detalhar o investimento estatal não-empresarial por outro ângulo, constataremos que o impulso à descentralização é um traço geral nesse período. A Tabela 2.37 mostra a formação bruta de capital fixo da órbita estadual não-empresarial, e suas participações no investimento público global. Verifica-se que a órbita estadual global responde por cerca de 35% a 40% da FBCF do setor público brasileiro, participação esta que se mantém relativamente constante ao longo de todo o período. No entanto, ao nível estadual, ocorre o mesmo fenômeno de progressivo deslocamento da gestão do investimento para as formas autárquicas. Conforme se evidencia na Tabela 2.36, que resume a terceira coluna da Tabela 2.37, as participações médias da FBCF descentralizadas são crescentes ao longo do período.

Tabela 2.36

BRASIL

PARTICIPAÇÃO DO INVESTIMENTO DAS AUTARQUIASNO INVESTIMENTO DO SETOR PÚBLICO

1947/75

PERÍODO	% MÉDIA
1947/49	9,2
1950/59	13,2
1960/67	18,2
1970/75	30,8

Finalmente, a Tabela 2.38 apresenta um quadro geral da evolução da gestão sobre o investimento público no período, onde se evidencia a substituição dos Governos centrais da União e dos Estados - que respondem por 66% da FBCF no início do período - pelas formas descentralizadas e pelos Municípios que respondem por 74% em 1975.

A combinação dos efeitos das duas tendências constatadas acima - a expansão empresarial e a descentralização para as formas autárquicas - tem como resultado líquido o progressivo esvaziamento do poder de controle do núcleo do AE sobre a alocação do gasto

Tabela 2.37

BRASIL

PARTICIPAÇÃO DO INVESTIMENTO ESTADUAL NO TOTAL DO SETOR PÚBLICO

ANOS	SETOR PÚBLICO (1)	ESTADO (2)	1947/75		
			1	2	3
1947	4,5	1,9	42,2	0,5	11,1
1948	7,0	2,2	31,9	0,7	10,1
1949	9,5	2,7	28,7	0,6	6,3
1950	11,6	3,5	29,9	0,7	6,0
1951	12,1	4,9	40,5	1,2	9,9
1952	12,7	5,1	40,4	1,5	11,9
1953	15,1	5,7	37,7	2,2	14,6
1954	20,9	7,9	38,0	3,4	16,3
1955	22,3	8,2	36,8	3,3	12,4
1956	26,7	10,0	7,6	3,6	13,5
1957	47,5	17,9	38,0	8,6	18,2
1958	68,5	28,4	41,6	10,6	15,5
1959	85,5	29,0	34,0	11,2	13,2
1960	130,6	53,2	40,7	22,3	17,0
1961	173,0	63,6	36,7	31,1	18,0
1962	297,8	119,0	40,0	48,0	16,1
1963	488,1	197,6	40,4	70,7	14,4
1964	964,2	442,1	45,8	204,2	21,1
1965	1 616,7	575,7	36,0	277,7	17,4
1966	2 140,3	762,3	35,6	473,3	22,1
1967	3 204,0	970,3	30,2	629,0	19,6
1968					
1969					
1970	8 273,1	3 410,9	41,2	2 582,3	31,2
1971	10 595,8	3 588,4	33,8	2 982,1	28,1
1972	13 883,8	5 673,2	40,8	4 694,3	33,8
1973	18 060,6	8 288,5	45,9	6 731,0	37,3
1974					
1975	41 423,0	13 853,7	33,4	9 796,0	23,6

FONTE: 1947 - 1965 - "O setor público brasileiro" - Conjuntura Econômica - Junho/69
 1970 - 1973 - "O setor público brasileiro" - Conta Corrente Consolidada" -
 Conjuntura Econômica - Dez./75.
 1975 - "Regionalização das transações do setor público brasileiro" -
 FGV/IBRE - 1975.

Tabela 2.38
BRASIL
FORMAÇÃO BRUTA DE CAPITAL FIXO
1947/80

	1947	%	1950	%	1955	%	1960	%	1965	%	1970	%	1971	%	1972	%	1973	%	1975	%
Global	4,5	100,0	11,6		22,3		130,6		1 616,7		8 273,1		10 595,8		13 883,8		18 060,6		41 423,0	
União	2,3	51,1	7,4	63,8	12,0	53,8	70,3	53,8	804,2	40,7	2 994,0	36,2	4 966,0	46,8	5 788,3	41,7	6 890,4	38,1	19 127,0	46,2
União-C	1,6	35,5	4,9	42,2	7,3	32,7	29,4	22,5	310,8	19,2	844,3	10,2	954,8	9,0	1 234,0	8,8	1 691,8	9,3	6 600,8	15,9
União-D	0,7	15,5	2,5	21,5	4,7	21,1	40,9	31,3	493,4	30,5	2 149,7	26,0	4 011,2	37,8	4 554,3	32,8	5 189,6	28,7	12 625,2	30,2
Estados	1,9	42,2	3,5	30,2	8,2	36,8	53,2	40,7	575,5	35,5	3 410,9	41,2	3 588,4	33,8	5 673,2	40,8	8 288,5	45,9	13 853,7	33,4
Est-C	1,4	31,1	2,8	24,1	4,9	22,0	30,9	23,7	297,8	18,4	828,6	10,0	606,8	5,7	978,9	7,0	1 557,5	8,6	4 062,7	9,8
Est-D	0,5	11,1	0,7	6,0	3,3	14,8	22,3	17,0	277,7	17,2	2 582,3	31,2	2 982,1	28,1	4 694,3	55,4	6 731,0	37,2	9 796,0	23,6
Municípios		6,6	0,7	6,0	2,1	9,4	7,1	5,4	237,0	14,6	1 868,2	22,6	2 041,4	19,3	2 422,3	17,4	2 881,7	15,9	8 438,1	20,3

FONTE: Até 1973 - "O Setor Público Brasileiro" - Conjuntura Econômica - Dez./69 - Junho/75.

1975 - "Regionalização das transações do setor público brasileiro."

Tabela 2.39
GOVERNO FEDERAL
COMPOSIÇÃO DO INVESTIMENTO POR NÍVEL DE GOVERNO
1969

	ADMINISTRAÇÃO DIRETA (Cr\$ Milhões)	%	ADMINISTRAÇÃO INDIRETA (Cr\$ Milhões)	%	EMPRESAS (Cr\$ Milhões)	%	TOTAL (Cr\$ Milhões)	%
Governo/Adm.	103	16,9	132	5,4	-	-	235	4,0
Agrc.	14	2,3	42	1,7	5,4	0,2	61,4	1,1
Energia	9	1,5	18	0,7	769,5	27,9	796,5	13,7
Transp. Comunicações	164	26,8	1 872	76,6	909,1	33,0	2 945,1	50,7
Indústria Comércio	2	0,3	64	2,6	1 072,6	38,9	1 138,6	19,6
Serv. Públicos	319	52,2	316	12,9	-	-	635,0	10,9
Educação	34	5,6	104	4,3	-	-	-	-
Hab. Urbanismo	51	8,3	-	-	-	-	-	-
Saúde Saneamento	14	2,3	47	1,9	-	-	-	-
Trab./Previdência	1	0,3	165	6,8	-	-	-	-
Defesa/segurança	218	35,7	-	-	-	-	-	-
TOTAL	611	100,0	2 444	100,0	2 756,6	100,0	5 811,6	100,0

FONTE: - Administração Direta e Indireta - Resende, F.
"Avaliação do setor público na economia brasileira"
IPEA - Relatório de pesquisa nº 15. pág. 168

- Empresas
"Atividades empresarial dos Governos federal e estaduais".
Conjuntura Econômica, junho/1973.

Tabela 2.40
GOVERNO ESTADUAL
COMPOSIÇÃO DO INVESTIMENTO POR NÍVEL DE GOVERNO ⁽¹⁾
1969

	ADMINISTRAÇÃO DIRETA (Cr\$ Milhões)	%	ADMINISTRAÇÃO INDIRETA (Cr\$ Milhões)	%	EMPRESAS (Cr\$ Milhões)	%	TOTAL (Cr\$ Milhões)	%
Gov./Administração	157,4	25,6	10,5	0,4	-	-	167,9	2,9
Agr./Rec. Nat.	45,0	7,3	12,0	0,5	75,9	2,8	132,9	2,3
Energia	7,0	1,1	87,1	3,4	1 535,1	56,8	1 629,2	27,7
Transp./ Comunicações	72,6	11,8	1 783,9	69,3	566,1	20,9	2 422,6	41,2
Ind./Comércio	15,1	2,4	4,8	0,2	18,5	0,7	38,4	0,7
Serv. Públicos	317,1	51,3	676,2	26,3	498,2	18,9	1 491,5	25,4
Educação	98,3	16,0	243,5	9,4	-	-	-	-
Hab./Urbanismo	71,3	11,6	305,1	11,8	-	-	-	-
Saúde/Saneamento	41,0	6,7	88,9	3,4	-	-	-	-
Trab./Previdência	8,9	1,4	36,8	1,4	-	-	-	-
Defesa/Segurança	97,5	15,9	1,9	-	-	-	-	-
TOTAL	614,6	100,0	2 574,6	100,0	2 693,8	100,0	5 883,0	100,0

FONTE: - Administração Direta e Indireta
"Dimensões e estrutura do setor público estadual"
IPEA/FGV - 1970

- Empresas
"Atividade empresarial dos Governos Federal e Estaduais"
Conjuntura Econômica - junho/1973.

(1) Os totais não são idênticos aos das fontes porque omitimos o setor financeiro.

público em investimento. No fim do período, apenas 10% da FBCF do setor público está submetida diretamente à decisão dos governos centrais.

- O Período 1967/75

Também no caso da FBCF, podemos observar o setor público consolidado apenas nos anos de 1969 e 1975, a partir das fontes já referidas. Isso nos impede de tentar qualquer interpretação quanto às tendências do período. No entanto, a combinação de diversas informações já apresentadas com conclusões obtidas em alguns trabalhos existentes sobre o tema permite levantar algumas questões que julgamos relevantes.

Se reconstituirmos o que se apresentou nas páginas anteriores, constatamos que:

- a) o período que se pode considerar relevante no que tange à participação do Estado na FBCF da economia se inicia nos anos 50, particularmente a partir do Plano de Metas;
- b) nesse período, a participação da órbita federal e da órbita estadual tomadas globalmente se manteve, de forma geral, constante, em relação à FBCF agregada da economia;
- c) verifica-se, ao longo do período, forte movimento de substituição das órbitas centrais pelas órbitas descentralizadas (autárquicas e empresariais), no que tange à alocação final do dispêndio em capital.

A observação da estrutura do investimento público em 1969 apreende um momento peculiar dessa evolução. As Tabelas 2.39 e 2.40 evidenciam que nesse momento a participação das diversas órbitas federais e estaduais é praticamente idêntica no que tange aos níveis agregados de inversão. União e Estados concorrem cada um com aproximadamente 50%, e, internamente a cada esfera, 46% para as em-

presas, 42% para as autarquias e 12% para a Administração Direta. Mais uma vez aqui constatamos a contradição básica que subjaz ao processo de descentralização: a progressiva especialização das órbitas centrais em funções de regulação e controle internos ao AE, deslocando para segmentos cada vez mais autônomos do AE a efetiva realização do dispêndio, enquanto a captação dos recursos permanece submetida, predominantemente, à órbita central.

Tudo indica – reunindo-se as evidências já apresentadas nas partes anteriores desse item – que, pelo menos até as reformas econômicas de 1965/67, o padrão de expansão do gasto público, embora nitidamente centrífugo no que tange à relação entre Administração Direta, autarquias e empresas, foi neutro no que tange à divisão do gasto entre União e Estados. No entanto, a partir dessas reformas, parece haver nítida modificação nessa tendência. A observação dos dados para 1975 (Tabela 2.35) indica que o "equilíbrio perfeito" que surpreendermos em 1969 derivou para um nítido predomínio da órbita federal. É evidente que se preserva a tendência à descentralização: as órbitas diretas respondem por 10% a 12%. No entanto, a esfera descentralizada federal, autarquias e empresas dão conta agora de um nível de inversão duas vezes maior que a órbita ~~federal~~. *então*

Não há dados agregados que permitam checar a possível existência de uma tendência nesse sentido. Sulamis Dain, em pesquisa realizada sobre os dados do Centro de Contas Nacionais, reconstituiu a composição da FBCF do setor público empresarial para 1973. Reproduzimos na Tabela 2.41 a evolução até 1975.

Essa observação, isolada, nada permite afirmar sobre tendências. No entanto, trabalhos recentes ⁽⁴⁶⁾ têm mostrado que a década dos 70 conduziu a uma expressiva redução da participação dos Estados no dispêndio agregado do setor público brasileiro.

Tabela 2.41

BRASIL

EMPRESAS FEDERAIS - FBCF

1969/75

SETORES	1969 (Cr\$ Milhões)	%	1970 (Cr\$ Milhões)	%	1973 (Cr\$ Milhões)	%	1975 (Cr\$ Milhões)	%
Setor Público	8 125,5	22,7	8 583,4	18,5	18 979,9	16,7	43 349,9	16,9
Emp. Federais	2 877,5	8,0	5 528,4	11,0	12 673,3	10,5	46 866,5	18,3
Emp. Estaduais	2 917,5	8,2	4 561,5	9,0	-	-	18 670,6	7,2
Gov. + EE	13 920,5	38,9	-	-	-	-	-	-
Brasil	<u>35 805,5</u>	<u>100,0</u>	<u>46 389,0</u>	<u>100,0</u>	<u>114 701,3</u>	<u>100,0</u>	<u>255 902,6</u>	<u>100,0</u>

FONTE: 1969 - 1973 - Sulamis Dain, op. cit.

1975 - Tabelas 2.34 e 2.35.

Tabela 2.42

BRASIL

COMPOSIÇÃO DA FORMAÇÃO BRUTA-CAPITAL FIXO DO SETOR
PÚBLICO GLOBAL - ADMINISTRAÇÃO DIRETA, INDIRETA E EMPRESAS

1975

	ADMINISTRAÇÃO DIRETA	%	ADMINISTRAÇÃO INDIRETA	%	EMPRESAS	%	TOTAL	%
GOVERNO FEDERAL								
Construções	4 833,3	73,2	11 385,9	90,9	15 323,6	32,7	31 542,8	47,8
Equipamentos	1 767,5	26,7	1 140,3	9,1	31 542,8	67,3	34 450,6	52,2
TOTAL	<u>6 600,8</u>	<u>100,0</u>	<u>12 526,2</u>	<u>100,0</u>	<u>46 866,4</u>	<u>100,0</u>	<u>65 993,4</u>	<u>100,0</u>
GOVERNOS ESTADUAIS								
Construção	3 193,7	78,6	8 825,1	90,1	8 461,4	45,4	20 480,2	63,0
Equipamentos	869,0	21,4	970,9	9,9	10 209,2	54,6	12 049,1	37,0
TOTAL	<u>4 062,7</u>	<u>100,0</u>	<u>9 796,0</u>	<u>100,0</u>	<u>18 670,6</u>	<u>100,0</u>	<u>32 529,3</u>	<u>100,0</u>

FONTE: FGV/IBRE

"Regionalização das transações do setor público" - 1975.

Outra questão, colocada ainda ao nível dos fatores estruturais envolvidos na descentralização, refere-se às expressivas diferenças na composição do investimento público, reflexos de uma divisão de trabalho entre União e Estados que tem, na economia brasileira desse período, caráter estrutural.

Um primeiro aspecto dessas diferenças refere-se à natureza microeconômica do "investimento" realizado pelo setor público. A inversão da Administração Direta, tanto federal como estadual, apresenta presença dominante das funções administrativas (regulação interna), defesa e segurança e serviços públicos em fluxo aberto de gastos. Isso significa que se trata predominantemente daquela espécie peculiar de "investimento" que analisamos já no Capítulo 1 (veja-se págs. 102 a 103) dada a natureza das atividades a que servem, eles não têm qualquer repercussão sobre a obtenção de receitas adicionais que os financie ex-post, mas envolvem necessariamente um acréscimo da despesa corrente necessária para torná-los produtivos.

A Administração Indireta em 1969 tem sua inversão nitidamente composta de duas parcelas. Cerca de 70% estão concentrados na área de transportes e comunicações e o restante distribui-se nos mesmos setores típicos da Administração Direta, notadamente a produção de bens e serviços públicos em "fluxo aberto". A inversão em transportes, majoritária, apresenta igualmente a mesma característica no que tange à relação entre o crescimento da "capacidade produtiva" e autofinanciamento da atividade.

A inversão do setor empresarial já é de natureza fundamentalmente diversa. Trata-se de ampliação de capacidade que supre, em princípio, seu próprio financiamento e, em condições adequadas, eleva a capacidade futura de inversão autofinanciada do próprio segmento estatal.

Em segundo lugar, há que enfatizar outra faceta da inversão pública: o tipo de articulação que ela propicia com o setor privado da economia. A inversão típica do setor público tradicio-

nal tende a apresentar forte dominância dos gastos em construção e relativa baixa presença de equipamentos industriais. A Tabela 2.42 evidencia que, desse ponto de vista, ocorre uma fortíssima especialização da inversão da Administração Indireta em construção (90% do gasto, tanto na esfera federal como na estadual). Essa configuração tende a ser reproduzida pela Administração Direta, embora com menos intensidade. (Não temos esse dado para 1969, o que dificulta sequer uma vaga indicação de tendências)

Já o setor empresarial apresenta uma composição distinta, o que vem a reafirmar a pertinência do conceito de setor produtivo estatal, conforme proposto por Coutinho e Reichstul (1977) (veja-se página anterior).

Esses dados ressaltam a relevância de uma investigação aprofundada sobre a matriz de relações intersetoriais que permita medir a natureza das repercussões que a alocação planejada do investimento público pode provocar.

3 - O PROCESSO DE DESCENTRALIZAÇÃO

3.1 - INTRODUÇÃO

O corte analítico aplicado no Capítulo 2 identificou, no universo de entidades estatais existentes em 1980, a conformação específica a que o processo de descentralização conduziu, no caso brasileiro, pelo preenchimento das funções básicas do Estado capitalista. Se observarmos a conformação institucional existente em 1980, ao nível da estrutura ministerial, constataremos a existência de ministérios tipicamente centralizados, onde a parcela dominante do dispêndio é realizada sem participação de autarquias ou empresas. Essa parcela coincide com as chamadas funções clássicas do Estado: Ministério da Justiça, Forças Armadas, Fazenda,⁽⁴⁷⁾ Trabalho.

Noutro extremo, temos os ministérios cuja órbita direta fica restrita a funções de regulação interna (planejamento, gestão financeira) e apresenta dimensões reduzidas perante seu "braço operacional" descentralizado, que concentra a efetiva execução das suas atividades. É o caso dos ministérios tipicamente empresariais (Comunicações, Minas e Energia, Transportes, Indústria e Comércio) e dos tipicamente autárquicos (Educação, Previdência Social, Interior). Numa posição intermediária, há aqueles com composição híbrida, onde, ao lado de um aparato centralizado envolvido com funções tipicamente produtivas, encontramos uma significativa participação de entidades descentralizadas: Ministérios da Saúde e Agricultura.

O Capítulo 2 deixou claro também que esse universo de entidades apresenta uma estrutura de financiamento altamente heterogênea, envolvendo graus altamente discrepantes de dependência perante o Tesouro, e exerce atividades das mais diversas naturezas, combinando funções regulatórias e produtivas.

A análise do Capítulo 2, porém, trata de um corte temporal, que oferece uma visão do resultado de um movimento o qual, ao longo de 50 anos, viabilizou a expansão e a diversificação das atividades estatais no País. Agora, trataremos de reconstituir esse movimento. No item 2 deste Capítulo já o fizemos em cortes am-

plos, sem descermos a casos específicos ao nível de setores de atividade e entidades específicas, o que faremos agora.

Essa reconstituição histórica exige identificarmos quais as áreas e setores de atividade estatal que são palco dessa descentralização; investiga o contexto histórico em que se dá a entrada do Estado na função; do ponto de vista do atendimento aos requisitos da acumulação; identifica as formas de financiamento adotadas e, finalmente, como um ponto de chegada da análise, explica a forma jurídica – aparência formal – que os segmentos do Estado adotam nessa evolução.

Exige-se aí a combinação e cruzamento de diversos cortes analíticos, de difícil harmonização numa única abordagem que se oriente pelo eixo temporal. Assim, para maior clareza (ou, pelo menos, menor confusão) na exposição, optaremos por fazê-lo segundo duas linhas de análise, que aplicaremos ao período 1930/80.

A primeira pretende identificar áreas e setores onde se deu a descentralização, dando ênfase à natureza econômica e social das funções atendidas e à origem dos setores onde o Estado entra, do ponto de vista da divisão de trabalho Estado x Capital.

A segunda se concentra no problema do financiamento, trazendo agora para o plano concreto dos setores e das entidades específicas a questão, já referida anteriormente, da diversificação/vinculação da receita fiscal, e tratando de explicitar o papel fundamental que a vinculação fiscal exerce na evolução do setor público brasileiro.

Estas duas abordagens se referem ao período 1930/80, no qual ocorre o que entendemos por processo de descentralização do AE brasileiro. Antes de apresentá-las, porém, seriam necessárias algumas considerações sobre o período da República Velha, que é caracterizado por uma forma específica, não descentralizadora, de diversificação da prática estatal.

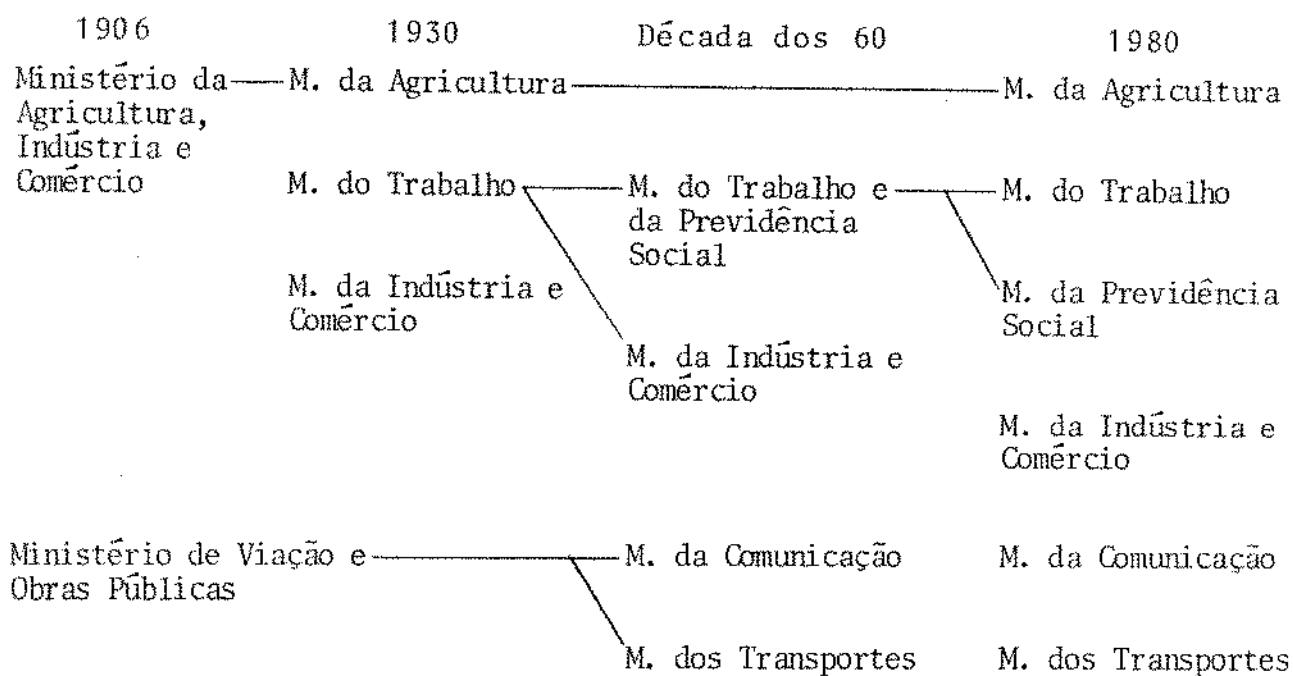
3.2 - O PERÍODO DE DIVERSIFICAÇÃO CENTRALIZADA: 1890/1930

O movimento de expansão do AE brasileiro manifesta uma tendência mais definida à descentralização a partir da década dos 30. A ascensão de Getúlio Vargas ao poder demarca a abertura de um período onde começa a se delinear um novo padrão de atuação estatal, cujos traços básicos mais gerais têm sido fortemente apontados pela análise histórica e política do período. Isso não significa, porém, que a República Velha tenha sido um período de estagnação e imobilismo no tocante às áreas de atuação estatal e às funções organizacionais que o AE assume para viabilizá-las. Não deixa de ocorrer, nas três décadas iniciais do século, uma relativa sofisticação do aparato estatal, se tomarmos como referência a máquina herdada do período monárquico, que é apenas formalmente redistribuída ao se constituir a primeira conformação do Estado republicano. No entanto, as demandas concretamente colocadas ao setor público se mantêm em limites em que são satisfeitas pelo padrão clássico do Estado liberal, dedicado à gestão monetária, um domínio apenas parcial da esfera fiscal e do aparelho repressivo, órbitas estas onde o poder estadual/regional se mantêm ainda forte.

A estrutura ministerial básica data de 1906. Antes, tinham sido criados, em 1889, seis ministérios: Fazenda; Justiça e Negócios Interiores; Agricultura, Indústria, Viação e Obras Públicas; Relações Exteriores; Guerra; e Marinha. Em 1906, o ministério de Viação e Obras Públicas é separado, criando-se, conseqüentemente, o Ministério da Agricultura, Indústria e Comércio.

Essa estrutura ministerial é preservada até 1930. É evidente que a parcela majoritária dessa estrutura corresponde às funções clássicas do Estado liberal, herdadas do período colonial e ajustadas, no âmbito de sua dimensão relativa, às solicitações de uma economia agrário-exportadora. Os dois núcleos ministeriais que constituíram as formas embrionárias da futura expansão descentralizadora do AE eram aqueles ligados às funções econômicas. Apenas dois ministérios que, em 1906, constituíam uma parcela pouco expressiva da máquina estatal viriam a se desdobrar em seis ou-

tros, ao longo dos 60 anos seguintes, abrangendo direta ou indiretamente cerca de 52% do dispêndio das empresas em 1980.⁽⁴⁸⁾



Podemos verificar, pela mera observação da evolução do quadro institucional do setor público federal até 1930, que esses dois ministérios englobam a maioria quase absoluta das atividades estatais que viriam, no período pós-30, a ser autonomizados sob a forma de empresas e autarquias.

É evidente que muitas atividades posteriores do Governo Federal, tipicamente descentralizadas, não existiam ainda, ou estavam sob controle dos Governos estaduais, ou ainda eram atividades controladas pelo setor privado. No entanto, uma incipiente versão de Estado produtivo e regulador já existia, representada por esses dois ministérios.

O Ministério da Agricultura é progressivamente alargado para além da sua função principal, absorvendo as atividades de regulação normativa mais elementares (marcas, padrões e patentes) nos setores industrial e comercial. Absorve também a área de pesquisa mineral, que mantém até fins da década dos 40, chegando inclusive a ser o responsável pelas perfurações pioneiras em busca do petróleo nacional. Essa expansão, no entanto, não chega a ser expressi-

va até 1930. Isso é um reflexo do caráter rudimentar que assume a intervenção estatal no setor industrial, no ciclo do café. Os setores de portos e navegação marítima e fluvial somente seriam estatizados a partir da década dos 30, permanecendo, antes disso, em mãos da iniciativa privada. Da mesma forma, os setores da telefonia e energia elétrica eram ainda, nesse período, áreas exclusivas de atuação privada. Fica bem claro, assim, que esse período é caracterizado por um certo grau discreto de diversificação do Aparelho de Estado, muito pouco expressivo no que tange às atividades tipicamente intervencionistas-regulatórias stricto sensu e regulatórias alocativas — e, no âmbito das atividades produtivas, restrita à produção de alguns poucos bens públicos — correios e telégrafos, iluminação de ruas — e aos primeiros passos na absorção das ferrovias em decadência.

Em 1930, essa estrutura ministerial iria ser sensivelmente alterada, em decorrência das novas solicitações criadas pela crise do café e pela nova conjunção de forças políticas inseridas no Estado. As atividades que poderíamos chamar de tipicamente empresariais, e que viriam a ser maciçamente absorvidas, posteriormente, pelo Governo Federal, são quase inexistentes nesse período. No setor de transportes, o Governo Federal apenas iniciara a absorção de algumas ferrovias, como a Central do Brasil, as quais eram incorporadas à própria Administração Direta, sem qualquer autonomia, padecendo de todos os males típicos da burocracia estatal da época, notadamente o empreguismo exacerbado.

Quais seriam as razões de ordem geral que explicariam esse comportamento da conformação institucional do AE, nesse período? O essencial da questão parece residir no caráter fragmentado (regionalizado) e polarizado, do ponto de vista político-econômico, do que se poderia chamar de espaço econômico nacional, objeto da atuação do Governo Federal. A economia agrário-exportadora, num país de grande extensão territorial, onde os pólos econômicos regionais tendem a se situar na faixa litorânea, facilita a constituição de áreas econômicas mutuamente independentes, centradas regionalmente em focos urbanos que suprem o fluxo de importações. Isso torna tênues e secundários os problemas da interação econômica inter-regional.

No contexto específico de uma ampla dominância econômica de um foco regional estritamente apoiado no comércio exterior, como foi o ciclo do café, a agenda do Estado nacional não poderia se constituir senão da agenda do próprio complexo exportador. Como foi já demonstrado,⁽⁴⁹⁾ o complexo cafeeiro atinge, no Século XX, um elevado grau de autonomia na agricultura de alimentos. Também a produção de bens de consumo assalariado muito cedo adquire notável desenvolvimento no interior do complexo. Dessa forma, a linha de menor resistência sempre foi, até quase a década dos 30, a tendência à autonomização do complexo cafeeiro no contexto da economia nacional.⁽⁵⁰⁾ Queremos dizer, portanto, que não se colocam, nesse período, as questões oriundas da unificação de um espaço econômico – o mercado nacional –, tal como seria o caso após 1930, em estágio já avançado de crescimento industrial e no marco de um processo de substituição de importações que se faz dominante.

Do ponto de vista político, a contrapartida dessa tênue integração nacional se manifesta na constatação de que o Estado federativo brasileiro é, no início do século, uma virtualidade, um aparato institucional complementar ao funcionamento dos verdadeiros focos de poder político, as órbitas estaduais. Como diz Liana Aureliano:

"A burguesia cafeeira não se constitui em classe de âmbito nacional; ademais, historicamente também foi regional a formação de outras frações de classe dominante, correspondentes aos distintos 'complexos exportadores', sucessivamente superados. Desta forma é regional a expressão política das frações de classe dominante; mais ainda, as distintas frações originalmente ligadas a um 'complexo exportador' apresentam-se também a nível regional como um só bloco de interesses políticos. As frações da burguesia: agrária, mercantil, financeira e industrial, não constituem interesses autônomos, dada sua estreita complexidade, determinada pela dinâmica de um e mesmo 'complexo agro-exportador'.

Esse fato, que se reflete (ao mesmo tempo em que se cristaliza) no acentuado federalismo instituído pela Constituição

de 91, determinará, no Brasil, uma específica estruturação do campo das relações de classe, de forma que, na cena política, seus interesses apareçam como interesses das Províncias. A própria burguesia cafeeira atua na cena política como fração, respondendo a interesses 'paulistas', 'mineiros' ou 'fluminenses'. E o fará de forma a incorporar os interesses comerciais, financeiros e industriais também 'paulistas', 'mineiros', ou fluminenses'. Os cortes entre 'situação' e 'oposição', em cada Estado e nacionalmente, não refletem cortes de classe ou frações, porém quase sempre constituem-se em um amálgama de interesses de mesma natureza."⁽⁵¹⁾

A dinâmica econômica apoiada em esferas regionais fortemente ligadas ao setor externo e pouco integradas no plano interno conduz a que a agenda do Estado Federal se constitua a partir dos interesses regionais dominantes: a absoluta dominância da produção cafeeira na economia brasileira da Primeira República significa que o fio condutor da emergência do Estado nacional, construído sobre uma economia polarizada e desigualmente desenvolvida, é antes demais nada a problemática do comércio exterior.

Um importante aspecto subsidiário de predomínio político e econômico regional reside na estrutura tributária do período pré-30, e nas limitações daí derivadas, para a utilização do dispêndio público como instrumento de política econômica. Como constata Aureliano,

"Sabemos que as finanças públicas repousavam basicamente nos fluxos de comércio exterior, cabendo ao Governo Central o poder de tributar as importações e aos Governos Estaduais a capacidade de imposição às exportações. A fragilidade financeira do Estado era, portanto, dupla. A receita federal dependeu quase que exclusivamente do desempenho da economia cafeeira, sua principal fonte permanente, e ficou atrelada a seu andamento cíclico. Por outro lado, a receita pública estadual, além de sujeita aos sabores do comércio exterior, distribuiu-se muito desigualmente do ponto de vista regional, e apenas os estados cafeeiros contaram com uma base tributária estável."⁽⁵²⁾

Essa situação impunha um certo padrão dinâmico cíclico para as finanças públicas:

"Nos períodos de expansão exportadora, a pressão sobre o gasto federal era intensa, quer para atender alguns de seus requisitos, ainda que indiretos (por exemplo, os decorrentes da urbanização da Capital Federal), quer para suprir necessidades regionais mais urgentes, que ter-se-iam agravado no momento anterior de depressão.

A impossibilidade de acumular permanentemente déficits fiscais, que inevitavelmente surgiam ainda que o Estado tratasse de elevar a carga tributária, financiados com expansão de meios de pagamento, levava à ampliação contínua do endividamento externo, possível justamente porque o crescimento das exportações facilitava a negociação de empréstimos no exterior. Mesmo antes de chegar à crise, as finanças públicas já davam mostras de deterioração, às voltas com problemas, cada vez mais graves, de pagamento da dívida pública, quer em termos cambiais, quer em termos de sobrecarga orçamentária.

Quando sobrevinha a crise, a contração da receita ameaçava o Estado de bancarrota financeira, externa e interna. A ampliação da dívida externa era inteiramente impossível, seja por causa da calamitosa situação financeira, seja porque a situação da balança de pagamentos estava à beira do colapso, e o que passava à ordem do dia era, ao contrário, sua renegociação."⁽⁵³⁾

É evidente que esse tipo de dinâmica do gasto público tem sua origem na impossibilidade de extensão diversificada da base tributária, seja no sentido de abranger fontes fiscais "externas" ao complexo cafeeiro, seja no sentido de "internalizar" essa captação, via imposto de renda e imposto sobre mercadorias. Como bem aponta Aureliano,

"Na verdade, os impostos internos só se revelam frutíferos no Brasil, como, de resto, em toda América Latina, quando a base de massa urbana se expandiu o suficiente para arcar com o custo da carga tributária. Nunca os setores das classes dominantes ou da pequena burguesia rural e urbana serviram de base ou se submeteram de bom grado ao aumento da carga tributária interna. Deste modo, sem um avanço decisivo da acumulação industrial, que permitisse a formação de um amplo proletariado urbano, de um 'terciário funcional' com base no trabalho assalariado e de uma crescente burocracia de pequenos funcionários, não existiam condições objetivas que permitissem ao Governo central criar uma base fiscal urbana suficiente, e libertar-se de sua dependência financeira do comércio exterior.

O aumento da carga fiscal interna deu-se, pois, esporadicamente, mediante expedientes de emergência, como a subida das alíquotas e diversificação das taxas, que eram utilizadas como paliativos para o agravamento dos déficits públicos, particularmente em períodos de dificuldades do comércio exterior. Só a partir do Governo Vargas, e mais acentuadamente com o advento do Estado Novo, isto é, com o emergir de uma nova fase do desenvolvimento do capitalismo no Brasil, é que se procedeu a sucessivos incrementos da receita tributária interna."⁽⁵⁴⁾

Parece claro, portanto, que do lado da geração de fluxos fiscais capazes de sustentar a prática estatal intervencionista emerge uma nítida limitação estrutural inerente a uma economia capitalista agrário-exportadora, tal como a brasileira do período pré-30: a subordinação, tanto política — seu controle — quanto econômica — sua origem — à dinâmica agrário-exportadora.

O atendimento às demandas do setor cafeeiro, principalmente envolvidas com os programas de sustentação do café, impõe ao setor público um elevado nível de endividamento, que, devido à natureza da base tributária, cria um círculo vicioso que tira do AE federal qualquer possibilidade de diversificar sua atuação intervencionista. Apenas quando as próprias modificações estruturais da economia brasileira — o colapso da economia cafeeira, o cresci-

mento industrial e a aceleração da urbanização, ou seja, constituição do mercado interno - criam as condições para a mudança na estrutura tributária, surgem também as condições mínimas necessárias, no que tange ao processo de geração e disposição do gasto público, para a diversificação intervencionista do Governo Federal.

Estas observações, ainda que muito gerais, explicam porque a prática estatal, no período pré-30, se mantém nos moldes do Estado clássico liberal, gerindo um processo macroeconômico de natureza realocativa, via política cambial e endividamento externo, que não exige a expansão da máquina burocrática no sentido de especialização autonomizada de segmentos específicos do AE. O Estado faz ampla utilização do sistema financeiro privado já desenvolvido em torno do café, não somente para a implementação da intervenção na economia cafeeira, como para sua interface com o mercado financeiro externo, via negociação e avaliação da dívida pública. Com isto, a máquina estatal permanece centralizada e desprovida de habilitação técnica para um grau mais avançado de intervenção.

A década dos 20, notadamente a partir da crise econômica de 1920 e da campanha pela Terceira Valorização do Café, assiste já ao início do questionamento à hegemonia cafeeira no que tange ao direcionamento do dispêndio público. Na polêmica então ocorrida em torno da criação de um banco Central e da política de emissões a ser adotada pelo Governo Federal, transparece já claramente a presença de interesses regionais distintos daqueles do café, representados pelos setores industriais e agrários ligados ao mercado interno.⁽⁵⁵⁾ Resulta daquele processo a primeira tentativa de dar maior abrangência e flexibilidade ao gasto público federal, através da criação da Carteira de Emissão e Redescontos do Banco do Brasil, em fins de 1920.⁽⁵⁶⁾ No essencial, porém, a "Carteira" se mantém como um instrumento da política cafeeira. A evolução do debate em torno da valorização do café evidencia os primeiros traços da crise de hegemonia da burguesia cafeeira e a inserção, no jogo político do Estado, de interesses "estranhos" ao café. Referindo-se à proposta de adoção da política de defesa permanente,

apresentada por Epiitácio Pessoa ao Congresso, diz Aureliano:

"Evidentemente a proposta de Epiitácio provocou acalorado debate na Câmara e no Senado. O projeto não pôde ser aprovado. Entendeu a Câmara que a proteção não deveria se ater ao café, se não fosse estendida a todos os produtos. Cria-se então o Instituto de Defesa da Produção Nacional, órgão que nasceu morto, pois lhe careceriam recursos para operar. A hegemonia da burguesia cafeeira, que mostrará o seu lado forte na definição da política econômica de defesa do café, com a Terceira Valorização e a Carteira de Redescontos, revela aqui seus limites."⁽⁵⁷⁾

A década dos 20 assiste a uma dinâmica cíclica do café, onde o Estado exerce já um papel significativo. A limitação estrutural da possibilidade de financiamento do gasto público impõe a adoção de severas políticas contracionistas que freiam a expansão iniciada em 1922. Aos poucos, a própria dinâmica expansiva e cumulativa da produção cafeeira, sustentada pelo Estado, vai encontrando seus limites, e a burguesia cafeeira se encaminha para ficar entregue à própria sorte, à medida que o Governo Federal se torne incapaz de prover os meios para dar continuidade ao processo de acumulação.

Somente em 1926 se consegue restaurar o equilíbrio nas finanças públicas federais. Neste ínterim, torna-se efetiva a defesa permanente do café, pela sua transferência para a órbita estadual, através da atuação do Instituto do Café em São Paulo, criado em 1924 mas só atuando efetivamente em 1926.

O exemplo da gestão do café é ilustrativo das limitações vigentes à atuação do Governo Central na economia cafeeira, à medida que este mesmo Estado se torna presa da crise em desenvolvimento. Apenas a nível das políticas regionais surgem condições para a aglutinação de interesses que viabilizem a intervenção pública reguladora. É neste contexto geral que a burguesia cafeeira sustenta sua hegemonia, mas a maneira como o faz:

"%/../revela, contraditoriamente, sua força e sua fraqueza, sua potência e sua debilidade. A partir do Governo Campos Sales, consolida-se em fração dominante com relação às outras frações de classe: a condição para que assim se mantenha será uma 'pulverização' do poder de Estado, abrindo mão de parte dele em benefício de outras frações. Mantém, é verdade, o controle do aparelho de Estado, mas detém um poder parcelado; sorte de 'encolhimento' do poder de Estado, será esta a condição para sua dominação.

Deste modo, o Estado central estará limitado seja no que diz respeito a sua base financeira — dado que aos Estados estava reservada a arrecadação dos impostos de exportação — seja nas próprias funções de coerção, na medida em que, no fundamental, estas serão de responsabilidade das milícias estaduais. Ainda assim cumpre funções de 'Estado Central': deverá atender a interesses e necessidades regionais, e o fará via gasto público e medidas específicas de política econômica."⁽⁵⁸⁾

Estes elementos explicam porque até 1930 a expansão do AE se dá, como veremos à frente, essencialmente através da expansão burocratizante centralizada, no marco do Estado de corte liberal, conservador, sob a égide da unificação dos fluxos de receita fiscal através dos estreitos e entorpecidos canais do orçamento centralizado. O Estado se expande neste período, onde o faz, através essencialmente da diversificação interna desta estrutura.

A diversificação interna continua se constituindo um meio de adaptação do AE às demandas que lhe são endereçadas, após 1930. Perde, porém, progressivamente, o papel de forma básica dessa adaptação, a qual se transfere para as formas autárquicas e empresariais, à medida que a órbita central se especializa nas funções de controle e regulação interna ao AE. Até 1980, mais que duplica o número de ministérios, o que implica a montagem de todos os dispositivos orçamentários e de planejamento pertinentes.⁽⁵⁹⁾ Da mesma forma, continua a ser prática regular a criação de comissões e conselhos, órgãos de caráter em geral consultivo que visam agilizar o processo decisório do AE ao nível das grandes linhas de

política econômica. Note-se, porém, que, embora progressivamente a prática do planejamento se torne mais submetida a critérios técnicos mais aprimorados, ela continua ainda genérica e precária, restrita à função indicativa, sem que se institucionalizem, formal e juridicamente, procedimentos que permitam o acompanhamento, controle e conseqüente sedimentação crítica do próprio plano.

Ao longo das décadas dos 40 e 50, algumas funções relevantes do AE, posteriormente descentralizadas, ainda persistem integradas ao seu corpo central. Convém particularmente referirmos aqui dois "focos" onde persistem estas funções: o Ministério da Viação e Obras Públicas - MVOP e a Presidência da República.

A criação das formas internas à Administração Direta e sua posterior autonomização se dá, muitas vezes, por um processo lento, composto de várias transições ao longo das décadas dos 30, 40 e 50, nas quais os organismos vão sendo progressivamente substituídos por órgãos alternativos até atingirem a forma autárquica. Isto vale para todos os ministérios que apresentam movimento de autarquização no período, mas particularmente descreve o que ocorre com o MVOP, que é progressivamente esvaziado das funções operacionais (ou da parte operacional das suas funções) e acaba, já exercendo apenas funções de regulação interna, transformado no Ministério dos Transportes. Até 1940, o MVOP conserva os departamentos relacionados abaixo, que no prazo de menos de 20 anos seriam autarquizados:

- Comissão da Marinha Mercante;
- Comissão do Acervo do Brasil Railway;
- Contadoria Geral de Transportes;
- Departamento de Correios e Telégrafos;
- Departamento Nacional de Estradas de Ferro;
- Departamento Nacional de Estradas de Rodagem;
- Departamento Nacional de Obras Contra as Secas;
- Departamento Nacional de Portos e Vias Navegáveis;
- Inspeção Federal de Obras Contra as Secas. ⁽⁶⁰⁾

Muitos já aparecem aí na forma final em que foram descentralizados, outros em formas de transição. Nesta época, o MVOP era o maior ministério do Governo em volume de dispêndio.

Outro aspecto importante deste movimento de diversificação ainda centralizada é o que se chamou, na época, de "congestionamento" da Presidência da República.⁽⁶¹⁾ As exigências crescentes de maior intervenção reguladora do Estado conduzem à criação de comissões e conselhos que tendem a ser mantidos sob controle direto da PR, o que reflete a necessidade de evitar seu sufocamento pela máquina burocrática do AE.

Em 1942, encontramos no registro do DASP⁽⁶²⁾ a seguinte configuração de órgãos ligados à PR:

- Comissão de Defesa da Economia Nacional
 1. Instituto Nacional do Pinho
 2. Serviço de Carnes e Derivados
 3. Serviço de Controle de Fibras Nacionais
 4. Junta de Regulação do Comércio de Fibras e Tecidos
 5. Junta de Sucedâneos do Flandres
 6. Junta de Regulação do Comércio da Laranja
- Conselho Nacional de Imigração
- Conselho Federal do Comércio Exterior
- Conselho Nacional de Águas e Energia Elétrica
- Conselho Nacional de Petróleo
- Departamento de Imprensa Nacional
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

Em 1963, quando, pela segunda vez, o Governo toma a iniciativa de criar uma equipe para estudar a Reforma Administrativa,⁽⁶³⁾ constata a existência de cerca de 100 comissões, órgãos consultivos e similares diretamente ligados à PR. Tudo parece funcionar como se o peso da máquina estatal e seu comprometimento clientelístico conduzissem à polarização dos segmentos mais ágeis, seja sob controle direto do executivo, seja sob formas autônomas de organização.

3.3 - O PERÍODO 1930/80 - A NATUREZA DA ATIVIDADE ESTATAL E A INTERAÇÃO COM O SETOR PRIVADO

O primeiro corte que utilizaremos para descrever mais detalhadamente a evolução histórica do processo de descentralização vai concentrar-se na natureza da atividade que o Estado é levado a implementar sob forma descentralizada e na origem de cada segmento criado como tal. Tomando-se por esta ótica, a descentralização pode ser descrita como um movimento pelo qual o AE se expande no sentido de realizar atividades regulatórias e produtivas através de segmentos autônomos que se originam ora do setor privado, ora da própria órbita central do AE, ou então são criados já como entes autônomos.

Se tomarmos o esquema analítico proposto no Capítulo 1, uma rápida observação mostra que a ordenação vertical das categorias traz implícitas algumas hipóteses, até aqui ainda não discutidas. Primeiro, apresenta no extremo superior o núcleo das funções mais constitutivas do Estado em geral nas sociedades de classes: justiça, repressão, gestão monetária, regulação interna. No outro extremo, as atividades mais próximas do circuito de valorização do capital, a "zona fronteira" onde se articulam e interpenetram forças produtivas estatais e privadas. Por outro lado, representa também a progressão das formas "puras" de financiamento fiscal convencional até as formas híbridas de sustentação do gasto público, apoiadas em receitas geradas em circuitos fechados de reprodução de molde capitalista, complementada com recursos fiscais.

De forma geral, essa ordenação traz, implícita, uma esquemática e rústica hipótese acerca de um determinado encadeamento histórico de etapas percorridas na diversificação das atividades do Estado capitalista. Pelo menos no caso brasileiro, julgamos que tal ordenação representa uma boa aproximação a seu processo histórico específico de diversificação, operando no curto espaço de 50 anos. (Curto, se comparado a processos análogos em economias de industrialização originária). É particularmente marcante, no caso brasileiro, a tendência à adoção de formas autonomizadas de atuação, ao longo deste movimento de diversificação da prática estatal. É disso que trataremos aqui.

A órbita descentralizada do AE brasileiro é gerada como instrumento para sua expansão. É evidente que o AE cresce no seu todo, inclusive pela criação de novas áreas de atuação que são mantidas no seu corpo central. Esse crescimento, porém, apresenta uma nítida tendência à especialização das órbitas: de forma geral, a expansão da órbita central se dá no sentido das funções de regulação interna, enquanto a efetiva ação reguladora e produtiva do AE, na sua interface com a economia e a sociedade em geral, tende a se expandir quase exclusivamente via entidades descentralizadas. A diversificação ocorrida nas atividades estatais entre 1930 e 1980 pode ser descrita como a progressiva individualização, junto ao corpo do Estado clássico liberal centralizado, das atividades de regulação e controle sociais e econômicos, e das atividades produtivas. Numa descrição preliminar, poderíamos recorrer ao esquema analítico e dizer que, no que tange à natureza das atividades exercidas, a expansão descentralizadora tende a evoluir historicamente como um avanço da prática estatal a partir do núcleo "tradicional" de atividades (categorias 1 e 2) para as formas mais "modernas" de regulação e controle (categorias 3 e 4) e, particularmente, para a invasão do espaço da produção de bens e serviços, numa dinâmica ao mesmo tempo complementar e contraditória ao setor privado.

Quanto à origem dos segmentos que vêm a compor a órbita autonomizada, pode-se observar três "vias" básicas de descentralização:

- a) atividades preexistentes, em mãos do setor privado, são progressivamente assimiladas pelo Estado;
- b) atividades já existentes, desde sempre incluídas no rol de responsabilidades do setor público, são convertidas para formas descentralizadas;
- c) novas funções econômico-sociais, não preexistentes, são criadas junto ao AE, sob forma descentralizada.

A primeira "via" considerada acima abrange uma das formas que usualmente se define como estatização de atividades econômicas. O Estado incorpora, por meio da compra de ativos, empresas ou mesmo indústrias inteiras. Este movimento pode se combinar com a segunda "via", no caso - importante e dominante nos estágios iniciais da descentralização brasileira - em que os setores absorvidos do capital são incorporados primeiro à Administração Direta, e, num momento posterior, são descentralizados. A segunda e terceira "vias" surgem quando o Estado esbarra em limites intrínsecos à sua órbita centralizada, que inviabilizam a operação minimamente eficiente das atividades a serem dinamizadas em cada etapa de sua evolução, e passa então não só a descentralizar segmentos que sempre estiveram submetidos àquelas restrições como a incluir novas atividades já automatizadas.

É fora de dúvida que a diversificação descentralizadora do Estado brasileiro se deu inicialmente no sentido das atividades regulatórias, e só bem mais tarde (anos 50) evoluiu para atividades tipicamente produtivas. O primeiro traço que o distingue do clássico Estado liberal é a atividade reguladora que assume, no ciclo do café, as chamadas políticas de valorização. Dessa atividade, aliás, emerge a mais antiga das entidades regulatórias existentes, o atual IBC.⁽⁶⁴⁾ Na área social, as formas embrionárias da atual Previdência Social surgem também na década dos 20, como veremos. Após a crise de 29, e particularmente no contexto da II Grande Guerra, é predominante a tendência à criação de entidades regulatórias setoriais (chamadas na época "de intervenção econômica"). Nas atividades produtivas, a diversificação do setor público limita-se, até 1950, à absorção de pequenas áreas de atuação privada, todas dedicadas à infraestrutura de transportes.

A partir dos anos 50, o Estado inicia um longo processo de "invasão" da órbita produtiva, que combina a iniciativa pioneira em alguns setores (siderurgia, mineração) à absorção de ativos e conseqüente eliminação do setor privado em outros (siderurgia, telecomunicações, eletricidade) e o estabelecimento de diversas formas de divisão de trabalho com o setor privado (petroquímica, siderurgia).

A partir também dos anos 50, sofisticou-se o instrumental regulatório descentralizado, tendendo o Estado a substituir as entidades setoriais por órgãos mais abrangentes dedicados ao crédito e financiamento, desenvolvimento regional e comércio regulador. Vamos examinar agora como se dá a gestação de cada um destes complexos de atividades estatais.

3.3.1 - As Atividades de Regulação e Controle

Reconstituiremos aqui a gestação das atividades regulatórias do Estado analisando primeiro seu componente especificamente social, cuja manifestação principal é o sistema previdenciário. A seguir, trataremos de descrever, já no plano da regulação econômica, a transição das formas pioneiras de regulação "pura" para as formas "modernas" de regulação alocativa. Finalmente, alguns comentários devem ser feitos sobre as atividades de regulação interna em sua manifestação principal, o planejamento governamental.

3.3.1.1 - A Previdência Social

A Previdência Social surge claramente como uma iniciativa normativa do Estado,⁽⁶⁵⁾ mas não se organiza inicialmente como um setor do AE. A assimilação do Sistema Previdenciário ao corpo do AE só se dará de forma plena na década dos 60, quando da sua unificação final sob a égide da LOPS (Lei Ordinária da Previdência Social). Na sua versão inicial, nos anos 20, o seguro social — tanto no seu componente de assistência médica quanto no de aposentadoria e pensões — é organizado e gerido no nível das empresas. Somente a partir de 1933 se inicia a modificação no sentido de estruturar o sistema a partir de categorias profissionais.⁽⁶⁶⁾ Tal prática, no entanto, demora a se generalizar. Em 1930 havia 47 CAPs. Com a mudança de governo, em 1930, o Estado reforça o controle sobre o sistema, mas ele se mantém ainda como uma atividade gerida e esperada pelo setor privado. Ao longo dos anos 30 a organização do sistema por empresa conduz a uma explosiva expansão do número de CAPs, atingindo o recorde de 141 entidades em 1941. Paralelamente, cresce a disparidade entre os critérios adotados, não só para a concessão de benefícios como para a gestão de ativos e reservas. Essa situação impõe a progressiva ampliação da intervenção estatal no setor. Em 1930 fora criado o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, que logo após elabora decreto regulamentando as CAPs. A partir de 1933,

inicia-se o processo de unificação do sistema, através da criação dos Institutos de Aposentadoria e Pensão-IAP. Além da unificação de critérios na concessão dos benefícios e da adoção de princípios homogêneos no que tange à administração financeira, o principal significado desta mudança é que o sistema passa a se estruturar por categoria profissional, superando parcialmente a atomização inicial da organização por empresa. Entre 1933 e 1939 criam-se sete Institutos. Em 1953, as CAPs remanescentes são integradas na Caixa de Aposentadoria e Pensões de Ferroviários e Empregados em Serviços Públicos, transformada em Instituto em 1960.⁽⁶⁷⁾

Ainda assim, cada Instituto possuía regulação específica, sem qualquer padrão. Em julho de 1947, a partir de inúmeros projetos que propunham revisão do sistema, o deputado Aluísio Chaves apresenta uma proposta de Lei Orgânica da Previdência Social, que tramita com grande lentidão, só vindo a ser aprovada em 1960. A LOPS unificava as normas e padrões dos seis Institutos remanescentes. Em 1964, o Governo inicia estudos para a unificação, que vem a ocorrer em 1966, com a criação do Instituto Nacional de Previdência Social. O processo que culmina em 1966, e que significa a superação da estrutura por categorias profissionais e a universalização dos critérios, tinha sido iniciado já nos anos 40, com a criação dos chamados serviços comunitários (Serviço de Alimentação da Previdência Social-SAPS, e Serviço de Assistência Médica e Urgência- SAMDU que eram de caráter geral, isto é, não-limitados ao atendimento de categorias profissionais específicas. Essas entidades foram extintas na década dos 60, à medida que se definia a tendência à privatização da assistência médica previdenciária, e o Estado concentrava sua ação na gestão do sistema de pensões.⁽⁶⁸⁾

O processo de unificação e padronização da Previdência Social significa também o caminho para sua efetiva estatização, no sentido de desvinculá-la da gestão empresarial e setorial que a caracteriza no início, e dar-lhe sentido de função política explícita e plena. Toda esta longa trajetória da Previdência So

cial é percorrida sem que sua gestão seja, em nenhum momento, integrada ao corpo central do Estado. Desde muito cedo, as CAPs ganham forma autárquica e assim persistem até as modernas instituições que gerem o sistema, o INPS e o INAMPS.

O grande complexo previdenciário unificado sob a sigla SINPAS representa praticamente a totalidade das atividades regulatórias de conteúdo social que assumem forma descentralizada no Estado brasileiro. As atividades dessa natureza tendem a se manter integradas na Administração Direta, concentradas nos Ministérios da Saúde, Previdência Social e Educação. Como mostra a Tabela do Capítulo 2, além do INPS, encontramos em 1980:

- 1) PRORONDON – que existia antes como atividade da Administração Direta, e é transformado em fundação em 1975.
- 2) FUNAI e FUNABEM, criadas na década dos 60, suprem a atividade regulatória estatal no que tange às minorias étnicas indígenas e à população de baixa renda juridicamente incapaz.
- 3) LBA e FACR – entidades dedicadas, respectivamente, à "assistência às populações carentes" e à "assistência moral e material aos mendigos e velhos desamparados", conforme definido no Cadastro da SEST.

3.3.1.2 - Regulação e Controle Econômico 1930/80

A incorporação de atividades regulatórias descentralizadas à prática estatal apresenta, no período 1930/80, uma evolução que guarda estreita relação com o progressivo fortalecimento financeiro e fiscal do Estado. Numa primeira etapa, que pode ser vagamente estendida até o período do Plano de Metas, criam-se entidades que correspondem, em geral, ao conceito de regulação "pura" conforme proposto no Capítulo 1: dedicadas à geração de normas e

critérios, sem envolver significativamente drenagem de recursos fiscais gerados fora do seu próprio âmbito de atuação. À medida em que se fortalece o poder de financiamento do Estado e criam-se as condições políticas adequadas à mobilização desses recursos em atividades regulatórias, começam a surgir entidades de regulação tipicamente alocativas. Paralelamente, surge também a tendência à criação de entidades com amplo espectro de atuação, em substituição àquelas do período anterior, tipicamente setoriais. Iremos analisar mais detidamente os problemas ligados ao financiamento na próxima seção. Por ora, descrevemos as entidades mais importantes que caracterizam cada fase.

- Atividades de Regulação Econômica - Período até 1950

No campo da regulação econômica, a primeira manifestação do movimento de descentralização ocorre ainda no ciclo do café, como um desdobramento das campanhas de valorização. A partir das iniciativas estaduais, como vimos, é criado o Instituto de Defesa e Valorização do Café, em 1924. Após a mudança de Governo em 1930, o Estado, passado um breve intervalo, retoma energicamente a regulação do café, criando em 1931 o Conselho Nacional do Café. A entrada do Governo Federal significou o deslocamento do Estado de São Paulo da condução da política de valorização. Em 1932 o CNC já assumia amplos poderes na condução da política, e em 1933, com a transformação do CNC em Departamento Nacional do Café — entidade autárquica —, o controle passa totalmente para o nível federal: o Conselho, antes, incluía delegados dos Estados; o DNC já não os apresenta, sendo seus diretores escolhidos pelo Ministério da Fazenda. ⁽⁶⁹⁾

Até o início da II Grande Guerra, criam-se poucas entidades reguladoras. O caso mais expressivo é o do Instituto do Açúcar e do Alcool, criado "para 'ordenar' o setor açucareiro e evitar que a expansão da dinâmica agricultura paulista, em busca de alternativas para o café, ameaçasse vitalmente a velha oligarquia nordestina." ⁽⁷⁰⁾ É criado em 1931, e transformado em autarquia em 1933.

O período da Guerra é de fundamental importância no movimento de descentralização do setor público. Criadas condições propícias a um forte intervencionismo estatal, o Governo age em várias frentes. Cria-se, inicialmente no Ministério da Guerra⁽⁷¹⁾, e posteriormente sob a forma de órgão ligado à Presidência da República, a Comissão de Mobilização Econômica. "Para enfrentar as condições impostas pelo conflito mundial, a CME foi concebida como um organismo dotado de visão de conjunto e unidade de ação, com autoridade supervisora sobre todas as atividades econômicas. /.../ No cumprimento de suas funções, a Comissão se estrutura de modo a subordinar a quase totalidade dos órgãos estatais ou paraestatais responsáveis pela regulação da produção e do comércio /.../ Sem dúvida, através da CME e em face da situação criada pela Guerra, procedeu-se à até então mais exorbitante concentração de poder em mão do Estado, alargando-se em muito a sua ação intervencionista".⁽⁷²⁾

É fácil perceber que um dos aspectos básicos dessa agilização da intervenção estatal reside exatamente na utilização do que se poderia chamar, como Lafer (1975), de administração paralela, entidades criadas ao largo do corpo burocrático do AE central, capazes de responder com rapidez e eficiência às exigências de uma situação de exceção.

No período da Guerra são criadas diversas autarquias reguladoras:

- Comissão da Marinha Mercante (1942)
- Comissão Executiva das Frutas (1942)
- Comissão Executiva de Produtos da Mandioca (1942)
- Comissão Executiva do Leite (1942)
- Comissão Executiva da Pesca (1942)

Essas entidades, embora efêmeras (desaparecem, em sua maioria, logo após o fim da Guerra) criam e reafirmam o precedente do uso de formas autonomizadas para maior agilidade reguladora. As únicas entidades que sobrevivem são as da pesca e Marinha Mercante. A CEP é substituída em 1945 pela Caixa de Crédito da Pesca, e em 1962 passa a se chamar Superintendência para o Desenvolvimento

da Pesca, nome com o qual persiste até hoje, sempre sob forma autárquica.

Outro conjunto de entidades é criado no contexto das dificuldades ligadas ao setor externo. Somam-se, nesse período, aos já existentes:

- Instituto Nacional do Mate (1938)
- Instituto Nacional do Sal (1940)
- Instituto Nacional do Pinho (1941)

Essas entidades foram criadas inicialmente como órgãos corporativos⁽⁷³⁾ congregando produtores das respectivas áreas. No prazo de um ou dois anos depois são transformadas em entidades autárquicas. Todas elas são organismos de regulação stricto sensu, criadas para regular relações de concorrência e dar fomento a setores específicos. Em geral não implicam drenagem de recursos fiscais, apoiando-se exclusivamente em contribuições parafiscais.

A intervenção praticada era bastante ampla. Envolveria regulação total do mercado, desde estabelecimento de cotas até formação de preços, padronização de produto e controle do sistema de transportes.

Ainda no contexto da Guerra surge uma entidade típica de intervenção reguladora. Criada no âmbito do Ministério da Guerra, a Comissão de Abastecimento e Preços persiste no âmbito da Administração Direta até 1962. Em 1952 passa a Comissão Federal de Abastecimento e Preços, e, em 1962, chega finalmente à forma autárquica sob a sigla SUNAB - Superintendência Nacional de Abastecimento.

Já na década dos 50, no contexto do esforço de atuação estatal consubstanciada no plano de metas, criam-se outras duas entidades regulatórias dedicadas à área energética. Em 1962 é transformada em autarquia uma entidade criada em 1956 como órgão da Administração Direta: a Comissão Executiva do Carvão Nacional. Da mesma forma, cria-se em 1956 o Conselho Nacional de Energia Nu-

clear, transformado em autarquia em 1962.

Ao longo dos anos 60 e 70, poucas entidades reguladoras "puras" — no conceito definido pelo Capítulo 1 — foram criadas. Pelo Quadro 2.4 do Capítulo 2 pode-se constatar que, em 1980, as entidades existentes nesta categoria são, em sua maioria, órgãos de pequeno significado, com a possível exceção da SEI e da CVM, pelo seu papel ativo na gestão de setores econômicos específicos.

A comparação dos Quadros 2.4 e 2.6, do Capítulo 2, chama a atenção para o fato de que, em 1980, enquanto as entidades classificadas como regulatórias alocativas são em grande número, o plantel daquelas de regulação "pura" é pequeno. Constata-se, também, que muitas das entidades que, quando criadas, eram restritas à regulação "pura", em 1980 aparecem classificadas como alocativas (exemplo: IAA, IBC). O que parece ter ocorrido é que, no período 1930/50, o Estado tende a criar entidades de regulação "pura". Muitas delas, como vimos, desaparecem já nos anos 50. À medida que se fortalece fiscal e financeiramente o Estado, muitas das autarquias remanescentes passam progressivamente a exercer funções alocativas, em geral como consequência das exigências de canalização de recursos fiscais "exógenos" para suporte à inversão, regulação de estoques e fluxos de exportação.

É notável que, do bloco de autarquias reguladoras criadas antes de 1950, no campo econômico, subsistam apenas quatro (IAA, IBC, SUNAMAM e SUDEPE), sendo as demais extintas ao longo dos anos 50 e 60, e que todas essas quatro exerçam hoje funções tipicamente alocativas, usando fluxos fiscais livres ou vinculados.

Como vimos, são poucas as entidades estritamente regulatórias (isto é, normativas) criadas a partir dos anos 50. Uma hipótese, cuja verificação exigiria uma investigação detalhada da evolução da Administração Direta, é que após o "surto" gerado pelas condições de guerra, as atividades de regulação "pura" tenham voltado a se desenvolver no âmbito da Administração Direta, e o uso das formas descentralizadas tenha ficado restrito às ativida-

des alocativas. Ela seria coerente com o número restrito, existente em 1980, de segmentos autonomizados dedicados à regulação "pura", assim como com a persistência de autarquias criadas nas décadas dos 30 e 40, que são convertidas para atividades regulatórias alocativas. Outra possível explicação para o fato é que as funções regulatórias "puras", isto é, normativas, tendam a ser absorvidas pelas entidades alocativas, dado o caráter abrangente que, como veremos, as caracteriza.

- A Regulação Alocativa - Período pós-50

De uma forma orientativa, podemos situar no início dos anos 50 a emergência do novo padrão de atuação reguladora. Descreveremos aqui suas duas manifestações mais típicas, embora esse padrão tenha passado a caracterizar quase toda a regulação estatal da economia.

- Entidades de Desenvolvimento Regional

A alocação de recursos para desenvolvimento regional foi realizada, até a década dos 50, pela Administração Direta. As entidades dedicadas a essa função surgem em geral como departamentos ministeriais, controlados seja pelo então existente MVOP, seja diretamente pela Presidência da República.

É de se notar que não existia, na época, um ministério exclusivamente dedicado a essa atividade. Esse ministério, o do Interior, só viria a ser criado pelo DL 200, no bojo da Reforma Administrativa de 1967. Conseqüentemente essas atividades foram progressivamente criadas e subordinadas diretamente à Presidência da República, agrupadas sob um órgão intitulado Coordenação dos Organismos Regionais. Essa forma embrionária do futuro ministério do Interior foi uma das facetas do chamado "congestionamento da Presidência da República", a que já nos referimos acima.

As formas pioneiras de atuação estatal neste setor foram o DNOS e DNOCS. Criada antes de 1930, existia na Administração Direta a Diretoria de Saneamento da Baixada Fluminense, ligada ao MVOP. Em 1940 ela é transformada no DNOS, permanecendo ainda na Administração Direta. Em 1962 passa a Autarquia, e assim persiste até hoje.

O DNOCS surgiu em decorrência de dispositivo, incluído na Constituição de 1946 (art. 177), que instituía um plano sistemático de defesa contra os efeitos das secas. Cria-se então a Inspeção Federal de Obras contra as Secas, como departamento do MVOP, transformada em autarquia – Departamento Nacional de Obras contra as Secas – em 1963. Durante longo período, essas entidades foram os principais responsáveis pelas obras de construção pesada do Governo Federal, particularmente na construção de estradas, barragens e saneamento urbano. Dada a inexistência, nesta época, de empresas privadas atuando neste setor, o Estado fazia as vezes de demandante e construtor, respondendo pela execução das obras com equipamento e pessoal próprio.⁽⁷⁴⁾ Posteriormente, quando surgem as grandes empresas privadas de construção pesada, o Estado recua para a função de demandante-alocador de receita fiscal, e portanto essencialmente regulatório – alocativo.

A década dos 50 assiste à multiplicação de entidades dedicadas ao desenvolvimento regional. (Tudo indica que a primeira terá sido a Fundação Brasil Central, criada ainda em 1943, dedicada às regiões do Araguaia e Tocantins). O movimento inicia-se em 1948, com a criação da Comissão do Vale do São Francisco, destinada a atender exigência constitucional de um plano de aproveitamento do vale.⁽⁷⁵⁾ A entidade viria posteriormente a ser transformada em empresa pública.

Em 1953, processo semelhante, orientado para o desenvolvimento da região amazônica, resulta na criação da SPVEA, que viria posteriormente a se transformar em autarquia (1966), intitulando-se SUDAM.⁽⁷⁶⁾

Em 1956, assume forma autárquica a iniciativa incipiente, localizada ainda na Administração Direta, de prover incentivo à industrialização do Nordeste. A Comissão de Investimento no Nordeste, criada em 54 no âmbito do MVOP, é transformada em Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste, o qual, em 1959, passa a ser a SUDENE, entidade autônoma subordinada à PR. É curioso o fato de que somente em 1963 a SUDENE passa a ser considerada oficialmente uma autarquia, para o que foi necessário um parecer do Procurador Geral da República.⁽⁷⁷⁾

Ainda na década dos 50, o Governo Federal cria entidades dedicadas à questão da reforma agrária, mantidas ainda no âmbito da Administração Direta, no Ministério da Agricultura. Em 1964, as diversas entidades existentes são unificadas no IBRA, que fica diretamente subordinado à Presidência da República. Paralelamente, cria-se no Ministério da Agricultura uma autarquia dedicada às atividades de extensão rural e cooperativismo, o Instituto Nacional de Desenvolvimento Agrário. Em 1970, essas duas autarquias são unificadas dando origem ao INCRA, sendo que as funções de extensão rural geram uma nova entidade, já sob forma empresarial, a EMBRATER.

No período mais recente, a atividade de desenvolvimento regional do Governo Federal foi bastante expandida pela criação de diversas autarquias de âmbito regional:

- SUDECO (1967)
- SUDESUL (1967)
- SUFRAMA (1967)
- CODESAIMA (1974)
- COLONE (1972)
- CODARON (1972)

É de se notar que esta nova "geração" de autarquias não deriva, como foi o caso na maioria das outras, de departamentos ministeriais, mas nasceu já sob forma descentralizada.

- Entidades de Crédito e Financiamento

A presença no setor financeiro é uma das mais antigas manifestações de descentralização da prática estatal. Mesmo excluindo o Banco do Brasil, devido à especificidade das suas funções de autoridade monetária, encontramos ainda as Caixas Econômicas, criadas no início do século. As CEFs são, sem sombra de dúvida, as mais antigas formas autárquicas brasileiras. Não pudemos localizar qualquer indício que sugira o uso dessas instituições para funções regulatórias, nas primeiras décadas do século. Tudo indica que elas tenham sido geridas como entidades privadas nessa etapa, sem grande interferência do Governo Federal. Juntamente com as CAPs da Previdência Social, as CEFs são as únicas formas autárquicas não-deficitárias no período 1930/50, incluindo-se todas as autarquias produtivas do setor de infra-estrutura e transportes. (78)

As CEFs são unificadas, nos anos 60, e transformadas em empresas públicas (1969).

Depois de 1930, a primeira entidade criada no setor financeiro foi o IRB - Instituto de Resseguros do Brasil. O projeto inicial, apresentado em 1935, propunha a criação de um banco, na forma de sociedade anônima, para centralizar a função de resseguros. Seu capital seria formado a partir de contribuições compulsórias das empresas seguradoras operando no país. Em 1936, Agamenon Magalhães apresenta outro projeto, prevendo a criação de uma autarquia ao invés de empresa. Desenrola-se então, até 1939, amplo debate envolvendo basicamente o grau de atrelamento da instituição, a ser criada, à orientação do Governo. Os setores mais conservadores questionavam o monopólio e a excessiva subordinação à intervenção estatal. Em 1939 se define a questão, com a criação da entidade de natureza autárquica. Parece ter predominado a orientação implícita nos projetos patrocinados pelo Executivo, que era evitar excessiva autonomia da entidade, consequência inevitável da criação de sociedade por ações. Curioso e importante é notar que o capital necessário à implementação da entidade foi obtido integralmente a partir das empresas seguradoras privadas, não constando qualquer participação de

recursos públicos. Como já observamos antes, esta tende a ser a regra na criação de entidades reguladoras no período até 1950: a presença estatal é essencialmente normativa, arbitrando a organização de interesses e concedendo às entidades criadas o atributo essencial que as coloca acima das unidades autônomas de capital, ou seja, seu caráter público. Essa peculiar situação quanto ao financiamento do IRB terá provavelmente sido uma das principais causas do conflito em torno da natureza da entidade e sua autonomia. A entidade finalmente criada, embora não o tenha sido como empresa, era dotada de um grau elevado de autonomia, sendo inclusive isenta de inspeção do Departamento Nacional de Seguros Privados, órgão responsável pela fiscalização das empresas privadas.⁽⁷⁹⁾

A primeira entidade financeira criada mais explicitamente para uma função reguladora alocativa foi o Banco de Crédito da Borracha, em 1942, posteriormente transformado em Banco de Crédito da Amazônia (1950). Nessa época cria-se também a Caixa de Crédito Cooperativo, que posteriormente viria a se transformar no atual Banco Nacional de Crédito Cooperativo. O atual elenco de entidades financeiras federais dedicadas à alocação regional de recursos se completa com a criação do Banco do Nordeste, em 1951. Os Bancos da Amazônia e do Nordeste são conseqüências dos mecanismos de vinculação constitucional de recursos às respectivas regiões, e articulam-se às entidades de desenvolvimento regional que são criadas no mesmo período: SPVEA e SUDENE.

Os grandes eventos na criação de entidades alocativas no setor financeiro são, contudo, sem sombra de dúvida, o BNDE e o BNH, criados em 1952 e 1964 respectivamente. É sobejamente conhecida a importância assumida por essas duas entidades na alocação de recursos fiscais e fundos compulsórios. Por ora é importante apenas ressaltar que ambos foram criados como autarquias, sendo em 1971 transformados em empresas públicas.

Se considerarmos as Tabelas 2.4 e 2.6 do Capítulo 2, veremos que, dos 40 organismos classificados como entidades regulatórias, quase a metade (19) apresentam, em 1980, a forma empresarial. Destas, as mais antigas são, em geral, derivadas de formas autárqui-

cas: é o caso, por exemplo, do setor financeiro. Uma destas empresas — a CODEVASF — percorre a trajetória completa que leva da Administração Direta à forma empresarial, passando pela forma autárquica. As "empresas" regulatórias mais modernas, como a FINEP, EBTU, EMBRAFILME, DIGIBRÁS, EMBRATUR, já nascem sob esta forma, caracterizando a tendência atual de plasmar as entidades descentralizadas já diretamente na forma empresarial.

3.3.1.5 - Regulação Interna e Planejamento

O período compreendido entre a década dos 30 e a dos 50 assiste a intensa atividade descentralizadora do Governo, inicialmente voltada para a intervenção em setores específicos, depois expandida através de entidades de maior abrangência. Por outro lado, é fato assente que, pelo menos até o Plano de Metas, inexistiu qualquer tentativa globalizante de planejamento econômico na economia brasileira. Algumas tentativas foram feitas, mas, como constata um estudioso da questão, Lessa (1975), " /.../ elas se limitaram a propostas (como o relatório Simonsen de 1944), diagnósticos (Missão Cooke, Abbink e CMBU), esforços para racionalização do processo orçamentário (Plano Salte) ou medidas setoriais específicas (petróleo)"⁽⁸⁰⁾ Tudo indica que os governos do período 1930/50 exercem uma atividade reguladora altamente concentrada na Presidência da República e seu sistema informal de assessorias econômicas, e ao mesmo tempo criando entidades setoriais que, para contarem com a necessária eficiência e agilidade, eram atribuídas de autonomia concedida pela forma autárquica. O fenômeno aparentemente paradoxal que ocorre a partir de 1930 é que a centralização das decisões, ou seja, um grau mais elevado de interferência estatal na economia e o conseqüente fortalecimento do Estado Nacional, não é compatível com o atraso e o emperramento da máquina burocrática deste mesmo Estado.

A modernização do AE é questão recorrentemente colocada a partir de 1930. Uma das formas buscadas para romper o círculo vicioso da ineficiência foi o sistema de mérito, implantado nos anos 30 pelo DASP. De forma geral, a estrutura se revelou impermeável

a essa iniciativa. Em 1958, conforme constata Lafer, apenas 12% do funcionalismo federal teria ingressado pelo sistema de mérito.⁽⁸¹⁾ Aparentemente tal medida teria resultado apenas em lançar as sementes da progressiva polarização da Administração Pública em um componente "moderno", composto pelo pessoal selecionado por concurso e o componente tradicional, preenchido segundo a política de clientela. Supomos que investigação cuidadosa mostrará a importância desta polarização não só na constituição da tecnocracia brasileira mas também, como veremos à frente, no incentivo ao próprio movimento de descentralização.

Neste contexto, o núcleo de poder do AE, para viabilizar sua atividade intervencionista, é forçado a "pular o obstáculo" representado pela própria máquina estatal centralizada, e criar formas ágeis de atuação à sua margem. Seria correto afirmar que os governos Vargas — desconsiderando-se o breve intervalo de 1946/50 —, ainda que exercendo forte atividade regulatória, fizeram-no de forma segmentada e setorial, sem buscar a criação de qualquer organismo mais abrangente de planejamento. É evidente que o contexto marcadamente conservador que ainda persistia na época não facilitava a tarefa.⁽⁸²⁾ Diante da necessidade de agilizar o instrumental regulador, e tendo que contornar a burocracia, a linha de menor resistência passa a ser a criação de formas autonomizadas, sem erigir, em paralelo, um equipamento regulatório interno ao próprio AE capaz de integrar a estrutura crescentemente complexa.

A tendência à adoção consciente de uma linha de menor resistência para a instrumentalização da ação regulatória encontra momento ímpar no Plano de Metas. Carlos Lessa (1975) apreende com precisão o problema efetivamente novo que se coloca para o Estado brasileiro na empreitada de viabilizar um grande bloco integrado de inversões, tal como então se propunha:

"/.../ a montagem de tais atividades, além de exigir precisão no projetamento e pesquisa, demanda uma ampla flexibilidade administrativa para a contestação de pessoal e obras, coleta de recursos, obtenção de financiamentos externos etc.

O velho sistema administrativo brasileiro, herdado do Estado liberal, rígido, anguloso e inflado de preconceitos, não apresentava a necessária plasticidade em face da exigência de novos comportamentos. Assim, ou se superava seu caráter antiquado, ou ter-se-ia que implantar lateralmente um novo esquema operacional de unidades administrativas".⁽⁸³⁾

Esta superação, ainda que recorrentemente intentado ao longo de todo o período, jamais foi atingida. Lessa (1975) constata que a consecução das metas atribuídas, pelo Plano, ao setor público, esteve essencialmente apoiada no uso das formas empresariais e autárquicas.

"Quaisquer que sejam as opiniões sobre a matéria, é fora de dúvida ter constituído a combinação de fundos financeiros mais empresas e autarquias governamentais o suporte instrumental do Plano de Metas naqueles objetivos setoriais de direta responsabilidade do setor público".⁽⁸⁴⁾

Estas metas envolviam, basicamente, atividades produtivas, inversões pesadas nos setores estratégicos de infra-estrutura e transportes. Para isso, o Governo dispõe já de toda uma coleção de entidades: as empresas principais já criadas (CSN, Petrobrás, CNA) o DNER e o sistema ferroviário.⁽⁸⁵⁾

Por outro lado, as metas atribuídas ao setor privado implicavam como condição a atividade estritamente reguladora do AE, no sentido de conduzir o investimento privado para os setores escolhidos. Coloca-se aí, na época, um dilema para o núcleo de poder do Estado: que caminho adotar para obter um instrumental regulatório adequado? Pouco antes do início de Plano de Metas, Vargas tinha orientado o primeiro grande esforço no sentido de uma ampla reforma administrativa, a qual, em sua maior parte, ficou apenas na emissão de estudos e relatórios e em alterações cosméticas.⁽⁸⁶⁾ A Comissão

encarregada destes estudos apresentou a Kubitschek, em 1956, duas opções de encaminhamento para a criação de um aparato institucional que fornecesse a sustentação do Plano. Uma "/.../ propunha prosseguir nas tentativas iniciais em 1953, de uma reforma total da administração, e outra, simbolizada pela criação do Grupo Executivo da Indústria Automobilística - GEIA que propunha implicitamente a criação de órgãos paralelos à administração normal, que seriam os encarregados da administração do plano".⁽⁸⁷⁾ A opção de Kubitschek, como é amplamente sabido, foi pelo que Lafer (1975) denominou "administração paralela", composta por alguns órgãos existentes e outros novos, "para os quais se drenou a competência disponível no serviço público".⁽⁸⁸⁾

O aspecto para nós, relevante, desta opção, reside na sua informalidade. Ao invés de criar entidades formalizadas, juridicamente enquadradas, faz-se uso do BNDE e da SUMOC como "supervisores", e cria-se uma coleção de "Grupos" executivos, entidades híbridas compostas de funcionários do Governo e representantes do setor privado.⁽⁸⁹⁾ Explica-se por aí que o período do Plano de Metas não assista à emergência de muitas entidades regulatórias ao nível federal. Como vimos, elas surgem exatamente nas funções que não são privilegiadas pelo próprio plano, como no caso dos diversos interesses que se abrigam sob as políticas de desenvolvimento regional.

Como reconhecem Lessa (1975) e Lafer (1975), o que se poderia entender como agentes dinâmicos do planejamento estatal nos anos 50 seriam o BNDE e a SUMOC. Parece claro, porém, que, pela própria natureza das atividades exercidas por esses dois superorganismos, é limitada sua possibilidade de uma atuação nos moldes de um efetivo planejamento crítico e realimentador. Não sendo agências de planejamento, mas veiculadores passivos das facilidades que tornam viável a inversão a ser realizada pelos agentes ativos do desenvolvimento, o planejamento efetivo é, na realidade, deslocado para o âmbito dos agentes, que, a partir dele, recorrem às entidades viabilizadoras. Criam-se, assim, as condições que conduzem a que as entidades estatais em geral (empresas, autarquias) se aperfeiçoem nas atividades de planejamento setorial, dispensando, em grande medida, a órbita central do Estado de executá-las. A isto se deve, a nosso

ver, o fato de que, a partir do Plano de Metas, os grandes blocos de atuação estatal apresentem elevada autonomia não sã no planejamento e orientação de suas inversões, mas também nas decisões estratégicas mais gerais (diversificação, verticalização etc.).

A contrapartida deste fenômeno é a restituição do planejamento central a um escopo estritamente indicativo, como tem ocorrido nas últimas décadas. O pessoal técnico habilitado para a realização dos planos se encontra disperso pelas entidades descentralizadas. Assim, os planos tendem a ser a consolidação e harmonização de planos setoriais elaborados autonomamente nos grandes blocos estatais. Depois do Plano de Metas, apenas o II PND 1974/76 pode ser tomado como uma proposição de efetiva geração de um bloco orientado de inversão,⁽⁹⁰⁾ que envolve diretamente o AE como agente produtivo e regulador. Como experiência de planejamento, ele representa o ponto culminante desta tendência que vimos apontando. O planejamento é orientativo, apóia-se fundamentalmente no papel ativo das entidades descentralizadas do AE. Já agora o Plano conduz explicitamente as empresas e autarquias estatais à linha de frente, e se apóia na sua capacidade setorial de planejamento.⁽⁹¹⁾

É de se ressaltar que, de todas as propostas até hoje elaboradas para a montagem de um sistema integrado de planejamento governamental, somente uma vez se intentou criar efetivamente um mecanismo centralizado de acompanhamento e realimentação crítica ao longo da execução do Plano. Esta tentativa está contida na proposta elaborada por Celso Furtado e incluída nos estudos para a Reforma Administrativa, em 1963. A proposta acabou sendo afastada.⁽⁹²⁾

3.3.2 - Atividades de Produção de Bens e Serviços

Ao longo do período 1930/80 o AE brasileiro acumulou um amplo plantel de entidades dedicadas a atividades essencialmente produtivas. São freqüentes as interpretações que apresentam este processo de forma simplista, como se o Estado fosse, etapa a etapa, meramente criando empresas à medida que se colocavam as demandas no

sentido de complementar a iniciativa privada e garantir infra-estrutura social e econômica. É evidentemente inviável reconstituir criticamente, neste trabalho, a evolução de todos os grandes blocos descentralizados do AE brasileiro. Para muitos deles, está ainda por ser realizada uma recuperação sistemática mínima no plano empírico. É o caso da siderurgia nas décadas dos 50 e 60, das telecomunicações e da petroquímica. Menor ainda é a disponibilidade de informações no que se refere aos menores blocos, raramente objeto de pesquisas e teses acadêmicas. Assim sendo, nosso escopo neste item será bastante limitado. Procuraremos reconstituir os traços mais gerais da interação entre Estado e capital na ocupação das áreas estatizadas, visando ampliar as referências empíricas que possam ilustrar as proposições que apresentamos em outros níveis de análise, nos Capítulos 1 e 2. O que se segue não tem, portanto, a menor pretensão de ser uma história da expansão descentralizadora do AE brasileiro, que está por ser escrita. O ponto a ser explorado é que a progressiva penetração do Estado nas atividades produtivas sempre se deu através de um delicado jogo de interação onde a efetiva incorporação da atividade ao corpo do AE é quase sempre antecedida de tentativas de apoio estatal à sua implementação pelo setor privado, ou então decorre de um conflituoso processo de cerceamento e interferência do Estado na atividade privada, decorrente de restrições tarifárias, reflexos de políticas nacionalistas etc. A consideração destes aspectos é relevante para explicar, por exemplo, o fato de que grande parte das áreas produtivas atualmente ocupada pelo Estado foram, de alguma forma, herdadas do setor privado. Nestas, o Estado acabou por eliminar ou absorver as unidades de capital preexistentes, na maioria dos casos administrando a implantação de alguma forma de divisão de trabalho intra-setorial com o capital. Mesmo nas atividades produtivas onde o Estado foi o ocupante original do setor, também se evoluiu posteriormente para o estabelecimento desta divisão de trabalho. Note-se que esta interação não envolve necessariamente uma relação competitiva, onde o Estado se apresenta no primeiro momento como produtor diante das unidades autônomas de capital. Em muitos casos (diria até, na maioria deles) a presença produtiva do Estado é antecedida da sua presença reguladora. Muitos setores produtivos absorvidos pelo AE o foram, como iremos ver, em resultado não de uma intencional e previamente planejada ocupação estatal, mas como decorrência e continuidade das ativi-

dades regulatórias orientadas para condicionar e/ou incentivar o capital.

A produção de bens e serviços pelo Estado, conforme vista pelo esquema analítico do Capítulo 1, compõe-se de formas tipicamente públicas de produção – aquelas em fluxo aberto – e as formas "capitalísticas", apoiadas na existência do preço.

3.3.2.1 - Produção em Fluxo Aberto de Gasto

Incluem-se aqui as atividades de produção dos bens e serviços fornecidos gratuitamente pelo Estado, e financiadas essencialmente com recursos fiscais. Encontramos aí, basicamente:

- 19) As atividades de caráter social do Estado, que são produtivas mas distribuídas de forte componente regulatório, envolvendo portanto uma ação essencialmente redistributiva. Incluem-se atividades no setor educacional, saúde pública, pesquisa científica e algumas funções técnicas especializadas, como estatística, contabilidade nacional etc.
- 29) As formas peculiares de gasto em fluxo aberto que envolvem associação simbiótica entre Estado e capital. No caso brasileiro, as manifestações básicas são a medicina previdenciária e a construção pesada.

= A Produção Estatal em Fluxo Aberto

As atividades sociais do AE tendem a apresentar uma reduzida participação de formas descentralizadas, com a notável exceção da área da educação. Desde muito cedo já se delineara o primeiro grande traço da divisão de trabalho no setor, aquela entre Governo Federal e estados mais municípios, cabendo à órbita federal responder pelo ensino universitário. As escolas de nível superior evo-

luíram, ao longo do século, de uma nítida inserção no âmbito da Administração Direta para uma progressiva descentralização que se vai definindo juridicamente ao longo, principalmente, das décadas dos 50 e 60. Este movimento foi lento, em geral operado através da unificação de faculdades isoladas em universidades, que eram criadas já como autarquias, e fortemente concentrado no período 1955/70. Em 1958, constavam dos registros oficiais quatro universidades autárquicas.⁽⁹³⁾ Em 1964, eram já 21 universidades e duas escolas isoladas.⁽⁹⁴⁾ No período 1955/70 foram autarquizadas todas as instituições de ensino em mãos do Governo Federal, mesmo as escolas técnicas de 2º Grau, muitas delas criadas no início do século.

Recentemente, a partir dos anos 70, a expansão do sistema universitário estatal deixou de utilizar a forma autárquica – figura jurídica de direito público – e passou a utilizar a forma fundação – figura de direito privado. Tal opção se deve basicamente à maior flexibilidade de que a entidade passa a dispor no que tange à remuneração de empregados e à obtenção de recursos que não de origem fiscal. Em 1980, das 34 universidades federais, 19 são autárquicas e 15 já se apresentam sob a forma jurídica de fundação. Estas últimas tendem a constituir o setor "moderno" do Sistema Federal de Ensino, sendo bastante significativo o diferencial positivo no nível de remuneração dos docentes, se comparado com as universidades autárquicas.

O ensino universitário brasileiro apresenta um primeiro exemplo do estabelecimento de certo equilíbrio entre Estado e iniciativa privada. Ao invés da universalização do ensino estatizado, a opção feita foi pela limitação da participação estatal ao âmbito do ensino de elite e das atividades de pesquisa científica e tecnológica, abrindo-se ao capital a ocupação extensiva do mercado de ensino.

No setor de saúde, a forma básica de dispêndio em fluxo aberto é a medicina previdenciária, que, em nossa classificação, fica enquadrada na categoria de produção "associada", e que anali-

saremos mais à frente.

As demais atividades no setor saúde tendem a se manter ao nível da Administração Direta, tendo sido o Ministério da Saúde um exemplo dessa concentração de atividades sem uso de formas autonomizadas. A partir dos anos 60, porém, mesmo nesta área elas surgem e tendem a retirar da Administração Direta algumas funções importantes do setor. Destacam-se aí a Fundação Serviço de Saúde Pública - FSESP e a Superintendência de Campanhas da Saúde Pública-SUCAM que, juntas, congregam 33 000 funcionários em 1980. Se reunirmos a estas, outras duas entidades, o Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição-INAN e a Fundação Oswaldo Cruz-FIOCRUZ - estaremos abrangendo, com as quatro entidades, uma parcela expressiva dos recursos dispendidos na área de saúde do Governo Federal.

Deve-se registrar, finalmente, um terceiro setor onde a descentralização, embora não se torne a forma dominante de organização da prática estatal, assumiu importância pelo porte das entidades criadas: a agricultura. Tardiamente, já na década dos 70, foram descentralizadas as atividades de pesquisa agropecuária e extensão rural, com a criação da EMBRAPA e EMBRATER, ambas empresas públicas, respectivamente em 1972 e 1974. A extensão rural, que tinha sido realizada por formas autárquicas na década dos 50 (veja-se acima, pág. 286) voltara ao controle da Administração Direta nos anos 60.

É importante ressaltar que, neste caso, a descentralização se dá diretamente para a forma empresarial, sem passar por formas autárquicas.

A forma empresarial, aí, representa apenas o capeamento de entidades tipicamente "públicas", (no sentido de dependerem estritamente de recursos fiscais exógenos à sua própria atividade) com a moldura jurídica que maximiza sua autonomia.

- Produção "Associada" em Fluxo Aberto

A forma "par excellence" de produção associada no moderno capitalismo de Estado – o complexo espacial-militar – não ocorre no caso brasileiro. Os únicos setores onde podemos constatar esse tipo particular de articulação simbiótica entre entidades estatais e unidades autônomas de capital são a construção pesada, no caso específico da construção rodoviária, e o atendimento médico previdenciário.

- Medicina Previdenciária e Gasto Regulatório Estatal

Até a década dos 50, os diversos institutos de previdência executavam a assistência médica em instalações próprias. Embora não se possa cogitar, neste período, de uma política estatal para o setor – o sistema se expandia anarquicamente, através de CAPs e institutos autônomos perante o Estado e desvinculados entre si –, havia claramente, neste período, o esboço de medidas orientadas para uma medicina previdenciária estatizada. Exemplo disto é a criação do Serviço de Assistência Médica de Urgência-SAMDU, primeira entidade de assistência médica geral, isto é, não restrita a uma dada categoria profissional. Essa entidade envolvia a integração dos serviços dos diversos institutos na área médica, e, tanto quanto o já referido SAPS, representava o primeiro passo no sentido de uma solução exclusivamente estatal para o problema da unificação da Previdência Social. Neste período, o sistema previdenciário chegou a dispor de amplas instalações hospitalares.

A partir dos anos 50, inicia-se a inflexão no sentido de, por um lado (devido inclusive à crise dos institutos previdenciários) restringir sua inversão em instalações hospitalares e, por outro, abrir legalmente a possibilidade de contratação de serviços médicos e hospitalares ao setor privado, então já em pleno desenvolvimento.

Os aspectos fundamentais deste processo de geração da articulação simbiótica foram apreendidos, de forma definitiva, por Braga (1978).⁽⁹⁵⁾

"Uma espécie de 'financiamento ao consumo' tem sido a principal função do Estado, através do INPS, no 'Setor Saúde'. Sustenta assim um dos componentes básicos do consumo dos assalariados, em especial daqueles que se situam em níveis inferiores da escala salarial, a maioria no caso brasileiro. Mas, principalmente, do ponto de vista econômico, sustenta uma demanda que está relacionada a uma área de acumulação de capital formada pela rede privada prestadora de serviços médicos, e pela indústria farmacêutica e de equipamentos médicos.

Quando se verificou o primeiro 'boom' de assistência médica previdenciária, em meio à crise de fins dos 50 e 1964, já estava evidenciada a incapacidade da rede própria de serviços em atender à crescente demanda por atenção à saúde.

Com a unificação dos institutos, no INPS, tampouco se consolidou uma política de expansão da rede estatal previdenciária de modo que estava aberto o espaço para o desenvolvimento do capital privado, no setor, que em realidade já na primeira metade da década dos 60 era significativo."⁽⁹⁶⁾

A privatização da assistência médica se deu de forma acelerada a partir deste período. Em meados dos 70, as despesas do INPS com serviços não-próprios já atingia cerca de 75% da despesa total.⁽⁹⁷⁾ Até esta época, a articulação Estado-capital se dava estritamente através do papel de demandante por este realizado. A partir de 1975, através da criação do Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social-FAS, gerido pela CEF, o Governo passa a dedicar recursos fiscais vinculados ao financiamento da inversão privada no sistema hospitalar.⁽⁹⁸⁾ Braga constata que:

"o FAS funciona como órgão financeiro potencializador do gasto relativo à assistência médico-hospitalar. Como a maioria de seus financiamentos, como vimos, destina-se ao segmento privado da

rede de serviços, pode-se afirmar mais ainda: o FAS atrela-se ao caráter capitalista de medicina previdenciária dominante no 'Setor Saúde' ou seja, as empresas de serviços médicos financiadas pelo FAS – clínicas e hospitais – para serem rentáveis têm de atrelar-se à demanda gerada via INPS. Quer dizer, necessitam de que o INPS financie os seus consumidores, pois do contrário seus custos não permitirão uma margem de lucro adequada, não poderão enfrentar sequer os financiamentos obtidos na CEF."⁽⁹⁹⁾

Estas considerações enfatizam o aspecto essencial da produção "associada": o Estado propicia, pela manutenção de fluxos privilegiados de dispêndio (no caso, o atendimento médico a uma parcela crescente da população) a emergência e a sedimentação de um complexo privado de empresas que, a partir de um certo ponto, atinge uma tal dimensão e configuração de distribuição espacial, níveis de produtividade e padrão de serviço que só se sustentam se for sustentado o próprio caráter estatal do dispêndio. Não é concebível a reversão deste complexo hospitalar ao atendimento privado comum, assim como não é possível ao Estado prescindir dos seus serviços, já que a sua substituição por produção estatal direta demandaria um longo período de transição e níveis de investimento elevados. Desta forma, interrompeu-se precocemente a constituição de um setor produtivo estatal em fluxo aberto de gasto, na medicina previdenciária brasileira. Restaram apenas algumas poucas unidades hospitalares ou similares em mãos do Ministério da Previdência Social, que representa hoje parcela residual do volume de serviços propiciados pela medicina previdenciária em seu conjunto.

- A Construção Pesada - O DNER

Outro setor produtivo nitidamente montado numa articulação simbiótica Estado X capital é representado, na história brasileira do período, pelo complexo da construção rodoviária, articulando entidades estatais – o DNER e DERS estaduais – às grandes empreiteiras de construção pesada. Essa evolução foi cuidadosamente mapeada por Almeida e Ferraz (1983).⁽¹⁰⁰⁾ Nas primeiras décadas do século,

as atividades de construção pesada realizadas pelo setor público (rodovias, barragens e obras urbanas) eram realizadas pelos próprios departamentos estatais responsáveis, com pessoal e equipamento próprio. Até, pelo menos, final da II Grande Guerra, a descontinuidade e a dispersão das obras, e a própria presença do Estado como produtor, não favoreciam a emergência de grandes empresas privadas.

O DNER fora criado em 1937, como departamento da Administração Direta, no bojo das pressões crescentes em prol de uma política rodoviária financeiramente bem-sustentada. No entanto, somente em 1945 se dá a efetiva organização do setor de construção rodoviária, com a Lei Joppert (Decreto Lei nº 8.464), que transforma o DNER em autarquia e obriga à criação de DERs – também autárquicos – nos estados, subordinando-os, no que tange aos programas locais de dispêndio, ao DNER, e vinculando ao setor recursos do I.U.C.L.G. Este mecanismo, integrando entidades setoriais autônomas e fluxos vinculados de recursos, complementado por dotações orçamentárias, propiciou o "boom" de construção rodoviária ocorrido na década seguinte ao fim da Guerra.

Até o fim dos anos 40 o DNER continua sendo, ele próprio, um grande construtor, mas já surgem inúmeras pequenas empreiteiras trabalhando de forma complementar.⁽¹⁰¹⁾ A partir do Plano de Metas, passa a ser uma orientação da política estatal no setor a transferência das atividades produtivas para o setor privado, e uma concomitante centralização de capital no setor.

"Em primeiro lugar há neste período o aprofundamento da tendência à passagem para a iniciativa privada das atividades de construção direta das estradas de rodagem do Plano, e simultaneamente uma política deliberada de fortalecimento das empresas selecionadas como construtoras. Há indicações de que a partir destas duas práticas, algumas empreiteiras brasileiras conseguiram com o programa rodoviário de J. K. se solidificar e avançar no sentido de se tornar grande empresa."⁽¹⁰²⁾

Depoimentos colhidos por Almeida e Ferraz atestam que teria ocorrido efetivamente a execução de uma "/.../ política intencional de oligopolização do setor de construção o que, pelas evidências, teria sido estimulado diretamente pelo Estado, com o objetivo de regular a concorrência e garantir, mediante uma divisão 'racional' do mercado, a execução das obras."⁽¹⁰³⁾ Esse processo de crescente especialização de funções na interação Estado e Capital se acentua à medida que outras frentes de inversão estatal, notadamente no setor de energia elétrica, passam a compor uma demanda mais estável e contínua para a construção pesada, propiciando a emergência de unidades especializadas de capital de grande porte. Não dispomos de informações detalhadas sobre a evolução do processo, mas o DNER evoluiu para o abandono completo da atividade produtiva, passando a realizá-las, inclusive na parte de conservação de estradas, pela contratação de empreiteiras. Também neste caso, todas as evidências apontam para a conclusão de que se constitui um amplo processo de acumulação de capital, através de grandes unidades altamente especializadas, cuja sustentação dinâmica depende exclusivamente do dispêndio estatal. Qualquer retração mais forte dos fluxos de dispêndio oriundos da inversão pública conduzem à crise no setor, já que a inversão privada não gera demanda desta natureza nas dimensões requeridas para sustentar esses blocos de capital.

Se observarmos os três grandes blocos produtivos que compõem a produção estatal em fluxo aberto: educação, saúde previdenciária e construção pesada, verificamos a ocorrência de duas "soluções" distintas para o processo interativo capital X Estado. Num extremo, — a educação — o Estado mantém um expressivo nível de dispêndio, mas ajustando-se a uma convivência pacífica com os blocos de capital que se acumula pelo atendimento ao crescimento do mercado de ensino. Neste caso há o acoplamento dos dois componentes, sem, contudo, que a inversão privada passe a depender do dispêndio estatal. Ela se autofinancia, uma vez criados preços adequados para a sua produção. Nos outros casos, o Estado abre mão de sua posição inicial como produtor, e, ao invés de evoluir para a plena ocupação do setor, recolhe-se a uma função de mero veiculador de recursos fiscais, tornando-se sustentáculo de um amplo circuito de valorização do capital.

3.3.2.2 - A Produção em Circuito Fechado

A penetração do Estado brasileiro na esfera da produção tipicamente capitalista, isto é, onde se forma um preço capitalista para o produto, se dá essencialmente pela absorção de áreas decedentes da inversão capitalista, herdadas da Primeira República.

Essa primeira etapa, muito nítida, constitui-se pela absorção estatal das áreas de infra-estrutura de transportes. Antes da criação do "bloco originário" das grandes empresas estatais, nos anos 40 e 50, a presença estatal na área produtiva de circuito fechado limitava-se aos setores de transportes ferroviário, hidroviário e ao setor portuário.

- Infra-estrutura Portuária

Em 1936 é criada uma administração autônoma para o Porto do Rio de Janeiro, que assume forma autárquica. Esta seria a entidade pioneira de um grande complexo que, 40 anos depois, constituiria a PORTOBRÁS, unificando 10 companhias portuárias do país. Em 1967, a autarquia APRJ passa a empresa pública, sob o nome de Companhia Docas do Rio de Janeiro.

Na década dos 30 existia o Departamento Nacional de Portos e Navegação-DNPN, então órgão do MVOP. Em 1943 passou a chamar-se Departamento Nacional de Portos, Rios e Canais, e, em 1963, é transformado em entidade autárquica, sob o nome Departamento Nacional de Portos e Vias Navegáveis-DNPVN. Esta entidade respondia por todas as atividades da União no que se refere à fiscalização, planejamento de obras e serviços nos portos nacionais.

Ao longo das décadas dos 40 a 60 o sistema portuário evoluiu através da criação de empresas estatais, em alguns portos, empresas privadas em outros, vindo a criar uma elevada complexidade administrativa, devido a essa heterogeneidade. Em 1975, incluído o

setor no rol das preocupações básicas do II PND, a vasta parafernália de empresas que atravancava o setor portuário foi unificada e homogeneizada sob a forma de empresa pública, constituindo-se a PORTOBRÁS, empresa "holding" do Grupo. Esse foi o setor de infraestrutura onde, apesar da presença do Estado ser bastante antiga, mais tardiamente se deu a completa absorção pelo Estado.

- Navegação

A entrada do Estado no setor de navegação se deu exclusivamente através da encampação de empresas privadas, nacionais ou estrangeiras. A principal delas foi o LLOYD BRASILEIRO, que era a maior empresa da Marinha Mercante Nacional. Fundado em 1890, a partir da fusão (forçada pelo Governo, que vinha concedendo subsídios) de quatro armadores, no período que vai até 1937 a empresa fica em mãos ora do Governo ora do setor privado, e acaba sendo definitivamente estatizado em 1937, quando é transformado em autarquia. Da mesma forma, foram incorporadas, em 1940, duas empresas estrangeiras, transformando-se em autarquia: o Serviço de Navegação da Amazônia e Administração do Porto do Pará-SNAAPP. No Sul, a partir da encampação de diversas pequenas empresas, cria-se o Serviço de Navegação da Bacia do Prata. Finalmente, a segunda maior empresa de navegação então existente, a companhia Lage & Irmãos, é incorporada à Administração Direta em 1942, e, em 1959, é transformada na Cia. Navegação Costeira, sob forma autárquica.

Destas, três empresas - Lloyd, SNBP e SNAAPP - acrescidas da Companhia de Navegação do São Francisco, criada em 1955, compõem hoje o plantel de empresas de navegação do Governo federal. Com exceção da Companhia de Navegação do São Francisco, que já foi criada como empresa, as demais persistem até 1966/67 como autarquias, sendo então transformadas em empresas de economia mista, vinculadas ao Ministério dos Transportes. O Lóide e a Costeira respondem, até o fim da II Guerra, por metade do movimento total de cargas no país. Essas companhias eram cronicamente deficitárias, operando em geral com equipamento altamente obsoleto, e sustentadas à base de subsídios do Governo Federal. (104)

- Ferrovias

A implantação inicial da rede ferroviária brasileira se fez à base de capitais estrangeiros, principalmente ingleses, atraídos pela política de garantia de juros posta em prática pelo Governo, (inicialmente 5% sobre o capital investido, depois 7%). Em 1970, 72% da extensão ferroviária nacional eram ocupadas por companhias inglesas.⁽¹⁰⁵⁾ Nos fins do século, a excessiva carga representada pela garantia de juros equivalia a aproximadamente 6% das receitas de exportação⁽¹⁰⁶⁾ e a ineficiência que o sistema de financiamento gerava na elaboração dos traçados levaram o Governo a suspender a garantia de juros (1901), e buscar empréstimos para nacionalizar as ferrovias e financiar novas construções. A expansão ferroviária se mantém elevada pelo menos até a década dos 30, quando a crise e as dificuldades com importação reduzem as inversões. A partir do início do século, inicia-se a progressiva retirada do setor privado, à medida que o Governo opta pela iniciativa pública direta e deixa de garantir os rendimentos da inversão privada. Entre 1929 e 1953 a propriedade das ferrovias existentes passa, aos poucos, para as mãos do Estado.

Tabela 3.1
FERROVIAS BRASILEIRAS
DISTRIBUIÇÃO PERCENTUAL DA PROPRIEDADE
1929/1953

ANOS	FEDERAL	ESTADUAL	PRIVADA
1929	60	7	33
1937	62	9	29
1945	68	9	23
1953	79	15	6

FONTE: CMBEU, estudos Diversos
Citado por Villella e Suzigan, op. cit. pág. 384

Embora fosse assumindo a propriedade das ferrovias ao longo da primeira metade do século, o Estado não assumiu a administração das empresas na mesma proporção. Em 1937, possuía 62% das empresas mas administrava apenas 37%, estando as outras arrendadas a governos estaduais e empresários. Em 1945, essas duas percentagens eram 68% e 41%, respectivamente. (107)

Muito importante é notar que o Governo Federal manteve a maior parte das ferrovias integrada à Administração Direta, até a década dos 50. Das 22 ferrovias que possuía em 1940, havia: (108)

- . 4 arrendadas a Estados
- . 2 arrendadas a particulares
- . 1 controlada pela CVRD
- . 12 controladas diretamente (Administração Direta)
- . 3 autarquias

Todas as evidências indicam que apenas três ferrovias - a Central, a Noroeste do Brasil e a Rede Viação Paranã-Santa Catarina, chegaram a ser autarquizadas. A maior delas foi, sem dúvida, a Central do Brasil. Em 1940, sua receita compunha 70% do total das treze ferrovias diretamente controladas pelo Governo Federal. (109) Fora incorporada à Administração Direta em 1865, e passa à condição de autarquia em 1941. A empresa sempre foi exemplo caricatural da propalada ineficiência da atuação empresarial do Estado. Ao se incorporar à Administração Direta, estendem-se a ela (assim como a todas as entidades em situação semelhante) as normas e legislação aplicáveis às demais repartições públicas. Conseqüentemente, torna-se presa fácil das mesmas práticas clientelísticas que são inerentes à máquina estatal centralizada (110). A época da sua autarquização, conforme relata o DASP, (111) 67% das receitas totais eram consumidas com as despesas de pessoal.

A autarquização da Central foi aprovada pelo DASP, em caráter experimental, em 1941. Nessa mesma época diversas outras ferrovias pleiteavam autarquização, o que foi recusado pelo DASP. (112)

No ano seguinte são autarquizadas as outras duas: Noroeste e Paranã - Santa Catarina. Não pudemos localizar informações sobre os motivos

que levaram o DASP a manter na Administração Direta as demais ferrovias. É provável que o pequeno porte dessas empresas ⁽¹¹³⁾ decorra da forma fragmentária com que se expandiu a rede, e os planos já então existentes para a integração e unificação da malha ferroviária (Plano de Viação Nacional) tenham levado o DASP a suspender temporariamente o processo de descentralização. Em 1957, a criação da RFFSA completa o processo de um só golpe. Todas as ferrovias federais, fossem elas autárquicas ou da Administração Direta, passam a integrar a Rede Ferroviária Federal, que assume forma de empresa de economia mista. Junto à RFFSA foi criada a Armazéns Gerais Ferroviários - AGEF - que unificava, numa empresa à parte, o sistema de armazenagem ligado às ferrovias. Em 1954, o atual quadro do setor ferroviário federal é completado pela criação da ENGEFER S/A - Engenharia Ferroviária.

Alguns traços básicos caracterizam a evolução deste primeiro movimento de descentralização do AE brasileiro, orientado para a absorção de setores empresariais privados decadentes. Primeiro, a lenta transição de formas centralizadas para formas empresariais. Considerando-se os três setores - portos, ferrovias e navegação - apenas em 1955 é criada a primeira empresa, a Companhia de Navegação do São Francisco. Nas ferrovias, como vimos, a transição é abrupta, mas só ocorre em 1957. Nos portos, somente na década dos 60 se efetiva a transição. Segundo, nos setores onde se define o monopólio estatal - ferrovia e portos - a descentralização se dá através de uma concomitante concentração de entidades antes dispersas, sob empresas - holding, o que aumenta a autonomia setorial perante o núcleo de poder do AE, em comparação à situação enfrentada por cada pequena empresa isoladamente. Terceiro, o seu caráter cronicamente deficitário, mantido quase generalizadamente até a época atual. Com a única exceção do Lóide, que operou excepcional recuperação nos anos 70, vindo a ser freqüentemente referido como exemplo de saneamento de empresas pelo setor público, as demais permaneceram extremamente dependentes, financeiramente, do Tesouro, mesmo em épocas de crescimento econômico. O caso clássico é, sabidamente, a RFFSA.

- O Setor Petróleo

As primeiras iniciativas do Governo brasileiro na produção de petróleo foram tomadas por órgãos da Administração Direta.⁽¹¹⁴⁾ Até 1938 foi o Ministério da Agricultura responsável pela prospecção, através do Serviço Geológico e Mineralógico do Brasil, até 1934, e daí por diante pelo Departamento Nacional de Produção Mineral. Com o advento do Estado Novo, o Governo regulamentou a nacionalização de todas as fases da indústria de petróleo e criou o CNP, órgão da Administração Direta, que passa a ser responsável pela prospecção, afastando-se o Ministério da Agricultura. Até a criação da Petrobrás, o CNP perfurou 404 poços, e iniciou-se a produção em 246 dos 385 poços perfurados na Bahia.

A manutenção das atividades de prospecção em órgão da Administração Direta seguramente impunha restrições aos planos de dinamização do setor, no início dos anos 50, e deve portanto ter pesado na decisão de deslocar para uma empresa a execução da tarefa.

Antes da criação da Petrobrás, o setor de refino já contava com três pequenas refinarias: Ipiranga, no sul; Matarazzo e Uruguaiana, respondendo por um total de 10.000 barris/dia. Logo ao fim da II Guerra Mundial, e imediatamente após a queda de Getúlio, foi dada autorização para a entrada de empresas de capital nacional. Apesar de enfrentar grandes obstáculos impostos pelos interesses internacionais do petróleo, duas empresas conseguiram viabilizar-se na concorrência e, em 1947, foram autorizadas.

Em paralelo, o Governo Federal toma sua primeira iniciativa na área de refino, aprovando o início do projeto da Refinaria Nacional de Petróleo (conhecida por refinaria de Mataripe) em 1947. As concessões para os dois grupos privados envolviam não só produção autorizada para 10.000 barris cada, como reserva de mercado garantida, pela CNP, para sua produção.⁽¹¹⁵⁾ Como o mercado brasileiro da época montava a 30.000 barris, a situação que se delineava era de vitual ocupação garantida deste mercado pelo empresa privada.

A criação da Petrobrás em 1952, muda radicalmente este traçado. A produção das duas refinarias (Manguinhos e Capuava) foi

congelada, vindo, com o tempo, a se tornar residual perante a produção estatal. ⁽¹¹⁶⁾ Em 1950 entra em produção Mataripe; em 1955, já por obra da Petrobrás, entra Cubatão, com 45.000 barris e, em 1961, Duque de Caxias. ⁽¹¹⁷⁾ Na período 1955/65 consuma-se a absorção da atividade de refino pelo Estado.

Tabela 3.2
BRASIL
REFINO DE PETRÓLEO
PARTICIPAÇÃO ESTATAL E PRIVADA
1955/65

ANO	PETROBRÁS	%	PRIVADAS	%	TOTAL
1955	14.844,4	57,7	10.877,4	42,3	25.721,8
1956	24.367,3	61,5	15.246,6	38,5	39.613,9
1957	26.844,4	59,6	18.212,5	40,4	45.056,9
1958	30.946,5	62,8	18.369,0	37,2	49.315,5
1959	34.787,8	64,0	19.585,3	36,0	54.373,1
1960	45.138,8	68,9	20.373,4	31,1	65.512,2
1961	60.534,9	75,7	19.452,2	24,3	79.987,1
1962	83.963,3	80,8	19.934,4	19,2	103.897,7
1963	91.938,8	82,1	20.033,1	17,9	111.971,9
1964	94.640,1	82,7	19.748,0	17,3	114.388,1
1965	91.125,0	81,8	20.230,6	18,2	111.355,6

FONTE: Plano Descenal de Desenvolvimento Econômico, pág.53.

O processo completa-se com a absorção das refinarias privadas pela Petrobrás.

Se, na área de produção, a solução estatizante se impôs, afastando de partida (década dos 30) o capital estrangeiro e, no processo, o capital nacional, a divisão de trabalho se manifestou na reserva da área de distribuição para o setor privado, num arranjo que só veio a ser ameaçado quando a empresa partiu para um amplo movimento de diversificação, no fim dos anos 60, e tentou verticalizar-se invadindo a distribuição. Essa tentativa foi sustada, e a em-

presa estabilizou sua participação na área de distribuição.

O crescimento da Petrobrás se deu nos limites da sua atividade básica até a década dos 60. Ocupava-se então a empresa exclusivamente com a inversão em refino e prospecção. Mantinha ainda a estrutura centralizada, sem subsidiárias, que lhe fora imposta na lei de criação.⁽¹¹⁸⁾ Isto não impediu que a empresa iniciasse, já no começo dos anos 60, a diversificação da sua produção no sentido de derivados petroquímicos, para os quais o mercado interno já atingia dimensões que exigiam a internalização da produção.

A montagem da indústria petroquímica representa um dos mais bem-sucedidos exemplos de uma integração plena entre capital e Estado na área produtiva. Diremos plena porque, neste setor, o Estado, através da Petrobrás, atuou simultaneamente como regulador e como produtor. A lei que instituiu o monopólio estatal silenciava quanto à indústria petroquímica. Isso funcionou como um freio à iniciativa privada, particularmente no período recessivo do início dos anos 60. As iniciativas privadas no setor começam nesta época, timidamente, na Bahia, onde surgem empresas articuladas à refinaria de Mataripe. Nessa época, a Petrobrás já tinha começado, junto às suas grandes refinarias, a operar unidades de eteno, propeno e fertilizantes.⁽¹¹⁹⁾ Ao mesmo tempo, instala uma fábrica de borracha sintética. Nessa época, a empresa desenvolvia já os planos para a implantação do pólo petroquímico da Bahia⁽¹²⁰⁾, que viria a ser, posteriormente, o palco da bem-sucedida integração.

Em 1965, a situação de indefinição é eliminada. O CNP regulamenta o relacionamento da Petrobrás com o setor privado, estabelecendo que a petroquímica não é área de monopólio, e recomendando expansão privada apoiada em incentivos estatais.⁽¹²¹⁾ Cria-se, então, uma empresa estatal sui generis, a Petroquisa, com a finalidade de participar minoritariamente nos capitais privados do setor. A partir daí deslança um processo de expansão combinada do investimento estatal e privado que, pelas evidências disponíveis, transcorreu de forma bastante harmônica, pelo menos se comparado com o grau de conflito gerado em outras áreas de coexistência setorial capital x Estado.

A diversificação explosiva da Petrobrás, que se inicia com a Petroquisa, e evolui para chegar a 1980 com 29 empresas, é objeto que aguarda ainda um estudo cuidadoso. Aqui podemos apenas esboçar os seus traços mais gerais. De forma geral, ela representou sempre o extravasamento para áreas novas de atuação, apoiado seja no seu monopólio da produção de matérias-primas, seja nas vantagens decorrentes do seu gigantismo.

- a) Como já vimos, a Petroquisa representou o pólo aglutinador da indústria petroquímica. Ao longo da década dos 70, ela veio a controlar seis empresas do setor, algumas criadas já como estatais, outras absorvidas através de participação crescente no capital.
- b) A investida no setor de distribuição (aí já em franca agressão ao espaço da iniciativa privada) gerou a Petrobrás Distribuidora e a PETRASA.
- c) Os esforços recentes (década dos 70) para internalizar a produção de fertilizantes propiciou espaço para a entrada da empresa no setor, não sem alguns "esbarrões" sérios em interesses privados. Em 1980 a Petrofértil, controladora da sua atuação no setor, abrangia sete empresas.
- d) No setor externo, a empresa expande suas atividades na prospecção, a partir de 72, com a Braspetro, que controla subsidiárias atuando em outros países. No comércio internacional, aproveitando-se de vantagens decorrentes da sua atividade, cria em 1976 um grupo de pequenas empresas comandadas pela Interbrás.

Grande parte dessas empresas foi, na realidade, incorporada pela Petrobrás muitos anos após sua criação pelo setor privado. As razões e situações específicas dessa assimilação não podem ser identificadas com precisão sem o referido estudo. O que nos parece bem claro é que a diversificação da empresa, a partir de 1967, não pode ser explicada apenas a partir de um impulso autônomo (isto é, empresarial, no sentido da lógica de atuação capitalista) mas decorre também, em grande medida, do papel que lhe foi reservado pelas decisões de planejamento tomadas. Nesse sentido, é evidente que a motivação básica da expansão não pode ser explicada sem a consideração deste traço "empresarial" do seu comportamento, mas o mar-

co, o balizamento do espaço em que este componente pode agir depende de fatores externos à empresa.

- Siderbrás

A história da siderurgia brasileira envolve um longo processo de gestação que vai do início do século até os anos 40, em que o Estado se mantém na posição de incentivador e regulador, tentando obter da iniciativa privada a implantação de plantas siderúrgicas como contrapartida pela concessão dos direitos de exploração do minério de ferro. Esse longo e complicado processo ⁽¹²²⁾ só se define em 1939, quando é declarada a caducidade do contrato com a Itabira Iron. O Governo brasileiro já tinha, então, planos para a criação de uma usina de grande porte. São contatadas então empresas alemãs e norte-americanas, buscando viabilizar a inversão. Com o início da guerra, os possíveis investidores recuam, mas o Governo brasileiro decide levar à frente o projeto a qualquer custo. As condições excepcionais criadas pela guerra, e a política de "boa vizinhança" praticada então pelo Governo norte-americano facilitaram a obtenção de recursos junto ao Eximbank. A construção arrasta-se de 1941 a 1947, quando se consegue iniciar a produção. ⁽¹²³⁾ Tudo indica que, até pelo menos o início dos anos 50, a CSN permanece sendo a única empresa na produção de aços planos no Brasil.

A evolução posterior do parque siderúrgico brasileiro é precariamente levantada. Indicações esparsas que pudemos alinhar indicam a tendência, inaugurada já no período de expansão da CSN, de estabelecer-se uma divisão de trabalho que sediava o Estado na produção de aços planos, e o capital na produção de não-planos. Esta tendência, porém, não parece emergir de uma postura explícita e tácita de ambos os agentes. Na realidade ela acaba sendo, muito mais, o resultado de uma sequência de tentativas frustradas de criação de empresas por grupos privados e/ou Governos Estaduais que, mais cedo ou mais tarde, deságuam na incorporação dos ativos pelo Governo Federal. Se observarmos o grupo Siderbrás em 1972 (Quadro 1), quando da criação da holding, constata-se que ele tinha já a sua atual composição, com exceção da Siderúrgica Tubarão e da Açominas, que são frutos do II PND.

Quadro 1
GRUPO SIDERBRÁS
 1972 ⁽¹²⁴⁾

SIGLAS	NOME DAS SIDERÚRGICAS
CSN	Companhia Siderúrgica Nacional
COSIPA	Companhia Siderúrgica Paulista
USIMINAS	Usina Siderúrgica de Minas Gerais
ACESITA	Aços Especiais Itabira
USIBA	Usina Siderúrgica da Bahia
A.F.PIRATINI	Aços Finos Piratini
COFAVI	Companhia Ferro e Aço de Vitória
COSIM	Companhia Siderúrgica Moji das Cruzes

Desde logo a Usiminas e a Cosipa foram resultado de iniciativas privadas que maturaram no início dos anos 60, articulando grupos privados e os Governos Estaduais. Apanhadas pela crise dos anos 60, acabaram em situação financeira crítica, absorvidas pelo BNDE, seu principal credor. ⁽¹²⁵⁾ Situação semelhante é a da ACESITA, criada em 1944, que começa a operar em fins dos anos 50 e passa ao controle do Banco do Brasil nos anos 60.

A USIBA, assim como a AFP, nasceu das diversas "vocações siderúrgicas" que levaram, nos anos 50 e 60, os estados brasileiros mais desenvolvidos a reivindicar usinas regionais. No caso da USIBA, o Governo Federal teria oposto grande resistência à pressão do Governo baiano. O projeto foi concebido em 1961, e as escalas mínimas de produção superavam em muito o mercado local. A empresa sempre enfrentou problemas de mercado, sendo sistematicamente forçada a exportar para o sul. Seu controle acionário foi sendo progressivamente transferido ao Governo Federal via injeção de recursos. ⁽¹²⁶⁾ Não pudemos localizar quando se dá a transferência, mas em 1970 já pertence ao Governo Federal.

A AFP foi concebida no Governo de João Goulart, visando aproveitar o carvão do Rio Grande do Sul. O projeto sofreu forte oposição desde o início, inclusive do próprio BNDE. Em 1969, o então presidente Medici, atendendo a pressões políticas, exigiu prioridade para o projeto. Diante da recusa do BNDE em financiar,

a empresa acabou sendo implementada a partir de recursos do Tesouro da União e do Estado. Na década dos 70, diante das dificuldades recorrentes da empresa, o Governo transforma secretamente a maior parte da sua dívida em capital. ⁽²⁷⁾ Até 1969 ela ainda fica sob o controle do Governo Estadual. Em 1972, quando é criada a Siderbrás, está já sob controle federal.

A COSIM pertencia ao grupo Jafet, e fora fundada no início dos anos 60. Devido às dificuldades, suspendeu operações de 65 a 68, e quando recomeça, está já em mãos da CSN. Ao longo do período, a CSN cede o controle acionário para a Siderbrás.

A montagem do bloco de empresas acima descrito está, como vimos, completada em 1972, quando é criada a Siderbrás. Este é, também, o mesmo plantel que encontramos em 1980. Isto significa que a expansão ocorrida no parque siderúrgico estatal se dá, ao longo do milagre e do II PND, apoiada basicamente num parque industrial constituído a partir de um tortuoso processo de interação entre a ação eminentemente reguladora do Estado e a iniciativa privada. Não parece haver uma orientação consciente e explícita, por parte do Estado, no sentido de ocupar monopolisticamente o setor. A entrada pioneira do Estado (a CSN) se deve, basicamente, à dimensão das barreiras tecnológicas e de capital que se colocam (particularmente no caso dos aços planos) numa dada etapa da evolução industrial brasileira. Num momento posterior (década dos 50) quando essas barreiras não têm mais a mesma dimensão, a própria presença estatal já estabelecida no setor parece funcionar como inibidor de sua ocupação pelo setor privado. Isso ocorre não porque a coexistência dos dois agentes seja, em princípio, conflituosa. O caso da Petroquímica, que vimos de analisar, e que é articulado quase na mesma época, constitui exemplo disso. A questão nuclear reside, a nosso ver, no fato de que a ocupação estatal pioneira insere o setor econômico no painel de instrumentos de política econômica disponíveis, através do controle que a propriedade estatal do "capital" em funções confere ao Governo.

Para determinados setores e determinadas circunstâncias históricas, a presença do componente regulatório (no sentido proposto no Capítulo 1, pág. 83) se manifesta basicamente através da manipulação dos preços e disciplinamento da produção. Pela natureza

dos encadeamentos ao nível da estrutura industrial, os setores de insumos básicos são casos potenciais típicos dessa ocorrência. Na siderurgia brasileira, este foi o caso. A partir de 1962, com a aceleração inflacionária, o setor se tornou área de incidência de forte controle de preços, que persiste até 1967. No período de recuperação e auge, entre 1968/73, relaxam-se os controles ⁽¹²⁸⁾ sobre o setor, mas

"ainda que não se tenham repetido as condições de imposição de preços depreciados dos produtos da siderurgia estatal, prevalentes em meados da década dos 60, é bem verdade que os "mark-ups" do setor siderúrgico não se equivalem às potencialidades indicadas pela concentração técnica e econômica da sua produção. Isso se explica pela efetividade do controle de preços ao setor, e pela importância dos blocos de capital interessados neste controle". ⁽¹²⁹⁾

Parece-nos pouco provável que o elevado grau de interferência via preços, que foi a tônica na evolução da siderurgia brasileira nas duas últimas décadas, tivesse assumido essa dimensão caso a participação da iniciativa privada tivesse se consolidado nos anos 50. É evidente que, uma vez implantada, essa prática reafirma e consolida a presença estatal, ao incluir os parâmetros definidores das margens de lucro setoriais no rol dos instrumentos ativos de política econômica.

- Setor de Energia Elétrica

Pelo menos até a metade do século, o setor de energia elétrica foi de absoluto predomínio do capital estrangeiro. Representa, juntamente com o setor de telecomunicações, o caso mais característico da ocupação de setores de infra-estrutura por empresas estrangeiras operada ainda no ciclo do café. O grupo Light, já em 1901, inaugurava sua primeira usina, Parnaíba, com 2.000 kW. Em 1924, dispunha já de 66.000 kW instalados na capital paulista e municípios vizinhos. ⁽¹³⁰⁾ Nos anos 20, a Light expande sua área comprando todas as empresas existentes entre Jundiaí e o Rio de Janeiro, consolidando sua posição nas duas grandes capitais e nos municípios vizinhos. ⁽¹³¹⁾

Em 1924, existiam no interior paulista diversas pequenas usinas de dimensão municipal, quando ocorreu a entrada no País do grupo Bond and Share, criando as Empresas Elétricas Brasileiras. Até 1928 o grupo comprou quase todas as empresas nacionais do interior paulista. Um terceiro grupo, a AMFORP, instalou-se no Brasil em 1953, vindo a possuir dez empresas quando da sua compra pelo Governo Federal, efetivada em 1965. ⁽¹³²⁾ Não há dados disponíveis sobre a interação entre capital estrangeiro e o pequeno capital nacional na indústria de eletricidade neste período. Tudo indica, porém, que já nos anos 30 as estrangeiras tinham ocupado os mercados de maior porte da região Centro-sul.

Ao longo da primeira metade do século a atuação estatal no setor teve natureza eminentemente regulatória. De início, criando condições altamente atraentes para o capital estrangeiro, através da garantia de juros, garantia de pagamento em ouro (cláusula ouro) e taxas de câmbio favorecidas para remessa de lucros. A partir de 1930, mais precisamente com a decretação do Código de Águas de 1934, abre-se um período de conflitos envolvendo Governo Federal, setores nacionalistas e as empresas concessionárias. O Código de Águas previa a rigorosa aplicação do princípio do custo histórico na avaliação do capital a ser remunerado e fixação das tarifas pelo preço de custo. ⁽¹³³⁾

O teor fortemente restritivo dessas exigências era, evidentemente, incompatível com a manutenção dos níveis mínimos de investimento necessários para acompanhar o ritmo da expansão industrial.

O Código de Águas permaneceu letra morta, sendo as exigências impostas a poucos casos isolados. A revisão das tarifas acabou sempre por ser realizada, permitindo às empresas sustentar níveis elevados de inversão até fins da década dos 50. Outros artifícios operavam também no sentido de suavizar o impacto negativo, sobre as margens de lucro, devido à defasagem entre tarifas e o ritmo inflacionário. A principal delas foi, no período 1945/55, a manutenção das taxas cambiais supervalorizadas para a remessa de lucros.⁽³⁴⁾

O Código de Águas representou sempre, nas duas décadas seguintes à sua criação, o eixo em torno do qual evolui a articulação entre regulação estatal e produção privada. O Estado tenta impor, sem sucesso, a mais contestada das cláusulas do Código: a devassa na contabilidade das empresas para a devida avaliação do capital e dos custos. As empresas, por sua vez, ao mesmo tempo que conseguem, de alguma forma, manter os níveis de remuneração elevados através dos artifícios e atualizações tarifárias obtidos na negociação direta com o Governo, envidam esforços no sentido de bloquear a regulamentação do Código, na expectativa de que este viesse a ser abolido.

Esse complexo jogo de restrições legais e concessões à margem da lei se estende até 1964, quando Roberto Campos muda radicalmente a política tarifária, impondo a atualização automática das tarifas segundo a inflação. Neste momento, o predomínio, já estabelecido, das empresas estatais na geração de energia elétrica, altera o quadro político de referência para a questão tarifária. No que se refere às décadas dos 40 e 60, porém, parece fora de dúvida que, se a flexibilidade propiciada pela regulação estatal permitiu adequadas margens de lucro ao capital estrangeiro, o contexto geral criado pela contestação nacionalista e pelo "fantasma" sempre presente do Código de Águas levou progressivamente a que essas empresas reduzissem suas taxas de inversão e se tornassem receptivas ao estabelecimento de uma conveniente divisão de trabalho com o setor público.

A iniciativa do Governo Federal, na área estritamente produtiva, se dá também bastante cedo. A exploração do potencial energético da Cachoeira de Paulo Afonso, no rio São Francisco, era um objetivo antigo do Governo. Em 1945 o Ministério da Agricultura é autorizado a explorá-la, e cria-se então a CHESF, empresa de econo-

nia mista. Somente dez anos depois, em 1955, entra em operação a usina. (35)

A segunda iniciativa federal ocorre com a criação da CHEVAP - Cia. Hidrelétrica do Vale do Paraíba. O Governo Federal criara uma comissão para estudar o potencial do "funil" do Rio Paraíba. A comissão dá origem, em 1960, à empresa, que entra em um conturbado período de marchas e contramarchas onde os atritos com a Light ocupam lugar de destaque. Em 1965 a empresa passa ao controle da Eletrobrás, e em 1967, é incorporada por FURNAS. (36) Tandler sustenta que grande parte dos problemas enfrentados pela empresa se devem exatamente à sua vizinhança com os domínios da grande multinacional.

Finalmente, a terceira e última grande iniciativa federal ocorre em fins dos anos 50, com a criação de FURNAS. No período mais recente, o Governo Federal criou a Eletrosul e Eletronorte.

- A Iniciativa Estatal - Quadro Geral

O Setor de energia elétrica é um caso particularmente típico de uma atuação predominantemente reguladora do Governo Federal, combinada a uma atuação eminentemente produtiva dos Governos Estaduais, e ambos envolvidos em um movimento de articulação com o capital, tendente a criar uma dada divisão de trabalho.

- A Expansão das Empresas Estaduais

Em que pese a criação pioneira da CHESF, a entrada do setor público na produção de energia elétrica se deu, basicamente, através dos Governos Estaduais. A mais antiga empresa parece ser a Companhia Estadual de Energia Elétrica, criada em 1943 no Rio Grande do Sul. Nessa época era ainda uma Comissão (CEEE) pertencente à Administração Direta. Em 1952 passa a autarquia, e em 1963 é finalmente transformada em empresa de economia mista. Teria sido criada, também no Rio de Janeiro, no período da II Guerra, uma companhia estadual.⁽¹³⁷⁾ No entanto, as iniciativas mais importantes no campo da geração só irão ocorrer nos anos 50, a partir da criação da CEMIG pelo Governo de Minas Gerais. Ao longo dos anos 50 foram criadas mais seis empresas estaduais, e a década dos 60 praticamente vêm completar-se o plantel, com o surgimento de mais 13 empresas. Das empresas existentes em 1980, apenas quatro foram criadas após 1970.

São poucas as informações disponíveis sobre os processos de criação das empresas estaduais das regiões brasileiras onde era pequena ou inexistente a presença do capital estrangeiro. Muito provavelmente as empresas estaduais terão permitido a concentração da geração em mãos do Estado, articulado ao pequeno capital nacional regional sediado na distribuição. Como constata Tendler, as empresas estaduais, ainda que alimentando sempre planos de explorar também a distribuição, pelo menos nas décadas dos 50 e 60 ficaram mais frequentemente restritas à geração articulando-se a dezenas de pequenas empresas privadas distribuidoras. A estatização da esfera da distribuição parece ser fenômeno mais recente. Exemplo ilustrativo, tratado por Tendler, é o caso da CEMIG. A empresa tinha planos de se manter apenas na geração, deixando a distribuição para pequenos capitais e para a AMFORP, que atuava em Belo Horizonte como

distribuidora.⁽¹³⁸⁾ Posteriormente, a empresa foi forçada a entrar na distribuição, diante da constatação de que as empresas privadas não teriam condições financeiras de sustentar a expansão necessária da rede de distribuição correndo a empresa o risco de não ter para quem vender a energia gerada.⁽¹³⁹⁾

A hipótese de que a entrada do Estado na produção de energia elétrica se dá orientada para um dado padrão de divisão de trabalho com o setor privado fica bem ilustrada com a observação do processo ocorrido na Região Centro-sul, onde o "capital" estatal interage com as grandes multinacionais. Para esse caso dispomos do excelente trabalho de Tendler, já citado.

Até 1956, as estrangeiras respondem pela totalidade da geração e distribuição de energia elétrica na região,⁽¹⁴⁰⁾ e continuam a ser as maiores produtoras até 1963, quando FURNAS entra em operação.

As duas grandes empresas da Light (Rio e São Paulo) tinham em 1956 capacidade de 1.600mW, e iniciam neste ano seu último plano de expansão que acrescentaria 470 mW à capacidade instalada. No início dos anos 60 a empresa anuncia que não tem planos de expansão, e que a capacidade instalada daria conta da demanda até 1963.⁽¹⁴¹⁾ A expansão estatal se dá, no início dos anos 50, basicamente pelas iniciativas estaduais. A concentração das estrangeiras nas áreas geográficas de maior densidade de demanda deixara diversas regiões sem concessão. A articulação de financiamentos internacionais, facilitados pela aprovação dos projetos pela comissão mista Brasil-EEUU, permitiu que o Governo Estadual se lançasse à sua exploração.

Criou-se em 1953 a USELPA, dedicada a explorar o Rio Paranapanema. Entre 1957 e 1969 a empresa construiu 600 mW em três usinas, apoiada em financiamentos do IBRD. A empresa passou a suprir uma dezena de pequenas empresas distribuidoras no sul de São Paulo e norte do Paraná.⁽¹⁴²⁾

Em 1955 foi autorizada a CHERP, para explorar o rio Pardo. Havia obras já iniciadas pelo Departamento de Águas e Energia Elétrica de São Paulo, e a empresa é criada para dar continuidade a elas. Instala 270 mW entre 1956 e 1968. Como a USELPA, a CHERP era fornecedora de 15 pequenas empresas distribuidoras no nordeste do Estado de São Paulo e sul de Minas.⁽¹⁴³⁾

Essas duas empresas representam a antecipação do tipo de articulação entre geração estatal e distribuição privada, que seria explicitado posteriormente com FURNAS, em 1963. A primeira ligação desse tipo foi feita já em 1962, entre a usina de Jurumirim (USELPA) e a Light-SP. Outra, de menor porte, foi feita com a CHERP. Esses dois laços não chegaram a suprir 10% da energia distribuída pela Light mas teriam sido estratégicos para dar conta de momentos de pico. Ao longo dos três anos seguintes, FURNAS entra progressivamente na rede da Light, como fornecedora, passando então a participação estatal a 45% da energia total distribuída. (144)

A terceira empresa, criada em 1961, era destinada a explorar o Rio Paran. Ela construiu Jupiá (1.400 mW, 1968) e Ilha Solteira (2.500 mW, iniciada em 1967).

As três empresas estaduais, criadas entre 1952 e 1961, ocupam "brechas" nas áreas de concessões estrangeiras, ou então áreas que, seja pelo desinteresse das empresas, seja por uma prática intencional do Estado, foram preservadas. Embora criadas entre 1952 e 1961, elas concentram seu maior esforço expansivo na década dos 60. Em 1960 havia cerca de 120mW instalados em três pequenas plantas. Ao longo da década, elas implementaram 5.000 mW de gerao, enquanto a Light interrompia sua inversão em 1963. Conforme Tandler, as três empresas, apesar de alimentarem planos implícitos de avançar na área da distribuio, mantiveram-se, ao longo de toda a década dos 60, restritas  gerao. A distribuio foi realizada pela Light, nas suas áreas de concessão, e por dezenas de pequenas empresas regionais nas áreas da USELPA, CELUSA E CHERP. Em 1966, as três empresas são unificadas, criando-se a CESP.

 razoável supor que, já a partir de meados dos anos 50, a linha de menor resistência para a expansão das empresas estrangeiras passa a ser, sem dvida, aceitar e preservar a divisão de trabalho, que se vai delineando, na interao com o setor estatal. Não pudemos localizar informaçoes que permitam reconstituir a evoluo desse tipo peculiar de "tripé" capitalista, que se monta a partir da firme entrada do Estado no setor, particularmente no que se refere  parcela privada nacional, constituída em geral por pequenas e mdias distribuidoras.

As empresas estrangeiras se mantêm nesse novo padrão de articulação ainda por um longo período. A AMFORP, então com dez empresas, foi comprada em 1965 pelo Governo Federal, passando as empresas para o controle da Eletrobrás.⁽¹⁴⁵⁾ Uma destas era a CPFL, que administra uma área incrustada no interior do Estado de São Paulo. Somente em 1975 ocorre a definitiva "estadualização" da atividade no Estado, passando a CPFL ao controle da CESP. Pouco tempo depois, a Light é finalmente comprada pela Eletrobrás (em 1979) e, em 1980, o Estado de São Paulo compra o subsistema paulista da antiga empresa, vindo a constituir uma nova empresa, a Eletropaulo. Não pudemos reconstituir como ocorreu a progressiva superação da divisão de trabalho que caracterizou o período de transição dos anos 50. O fato é que a presença estatal acabou se estendendo, já nos anos 70, para ocupar plenamente todas as etapas do fornecimento e energia elétrica. Um evento ilustrativo deste processo foi descrito por Almeida (1981), em seu estudo sobre a CESP. Constatou ele que quando da criação da Itaipu Binacional, em 1973, o Governo Federal estabeleceu diversas diretrizes para o setor de energia elétrica, consubstanciadas na Lei nº 5.899, de 05/06/1973. Através dela criava-se uma reserva de mercado compulsório para a produção de Itaipu, criava-se empecilhos à concessão de novas ampliações de capacidade para as empresas do centro-sul, e impunha-se que elas distribuíssem a energia gerada por Itaipu.⁽¹⁴⁶⁾

Essa restrição criava, evidentemente, sérios problemas às empresas, muitas delas apresentando inclusive elevada capacidade de inversão, devido à maturação de inversões anteriores, uma administração eficiente e, principalmente, margens de lucro mantidas pela política tarifária praticada no período pós-65. O decreto em questão previa, de certa forma, uma alternativa para o crescimento das empresas regionais. Estabelecia que "a distribuição de energia, em cada estado da Federação, devia ficar a cargo das concessionárias controladas pelos respectivos governos estaduais, que deveriam progressivamente absorver os serviços de distribuição existentes em cada área. Pretendia-se compensar a perda de geração das empresas estaduais com a provável entrega da distribuição direta às concessionárias⁽¹⁴⁷⁾. Provavelmente essa nova diretriz é que teria conduzido à absorção da CPFL pela CESP, assim como da Light-São Paulo pelo Governo do Estado.

A completa transição do predomínio privado para a estatização se estende, como vimos, por quase 30 anos. O grau de conflito envolvido, notadamente no caso da restrição ao capital estrangeiro, não parece ter sido maior durante essa transição do que o fora nas décadas anteriores. Pelo contrário, a associação de interesses gerada por esta divisão de trabalho foi fator importante na superação das restrições ao realismo tarifário, o que vem a ocorrer logo após o golpe de 1964. Digna de maior aprofundamento e pesquisa, nos parece, é a participação do capital nacional nesse processo, sua evolução a partir da atividade distribuidora exercida "nas brechas" das grandes multinacionais, e seu poder político na elaboração das políticas setoriais.

A evolução que vimos de sumariar, e a conformação atingida pelo setor elétrico brasileiro em 1980, deixam claro que a atuação do Governo Federal não se resumiu à simples penetração na atividade produtiva, e nem sequer foi predominantemente uma atividade produtiva. Ocupada a produção e a distribuição pelos governos estaduais associados ao setor privado, o Governo Federal acabou por executar a mediação de interesses e a regulação do setor. Sua penetração na atividade diretamente produtiva ocorreu, em geral, em condições de exceção, seja para conciliar conflitos interestaduais ou entre estados e capital estrangeira (caso, em parte, de FURNAS) seja pelo caráter específico da empresa (Itaipu Binacional).

- Telecomunicações

Assim como o setor de energia elétrica, as telecomunicações brasileiras foram uma área privativa do investimento estrangeiro, na primeira metade do século. Não pude localizar dados que ilustrem essa evolução. As poucas informações disponíveis sugerem que, pelo menos até 1950, nenhuma empresa estatal existia no setor. ⁽¹⁴⁸⁾ A única presença estatal em atividades da área era o Departamento de Correios e Telégrafos, que somente em 1969 seria reorganizado sob forma empresarial.

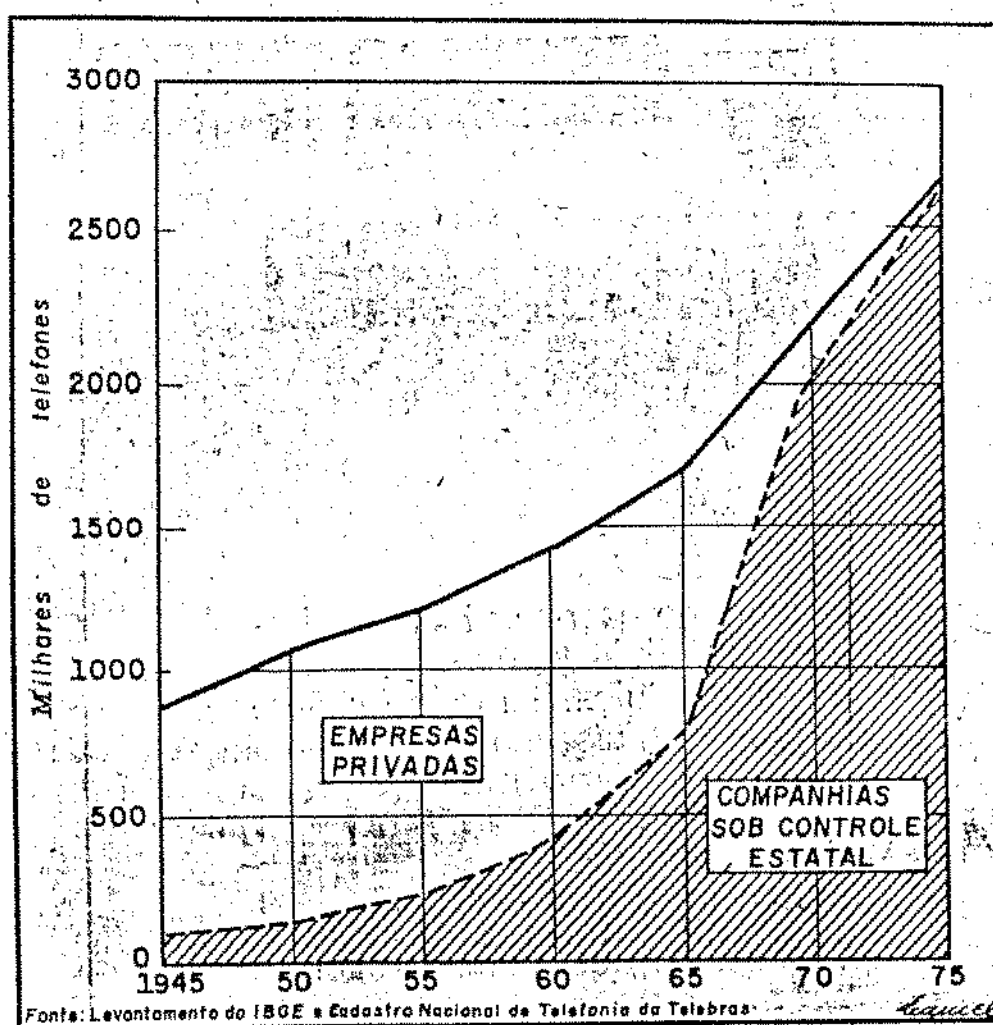
A inversão estatal se inicia nos anos 50, através da criação de empresas estaduais. Embora não se disponha de detalhes, parece claro que, até 1970, os Governos Estaduais são agentes básicos da penetração estatal. Em 1969, existiam 15 empresas estaduais de telecomunicações, enquanto o Governo Federal possuía apenas a Companhia Telefônica Brasileira. A CTB tinha a concessão do eixo SP/MG/RJ, e pertencia ao grupo canadense Brascan. Entre 1960 e 1966, provavelmente devido às restrições tarifárias impostas pelo Governo, a empresa atravessa crises de rentabilidade que acabam levando à sua absorção pela EMBRATEL. ⁽¹⁴⁹⁾ Parece provável que tenha ocorrido no setor processo semelhante àquele do setor elétrico, com a progressiva retração do investimento privado e a transferência dos ativos para o setor público.

O processo de transferência do controle acionário da órbita estadual para a federal se desenvolve de forma acelerada a partir de meados da década dos 60. Em 1969, a União já respondia por 75% da formação bruta de capital fixo do setor. ⁽¹⁵⁰⁾ Em 1971 é criada a "holding" setorial, na órbita federal: a Telebrás. Em 1975, apenas nove das empresas de telecomunicações estão ainda em mãos de governos estaduais. Em 1980, está já completada a federalização do setor, com a única exceção da empresa do Rio Grande do Sul. O segmento estatal ocupa então 99% do patrimônio líquido, restando apenas 10 pequenas empresas privadas regionais, algumas com participação estatal no capital.

Tudo indica que o movimento inicial de penetração estatal no setor, operado através dos governos estaduais, coincide e se confunde com a transferência das empresas antes existentes para o con-

trole estatal. A Figura 1, abaixo, dá uma idéia de como evoluiu essa transição. Exceto pelos casos das empresas de maior porte, como a CTB e a ITT (51), pouco se sabe sobre a evolução do processo.

Figura 1
BRASIL
EVOLUÇÃO DO NÚMERO DE TELEFONES INSTALADOS
PELA NATUREZA DO CONTROLE ACIONÁRIO
1945/75



Também quanto a este setor não há informações que permitam caracterizar a natureza da participação do capital nacional. Tudo indica que tenha se limitado às pequenas empresas regionais, vindo a ser progressivamente absorvido à medida que não conseguia responder às exigências de expansão colocadas pelo crescimento econômico e pela urbanização e consubstanciadas nos planos setoriais elaborados pelo Governo Federal.

3.3.2.3 - Observações Finais

A primeira observação que ressalta da reconstituição acima encetada é que o Estado intervencionista brasileiro foi, primeiro e antes de mais nada, um Estado regulador. Até 1930 rigorosamente, e possivelmente até 1950, as exigências colocadas pelo processo de acumulação capitalista puderam ser atendidas nos limites de uma ação eminentemente normativa e, em alguns casos limitados, evoluindo para a atividade diretamente alocativa, restrita praticamente às políticas de garantia de juros que viabilizaram o desenvolvimento das ferrovias na economia cafeeira. Tenha-se claro que entendemos por alocativa a atividade regulatória que envolve a captação explícita de receitas fiscais e sua aplicação em usos orientados pelos requisitos da acumulação. Neste sentido, o mecanismo descrito por Furtado em sua obra clássica (a "socialização das perdas" e "apropriação privadas dos benefícios" em favor da oligarquia cafeeira, viabilizada pela política cambial) é resultado de uma ação estritamente normativa do Estado, o qual não se beneficia através de ampliação de sua receita fiscal.

O crescimento industrial operado a partir dos anos 20, coloca progressivamente a necessidade de novas frentes de regulação estatal, mas a presença estatal se mantém ainda tímida e limitada. A Previdência Social, caso notório de novas frentes de regulação social exigida pelo crescimento industrial e pela urbanização, desenvolve-se por muitas décadas como uma atividade gerida pelo setor privado, crescendo lentamente a intervenção reguladora do Estado.

O período 1930/50 assiste aos primeiros ensaios de uma intervenção reguladora mais abrangente, particularmente incentivada pela conjugação do regime político de exceção a partir de 1937 e a Segunda Guerra Mundial. A partir dos anos 50, o desenvolvimento simultâneo do sistema financeiro estatal e das entidades reguladoras dedicadas ao desenvolvimento regional revelam já uma ampla e diversificada atividade de regulação.

Em segundo lugar, cabe notar que a intervenção do Estado nas atividades produtivas apresenta, nitidamente, dois momentos bem

distintos. Até, pelo menos, os anos 50, é inexpressiva a participação estatal nesta área. Ela se limita aos serviços públicos tradicionais, desde sempre realizados pelo Aparelho de Estado centralizado, e por segmentos produtivos onde a iniciativa privada se retraíra e o caráter meritório da sua produção leva a que o Estado absorva seus ativos e os mantenha em operação. Nesta etapa, duas características mais gerais são inerentes à atuação produtiva estatal:

- 1º) Ela é mantida nos limites da estrutura estatal centralizada, submetida aos princípios de funcionamento da burocracia clientelística e aos cânones da unicidade orçamentária.
- 2º) Ela sempre resulta não da iniciativa estatal diretamente voltada para executar uma dada atividade produtiva, mas da assimilação essencialmente passiva de ativos nos setores onde o capital não consegue se expandir. O que queremos ressaltar é que a ação regulatória do Estado é que vem a ser o componente ativo nestas incorporações, seja pela imposição de condições à atuação do capital (exemplo, abandono da política de garantia de juros) seja pela progressiva concessão de crédito subsidiado que acaba forçando a assimilação, como no caso da navegação fluvial e marítima.

A partir dos anos 50, a superação das barreiras estruturais que se colocavam à internalização dos setores pesados da indústria de bens de produção virá exigir uma nova dimensão da intervenção estatal, voltada para a implantação acelerada dos setores básicos e para o ajustamento dos níveis de inversão em infraestrutura aos requisitos da nova etapa de acumulação. Inicia-se então uma ampla escalada do Estado no setor diretamente produtivo, que irá conduzi-lo, em 1980, ao controle de cerca de 200 empresas. Esta escalada, porém, não se realizou devido à simples inexistência de produção privada em certos setores - os chamados "espaços vazios" da tradicional explicação sobre a expansão do Estado - que seria aos poucos suprida harmonicamente pela presença do Estado. Na realidade, em todos os setores onde vem a atuar, o Estado substitui a iniciativa privada já presente como agente dinâmico setorial, estabelecendo com ela, progressivamente, algum tipo de divisão de trabalho que atenda aos requisitos mais gerais do processo de acumulação. Aspecto relevante deste fato é que a

maior parte das empresas estatais existentes em 1980 foram "herdadas" do capital. O teor desta divisão de trabalho e a forma mais ou menos coercitiva com que venha a ser implantada depende, essencialmente, das condições históricas específicas de desenvolvimento de cada setor e das possibilidades que tenha o capital neles instalados de atender aos requisitos mínimos exigidos pela nova etapa de industrialização. Avançando a ocupação estatal, à medida que eles sejam atendidos, reduz-se concomitantemente o ímpeto à ocupação estatal da órbita produtiva, crescendo as possibilidades para o ajustamento entre órbita estatal e capital dentro de cada setor.

Em alguns casos, a presença privada no setor é, de longa data, anterior à ação estatal diretamente produtiva. Toda a área de infraestrutura — transportes, comunicações, energia elétrica — foi ocupada pelo Estado através de um longo e sinuoso processo de transições, onde a presença regulatória normativa do Estado antecede a sua presença produtiva. Em outros, como no petróleo, a presença estatal é implantada ainda nos estágios iniciais do desenvolvimento privado do setor, mas evolui também por um tortuoso processo de interação e ajustamentos. Em outros, finalmente, mesmo o fato de ter o Estado sido pioneiro na iniciativa — siderurgia, CSN — não evita que uma intensa ação regulatória é alocativa voltada para incentivar a iniciativa privada seja a linha de evolução que orienta a estatização, ao longo dos anos 50 e 60.

Este processo é inerentemente contraditório, pois se constitui de dois níveis de solicitações conflitantes que o processo de acumulação endereça, simultaneamente, ao Aparelho de Estado. Por um lado, a necessidade de interferir em determinados setores, modificando seus parâmetros econômicos básicos — margens de lucro, níveis de inversão — ou seja, todo o conjunto de ações que os derivacionistas denominaram "criação das condições gerais de reprodução do sistema". Por outro, a recorrente rejeição à ocupação estatal das atividades produtivas — o temor ao fantasma da "socialização da economia" — exige que aquela atividade se mantenha, tanto quanto possível, no marco da atuação estritamente normativa e alocativa, sem que se complete a estatização das unidades produtivas. Quanto mais avança a estatização e são garantidos os parâmetros mínimos adequados ao progresso da

acumulação – ampliação da oferta de infra-estrutura, preservação de oferta de insumos básicos a preços estáveis e controlados etc – reduzem-se os benefícios obtidos, na margem, pela maior presença estatal, diante do risco crescente da socialização. Neste processo, o "nível desejado" de presença estatal na órbita produtiva não se define ao nível de cada setor isoladamente, mas resulta de todo o contexto político e econômico da atuação estatal global.

3.4 - O FINANCIAMENTO DA DESCENTRALIZAÇÃO

3.4.1 - Introdução

A reconstituição que tentamos fazer no item 2 acima, apresenta, de forma bastante agregada, a tendência centrífuga que caracterizou a evolução do dispêndio público no período em exame. Constatamos também que a descentralização do dispêndio não se fez acompanhar de uma parcela e correspondente descentralização da captação fiscal, entendendo-se por captação, evidentemente, não o nível de Governo que arrecada a receita, mas aquele que detém o poder decisório final sobre sua alocação. Este peculiar problema alocativo é específico da expansão descentralizadora. O Estado pré-30 não o apresenta, uma vez que o orçamento da União se constitui na peça soberana a comandar o processo de disposição do gasto público, assim como os orçamentos estaduais. Esse caráter soberano dos orçamentos centrais significa, por outro lado, a subordinação do dispêndio público dos dois vícios básicos dessa Administração Centralizada, o emperramento burocrático e as práticas clientelísticas. Registre-se também que esse padrão alocativo peculiar constitui a referência principal para a análise das questões levantadas anteriormente: a dispersão orçamentária e a atrofia do Planejamento enquanto forma básica de manifestação da regulação interna do AE.

A diferença, referida acima, entre estrutura de captação e estrutura de alocação efetiva dos recursos fiscais traz a primeiro plano o problema das transferências intra e intergovernamentais, mecanismo pelo qual se opera o ajustamento entre captação e dispêndio. Dele também já tratamos no item 2, a nível mais agregado, observando as trocas operadas entre governos, Administração Indireta e empresas. Pudemos verificar então que, embora o período pós-64 apresente uma significativa alteração no padrão anterior, devido à concentração do poder decisório nas mãos do Governo Federal, não se altera, e até se acentua, a tendência à descentralização do dispêndio. Até onde se pôde chegar, constatou-se que não é possível qualquer reconstituição destes mecanismos de trocas, inclusive para períodos recentes. O próprio Governo Federal se revela incapaz de identificar com precisão

a origem dos recursos que integram o orçamento das entidades, até pelo menos o ano de 1982.⁽¹⁵²⁾ No entanto, é evidente que o problema central para a realização de uma acelerada expansão do Estado no sentido de atividades regulatórias alocativas e atividades produtivas, a partir de um AE arcaico e burocratizado, reside na questão da mobilização dos recursos fiscais em seus dois aspectos básicos: a expansão do poder fiscal do Estado e a criação de canais adequados para sua alocação.

Tentaremos analisar aqui aquela que foi, a nosso ver, a forma específica pelo qual se "resolveu" a contradição entre os requisitos da industrialização e a inadequação da máquina estatal, no suprimento de recursos financeiros e fiscais. Trata-se de verificar como se gera, pelo lado do financiamento, a contrapartida daquilo que descrevemos (com Lafer) como "administração paralela", o que veio a ser a "solução" do problema pelo lado político-institucional. Esta "resolução" é obtida através da vinculação de receitas e da criação de fundos fiscais. Queremos analisar aqui qual o contexto que conduz a ela e as implicações, para o processo de descentralização, da sua adoção. É bastante simples e evidente constatar que a solução institucional resultaria inoperante se não fosse viabilizada também a solução fiscal, já que a burocracia emperrada e clientelística continuaria a dominar o dispositivo de alocação dos recursos fiscais.

3.4.2 - Período 1930/50: Descentralização sem Drenagem Fiscal

Já foi suficientemente analisado o período 1933/55 como uma etapa onde a industrialização (e não o crescimento industrial) se estabelece, mas se mantém ainda em bases técnicas e financeiras limitadas. Trata-se, portanto, de uma industrialização restringida, onde a acumulação de capital se expande pelas "linhas de menor resistência" da diferenciação limitada do setor de bens de consumo, sem conseguir superar as barreiras que impedem a implantação da indústria pesada de bens de produção, que permitisse a autodeterminação do movimento de acumulação.⁽¹⁵³⁾ Ela configura "... um padrão 'horizontal' de acumulação, porque nem a capacidade produtiva cresceu diante da demanda, nem, muito menos, houve grandes e abruptas descontinui-

dades tecnológicas. (154)

Pois bem, esse padrão específico de acumulação tem, como um dos seus componentes, o que se poderia descrever como um regime "restringido" de dispêndio público. Mello apreende bem o problema, ao constatar que "... o padrão de acumulação impunha limites objetivos à ação econômica do Estado. E o fazia, por um lado, ao manter restrita sua capacidade de apropriação, espelhada num poder financeiro amparado por frágeis alicerces tributários; por outro, ao impedir que o Estado dispusesse de uma parcela considerável da capacidade para importar, ao ocupá-la com operação e expansão da indústria leve, numa situação em que eram reduzidas as possibilidades de financiamento externo". (155)

As razões que explicam a fragilidade desses alicerces envolvem complexas questões ligadas à natureza dos impostos então incluídos na competência federal, à ineficiência da máquina arrecadadora, limitação de base fiscal devido ao estágio relativamente incipiente da urbanização, fraqueza política do Estado no sentido de, dada a base, elevar a carga tributária. Esses limites, por outro lado, são compatíveis com o tipo de ação estatal que tal padrão de acumulação exige.

Dando um passo a mais, poderíamos dizer que essa fragilidade fiscal implica, por sua vez, um padrão bem-determinado de descentralização, e que caracteriza, de forma geral, as entidades criadas no período: a inexistência de drenagem fiscal incidindo sobre a receita tributária.

- A Previdência Social

Desde sua origem, o sistema previdenciário brasileiro esteve estritamente apoiado no princípio da contribuição de empregados e empregadores. Na sua concepção original, não havia qualquer participação prevista para recursos da União. Essa participação só veio a ser formalizada em 1934, no corpo da Constituição. Com a unificação da legislação previdenciária em 1960 (Lei Orgânica da Previdência Social) estabeleceu-se o financiamento básico pelos impostos específicos vinculados, cabendo à União responsabilizar-se pelos gastos com pes-

soal e despesas administrativas gerais de previdência. Essa participação da União, porém, passou a ser coberta com outras formas vinculadas de taxaço, a cota de previdência composta por somatório de taxas incidentes sobre loterias, competiçoes hípicas e venda de combustíveis automotivos. A despesa da União com a Previdéncia Social, suportada pela sua receita global, ficou, portanto, restrita aos encargos dos próprios funcionários públicos, função que a União divide com os Estados. (156)

A composiçoão dos recursos previdenciários em 1969 é indicada pela Tabela 3.1 a seguir:

Tabela 3.1
BRASIL
COMPOSIÇÃO DOS RECURSOS PREVIDENCIÁRIOS
1969
(Cr\$ mil)

		Em porcentagem
Segurados	2 867 658	42,9
Empresas	3 124 132	46,8
* Governo Federal	684 120	10,3

FONTE: Silva, F. R./Malan, op. cit. pág. 32

* Cota de Previdéncia, mais outras receitas do IPASE

Esses dados referem-se ao sistema previdenciário privado. A União tem, evidentemente, uma participação muito maior nos gastos previdenciários globais do País, pelos dispêndios relativos ao funcionalismo público. Em 1969, enquanto os gastos globais com a previdéncia social descentralizada montavam aos 6 675 milhões de cruzeiros, a União e os Estados dispendiam 4 858 milhões com os servidores públicos.

A configuração dos fluxos de recursos em 1969 era:

Tabela 3.2
BRASIL
PARTICIPAÇÃO RELATIVA DAS FONTES DE FINANCIAMENTO
NOS GASTOS DA PREVIDÊNCIA SOCIAL
1969

SUBSISTEMA	Em percentagem				
	SEGUROS	EMPRESAS	GOVERNO FEDERAL	GOVERNO ESTADUAL	OUTROS
Empregados Urbanos	38	49	7	-	6
Servidores Públicos	9	-	46	25	20

FONTE: Silva/Malan, op. cit. 40.

Convém ressaltar que a cobertura previdenciária de responsabilidade da União não se estende à assistência médica, realizada basicamente pelos governos estaduais, e em pequena escala. Se tomarmos o conjunto dos gastos em assistência médica e previdenciária, evidencia-se que a participação do setor público fica restrita apenas à cobertura de pensões e aposentadorias.

Tabela 3.3
BRASIL
COMPOSIÇÃO PERCENTUAL DOS GASTOS EM PREVIDÊNCIA SOCIAL
POR SUBSISTEMA
1969

	PREVIDÊNCIA	ASSISTÊNCIA MÉDICA
Trabalhos Urbanos	78,5	21,5
Servidores Públicos	98,5 *	1,5

FONTE: Silva, F. R./Malan, op. cit. pág.

Fica claro, pois, que o sistema previdenciário se estruturou e se expande (no que tange à cobertura do FT empregada na economia em geral menor o setor público) estritamente apoiada nos fluxos de receita fiscal vinculada. Mesmo os custos administrativos do sistema, de responsabilidade da União, são cobertos por este tipo de receitas. ⁽¹⁵⁷⁾

Cabe acrescentar que diversas outras entidades descentralizadas foram criadas no período 1930/69, também apoiadas no subsistema tributário previdenciário. Dentre elas, destacam-se os serviços sociais e de educação profissional (SESC, SESI, SENAC, SENAI), a Legião Brasileira de Assistência e, até fins da década dos 60, o INDA - Instituto Nacional de Desenvolvimento Agrário - e o BNH, cuja implantação e atividades iniciais contaram com recursos oriundos desta fonte. ⁽¹⁵⁸⁾ O conjunto das diversas contribuições que financiam as instituições acima referidas, mais aquelas relativas à função previdenciária estrito senso, perfaziam em 1969 28% incidindo mensalmente sobre o salário-contribuição (Lei nº 4.863 de 29/11/65). ⁽¹⁵⁹⁾

- Entidades Setoriais de Regulação Econômica

A característica de autonomia no que tange à geração de recursos, "vis-a-vis" ao orçamento do Tesouro, marca também a ação regulatória econômica descentralizada posta em prática pelo Governo Federal nos anos 30 e 40. A este conjunto pertencem entidades como: Instituto do Açúcar e do Alcool; Instituto do Mate; Instituto Nacional do Pinho; Instituto Brasileiro do Café; Comissão da Marinha Mercante; Comissão Executiva da Pesca, e diversas outras. Essas entidades foram constituídas ou vieram a assumir maior significado na atuação econômica do AI através da entrega, para sua gestão, do resultado de taxas específicas, restritas à atividade econômica setorial. Em 1969, essas taxas eram assim constituídas:

- . IAA - 13% sobre preço oficial da saca de açúcar;
- . INM - taxa anual por cada 15 quilos de mate produzido;
- . INS - 5% sobre média de preços na zona salineira;
- . INP - taxas por m³ de pinho serrado e beneficiado;
- . IBC - taxa de 25 centavos de dólar por saca exportada;

- . DNPVN - taxa de 2% do valor das importações e 1% das exportações;
- . CMM - 15% sobre frete líquido, em saída de porto nacional, 5% para comércio exterior;
- . Comissão Exec. da Pesca - taxa de 3% a 5% sobre o valor do pescado.

Deve-se ressaltar que esta forma peculiar de financiamento da atividade regulatória é típica e adequada para a implantação destas atividades e para a sua operação em estágios incipientes, como aqueles exigidos nas décadas dos 30 e 40. Trata-se de uma taxaço específica, função das condições particulares dos mercados de cada um dos setores. Os níveis de taxaço se definem limitados por uma certa margem de transferência para os preços, de modo a que o próprio setor financie, pela sua produção, as atividades de regulação realizadas pela autarquia. A participação do Tesouro Nacional neste financiamento é, em princípio, nula. Trata-se de mecanismos fiscais capazes de sustentar atividades de regularização de estoques, algum desenvolvimento em pesquisas e algum financiamento à inversão setorial. No entanto, dado o seu caráter fechado, limitado ao âmbito da própria produção setorial, não tem suficiente flexibilidade para sustentar programas de expansão e taxas de acumulação crescentes, quando, em geral, esbarra na elasticidade-preço da demanda.

No período de dominância da forma autárquica, a maioria das entidades criadas se enquadra na descrição acima, com a exceção talvez da regulação cafeeira. Essas formas de regulação são adequadas e possíveis para um Estado tal como o brasileiro da década dos 30, dotado de condições políticas suficientes para implementar certas formas de regulação, mas não suficientes para, nos limites dados por uma estrutura tributária frágil e restrita, operar transferências de recursos fiscais para estes setores. Esta fragilidade se evidencia na medida em que, ao longo das profundas mudanças ocorridas no padrão de acumulação a partir dos anos 50, a atribuição de fortes prioridades à inversão em alguns destes setores forçou o Governo a criar fluxos fiscais adicionais para dar conta de taxas elevadas de inversão. Posteriormente, na década dos 70, novas formas de vinculação setorial - os incentivos fiscais, originados de parcela do imposto de renda - viriam a se constituir em exemplos desse procedimento, ao

atrelar novos fluxos vinculados a entidades já existentes - IBDF, SUDEPE, EMBRATUR - e com isso ampliar em muito o poder de interferência do Estado nestes setores.

Cabe registrar, também, para complementar o elenco das entidades regulatórias não-drenadoras de recursos fiscais, o caso do IRB - Instituto de Resseguros do Brasil, já narrado acima, onde a integralização do capital e as despesas operacionais foram financiadas a partir dos próprios capitais regulados pela entidade. ⁽¹⁶⁰⁾

Não pudemos localizar indicação de transferências de recursos orçamentários para essas entidades neste período. É evidente que algumas das entidades estritamente regulatórias, criadas no período da Guerra, não contavam com fontes próprias. É o caso das diversas Comissões do Leite, da Mandioca etc., que não passavam de escritórios governamentais aos quais as condições especiais do período propiciavam a autonomia da forma autárquica, visando agilizar sua atuação. Estas foram, porém, intervenções de pequena monta. Tudo indica que a única forma de drenagem fiscal efetivamente realizada pelas formas autonomizadas no período diz respeito às autarquias industriais, criadas, como vimos, no setor de infraestrutura e transportes. Não há informações detalhadas sobre a distribuição destes subsídios. A tabela 2.22 da página 218, apresenta o valor agregado para o período coberto pelas Contas Nacionais. É relevante notar que, no período em tela, eles se conservam abaixo de 3,4% da despesa total da União. Se considerarmos informações precárias existentes sobre os balanços dessas entidades, constata-se que as ferrovias autárquicas constituíam 50% da despesa e 86% do déficit global das autarquias industriais ⁽¹⁶¹⁾, no início dos anos 50.

3.1.3 - O Período 1950/74 - Vinculação de Receitas e Diversificação da Base Tributária

Quando reconstituímos, no item 3.3, a evolução institucional da descentralização, registramos a opção feita pelo comando do Plano de Metas, em 1955, no sentido de utilizar a "administração paralela" ao invés dos duvidosos resultados de uma Reforma Administrativa. Como bem constata Lessa (1975) ⁽¹⁶²⁾, o instrumental básico para a implementação das metas do setor público era composto de dois ele-

mentos básicos: as entidades descentralizadas e os fundos fiscais vinculados. Naquele item, discutimos alguns aspectos da questão administrativa. Retomaremos agora o Prof. Lessa, para analisar os aspectos ligados à questão do financiamento.

"Por outro lado, na ausência de sistema central de planificação das inversões públicas, o sistema de elaboração orçamentário brasileiro não era de molde a assegurar continuidade às atividades, cuja natureza requeresse inversões maciças por longos períodos. O orçamento, sujeito às pressões políticas da hora, conduziria provavelmente a interrupção e flutuações indesejáveis nos programas de investimento de infra-estrutura.

O sistema de elaboração orçamentária do país reflete a já referida formulação policêntrica de objetivos de política econômica e operação compartimentalizada do instrumental. O órgão central encarregado de sua elaboração, Departamento Administrativo do Serviço Público - DASP - não está aparelhado para formular uma proposta de política financeira, nem tampouco organizar e compatibilizar os distintos programas de inversão. Na verdade, apenas coleciona e encaderna os pedidos financeiros, organizando-os formal e contabilmente. Este conjunto de pedidos não está previamente submetido a qualquer disciplina financeira e avaliação global de prioridades. Finda a soma de pedidos, e sua aglutinação formal no nível do Executivo, é encaminhado ao Poder Legislativo onde novamente recebe a inclusão, sem qualquer prévia definição de política financeira ou de princípios gerais norteadores, de inúmeras outras dotações originais de estruturas de interesses não integrados. Resulta de tais adições um orçamento de difícil, senão impossível, execução. Formula, então, o Ministro da Fazenda, um plano de cortes nestas dotações (os denominados "planos de economia"). Feitas estas deduções chega-se ao efetivo orçamento do País. Existem, contudo, em paralelo, dispositivos legais que permitem a realização de despesas sem a correspondente aprovação pelo Congresso de créditos orçamentários. Demais, como o orçamento do ano foi formulado há quase dois anos atrás, a irrealidade de suas cifras, em face de um rápido processo inflacionário, torna necessário como rotina o apelo aos créditos especiais. Tais poderes fazem com que o órgão fazendário seja, na realidade, a entidade formuladora do parlamento, o que explica em parte sua eminência no sis-

tema administrativo brasileiro, pois constitui a entidade que em termos concretos define a política orçamentária global. Contudo, o faz no final do processo de elaboração orçamentária ao invés de dispor no início os marcos definidores, o que seria mais racional. Além do mais, formula em geral os planos de corte, em face de considerações estritamente financeiras, afetando mais que proporcionalmente aqueles setores que, no momento, dispunham de menor poder de barganha político. Uma tal rotina não tende, naturalmente, a obedecer a princípios permanentes de orientação, criando uma vulnerabilidade financeira indesejável aos programas de longo prazo.

Face a este duplo desafio foram-se forjando ao longo do processo de industrialização, sem qualquer plano preconcebido, marcadamente em relação aos diversos ramos do binômio transporte-energia, fundos financeiros de aplicação vinculada e entidades públicas do tipo autárquico ou empresas estatais". (163)

Essa longa citação justifica-se porque apreende com agudeza um aspecto do problema: a inadequação de mecanismos de elaboração orçamentária que se esgotavam e emperravam no conflito entre demandas setoriais e regionais nele anarquicamente inscritos e o papel disciplinador da autoridade fazendária, que não somente busca ajustar o orçamento à realidade da receita fiscal, como também revê e reordena as prioridades segundo a perspectiva política do Executivo. Para Lessa, a vinculação de recursos fiscais emerge, então, como uma alternativa para flanquear o bloqueio representado por este aparato burocrático. O que talvez não fique claro na análise de Lessa é que estão envolvidas aí duas questões bem distintas. Primeiro, a própria lentidão e ineficiência da máquina estatal. Segundo, o conflito de interesses que incide sobre o processo de disposição do gasto público. Parece razoável supor que a criação de fundos vinculados é um mecanismo pelo qual se afasta a alocação de parcelas do dispêndio não só das malhas do entrave burocrático, mas também do alcance de determinados interesses políticos regionais oligárquicos, sediados na estrutura legislativa. Este processo, por sua vez, é interativo, já que a reciprocidade exigida por esses mesmos interesses se desdobra em outras vinculações, como é o caso de muitos fundos fiscais ligados ao desenvolvimento regional.

Dizíamos acima um aspecto porque existe, a nosso ver, outra questão importante envolvida na determinação do processo de vinculação operado no período 1950/74, e que se relaciona à natureza peculiar que assume a diversificação da base tributária no período. Decorre do fato de que, em última instância, a diversificação da captação fiscal no sentido de impostos de consumo específicos se torna a linha de menor resistência para a expansão da receita fiscal, exigida pelo enorme esforço de inversão que o AE enfrenta no período. Isso ocorre devido à peculiaridade dos setores onde vem a ocorrer este esforço de inversão: a forte presença regulatória do Estado nas décadas anteriores à sua própria iniciativa produtiva. O caráter de "coisa pública" assumido, desde muito cedo, por estes setores, seja pela implantação dos regimes de concessão, seja pela imposição de códigos coercitivos como o de Águas e de Minas, acabou por levar à retração dos blocos privados existentes para níveis reduzidos de inversão, quando não o abandono puro e simples do setor. Na medida em que se efetiva a ocupação dos setores estatizados, seja pelo monopólio, seja pela transição mais ou menos pacífica (elétrica, ferrovias e telecomunicações) criam-se as condições para que os preços sejam livremente utilizados como instrumento de tributação. Dada a natureza específica desses impostos, esta "via" de diversificação da base tributária traz embutido o caráter vinculado do imposto, sendo portanto outro fator que induz à criação de fundos fiscais, os quais, como veremos, mantêm essa natureza setorialmente restrita das aplicações até meados dos anos 70.

Podemos agora explicitar um pouco mais o argumento apresentado na introdução acerca da conveniência de pensar duas formas básicas de vinculação: uma "natural" que decorre em grande parte da natureza da base tributária, cujos exemplos principais são, no Brasil, os impostos sobre combustíveis, energia elétrica, telecomunicações, fretes rodoviários e marítimos etc. Outra, "artificial", no sentido de que implica forte conteúdo redistributivo, já que envolve a dotação de parcela dos recursos tributários gerais do Tesouro a aplicações específicas. Apoiados nessas noções, iremos aqui apresentar algumas evidências que ilustram o papel determinante que a geração de fundos vinculados teve no processo de descentralização. Primeiro trataremos da vinculação "artificial", que incide sobre a base tributária geral da União.

3.4.3.1 - A Vinculação "Artificial"

A vinculação de natureza político-institucional surge de forma significativa, pela primeira vez, na Constituição de 1946. Inaugura-se aí, aparentemente, o modelo que viria a se reproduzir amplamente nas décadas seguintes. Surge no texto constitucional a exigência de aplicação de determinadas parcelas de recursos em regiões menos desenvolvidas do País. Trata-se aí de uma medida eminentemente redistributiva, uma vez que a exigência incide sobre a receita tributária total da União, independentemente da fonte específica.

O artigo 198 previa a aplicação de 3% da receita tributária global (RT) na defesa contra os efeitos da seca no Nordeste. O artigo 199 estabelece o mesmo para aplicação na Amazônia, e no artigo 29 do Ato de Disposições Transitórias, exige-se que, por um período de 20 anos, seja aplicado 1% da RT na exploração econômica do vale do Rio São Francisco. (164)

Dessas disposições emergiram, na posterior regulamentação da regra constitucional, diversas entidades autônomas, em princípio destinadas a gerir os fundos gerados pelas vinculações: a Comissão do Vale do São Francisco, a Superintendência do Plano de Valorização da Amazônia - SPVEA inicialmente na Administração Direta, depois feita autarquias passando a ser SUDAM.

Em outros casos, a criação de vinculação de receitas foi o fator que precipita a autarquização de órgãos até então inseridos na Administração Direta. A mesma lei que cria a SUDENE a partir de órgãos temporários antes ligados à Administração Direta (Lei nº 3.692 de 15/12/1958), cria a vinculação de 2% das RT à aplicação no desenvolvimento do Nordeste. Em 1962, o Departamento Nacional de Obras de Saneamento - DNOS - até então integrante do MVOP, é autarquizado na mesma lei que vincula ao setor 2% da receita tributária da União. Em 1960, é criada como autarquia, a partir de comissões já existentes na Administração Direta, a Comissão do Plano do Carvão Nacional, e na mesma lei é criada a obrigatoriedade da alocação de 1,5% da RT ao ciclo completo da produção de carvão. Em 1962,

a Lei 4.602 (20/07/72) transforma em autarquia o Departamento Nacional de Estradas de Ferro - DNEF, órgão da Administração Direta, e vincula 3% da RT à aplicação no desenvolvimento do sistema ferroviário. Em 1964, a lei de criação do Estatuto da Terra cria também o Fundo Nacional de Reforma Agrária, ao qual são vinculados 3% da RT, e cria, ao mesmo tempo, o Instituto Brasileiro de Reforma Agrária, entidade autárquica. Finalmente, cabe registrar que a Lei nº 4.024, de 20/12/61, que cria o Fundo Nacional de Ensino Superior, e que estabelece o preceito de que as universidades sejam transformadas em autarquias ou fundações, cria também a vinculação de 30% da RT à área de Educação.

Ainda no período 1950/64, que aqui analisamos, outro evento merece referência como exemplo de combinação entre vinculação e descentralização nas atividades regulatórias. Trata-se da criação da mais importante agência regulatória do moderno Estado brasileiro, o BNDE.

As conversações realizadas em 1950 entre Governos brasileiro e norte-americano conduzem à concretização das aspirações brasileiras no sentido de prover um amplo programa de reaparelhamento a nível da infra-estrutura, particularmente transportes e energia elétrica. Estes entendimentos conduzem à instalação da Comissão mista Brasil-Estados Unidos, proposta pelo Governo brasileiro ainda em 1950, culminando em 1951 com a declaração de disposição do BIRD e do EXIMBANK em financiar os projetos aprovados pela CMBEU.

Assegurados os recursos estrangeiros, restava gerar a contrapartida em moeda nacional, necessária ao plano esboçado. Optou então o Governo pela criação de um adicional de 15% ao imposto de renda (Lei nº 1.474 de 26/11/51), cujo resultado ficava vinculado a fundo financeiro dedicado ao financiamento do programa de Reaparelhamento Econômico. Os recursos assim obtidos seriam devolvidos até 1956 sob forma de títulos da dívida pública. Após essas providências, é criado, em 1952 (Lei nº 1.628, de 20/06/52), o BNDE, como entidade autárquica destinada à gestão desses recursos e sua aplicação conforme o Programa. A lei de criação do Banco amplia o leque de receitas vinculadas postas sob sua gestão, autorizando a que o Poder Executivo determine o depósito compulsório no BNDE, de até 4% dos depósitos

das Caixas Econômicas Federais, 25% das reservas técnicas das companhias de seguros e 3% das receitas das entidades do sistema previdenciário. Esta inclusão visaria fortalecer o poder de financiamento do Banco. Em 1963, nova vinculação é articulada ao Banco, através de novo adicional ao imposto de renda, que vem a constituir o Fundo Nacional de Investimentos-FUNAI. Finalmente, deve-se registrar que, na segunda metade dos anos 50, o BNDE geriu a aplicação de diversos fundos fiscais que foram criados antes que existisse a entidade regulatória correspondente. O principal deles (iremos analisá-los à frente) foi o Fundo Federal de Eletrificação, de 1954.

Possivelmente haveria outros casos a enriquecer esta lista. A quantidade de fundos fiscais criados a partir dos anos 50 é tão elevada (chega a 180 fundos⁽¹⁶⁵⁾) que torna difícil qualquer levantamento exaustivo. Grande parte deles, é verdade, destina-se apenas à administração de dotações livres repassadas do Tesouro para órgãos específicos, e não tem o conteúdo vinculativo dos que citamos acima. De qualquer forma, estes exemplos são suficientes para sugerir uma importante conclusão: a vinculação de parcelas da RT global da União, medida utilizada amplamente no período 1950/64, foi um fator fundamental no sentido de forçar a autonomização de segmentos do AE destinados à gestão daqueles fluxos.

Importa pouco, para nossa questão aqui, que grande parte dessas vinculações (e provavelmente, sua maioria) tenham permanecido letra morta, e o comprometimento da receita tributária tenha sido, ao fim e ao cabo, submetido às vicissitudes de cada elaboração orçamentária anual. Importa, sim, que tais vinculações dão margem à sedimentação da prática descentralizadora, no sentido de reproduzir o padrão organizacional, a elite tecnocrática que o opera e a jurisprudência pertinente, seja forçando a criação das entidades como órgãos gestores dos fluxos, seja deslocando o segmento da Administração Direta para esta função, ou então dinamizando entidades anteriormente restritas à irregularidade de dotações orçamentárias decididas a cada ano.

3.4.3.2 - A Vinculação "Natural"

A utilização de adicionais ao impostos gerais de consumo,

que tivessem destinação específica atrelada ao apoio do próprio setor econômico que produziu os bens taxados, foi a forma básica de financiamento que viabilizou a "primeira geração" de entidades regulatórias estatais, nos anos 30 e 40. Discutimos já a limitação que se impõe a esta forma de intervenção reguladora, e vimos depois como os anos 50 assistem ao surgimento de uma nova geração de entidades, apoiada já em bases fiscais mais amplas, e implicando também mais elevado caráter redistributivo, o que se reflete na exigência de mecanismos novos para que se possa contornar as dificuldades que a estrutura rígida do AE impunha à agilização dessa redistribuição, através das transferências inter e intra-governamentais.

Os impostos vinculados "intrinsecamente", contudo, conservam enorme importância na expansão descentralizadora do AE, também no período pós-anos 50. Ao longo do período 1950/64, constituiu-se também importante elenco de fundos fiscais vinculados apoiados em bases tributárias restritas - adicionais à preço de produtos específicos - elenco este que, somando-se àquele que incidia sobre a receita tributária global, vem a constituir uma estrutura de vinculações que marca toda a atividade do setor público brasileiro até os anos 70. Este novo elenco de vinculações está basicamente envolvido com o financiamento das atividades produtivas estatais. Vamos analisar aqui os principais fundos, destacando seu papel no processo de descentralização.

Em alguns casos, o período pós-50 assiste ao fortalecimento de esquemas vinculados de tributação, via preço, que tinham sido implantados em décadas anteriores. Nesses casos, prevaleciam antes as taxas específicas acanhadas que, como vimos, financiaram a regulação pioneira. A partir dos anos 50, estas mesmas taxas são dinamizadas, mudando-se a natureza da regulação estatal, que passa de predominantemente normativa para funções de financiamento à inversão privada.

Tal processo ocorreu, principalmente, em dois casos: o setor portuário e a marinha mercante. Até 1958, a Comissão da Marinha Mercante atuava apoiada em uma taxa sobre o frete de mercadorias na saída e entrada de portos nacionais. Sua atuação era basicamente normativa, sem grande alcance alocativo. Em 1958, é criado o Fundo de

Renovação da Marinha Mercante, para cuja alimentação se estabelece a taxa de renovação da marinha mercante (15% frete cabotagem e 5% sobre comércio externo) que constituem recursos alocados exclusivamente em investimentos. ⁽¹⁶⁶⁾

Outro caso ilustrativo é o do sistema portuário. Desde a década dos 30, como vimos no item 3.3.2.2, existe autarquia federal atuando no setor, em atividades regulatórias. O uso de taxas específicas para os portos remonta, na verdade, aos fins do Século XIX, quando o Império oferecia esses recursos para a constituição de empresas que operassem melhoramentos nos portos. Este tipo de taxas é utilizado ao longo de todo o Século XX, sempre de forma hesitante e ineficiente. ⁽¹⁶⁷⁾ Esta situação estende-se até 1958, quando é criado o Fundo Portuário Nacional, alimentado pela Taxa de Melhoramento dos Portos, incidindo sobre todas as mercadorias movimentadas nos portos. Do seu resultado, 40% eram retidos pela própria administração do porto que a recolhe, tendo sua aplicação condicionada a projetos e obras de melhoramentos e dragagem, enquanto 60% eram destinados ao Fundo Portuário, para aplicação em investimentos previstos no Plano Portuário Nacional. É de se notar que, também neste caso, a criação do fundo fiscal precipitou a autarquização do órgão de gestão, O DNPVN era da Administração Direta, e é transformado em autarquia pela mesma lei que cria o Fundo Portuário.

Os mais importantes fundos gerados por vinculação via preço, porém, emergiram como formas novas de taxaço, o que se inaugura com o imposto sobre combustíveis, ainda no anos 40, vindo porém a ser dinamizado somente na década dos 50.

- A Vinculação e a Produção Estatal "Associada"

O Imposto Único sobre Combustíveis e Lubrificantes foi criado em 1940, cobrado inicialmente como direito de importação e imposto de consumo, porque a maior parte dos derivados consumidos no País eram importados. Anteriormente, desde a década dos 20, a construção rodoviária fora financiada por impostos semelhantes aplicados pelos Estados. Em 1940, o direito de legislar sobre a matéria passa a ser exclusivo da União, quando então são unificados todos estes tributos regionais através da criação do IUCLG. ⁽¹⁶⁸⁾ Durante o

período 1940/45 o imposto foi dividido em uma parcela para Estados e Municípios, que era vinculada à aplicação rodoviária, e outra retida pela União, constituindo receita tributária livre. Finalmente, em 1949, a criação do Fundo Rodoviário Nacional - FRN vincula o IUCLG à aplicação rodoviária e, ao mesmo tempo, autarquiza o DNER, até então Departamento do MVOP.⁽¹⁶⁹⁾

Já discutimos antes os aspectos ligados à interação entre Estado e Capital neste setor. Agora, convém ressaltar e explicar qual a base financeira em que repousou o desenvolvimento desta forma "associada" de fluxo aberto, a construção rodoviária. A base do dinamismo deste imposto se deve à combinação de dois fatores: as elevadas taxas de expansão do consumo de derivados, e a manutenção de preços internacionais estáveis e muito baixos para o petróleo; a elasticidade da demanda permite que sejam atribuídas, ao longo das décadas dos 40, 50 e 60, alíquotas bastante elevadas, particularmente concentradas sobre a gasolina e o óleo lubrificante, principais geradores de receita.⁽¹⁷⁰⁾ Até 1956, o imposto era cobrado em mil-réis por unidade de peso, passando então, no contexto das mudanças do Plano de Metas, a ser cobrado ad valorem.

Até 1952 os recursos do IUCLG foram dedicados exclusivamente ao setor rodoviário, sendo 40% sob controle do DNER e 60% entregues aos estados e municípios. A partir daí inicia-se uma ampla diversificação da estrutura de destinação da sua receita, que resumimos na Tabela 3.4.

Tabela 3.4
BRASIL
DESTINAÇÃO LEGAL DOS RECURSOS DO IUCLG
COMPOSIÇÃO PERCENTUAL POR RECEBEDOR⁽¹⁾
1948/74

ÓRGÃO/ NÍVEL GOVERNO RECEBEDOR	17/07/48	28/11/52	27/11/56	01/01/62	05/11/64	21/11/66	28/12/67	25/04/69	12/03/70	05/07/73
	28/11/52	27/11/56	01/01/62	05/11/64	21/11/66	28/12/67	25/04/69	12/03/70	05/07/73	29/08/74
FRN	100,0	75,0	75,0	90,0	85,86	73,5	76,64	76,64	76,64	76,64
DNER	40,0	30,0	30,0	36,0	34,17	29,2	37,92	37,92	37,92	37,92
Estado/Município	60,0	45,0	45,0	54,0	52,69	44,25	38,72	38,72	38,72	38,72
Petrobrás		25,0	15,0			14,4	12,5	12,0	8,0	7,0
RFFSA			10,0	10,0	11,0	9,4	8,0	8,0	8,0	8,0
Aeronáutica					3,13	2,68	2,86	2,86	4,86	4,86
M. M. Energia								0,2		
DNPM								0,3	1,3	1,3
M.I.C.									0,2	0,2
CNEN									1,0	1,0
Cia. Bras. Tec. Nuclear										1,0
IUCLG (TOTAL)	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

FONTE: MT/GEIPOT, op. cit.

Elaborado a partir do anexo II pags. 281/307 - "Síntese da Legislação do IUCLG".

(1) As datas de referência são os dos Decretos ou Decretos Lei que alteram a distribuição do imposto.

Estas Leis, conforme o anexo da fonte são:

Lei nº 302 de 13 de julho de 1948;

Lei nº 1.749 de 28 de novembro de 1952

Lei nº 2.975 de 27 de novembro de 1956

Lei nº 4.452 de 05 de novembro de 1964

Decreto-Lei nº 61 de 21 de novembro de 1966

Decreto-Lei nº 343 de 28 de dezembro de 1967

Decreto-Lei nº 555 de 25 de abril de 1969

Decreto-Lei nº 1.091 de 12 de março de 1970

Decreto-Lei nº 1.279 de 05 de julho de 1975

Lei nº 6093 de 29 de agosto de 1974

(2) A estrutura de distribuição para os períodos 1956/62 e 1962/64 é aquela estabelecida na Lei nº 2.975 de 27/02/1956.

A participação da aplicação rodoviária, isto é, do FRN, desce de 100% nos anos 40 até um mínimo de 73% em 1967, para depois estabilizar-se em torno de 76%. Internamente ao FRN, a participação dos estados e municípios cresce relativamente até 1966, quando chega a ser 1,5 vez maior que a do DNER. A partir de 1966, confirmando a tendência que já apontamos antes, de concentração da captação fiscal nas mãos do Governo Federal, ela cai até se estabilizar em 39% aproximadamente. Ao longo do período 1952/74, 29% do IUCLG estiveram destinados a financiar outros setores do Governo, através de vinculação legal. Destacam-se a Petrobrás e a RFFSA, para as quais os recursos do imposto eram entregues a título de integralização do capital, sendo os estados e municípios ressarcidos com ações das empresas, proporcionalmente aos recursos cedidos.

Em que pesem essas participações "externas", o período assiste à manutenção de fluxos estáveis de recursos para a inversão rodoviária. O caráter vinculado do imposto não é ameaçado até pelo menos 1974, pois as destinações alternativas - Petrobrás, RFFSA, Aeronáutica - estão ligadas direta ou indiretamente à política energética e de transportes do País.

Não pudemos localizar informações que permitam avaliar a importância destes recursos para a RFFSA, pois ao passarem para a forma jurídica de empresa, as ferrovias desaparecem das estatísticas do setor público. No entanto, levantamentos disponíveis sobre a Petrobrás indicam a forte participação que eles assumem até pelo menos 1973.⁽¹⁷¹⁾ Ao contrário de outros setores estatais que, no período 1950/67, estiveram fortemente apoiados em financiamentos internos via BNDE, a Petrobrás apresenta elevada participação dos chamados "recursos próprios": média de 91,4% entre 1955 e 1974.⁽¹⁷²⁾ Na realidade, porém, estes recursos próprios envolvem forte participação de recursos de natureza fiscal. Combinando-se os recursos do IUCLG com o imposto sobre importação de veículos e contribuições para pesquisa feita por empresas particulares e contribuições compulsórias de proprietários de veículos, subiria a mais de 30% a participação dos recursos fiscais nestes "recursos próprios" sendo absolutamente majoritário o IUCLG. Até 1970 o IUCLG mantém uma presença significativa na estrutura de fontes da Petrobrás, com a exceção do período 1962/67, onde, como vimos pela Tabela anterior,

a empresa é excluída do rateio do imposto. Esse período coincide também com a sensível redução dos investimentos (término da Refinaria de Duque de Caxias, 1961) e com a crise pós-62, que leva à redução da atividade econômica. ⁽¹⁷³⁾ A participação da empresa no imposto se conserva até 1972, já então com níveis reduzidos.

O segundo "caso" onde podemos observar o papel fundamental da vinculação na consolidação das atividades estatais descentralizadas é o setor de energia elétrica. Como vimos acima, páginas 405 a 409, a transição do predomínio privado para a estatização se concentra na década dos 50, podendo ser balizado mais precisamente entre 1946 (criação da CHESF) e 1963, quando Furnas entra em operação. O processo gradual de ocupação foi operado, inicialmente, como vimos, pela combinação da iniciativa estadual com financiamentos estrangeiros propiciados pelos acordos do CMBEU. Em 1955, o Governo Federal tenta assumir o controle da expansão do setor, implementando o Plano Nacional de Eletrificação proposto originalmente por Vargas. O PNE também se apoiava na combinação da empresa estatal com recursos vinculados. Propunha o Fundo Federal de Eletrificação (com recursos do Imposto Único sobre Energia Elétrica) mais a criação da Eletrobrás, à imagem e semelhança da Petrobrás. Pressões das concessionárias estrangeiras levaram a que apenas o Fundo fosse aprovado, bloqueando-se a criação da holding. Criado o Fundo e imposto, em 1955, passou o BNDE a gerir sua aplicação, até 1963. Ainda assim, a inversão estatal no período só cresce devido à presença dos recursos estrangeiros. ⁽¹⁷⁴⁾

É altamente precária a disponibilidade de dados sobre a estrutura de financiamento do setor elétrico na fase de transição. Reichstul afirma que até 1955 as dotações orçamentárias livres eram a base, oriundas da União e dos Estados.

Não há dados disponíveis sobre a participação dos recursos próprios não-fiscais e dos recursos de terceiros. Reichstul apresenta um levantamento da composição dos recursos públicos dedicados ao setor, onde se pode constatar que o FFE e os recursos próprios do BNDE são os dois elementos básicos.

Tabela 3.5
BRASIL
PRINCIPAIS RECURSOS PÚBLICOS DO SETOR ELÉTRICO
1953/67
(Cr\$ milhões correntes)

ANO	FUNDO FEDERAL DE ELETRIFICAÇÃO					BNDE	EMPREST. COMPULS.	IUEE ESTA TADO E MU NICÍPIO	TOTAL
	TOTAL	10% DA TAXA ALFANDEGÁRIA	40% DO IMPOSTO DE CONSUMO	IUEE 39% UNIÃO	DOTAÇÕES ORCAMEN TARIAS DIVIDEN-- DOS E OUTROS				
1953	-	-	-	-	nd	457		-	457
1954	-	-	-	-	nd	610		-	610
1955	1.256	337	582	337	nd	915		505	2.676
1956	1.443	320	697	426	nd	1.069		639	3.151
1957	1.643	244	920	479	nd	4.668		719	7.030
1958	2.117	343	1.219	555	nd	5.549		824	8.490
1959	2.645	470	1.581	594	nd	3.584		891	7.120
1960	3.278	445	2.153	680	nd	1.367		1.020	5.665
1961	4.673	566	3.341	766	nd	15.704		1.149	21.526
1962	6.824	1.049	4.908	867	nd	10.706		1.300	18.830
1963	22.785	1.687	16.323	4.775	nd	3.824		7.162	33.771
1964	nd	nd	nd	nd	nd	21.109	27.888	nd	nd
1965	110.651	4.210	64.280	39.716	2.445	3.927	107.772	61.102	283.452
1966	254.686	7.716	33.120	63.767	150.083	64.297	170.949	98.103	588.035
1967	205.043		56.393	73.411	75.230	183.700	145.512	112.940	647.195

nd - dados não disponíveis

FONTE: MARTIN, J. M., BNDE, ELETROBRÁS

Citado por Reichstul, H.F. op.cit.

Reichstul caracteriza o período 1950/66 como a "fase fiscal" no padrão de financiamento do setor. ⁽¹⁷⁵⁾ Ainda que não tenhamos dados precisos sobre a estrutura de fontes, a hipótese do predomínio de fontes fiscais é consistente com as dificuldades, bastante conhecidas, enfrentadas pelo setor no que tange à política tarifária. Apenas em 1964, com a profunda reforma patrocinada por Roberto Campos, ingressa o setor numa etapa de realismo tarifário, incluindo a correção monetária do ativo fixo, até então preso ao conceito do "custo histórico". ⁽¹⁷⁶⁾

Neste caso do setor elétrico, nos parece interessante apontar que o fortalecimento da capacidade de inversão do setor público, instrumento básico da estatização, é obtido fundamentalmente pelo uso de receitas fiscais vinculadas, seja diretamente através do FFE, seja indiretamente, através dos recursos do BNDE, na época constituídos, como vimos, por receitas vinculadas do imposto de renda e empréstimos compulsórios. Os dados de Reichstul evidenciam, também, que o fundo vinculado do setor elétrico tem uma composição híbrida. Ao lado dos recursos originados via preço da energia elétrica, existe importante participação de uma vinculação "artificial" de 4% do resultado do imposto de consumo, a qual persiste até o fim da "fase fiscal", e tem forte participação no total (ver Tabela 3.5). Isto chama a atenção para a questão dos limites que teria, na época, o autofinanciamento estrito senso do setor, isto é, aquele que se apoiasse exclusivamente no preço, mesmo que via adicional patrocinado pelo poder público. É certo que, no caso da energia elétrica, não prevaleciam as mesmas condições excepcionais encontradas no caso do IUCLG, onde o Estado pode praticar alíquotas de até 400% (gasolina tipo A) sendo forçado a reduzi-los apenas no fins dos anos 60 e, mais firmemente, após a crise de 1974. A utilização da vinculação "artificial" de recursos gerados fora do circuito específico de valorização do setor, indica, por um lado, a força do consenso que o Plano de Metas obtém em torno de suas metas, e, por outro, a restrição a uma política tarifária efetivamente realista, que persiste até o fim dos anos 60.

Esse mesmo tema pode ser enriquecido se considerarmos outro importante setor estatal empresarial, a siderurgia. Aí, como é

sabido, as limitações para uma política de autofinanciamento via tarifas sempre foram muito grandes, devido à inserção do Estado como fornecedor de matéria-prima básica aos setores líderes do "modelo" de crescimento vigente até os anos 70. Neste caso, qualquer tentativa de fundos vinculados semelhantes ao FFE e FRN sempre fracassou. O setor foi sistematicamente financiado por recursos "exógenos", primeiro via BNDE, depois com dotações orçamentárias e, nos anos 70, através de endividamento externo, sendo um dos setores cuja estrutura de endividamento veio a ser mais comprometida com os recursos externos.

O elenco de iniciativas do tipo "fundo fiscal + entidades regulatórias" conta com mais um exemplo importante neste mesmo período, o setor de telecomunicações. Aí, tanto quanto no setor de energia elétrica, encontramos um período de transição onde se dá, ao mesmo tempo, a absorção das empresas privadas e a elevação das taxas de inversão pública. Infelizmente, não contamos, para o setor, com estudos tais como os de Reichstul, que citamos acima. Não podemos, portanto, reconstituir a progressiva transição para um padrão efetivamente autonomizado de financiamento, o que, seguramente, ocorre ao longo dos anos 70. O fato é que o Fundo Nacional de Telecomunicações, instrumento básico para a expansão estatal, é criado em 1962 (Lei nº 4.117, de 27 de agosto de 1962). A inversão estatal se expande fortemente a partir de então, chegando a representar 75% do investimento setorial já em 1969. Em 1971, com a criação da Telebrás, completa-se o dispositivo dual holding + fundo vinculado. O ponto de inflexão na estatização do setor é meados da década dos 60, como mostra a figura 1 (pág. 326). Em paralelo, a montagem do dispositivo dual conduz também à completa absorção do setor pela órbita federal: em 1969, as empresas estaduais ainda realizavam 26,4% da FBCF. ⁽¹⁷⁷⁾ Em 1975, sua participação é nula, estando o investimento totalmente federalizado. ⁽¹⁷⁸⁾

3.4.4 - O Período 1964/80: Reformas e Complementação da Estrutura de Vinculações

As mudanças políticas ocorridas em 1964 criaram as condições para que, sob um regime autoritário e altamente centralizado, fossem encaminhadas mudanças de grande profundidade na economia brasileira. As reformas realizadas até 1967 estabelecem, no plano fiscal, financeiro e administrativo, novos parâmetros que irão condicionar o desenvolvimento da economia até o período atual. Interessamos enfocar aqui alguns aspectos específicos das reformas, particularmente relevantes para o problema que estamos analisando: as relações entre vinculação e descentralização.

O primeiro aspecto refere-se as mudanças radicais que o novo regime impõe à política tarifária. Tem sido frequentemente apontada a importância da política de realismo tarifário implementada neste período, visando elevar a capacidade de autofinanciamento do setor empresarial estatal. Dois casos importantes, para os quais existem estudos, atestam ter havido, efetivamente, uma elevação da participação dos recursos "internos", isto é, gerados ao nível do próprio circuito produtivo das empresas: o setor elétrico e a Petrobrás. Reichstul (1981) mostra que o setor elétrico atravessa uma fase de financiamento fiscal, no período 1950/67, onde as transferências livres (originadas do orçamento da União e dos Estados) predominam. A partir de 1967, o setor ingressa numa fase empresarial, onde os recursos exógenos perdem importância relativa. ⁽¹⁷⁹⁾ A Petrobrás apresenta, a partir de 1970, taxas médias de crescimento real dos recursos próprios da ordem de 30%, quando, no período 1962/69 esses recursos caíram, em termos reais, à taxa média de 7% ao ano. ⁽¹⁸⁰⁾ Não obtivemos dados para outros setores, mas tudo indica que a nova política tenha se refletido numa elevação média global dos níveis de autofinanciamento do SPE.

Há, no entanto, um importante aspecto desse processo que tem sido menos enfatizado. A elevação das taxas de crescimento dos recursos próprios não significa necessariamente a redução da participação dos recursos de origem fiscal no financiamento destes setores. O que muda é a natureza do recurso fiscal envolvido. Ao invés de transferências fiscais oriundas do orçamento dos Governos centrais, eles passam a ser financiados por recursos fiscais vinculados, gerados pelos impostos específicos setoriais sob a gestão das "holdings". Tanto para a Petrobrás como no setor elétrico, Reichstul

constata que os recursos fiscais "exógenos" são substituídos por recursos fiscais "endógenos" vinculados, que passam a constituir a fonte fiscal básica. Refere-se a este fenômeno como sendo "uma política" mais geral de consolidação das "holdings" setoriais e da separação dos orçamentos públicos dos orçamentos das empresas estatais, que possibilite o controle centralizado das empresas". (181) Para nós, é importante ressaltar que esse processo de "fechamento do circuito" de financiamento tem como eixo e condição essencial a presença regulatória do Estado administrando as tarifas e impondo, através dos impostos vinculados, a sua segmentação num componente "próprio" e outro "fiscal". O Estado manipula assim dois "preços", e o diferencial entre os dois é uma medida do componente regulatório representado pelas "holdings" setoriais. Em suma: a vinculação do imposto específico é condição necessária para que se implante a autonomização via "holdings". O "realismo tarifário", portanto, vem a complementar o esquema de vinculações anteriormente existente, conduzindo os setores onde existe a vinculação a um padrão de financiamento mais autônomo, ainda que continuando fortemente fiscal.

Por outro lado, o período das reformas traz também outras medidas que, sempre através da diversificação fiscal e da vinculação, fortalecem a órbita descentralizada do AE e alimentam o movimento "centrífugo" que caracteriza o processo alocativo do dispêndio estatal.

Primeiramente, merece menção a criação dos fundos compulsórios: o FUGATS, que veio a substituir o estatuto da estabilidade no emprego por um fundo destinado, em última instância, ao financiamento da atividade privada. Criado em 1966, sua gestão é entregue ao Banco Nacional de Habitação - BNH - que fora criado em 1964, o que significa sua vinculação ao setor de construção habitacional. A implantação do BNH já contara com recursos vinculados originados da Previdência Social e das Caixas Econômicas, obrigadas a aplicar percentuais fixos de suas reservas em letras do Banco. O sistema previdenciário foi utilizado também como instrumento de captação de 1% das folhas de pagamento das empresas, destinado a formar capital do Banco. (182) Com o "casamento" BNH-FGTS, o Estado cria um dos mais poderosos exemplos da combinação entidade autônoma + fundo

fiscal, sem envolver recursos orçamentários.

Outro fundo compulsório, criado em 1971, com finalidades regulatórias foi o PIS-PASEP, na época entregue à gestão da CEF. Posteriormente, em 1974, no contexto do forte esforço intervencionista do II PND, os seus recursos são transferidos para o BNDE, que os utilizaria no financiamento aos setores prioritários do Plano. Reproduz-se o binômio entidade regulatória autônoma e fundo fiscal, sempre através da diversificação da base tributária.

Em segundo lugar, deve-se ressaltar a renovação, em 1974, da utilização de um instrumento fiscal que remontava a criação da SUDENE, nos anos 50: os incentivos fiscais. Utilizados pioneiramente para orientar recursos privados para o Nordeste, através do famoso Artigo 34 da Lei nº 3.995, que permitia deduções de até 50%, na declaração de renda, relativas a investimento em projetos prioritários sob orientação da SUDENE. Em 1974, cria-se todo um dispositivo de incentivos fiscais orientados para as áreas de turismo, pesca e reflorestamento, além de beneficiar também a Região Amazônica e Nordeste (via seus respectivos fundos de investimento - FINAM e FINOR), a EMBRAER e o MOBRAL. (183)

Os incentivos fiscais assim criados podiam chegar a 54% do Imposto de Renda das pessoas jurídicas. A gestão da sua aplicação - análise de projetos e alocação dos recursos - é totalmente descentralizada, fortalecendo em muito o poder de interferência de entidades que, até então, exerciam limitadas funções normativas, como o IBDF e a EMBRATUR, responsáveis pela gestão dos recursos de reflorestamento e turismo. A SUDEPE, que gere os recursos da pesca, é uma das poucas entidades regulatórias setoriais, remanescentes da "primeira geração" de reguladoras setoriais.

Finalmente, o painel reconstitutivo da montagem de uma sólida estrutura de vinculações deve ser completado com a referência à política de transportes urbanos, implementada em 1975 através, mais uma vez, da criação simultânea de uma empresa e do imposto vinculado correspondente: a Empresa Brasileira de Transportes Urbanos -EBTU, é criada para gerir o Fundo Nacional de Desenvolvimento Urbano-FNDU. (184) O instrumento fiscal criado foi um adicional de 12% ao IUCLG.

Ainda que sejam precárias as evidências empíricas disponíveis, parece, portanto, razoável supor que ao longo do período 1950/75 são geradas, simultânea e interativamente, um plantel de entidades autonomizadas dotadas de elevada agilidade administrativa e financeira e uma estrutura de vinculações fiscais a elas articuladas. Esse processo é cumulativo no período, ou seja, as vinculações vão sendo acrescentadas e ampliadas sem que se anulem as já existentes. Esse padrão de intervenção estatal viabiliza a implantação de segmentos do AE voltados para atividades de regulação alocativa e atividades produtivas em circuito fechado, primordialmente. Essas seriam as frentes de atuação estatal onde emergem os conflitos que determinam a dicotomização do AE em um "braço tradicional", burocratizado, e um "braço" moderno, dinâmico. Uma vez incorporada à institucionalidade do AE esta dualidade (através da formulação jurídica, das práticas contábeis e orçamentárias e da própria ideologia) criam-se condições para que outras frentes de atuação estatal façam uso dos mesmos instrumentos. Principalmente após a Reforma Administrativa de 1967, multiplicam-se as entidades autônomas que operam em fluxo aberto de gasto, totalmente dependentes dos recursos orçamentários, adotando inclusive forma empresarial. Queremos dizer com isso que, a partir de um certo ponto, cristaliza-se uma estrutura dualizada para o AE, onde a órbita central (Administração Direta) responde pelas atividades de regulação e controle internos e pelas atividades regulatórias e produtivas de importância secundária para o processo de acumulação, enquanto todas as atividades produtivas e regulatórias mais dinâmicas têm que ser plasmadas em entidades descentralizadas. Uma vez implantado o padrão dual, ele traz, pelo lado político e institucional, uma lógica própria de autoreprodução.

A reforma fiscal de 1966 tem ainda um terceiro significado que convém aqui ressaltar. Ela acentua a disparidade, que vimos assinalando ao longo deste trabalho, entre uma captação fiscal centralizada e o dispêndio efetivo descentralizado. O fortalecimento fiscal do Governo Federal vis-a-vis Estados e municípios conduz a que novas vinculações de receita sejam criadas, restabelecendo em parte a anterior distribuição do dispêndio efetivo, mas reduzindo em muito a autonomia alocativa dos Estados e Municípios.

A estrutura tributária brasileira do período pós-50 envolve, na realidade, dois níveis de vinculação: o primeiro estabelece participações percentuais para a União, Estados e Municípios sobre impostos não exclusivos de cada órbita. Até 1966, esse mecanismo era importante apenas no caso dos impostos únicos vinculados, que, por preceito constitucional, devem distribuir-se em 60% para Estados e Municípios e 40% para o Governo Federal. A partir das reformas de 1966, essa forma de vinculação assume uma nova dimensão, devido ao fortalecimento do Governo Federal na captação de receita fiscal não-vinculada, em detrimento dos Estados e Municípios. A captação fiscal se centraliza em mãos da União a taxas muito mais aceleradas do que se centraliza o dispêndio, com o que ampliam-se as transferências para Estados e Municípios. Essas transferências não representam, porém, uma simples devolução incondicional de recursos fiscais. Envolve, ao contrário, um forte grau de vinculação à aplicação em categorias econômicas ou setores econômicos específicos: despesas de capital, educação, saúde etc. Com isso, a centralização da captação fiscal tem, na realidade, o sentido de submeter uma expressiva parcela dessa receita a restrições que limitam o poder decisório alocativo dos Estados e Municípios. Essas transferências são operadas através do Fundo de Participação de Estados e Municípios, e abrangem percentuais fixos dos dois principais impostos federais, o IPI e o Imposto de Renda.

O segundo nível de vinculação é o que prende os recursos à aplicação em setores e/ou atividades restritos. A estrutura de vinculação implantada no período 1950/75 envolve esses dois níveis. Até 1966, as transferências para Estados e Municípios eram compostas dos impostos vinculados onde a União tinha exclusividade no poder de tributação, e repassava depois os recursos. Após as reformas, soma-se a isto a vinculação de parcelas do IPI e Impostos de Renda, o que representa a atribuição dos dois níveis de vinculação a recursos antes livremente alocados via orçamentos federais e estaduais. Deve-se registrar que a subordinação de grande parte dos recursos estaduais à estrutura de vinculações dos impostos únicos e do FPEM conduz os Governos Estaduais a uma reduzida autonomia na programação de seus gastos, uma vez que, para a maioria dos estados brasileiros, as receitas fiscais próprias cobrem apenas suas despesas correntes e de pessoal. ⁽¹⁸⁵⁾ Por outro lado, induz e sustenta o processo de descentralização também a nível estadual. O

caso mais típico é o dos DERs, criados e mantidos pela mesma estrutura vinculada de financiamento que articula IUCLG e DNER.

- Período 1974/80. Primeiro Ataque à Estrutura de Vinculações

Ao longo dos anos 70, a participação das receitas vinculadas na Receita Tributária da União cresceu acentuadamente. A Tabela 3.6 evidencia este processo.

Tabela 3.6
BRASIL
UNIÃO - RECEITA TRIBUTÁRIA CORRENTE
1970/80

ANO	RECEITA VINCULADA		RECEITA DISPONÍVEL		TOTAL VALOR
	VALOR	% S/TOTAL	VALOR	% S/TOTAL	
1970	5.415,7	28,5	13.551,5	71,4	18.967,2
1971	7.880,4	30,1	18.282,3	69,9	26.162,7
1972	13.749,1	34,9	25.670,8	65,1	39.419,9
1973	18.909,5	35,9	33.816,4	64,1	52.725,9
1974	25.461,5	33,7	50.202,0	66,3	75.663,5
1975	34.519,0	34,3	66.071,8	65,7	100.590,8
1976	71.932,3	41,7	100.439,8	58,3	172.372,1
1977	113.438,2	44,9	139.167,2	55,1	252.605,4
1978	173.599,0	48,5	184.105,8	51,5	357.704,8
1979	254.041,7	46,7	290.202,0	53,3	544.243,7
1980	612.442,7	49,8	617.575,3	50,2	1.230.018,0

FONTE: Balanços Gerais da União
Extraído de IPEA/INOR "Receitas da União - séries Estatísticas", 1984.

Este crescimento da vinculação global da RT pode ser analiticamente considerado em dois componentes. Um, que poderia ser chamado de "artificial", como vimos fazendo, decorre da elevação da participação do FPEM no IPI e no IR. Essa participação fica estável até 1975, e depois cresce até a duplicação, em 1980:

ANO	PARTICIPAÇÃO
1970/75	12%
1976	14%
1977	16%
1978	18%
1979	10%
1980	21%

Outro componente decorre do comportamento da parcela da RT oriunda dos impostos vinculados. Além da vasta parafernália de vinculações herdadas das duas décadas anteriores e que, como vimos, persiste até os anos 70, acresça-se ainda o fato de que, ao longo da década, a maioria quase absoluta das novas rubricas incorporadas à RT é também vinculada. A Tabela 3.7 oferece uma avaliação da importância assumida por estas novas rubricas. As RECEITAS ADICIONAIS reúnem 31 receitas específicas: contribuições (PIN, PROTERRA, Salário-Educação etc.) cotas-parte (combustíveis e lubrificantes) e outros pequenos impostos setoriais, todos vinculados.

A Tabela 3.8 adiante evidencia as linhas gerais da evolução dos componentes da RT, conforme descrevemos. Enquanto a receita livre da União passa de 71% para 50% da RT global, o correspondente crescimento da vinculação se deve predominantemente à expansão das vinculações setoriais, que passou de 20% em 1970 para 40% em 1980. Apesar da elevação dos percentuais de participação no IPI e no ICM, o FPEM expande sua parcela da RT apenas em 1,5%.

Tabela 3.7
BRASIL
RECEITA DO TESOIRO - RUBRICAS INCORPORADAS
1970/80

	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980
Composição An- terior	29.820,0	25.490,7	36.491,3	47.422,8	67.947,5	69.521,3	147.329,8	209.407,1	289.384,9	448.191,2	875.930,0
Receitas Adicio- nadas (1)	-	560,9	2.928,6	6.303,1	7.716,0	11.069,5	25.042,3	43.198,3	68.319,9	96.052,5	354.087,5
Receita Total (2)	20.820,0	27.857,6	39.419,9	52.725,9	75.663,5	100.590,8	172.372,1	252.605,4	357.704,8	544.243,7	1.230.018,0
$\frac{(1)}{(2)}$	0,0	2,67	7,42	10,05	10,20	11,6	14,53	17,1	19,1	17,65	28,7

FONTE: Balanços da União
Publicado em "Receitas da União - Séries Estatísticas", 1978 - IPEA/INOR

Nota: Composição anterior corresponde ao total da receita segundo as fontes existentes em 1970.

As colunas 1,2 e 3 da Tabela 3.7 deixam claro que a estrutura da vinculação se adensou nos anos 70, abrangendo parcela maior da RT. Nos seus grandes traços, ela reflete a exploração e quase o esgotamento de um determinado padrão de expansão da carga fiscal que se inicia nos anos 50. A "linha de menor resistência" sempre apontou para a adoção de impostos indiretos e evitou a taxação direta das altas rendas, dos lucros capitalistas e do sistema financeiro. A vinculação, se vem a atender ao financiamento das áreas prioritárias de desenvolvimento e das articulações de interesses dominantes, cobra, por outro lado, a contrapartida na rigidez que impõe ao processo de alocação do gasto público, reduzindo o raio de manobra do núcleo de poder do AE e criando "fendas" ao longo da sua estrutura.

Na economia brasileira, a reação do AE contra esta "camisa de força" em que ele mesmo se metera, começa, a nosso ver, em 1974 (embora com indícios já a partir de 1970), e se encontra ainda em processo. A partir de 1970, o Governo inicia uma prática de emitir, anualmente, decretos impondo uma reserva compulsória de 10% (1970 a 1976) e 25% (a partir de 77) sobre os recursos dos impostos únicos. Os recursos eram retidos e devolvidos aos órgãos com grande defasagem, o que implicava enorme perda real. A reserva era destinada ao Tesouro Nacional para cobertura de despesas correntes. (86)

Em 1974, é dado o primeiro passo de maior vulto para alterar a estrutura de vinculações. É criado o Fundo Nacional de Desenvolvimento - FND⁽⁸⁷⁾, que se constitui num fundo vinculado absolutamente sui generis na história brasileira: ele é alimentado por recursos de outros fundos vinculados já existentes. Ele se apropria das cotas referentes à União nos seguintes impostos:

- 1) Imposto Único sobre Combustíveis e Lubrificantes - IUCLG
- 2) Imposto Único sobre Energia Elétrica - IEE
- 3) Sobre Tarifa do Fundo Nacional de Telecomunicações
- 4) Imposto sobre Serviços de Transporte Rodoviário
- 5) Participações e Dividendos em Empresas Estatais
- 6) Adicional de 10% sobre Tarifas Aeroviárias.

A destinação do FND é também vinculada, mas com uma defi-

nição bastante especial: "financiar projetos prioritários de desenvolvimento econômico e social, especialmente quanto à infra-estrutura". Sua gestão é entregue à SEPLAN. A transferência, para o FND, dos recursos dos diversos fundos atingidos seria feita progressivamente, começando por 10% em 1975, estabilizando-se em 50% em 1979.

É evidente que o FND opera uma desvinculação. Não, porém, no sentido de atribuir os recursos à alçada do orçamento da União, como recursos livres. Na realidade, ele opera uma revinculação, subtraindo recursos do nível decisório descentralizado (empresas, autarquias e "holdings") e reconduzindo sua alocação para o núcleo de poder do AE.

A Tabela 3.8 apresenta os recursos vinculados existentes na década dos 70 em dois grupos: o primeiro é formado pelos impostos que foram atrelados ao FND. O segundo apresenta as demais receitas vinculadas existentes. Fica claro que, pela tendência apresentada a partir de 75, o FND "compensaria" a perda de receita livre decorrente da elaboração do FPEM. Esse resultado, porém, acabou prejudicado pela evolução altamente desfavorável dos impostos incluídos no FND, particularmente o IUCLG.

De forma geral, entendemos que a década dos 70 assiste a importantes modificações num padrão de financiamento que se gestara ao longo de 20 anos. No meio da década, o abandono do II PND e o fortalecimento do Ministro Simonsen tornam mais ostensivo um processo que evoluíra de forma acanhada desde o início da década: a limitação das liberdades e regalias das empresas estatais. Na realidade, o FND é a primeira de um conjunto de medidas que visam restaurar, em curto prazo, os mecanismos de regulação interna ao AE, que ficaram atrofiados pelo padrão de estatização que marcou o período pós-50. A criação da SEST, em 1979, já com Delfim, resulta das dificuldades encontradas, a partir de 1976, para submeter ao controle central o orçamento das empresas estatais. É bastante sintomático e revelador da natureza dos problemas enfrentados pelo núcleo de poder, na época, o fato de que a lei que cria a SEST, uma super-secretaria de controle, define como empresas estatais toda e qualquer entidade descentralizada do setor público. Esta é uma medida do grau de atrofia a que chegou a regulação interna do AE, na sua face contábil-financeira.

Tabela 3.8
BRASIL
RECEITA TRIBUTÁRIA DA UNIÃO LIVRES E VINCULADAS
1970/80

	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983
(1)	13.551,5	18.282,3	25.670,8	33.816,4	50.202,0	66.071,8	100.439,8	139.167,2	184.105,8	290.202,0	617.579,3	1.249.061,2	3.651.052,5	8.930.043,5
	71,4	69,9	65,7	64,1	66,3	65,7	58,3	55,1	51,5	53,3	50,2	53,1	76,5	75,9
FUNDO DE PARTICIPAÇÃO ESTADUAIS E MUNICIPAIS (2)	1.608,3	2.149,9	2.984,4	3.918,7	5.670,2	7.405,9	12.931,4	22.452,7	34.075,7	61.496,5	124.279,3	265.488,4	579.775,9	1.459.104,2
	8,5	8,2	7,6	7,4	7,4	7,5	7,5	8,8	9,5	11,2	10,1	11,2	12,1	12,5
TOTAL	5.807,4	5.730,5	10.764,7	14.990,8	19.791,3	27.113,0	59.000,9	90.985,6	139.123,3	192.345,2	468.163,4	837.416,5	543.986,7	1.390.699,8
	20,1	21,9	27,3	28,4	28,1	26,9	34,2	36,0	39,0	35,3	39,6	35,5	11,3	11,8
EXCLUÍDAS NO FND (3)	3.446,0	4.508,3	5.977,8	7.570,1	9.316,1	12.057,4	31.237,2	48.370,5	70.752,4	97.413,4	138.013,8	237.208,9	217.277,1	336.032,2
	18,2	17,2	15,2	14,3	12,3	11,9	18,1	19,1	19,7	17,8	11,2	10,0	4,5	2,8
OUTRAS (4)	361,4	1.222,2	4.786,9	7.420,7	10.475,2	15.053,6	27.763,7	42.615,2	68.770,9	95.131,8	350.149,6	600.207,6	326.709,6	1.054.667,5
	1,8	4,7	12,1	14,1	13,8	14,9	16,1	16,8	19,2	17,4	28,4	25,5	6,8	8,9
TOTAL	12.967,2	26.162,7	39.419,9	52.725,9	75.663,5	100.590,8	172.372,1	252.603,4	357.704,8	544.243,2	1.230.018,0	2.351.966,1	4.774.815,1	11.779.847,5
	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

FONTE: IPEA/INOR

"Receitas da União - Séries Estatísticas", 1984

(1) Receitas Livres:

- imposto de importação
- imposto de produtos industrializados (parcial)
- imposto de renda (parcial)
- dividendos e participações em empresas estatais
- outros

(2) Receitas Vinculadas - FPEM:

- imposto sobre produtos industrializados (parcial)
- imposto de renda (parcial)

(3) Receitas Vinculadas incluídas no FND

- IUCLG - Imposto Único Combustível e Lubrificantes
- IUM - Imposto Único de Minerais
- IUEE - Imposto Único de Energia Elétrica
- ISTR - Imposto de Serviços e Transportes Rodoviários
- Sobretaxa de telecomunicações
- Participações e dividendos de empresas estatais
- Adicional tarifas e transportes aéreos

(4) Outras Receitas Vinculadas

- IOF - Imposto de Operações Financeiras
- TRU - Taxa Rodoviária Única
- Taxa de melhoramento dos portos
- Cota de previdência
- Cota - parte do salário-educação
- Cota - parte da diferença de custo do petróleo nacional
- Outras

Nota: Nos itens 1 e 4, respectivamente, incluem-se as parcelas livres e vinculadas das demais receitas que compõem a RT total, que são pequenas e não merecem destaque, juntas, não mais que 1%.

4 - OBSERVAÇÕES FINAIS

A consideração de aspectos essencialmente econômicos, como feito neste trabalho, é notoriamente insuficiente para a completa caracterização de um processo complexo como aquele que descrevemos. Por outro lado, a tentativa de considerar aqui outros cortes históricos e analíticos, contemplando aspectos políticos e sociais ligados ao movimento de expansão do Estado brasileiro, terminaria por ocorrer em excessiva superficialidade da análise, dadas as dimensões da empreitada. Embora muitos destes aspectos tenham estado subjacentes à análise, referidos brevemente, pudemos, a rigor, traçar apenas o perfil de uma das faces da expansão descentralizadora, buscando os determinantes econômicos que induzem à diversificação da prática estatal, e os condicionantes econômicos - consubstanciados no padrão de financiamento - que dão formato peculiar a esta diversificação, fazendo-a descentralizadora.

A omissão de uma discussão propriamente política deixa particularmente frágil a sustentação de uma pressuposição central em toda a análise: a de que a propensão à descentralização deriva basicamente da existência de solicitações contraditórias endereçadas ao AE. A exigência de uma prática estatal cada vez mais eficiente, dinâmica e tecnicamente aperfeiçoada - segundo os critérios pertinentes à etapa de acumulação em curso - choca-se com os usos tradicionais da máquina estatal, originada de períodos anteriores, mas recorrentemente reposta e reproduzida ao longo do período. Os determinantes que têm no imobilismo burocrático e na prática clientelística sua manifestação mais evidente, exigiriam investigação mais acurada, impossível de ser feita aqui.

Em que pese esta fragilidade, nos parece possível sustentar que a alternativa da descentralização - pensada como dicotomização do setor público em um ramo "moderno" e outro "arcaico" - ao se verificar politicamente viável, permitiu, de alguma forma, o atendimento às novas demandas e, ao mesmo tempo, a preservação dos "velhos usos políticos" da máquina pública. Paradoxalmente, é a própria dicotomização - o surgimento do setor "moderno" - um dos fatores que, em última instância, viabiliza a reprodução do setor arcaico. O processo de descentralização, ao propiciar a emergência de segmentos dinâmicos do AE, loci de desenvolvimento para uma elite tecnocrática agressiva e envolvendo, de formas variadas,

íntima relação com interesses de setores capitalistas da economia, cria as próprias forças que o reproduzem; vai, progressivamente, cristalizando um arcabouço ideológico e uma moldura jurídica adequada à sua sustentação. Desta forma, se o emperramento burocrático pode ser tido, num primeiro momento, como origem da descentralização, logo deixa de ser tão simples a relação, passando o sistema, como um todo, a reproduzir a dualidade a partir daí; isto é, a própria existência do setor arcaico passa a ser, de certa forma, gerada pela expansão do setor moderno.

No desenrolar deste processo, a conformação jurídica do AB representa, essencialmente, um ajustamento ex-post da moldura legal que o regulamenta, às soluções efetivamente implementadas para o atendimento das demandas a ele endereçadas pelo processo de acumulação. A observação do período em tela indica que as restrições jurídicas que delimitavam a ação do Estado clássico liberal são progressivamente superadas pela realidade da própria expansão descentralizadora, num processo interativo onde, à medida que um dado marco jurídico tem esgotadas suas possibilidades de utilização, novas formas organizacionais são criadas ad hoc, vindo atrás a sua formulação jurídica.

Ao contrário do que pode ser sugerido pelas interpretações correntes (centradas na idéia de uma monótona criação de empresas pelo Governo Federal, ao longo do período pós-1930) o processo de descentralização, em suas primeiras manifestações, não faz uso das formas empresariais, senão em raras exceções. Mesmo as atividades produtivas, herdadas do setor privado como empresas, eram incorporadas à Administração Direta. A partir dos anos 50, após a criação do bloco pioneiro do setor produtivo estatal - CSN, Petrobrás, CVRD, FNM e CNA - é que as entidades descentralizadas passam a assumir progressivamente a forma empresarial. Em pouco tempo, as atividades produtivas ainda mantidas sob forma autárquica são convertidas em empresas públicas e de economia mista. À medida que se consolida a forma empresarial-pública e de economia mista - como instrumento mais dinâmico e flexível, dada sua independência perante as regras contábeis, limites salariais e outras restrições inerentes às entidades públicas, emerge a tendência a que se organize

sob esta forma boa parte das atividades regulatórias do Governo Federal, operando em fluxo aberto de gasto. A observação dos resultados do Capítulo 2 evidencia que, em 1980, esse processo teria já levado à presença de formas empresariais em categorias de regulação e controle, assim como na produção de bens e serviços em fluxo aberto de gasto. As mais antigas evoluíram de formas autárquicas, e algumas até se originaram de departamentos da Administração Direta. As mais recentes já foram criadas sob forma empresarial.

No Brasil pós-30, supomos poder afirmar que o processo de descentralização se desenvolve de uma forma contínua e crescente até os anos 70. Com isto queremos dizer que ocorre um acirramento das diversas formas de sua manifestação: a multiplicidade orçamentária, a atrofia relativa dos mecanismos de planejamento, o enrijecimento e compartimentalização da estrutura de fontes e usos da receita fiscal ao longo do capítulo, ilustramos cada um destes aspectos. Ficou claro, pela reconstituição dos aspectos formais (parte 2) e dos aspectos financeiros (parte 3) que o encadeamento das condições criadas pelo Plano de Metas, pelas reformas de 66/67 e pelo "Milagre" econômico conduziu à progressiva exacerbação de autonomia das entidades descentralizadas. Este resultado ocorre tanto para as formas autárquicas quanto para as empresariais.

A década dos 70 assiste, a nosso ver, ao auge deste processo, o que se deve, entre outros, a dois fatores básicos. Por um lado, a Reforma Administrativa de 1967, (DL 200), tem um papel essencial no sentido de ratificar, explicitar juridicamente os princípios que estiveram subjacentes à prática descentralizadora do Estado nos 30 anos anteriores. Sintomaticamente, esta é a primeira tentativa de Reforma Administrativa que ultrapassa a mera formulação de planos e intenções. As tentativas anteriores, de 1953 e 1963, talvez por se moverem ainda no contexto de uma visão centralizadora da gestão interna ao AE, fracassaram plenamente. Por outro lado, as políticas que, em última instância, resultam na autonomização das empresas estatais (orientada por uma ótica privada), adotadas, na mesma época, propiciam o virtual descolamento do SPE perante o controle central do Estado.

Este "auge" da descentralização pode ser apreendido por diversos aspectos da história econômica e política do setor público brasileiro, nos anos 70: a explosiva criação de entidades descentralizadas em geral (autárquicas e empresas) coincidindo com os anos do "Milagre", e culminando com uma tentativa de planejamento ativo do Governo Federal, o qual incluía as entidades descentralizadas, explicitamente, como agentes fundamentais - o II PND; em paralelo, a campanha antiestatização de 74/75 indica que o "auge" da descentralização elevava a entropia do delicado sistema de equilíbrio Estado x capital, e os riscos gerados pelo gigantismo do Estado ameaçavam superar as vantagens do seu papel complementar à iniciativa privada.

Assim é que, a partir de 1975, os indícios mais gerais sugerem que, após uma série de pequenas medidas tomadas nos primeiros anos da década, toma corpo uma efetiva reversão do processo de descentralização. O fracasso do II PND, o fortalecimento de Simonsen em 1976 e a progressiva contenção do gasto descentralizado são capítulos deste drama. Neste capítulo, tratamos da longa trajetória que conduz a este desfecho reconstituindo o processo de vinculação de receitas e o início da sua desmontagem, em 1974, posteriormente completada no início dos anos 80.

Os primeiros ataques à estrutura de vinculações, combinados às tentativas de obter um nível inédito de subordinação do universo descentralizado e à apologia da unificação orçamentária como panacéia para o déficit público, sugerem o esgotamento de um padrão de intervenção estatal, exatamente o padrão que gerou e foi viabilizado por este universo descentralizado.

NOTAS

- 1 - Conteúdo do primeiro relatório apresentado neste projeto.
- 2 - No Brasil, as formas jurídicas que podem ser adotadas para criar entidades autonomizadas perante as Administrações Diretas Federal, Estaduais e Municipais, são: autarquia, fundação, órgão autônomo, sociedade civil, empresa pública e empresa de economia mista.
- 3 - Capítulo 1, págs. 136 a 139 e item 4.3.
- 4 - Capítulo 1, item 6.1, págs. 134-135.
- 5 - Estaremos sempre apoiados, neste trabalho, na interpretação do processo de industrialização brasileiro proposto por João Manoel Cardoso de Mello: O capitalismo tardio, S.P., Brasiliense, 1982.
- 6 - O problema já era levantado em 1954, por exemplo. Veja-se NOCINOVIC, M. H. Controle governamental sobre entidades autárquicas federais. Rev. Servidor Público, nov./dez. 1954.
- 7 - A Fundação Getúlio Vargas, ao elaborar o levantamento do setor público estadual descentralizado, nele inclui, sintomaticamente, autarquias, fundações e fundos, tomando-os, portanto, como se fossem entidades autárquicas. Veja-se Dimensão e estrutura do setor público estadual. FGV/IBRE. vol. 1. 1969.
- 8 - IPEA/INOR. Fundos Federais de Financiamento. Brasília, 1979.
- 9 - A recuperação dos dados referentes ao setor público descentralizado foi realizada pelo Centro de Estudos Fiscais da FGV, nos fins da década dos 60. Essa pesquisa gerou diversos trabalhos que se tornaram referência para os estudos nesta área. Estaremos apoiados, na análise que se segue neste capítulo, neste conjunto de trabalhos. São eles:

- WERNECK, A.O. As atividades empresariais do Governo Federal no Brasil. Revista Brasileira de Economia, jul./set. 1969.
- FGV/IBRE. O setor público federal na economia brasileira. vol. IV. Rio de Janeiro, 1969, mimeo.
- IPEA/FGV. Dimensões e estrutura do setor público estadual. Rio de Janeiro, 1970, mimeo.
- RESENDE, F.A. Avaliação do setor público na economia brasileira - estrutura funcional da despesa. IPEA - Relatórios de pesquisa nº 13, 1972.
- FGV/IBRE. A atividade empresarial dos Governos Federal e estaduais. in Conjuntura Econômica, vol. 27, junho 1973.
- FGV/IBRE. Regionalização das transações do setor público. Rio de Janeiro, 1976, mimeo.

Faremos referências muito frequentes a estas publicações. Para maior brevidade, citaremos apenas o autor e data.

EX.: FGV/IBRE (1973).

10 - FGV/IBRE (1976) op. cit.

11 - Veja-se capítulo 1, item 5.1.

12 - Entre outros:

SEST/SEPLAN. Empresas estatais no Brasil e o controle da SEST - antecedentes e experiência de 1980. Brasília, 1981.

MARTINS, L. A expansão recente do Estado no Brasil: agentes e problemas. FINEP - mimeo 1977.

FGV/IBRE (1973) op. cit.

- 13 - O que se considera entidades parafiscais são os diversos serviços educacionais e de serviço social da indústria e do comércio: SESI, SENAC, SESC, SENAI.
- 14 - DL 200/1967 artigo 172.
Lei do Brasil 1967.
- 15 - IPEA/FGV (1970) e FGV/IBRE (1976), ops. cits.
- 16 - Pres. República - DASP. Indicador da Administração Federal, 1951.

Os números anteriores desta publicação não fazem qualquer referência às empresas federais.

- 17 - FGV/IBRE (1973) op. cit.

Na realidade, constam desta relação 87 entidades, uma vez que o critério lá adotado foi identificar as atividades empresariais independentemente da forma jurídica. Por isso, são lá incluídas diversas entidades que, na época, estavam ainda sob forma autárquica.

- 18 - FGV/IBRE (1973) op. cit.

- 19 - Veja-se diversos pareceres sobre o assunto, incluindo o do Procurador Geral do Tribunal do Contas, em: Revista do Servidor Público - maio de 1938.

- 20 - Curioso debate jurídico sobre a natureza do IBGE pode ser encontrado na Revista do Servidor Público - fevereiro de 1949, março de 1949 e outubro de 1943. Sobre o IRB, veja-se:

CAVALCANTI, Themístocles. O IRB como entidade autárquica.
Revista do Servidor Público, janeiro de 1941.

- 21 - FGV/IBRE (1970) op. cit.

- 22 - IPEA/FGV (1969) op. cit.

- 23 - FGV/IBRE (1976) op. cit.
- 24 - As atividades produtivas do AE neste período estão descritas nas págs.378 a 417 à frente.
25. VILLELLA, A.; SUZIGAN, W. Política de Governo e crescimento da economia brasileira - 1889/1945. pág. 165.
- 26 - Ibidem, pág. 169.
- 27 - Ibidem, pág. 24.
- 28 - Para os dados que seguem, veja-se:
- MANESCHI, A. Aspectos quantitativos do setor público brasileiro 1937-1968. USP - S.Paulo, mimeo s.d.
- 29 - Segundo a publicação da FGV, os dados, lá apresentados, referentes aos recursos recebidos pelas administrações indiretas por origem (isto é, segundo sejam originários do Governo Federal ou estadual) não são confiáveis. Isto se deve a que os governos estaduais, muitas vezes, incorporam os recursos recebidos do Governo Federal primeiro à sua contabilidade, repassando-os depois para as autarquias a que se destinam. Isto torna possível saber que recursos vêm do Governo Federal, e quais vêm do Governo Estadual.
- 30 - Idem, nota 29.
- 31 - FGV/IBRE (1976) op. cit.
- 32 - WERNECK, A.O., op. cit.
- 33 - DAIN, S. Empresa estatal e política econômica no Brasil. in: MARTINS, C.E. (org.) Estado e capitalismo no Brasil. ed. HUCITEC. S. Paulo, 1977. pág. 150.

- 34 - COUTINHO, L.; REICHSTUL, H.P. O setor produtivo estatal e o ciclo. in: MARTINS, C.E. (org.) op. cit. pág. 72.
- 35 - CRUZ, P.D. Dívida externa, política econômica e padrões de financiamento: a experiência brasileira nos anos 70. Tese de doutoramento DEPE UNICAMP, maio/1974, mimeo, págs. 6 a 8.
- 36 - Idem, passim.
- 37 - COUTINHO, L.; REICHSTUL, H.P. op. cit. pág. 72.
- 38 - Segundo Maneschi, A. op. cit. pág. 61.
- 39 - Uma visão das dificuldades pode ser obtida em dois trabalhos clássicos sobre o tema:
- GRAHAN, L. Civil Service Reform in Brazil. Univ. of Texas Press, Austin, 1968.
- SILVA, F. R. O emprego público como instrumento de política econômica. IPEA/INPES, Série Monográfica nº 26, 1973.
- 40 - SILVA, F. R. op. cit. pág. 40.
- 41 - Para análise aprofundada destas questões, ver
- GRAHAN, L. op. cit. e DOLAND, R. Exploring brazilian bureaucracy - performance and pathology.
- 42 - SILVA, F. R. op. cit.
- 43 - DAIN, S. Aspectos do investimento empresarial do Estado brasileiro, 1969-1975. Encontro ANPEC - 1979, págs. 501-502.
- 44 - COUTINHO, L.; REICHSTUL, H. P. op. cit. pág. 62.
- 45 - Idem, pág. 62.

46 - SILVA, F. R. op. cit. passim.

LOPREATO, F. L. "Evolução da participação estadual da distribuição institucional da renda". Dissertação de mestrado DEPE-IFCH. Campinas, 1981.

47 - Orçamento da União, 1980.

48 - SEST/SEPLAN, op. cit.

49 - CANO, W. Raízes da concentração industrial em S.Paulo. Difel, pág. 94 e ss.

50 - A respeito da evolução dos setores de produção interna de alimentos e bens industriais de consumo assalariado, ver:

SILVA, Liana M. Aureliano. No limiar da industrialização - Estado e acumulação de capital, 1919-1937. Tese de doutoramento - IFCH - Universidade Estadual de Campinas, 1976, mimeo, págs. 17 a 43.

51 - SILVA, Liana M. Aureliano, op. cit. pág. 104.

52 - SILVA, Liana M. Aureliano, op. cit. pág. 61

53 - SILVA, Liana M. Aureliano, op. cit. pág. 61 e 62.

54 - SILVA, Liana M. Aureliano, op. cit. pág. 64.

55 - SILVA, Liana M. Aureliano, op. cit. pág. 71 e seg.

56 - SILVA, Liana M. Aureliano, op. cit. pág. 73

57 - SILVA, Liana M. Aureliano, op. cit. pág. 77.

58 - SILVA, Liana M. Aureliano, op. cit. pág. 106.

59 - Já em 1930 cria-se o Ministério da Saúde e Educação, que congrega, já nesta época, uma vasta rede de entidades educacionais que

viriam, depois, ao longo do período 1930/60, a constituir o sistema federal de ensino, totalmente descentralizado sob a forma, primeiro, de autarquias, e depois, mais recentemente, de fundações.

Em 1931, separa-se o Ministério da Agricultura, criando-se o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio que evoluiria para posterior desmembramento.

A criação destes dois ministérios é derivada de pressões oriundas de setores do tenentismo, grupos intelectuais a ele ligados e líderes políticos nordestinos. (Cunha, Mario Wagner, op. cit. págs. 50 e 61).

60 - DASP, Indicador da Administração Federal, 1942.

61 - Nos estudos para a Reforma Administrativa do Setor Público, realizados em 1953, havia um volume dedicado integralmente a este tema específico.

62 - Ibidem.

63 - Em 1953, no segundo Governo Getúlio, fora constituída equipe semelhante. Ambas são pródigas em análises e recomendações, mas pouco resultado prático é obtido. Apenas a terceira tentativa, já no quadro político redefinido pelo golpe de 1964, irá conseguir implementar mudanças modernizadoras, ainda que, na sua essência, apenas ratificando e dando contorno jurídico às mudanças efetivamente implantadas na expansão descentralizadora (DL 200, 1967).

64 - Criado em 1924, como Instituto Paulista de Defesa Permanente.

65 - Lei Elói Chaves (1923), criando caixas de aposentadoria e pensão nas Estradas de Ferro.

66 - BRAGA, J. C. S. A questão da saúde no Brasil: um estudo das políticas sociais em saúde e medicina previdenciária no desenvolvimento capitalista. Tese mestrado DEPE UNICAMP. 1978. pág. 11.

- MORAIS FILHO, E. A previdência social brasileira. S.Paulo, Carta Mensal, nov./1974. pág. 5.
- 67 - MORAIS FILHO, op. cit. pág. 5.
- 68 - A respeito, veja-se págs. 418 a 421 à frente.
- 69 - DRAIBE, Sonia. Rumos e metamorfoses - um estudo sobre a constituição do Estado e as alternativas da industrialização no Brasil 1930-1960. Tese doutorado IFCM-UNICAMP. Campinas, 1975.
- 70 - AURELIANO, L. M. op. cit. pág. 51.
- 71 - DRAIBE, op. cit. pág. 161, nota 66.
- 72 - DRAIBE, op. cit. págs. 121-122.
- 73 - Para o histórico destes institutos, ver:
- CÉSAR, Nirceu Cruz. Autarquias econômicas. Revista do Servidor Público, maio 1950.
- 74 - ALMEIDA, Júlio S.; FERRAZ, Galeiro T. Estado, política econômica e constituição da grande engenharia brasileira. in: Estudos sobre a construção pesada no Brasil. IEA - Relatórios de pesquisa nº 2. ANPEC/PNPE. Rio de Janeiro, 1983. págs. 16 e 21.
- 75 - VENÂNCIO Fº, A. A intervenção do Estado no domínio econômico. FGV - Rio de Janeiro, 1968. pág. 310.
- 76 - Idem, pág. 311.
- 77 - OLIVEIRA, Francisco de. Elegia para uma re(li)gião. Ed. Paz e Terra, R.J., 1977 pág. 101.
- 78 - Veja-se os balanços consolidados das autarquias federais: Anuário Estatístico do Brasil, nºs de 1950 a 1962.

- 79 - Para maiores detalhes, ver: A criação e organização do instituto de resseguros do Brasil, 1939-1940. Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1941.
- 80 - LESSA, Carlos (1975). 15 anos de política econômica. Ed. Brasileira. S.Paulo, págs. 59 e 63.
- LAFER, Celso. O planejamento no Brasil, observações sobre o plano de Metas (1956-1961). in
- LAFER, B.M. (org.) Planejamento no Brasil. Ed. Perspectiva. S.P., 1975. pág. 30.
- 81 - LAFER. op. cit., pág. 39.
- 82 - É curiosa, neste sentido, a narração de Jesus Soares Pereira, em suas memórias, acerca da preocupação então existente nas assessorias econômicas da Presidência da República, em não tocar sequer na palavra plano. Quinquenal, então, nem pensar! Ver Lima, Medeiros. Petróleo, energia elétrica, siderurgia e luta pela emancipação - um depoimento de Jesus Soares Pereira sobre a política de Vargas. Ed. Paz e Terra, Rio de Janeiro 1975. pág. 48.
- 83 - LESSA, C. op. cit. pág. 57, grifos meus.
- 84 - Idem, pág. 57.
- 85 - LESSA, C. op. cit. pág. 58.
- 86 - Presidência da República - Comissão de Estudos e Projetos Administrativos. A reforma administrativa brasileira. 4 v. DIN 1960, 61 e 63.
- 87 - LAFER, C. op. cit. pág. 40.
- 88 - Ibidem, pág. 42.
- 89 - Veja-se LESSA, Carlos. op. cit. pág. 61.
- 90 - Os demais planos foram apenas propostas mal-implementadas, como o Tribunal, ou políticas de estabilização travestidas de plano, X

como o PAEG, ou foram sumariamente anulados pelo crescimento econômico, como o PED 68/70. Acerca do PAEG, é esclarecedor este trecho de um comentarista insuspeito: "Sob este aspecto [política de crescimento] o plano não vai além da formulação de alguns objetivos gerais de fortalecimento da taxa de investimento do país, ficando quase patente nas entrelinhas a hipótese de que, uma vez contida a inflação, o crescimento econômico seria uma decorrência automática."

MARTONE, C. "Análise do PAEG (1964/66) pág. 79. in: LAFER, B.M. (org.) op. cit.

- 91 - A respeito, a obra clássica é LESSA, Carlos (1978). A estratégia do desenvolvimento 1974/76 - sonho e fracasso. Tese para professor titular - UFRJ mimeo.
- 92 - Veja-se, a respeito, os relatos da comissão responsável pela reforma:
Reforma Administrativa de 1963. 4 vols.
 Ministério Extraordinário para Reforma Administrativa - Imprensa Nacional 1964. (ver vol. 1).
- 93 - DASP - Indicador da Administração Federal, 1953.
- 94 - FGV/IBRE. O setor público federal na economia brasileira. 1969, mimeo.
- 95 - BRAGA, J. C. S. op. cit. particularmente o capítulo 3, item 4.
- 96 - BRAGA, J. C. S. op. cit. págs. 107/108.
- 97 - BRAGA, J. C. S. op. cit. pág. 130.
- 98 - Idem, pág. 132 e ss.
- 99 - Ibidem, págs. 140-141.

- 100 - ALMEIDA, J. S. G.; FERRAZ, G.T. op. cit. pág. 27.
- 101 - ALMEIDA/ FERRAZ. op. cit. pág. 42.
- 102 - ALMEIDA/ FERRAZ. op. cit. pág. 86.
- 103 - ALMEIDA/ FERRAZ. op. cit. pág. 88.
- 104 - Os dados sobre o setor navegação vêm de Baer e Kertenevsky, Modificações do papel do Estado na economia brasileira in: Política e Planejamento Econômico nº 3(4) dez./73. pág. 896 e Villella e Suzigan, op. cit. pág. 377.
- 105 - VILLELLA & SUZIGAN. op. cit. pág. 382.
- 106 - Idem, pág. 383.
- 107 - VILLELLA & SUZIGAN. op. cit. pág. 384.
- 108 - IBGE. "Ferrovias do Brasil". 1946, mimeo.
- 109 - Orçamento da União, 1940 - MVOP.
- 110 - Ver Villella e Suzigan, op. cit. pág. 386.
- 111 - DASP - Relatório Anual, 1941.
- 112 - DASP-PR - Relatório Anual, 1941.
- 113 - Cfe. Villella e Suzigan, em 1952 vinte e cinco ferrovias federais operavam apenas 10% da extensão ferroviária total.
- 114 - Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico.
- 115 - Cfe. LIMA, Medeiros. pág. 87.
- 116 - Curioso e ilustrativo deste processo é o depoimento de J. S. Pereira acerca da elevação indevida da capacidade produtiva

de Capuava, acima da sua quota autorizada, sendo a empresa obrigada a entregar à Petrobrás, a preço de custo, a produção excedente.

- 117 - Plano Decenal, pág. 51.
- 118 - Cfe. PEREIRA, J.S. A idéia original do Governo era criar, já em 1952, uma subsidiária para a frota nacional de petroleiros, que preexistia (Lima, Medeiros; op. cit. pág. 109).
- 119 - Revista Petrobrás, outubro 1963, pág. 21.
- 120 - Ibidem, pág. 21.
- 121 - D. L. 56.571/1965. Cfe. "Trends in the petrochemicals industry" Secretaria Econ. Planejamento S. Paulo. Janeiro 1973.
- 122 - Os detalhes existem em:
WIRTH, J. Política de desenvolvimento na era de Vargas. FGV. Rio de Janeiro, 1973.
- Um excelente resumo está em: Abranches, S./Dain, S. "Empresas estatais no Brasil: padrões estruturais e estratégia de ação".
- 123 - Revista do Servidor Público, nov. 1945. "Volta Redonda".
- 124 - "Atividades empresariais do Governo Federal e estaduais". Conjuntura Econômica, jun./73.
- 125 - DAIN, S. Empresa Estatal e Capitalismo Contemporâneo: uma análise comparada. Tese de doutoramento do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, UNICAMP, 1980, págs. 111 a 115. mimeo.
- 126 - "O Estado de S. Paulo" 29/08/1977.
- 127 - Idem.

- 128 - DAIN, Sulamis. op. cit. págs. 135 e 137.
- 129 - Idem, pág. 138.
- 130 - BRANCO, Catullo. Energia elétrica e capital estrangeiro no Brasil. Ed. Alfa-Ômega, S. Paulo, 1975. pág. 73.
- 131 - Idem, pág. 66.
- 132 - TENDLER, J. op. cit. pág. 252.
- 133 - Uma discussão aprofundada da política tarifária imposta ao capital estrangeiro se encontra na obra clássica de Tandler já citada. Ver também a visão tipicamente nacionalista em Branco, C. op. cit.
- 134 - BRANCO, C. op. cit. introdução, pág. XXV.
- 135 - CEF/IBRE. A atividade empresarial dos Governos Federal e estaduais. Conjuntura Econômica, jun./73.
- 136 - TENDLER, op. cit. pág. 270.
- 137 - LIMA, J.; LEME, M. Inês. Aspectos da Evolução do Setor Energético no Brasil. in: Estudos Econômicos nº 11. FIPE-USP. set./81.
- 138 - TENDLER, op. cit. pág. 110.
- 139 - TENDLER, op. cit. pág. 177.
- 140 - Havia nessa época, como é sabido, uma expressiva produção termelétrica em instalações próprias do setor industrial, a nível de empresa.
- 141 - TENDLER, op. cit. pág. 24.
- 142 - TENDLER, op. cit. pág. 34.

- 143 - Idem, pág. 36.
- 144 - TENDLER, op. cit. pág. 22.
- 145 - TENDLER, op. cit. pág. 26.
- 146 - ALMEIDA, M. W. Autonomia empresarial do Estado e impasses da política energética: o caso da CESP. in: Estudos Econômicos - nº especial, set./81. pág. 129.
- 147 - ALMEIDA, op. cit. pág. 129 (grifos meus).
- 148 - Conjuntura Econômica, jun./73. pág. 78.
- 149 - "O Estado de S.Paulo", 19/02/1975.
- 150 - Conjuntura Econômica, jun./73, pág. 77.
- 151 - Um caso bastante conhecido é o da subsidiária da ITT no Rio Grande do Sul, que entrou em conflito com o governo gaúcho de Brizola e é estatizada em: 1962 (Cfe. "O Estado de S.Paulo", 19/02/1975).
- 152 - "Consolidação dos programas plurianuais de Governo" 1982, Capítulo 1º, item 3.
- 153 - Mello, J.M.C. op. cit. págs. 115 a 120.
- 154 - Idem, pág. 124.
- 155 - Idem, pág. 121.
- 156 - SILVA, F.S.; MALAN, D. Saúde e Previdência Social - uma análise econômica. IPEA - Relatório de Pesquisa nº 21, 1974, pág. 17.
- 157 - As alíquotas de contribuição passam a ser de:
5% em 1945
6% em 1950

7% em 1956

8% em 1958

sobre um salário de contribuição que, até 1956, é um salário mínimo, passando a três mínimos de 1956 a 1960 e 5 mínimos a partir de 1960.

158 - SILVA, MALAN. op. cit.

159 - Idem

160 - Ver págs. 372 e 373.

161 - Anuário Estatístico do Brasil, 1952. pág. 545 (dados relativos ao ano de 1951).

162 - Ver citação de Lessa nota nº 80.

163 - LESSA, C. op. cit. pág. 57-58.

164 - VENÂNCIO Fº. op. cit. pág. 305.

165 - MARTINS, L. op. cit. pág. 16.

166 - Incluía-se também 32% da taxa de despacho aduaneiro.

167 - VENÂNCIO Fº, A. op. cit. pág. 211.

168 - Revista do Servidor Público, maio/1946: "O DNER".

169 - Ministério dos Transportes, GEIPOT. Contribuição dos usuários do sistema rodoviário. vol. 1. Brasília, s.d. mimeo. pág. 284.

170 - MT/GEIPOT. op. cit. págs. 223 a 253.

171 - REICHSTUL, H. P. O financiamento do setor energético e a questão da autonomia das empresas estatais. in: Estudos Econômicos 97-121. set./1981. IPE-USP.

- 172 - REICHSTUL, H. P. op. cit. pág. 104.
- 173 - Idem, pág. 105.
- 174 - Ibidem, pág. 100.
- 175 - Ibidem, pág. 100.
- 176 - Ibidem, pág. 99.
- 177 - FGV/IBRE 1973.
- 178 - FGV/IBRE 1976.
- 179 - REICHSTUL, op. cit. págs. 99 a 102.
- 180 - REICHSTUL, op. cit. págs. 103 a 107.
- 181 - REICHSTUL, op. cit. pág. 102.
- 182 - Lei nº 4.380, 20/05/1964.
- 183 - Decreto-Lei nº 1.376, de 12/12/1974.
- 185 - SILVA, F.R. Avaliação do setor público na Economia Brasileira. IPÊA - Relatório de Pesquisa nº 13. Rio de Janeiro, 1973.
- 186 - MT/GEIPOT, op. cit. pág. 296.
- 187 - Lei nº 6.093, de 29/08/1974.