



1290001071



TCC/UNICAMP N712c

O CONTROLE DAS EMPRESAS ESTATAIS

- O Caso Sest -

*Empresas públicas - Paraná  
Sest - Secretaria de Controle das Empresas  
Estatais - Aspectos econômicos.*

Monografia apresentada ao  
Instituto de Economia da  
Unicamp

Orientador: Prof. Sérgio R. R. Prado

Banca: Prof. Cláudio S. Maciel ✓

Aluno: Heitor Nolasco Jr.

Campinas, 1990 ✓

CENTRO DE DOCUMENTAÇÃO  
INSTITUTO DE ECONOMIA  
UNICAMP

*À minha mãe, que não pôde ver o final  
deste trabalho*

*Agradeço a efetiva orientação de Sérgio  
Prado e a sua compreensão pelas  
dificuldades inerentes a uma primeira  
experiência*

ÍNDICE

INTRODUÇÃO.....	1
CAPÍTULO I - Panorama da política econômica - segunda metade da década de setenta.....	3
CAPÍTULO II - Análise dos decretos relevantes para a formação da estrutura de controle da Sest.....	27
CAPÍTULO III - Reconstituição histórica da Sest quanto a importância no controle das EE.....	35
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	56
FIGURAS.....	
BIBLIOGRAFIA.....	

## INTRODUÇÃO

Este trabalho tem como um dos principais objetivos tentar entender quais foram os rumos tomados pela Secretaria de Controle das Empresas Estatais (SEST) ao longo dos anos desde a sua criação em Outubro de 1979. Ou seja, tentar mostrar os principais momentos em que esta secretaria foi usada como instrumento importante de política econômica e de controle das empresas estatais (EE). Para isso optamos, já no primeiro capítulo, em dar um panorama da política econômica a partir de 1974, com a implementação do II PND, até 1979, com a criação da SEST. Neste contexto, tentamos inserir as EE, dando ênfase àquelas do Setor Produtivo Estatal (SPE), mostrando como a política econômica do governo Geisel vai conduzindo-as, forçosamente, ao caminho do endividamento externo.

Feito isso mostramos, no segundo capítulo, como foi montado o aparato administrativo/jurídico dessa secretaria. Isso se tornou importante na medida em que necessitamos compreender melhor como funcionavam os mecanismos de controle das EE, e também o nível de hierarquia em que a mesma se encontra dentro da estrutura administrativa do governo. Para isso foi analisado o decreto de criação dessa nova agência governamental, bem como

outros complementares.

Por último, já no terceiro capítulo, perseguimos passo a passo os caminhos seguidos pela SEST. Tentamos investigar ao longo dos anos 80 os principais momentos em que ela foi mais solicitada pela política econômica. Vale dizer, objetivamos inferir se a SEST conseguiu efetivamente cumprir as determinações de política econômica no tocante ao controle dos gastos das EE e com isso aliviar as pressões sobre os gastos públicos. Para isso, foi realizada uma reconstituição histórica baseada em artigos de jornais onde procuramos identificar os principais pontos de inflexão quanto à sua importância no controle das EE.

## CAPÍTULO I

O objetivo deste capítulo é traçar um panorama da economia brasileira na década de 70, tentando captar os principais momentos da política econômica que levou à desestruturação do padrão de financiamento do setor público montado na década de 60. Dentro de um contexto de total desarrumação do setor público, procuramos inserir as EE do SPE, e mostrar como essas empresas vão sofrendo um processo de perda de autonomia e sendo paulatinamente vinculadas às solicitações de política macroeconômica. Estas solicitações muitas vezes são contraditórias, pois ao mesmo tempo em que vão esgotando a capacidade de autofinanciamento das empresas, via diminuição de sua receita operacional, vão levando as mesmas a um pacote gigantesco de investimentos contido no II PND - via aumento do índice de endividamento externo. Somando-se a um quadro de falência do setor público relacionamos alguns fatores que achamos importantes para situar o momento de criação da SEST. Esta nova agência governamental viria a se transformar em um dos pontos de apoio da política econômica altamente recessiva implementada em princípios da década de 80.

### Período pré-"milagre"

Em meados da década de 60 o mecanismo de financiamento do setor público que predominou à época do Plano de Metas sofre profundas modificações. Apontando como causas principais da pressão inflacionária os crescentes déficits orçamentários - que na época situavam-se em torno de 4% do PIB - causados principalmente pela baixa carga tributária incidente sobre a sociedade, pela grande dependência de recursos fiscais por parte das EE e pelos crescentes gastos públicos com pessoal e subsídios, o governo federal promove algumas reformas na tentativa de criar um novo padrão de financiamento do setor público e com isso reverter a fase descendente do ciclo econômico. Estas reformas se constituíram basicamente em três: tributária, administrativa e financeira.

A reforma tributária é de 1966 e serviu para modernizar o sistema fiscal, introduzindo mudanças que levaram a carga tributária bruta a saltar de 21,8% do PIB em 1965 para 26,7% em 1968 (Figura I). Como consequência dessa expansão, a carga tributária líquida aumentou de 12,8% do PIB para 15,5% em 1970, recuando posteriormente para 15,2% em 1975 em virtude do aumento dos subsídios concedidos pelo governo a partir de 1973

(4)

A reforma administrativa é de 1967 e teve um papel

---

(4) OLIVEIRA, F. A. - Política Fiscal, Política Monetária e Inflação no Brasil: o estrangulamento imposto pela dívida externa. Texto para discussão IE/UNICAMP.

fundamental no tocante a aumentar a autonomia das EE. Isso se dava no momento das definições de seus investimentos e contratação de pessoal, permitindo-lhes atuar à semelhança das empresas privadas em relação à obtenção de lucro, fazendo com que se diminuísse a sua necessidade de recursos do orçamento fiscal. A implantação da política de "verdade tarifária" deixa claro que o objetivo perseguido era o autofinanciamento do setor público <sup>(2)</sup>.

A reforma financeira, dentre outras medidas, criou o Banco Central, acabando com a Superintendência da Moeda e do Crédito (SUMOC) ligada ao Banco do Brasil, tornando possível um controle sobre a oferta de moeda e sobre a expansão dos agregados monetários. Essa reforma também criou o mecanismo da dívida pública, via lançamento de Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional (ORTN), objetivando cobrir os déficits do Tesouro de forma não inflacionária. A partir de 1970, com o início das operações de "open market", foram criadas as Letras do Tesouro Nacional (LTN) - instrumento de política monetária - e a dívida pública, cuja transferência de sua administração para o Banco Central a partir de 1971, se transformaria em elemento de desequilíbrio das contas públicas <sup>(3)</sup>.

Junto com essas reformas foram tomadas algumas medidas no sentido de abrir as portas da economia brasileira

---

<sup>(2)</sup> Idem, ibidem

---

<sup>(3)</sup> Idem, ibidem

para a entrada de recursos externos, como por exemplo, a regulamentação da lei 4.131 de 1962 (essa medida foi de grande importância para o elevado índice de endividamento externo, cfe. Figura II), que disciplinaria a contratação direta de empréstimos pelas empresas - públicas e privadas - no exterior, e promulgou-se, em 1967, a Resolução 63, criando, para as instituições financeiras do País, todas as condições para a captação de recursos externos. Todas essas reformas e medidas foram essenciais para a reestruturação dos mecanismos de financiamento do setor público, e deram suporte para que a economia brasileira atravessasse um período de grande crescimento.

#### Período 1968/73

A partir de 1968 e até 1973 a economia brasileira apresentou índices de crescimento nunca observados. Nesse período a economia cresceu a uma taxa superior a 9% do PIB. Isso foi devido inicialmente aos crescentes investimentos do SPE, fazendo com que os setores de bens de capital e o setor da construção civil retomassem o ritmo anterior <sup>(4)</sup>. Para compreendermos melhor esse fato é importante que façamos a distinção entre os investimentos do SPE e os gastos e investimentos do setor público convencional. Os primeiros são

---

(4) COUTINHO, L. G. e - O Setor Produtivo Estatal e o ciclo. In:  
 REICHSTUL, H. P. Estado e Capitalismo no Brasil - HUCITEC  
 - CEBRAP. SP - 1977

investimentos caracterizados por estarem diretamente vinculados à base produtiva pesada do sistema industrial, principalmente ligados à produção de insumos básicos. Os gastos e investimentos convencionais dizem respeito ao custeio, serviços e obras públicas, tais como saúde, educação, segurança, etc. A importância desta distinção se torna relevante na medida em que "... as empresas do SPE, ao vincularem-se à produção de insumos básicos, participam diretamente da divisão da produção social entre setores (departamentos), cumprindo aí um papel essencial à própria reprodução ampliada do capital" Portanto, nesta dimensão, "... as inversões do SPE representam um impacto distinto qualitativamente daquele dos gastos públicos convencionais, no tocante à dinâmica cíclica do sistema econômico" (5). A reativação do crescimento parece ter sido induzida, desde 1967, pelos crescentes investimentos do SPE. A reversão do ciclo recessivo de 63/67 foi em grande medida efetuada através dessas inversões.

Para isso, já no período 64/66, as EE do SPE sofreram grandes transformações. Eram tidas como fontes de estímulo do processo inflacionário - com seus volumosos déficits operacionais, que exigiam cada vez mais transferências extra-orçamentárias. O plano então para elas foi o de torná-las "eficientes" do ponto de vista operacional, semelhante às empresas privadas. Para tanto, seus preços foram reajustados de maneira realista, dando-se muita importância à política de

---

(5) Idem, ibidem

geração de recursos próprios em níveis adequados à sustentação dos investimentos públicos. Essa política de "verdade de preços" resultou numa grande capacidade de financiamento do SPE, dando à cúpula gerencial um grau elevado de independência, de autonomia de decisão no tocante às prioridades de investimento. A rigor, poderíamos caracterizar o período de 1967 a 1975 como de grande autonomia empresarial, além da ausência de solicitações de política econômica e um baixo índice de endividamento.

Essa autonomia e eficiência apesar de desigual e heterogênea do ponto de vista setorial, redundaria, de fato, na autonomização do circuito reprodutivo do capital dessas empresas. Nesta perspectiva, elas se orientaram a acumular capital com recursos próprios, gerados por suas operações produtivas. Criou-se um espírito de agressividade de comportamento empresarial, um quadro gerencial estatal, que como empresas privadas passam a acumular capital, assumindo o papel de um "segmento de burguesia industrial"<sup>(6)</sup>.

A tendência de reversão do ciclo foi dada pelas inversões das empresas do SPE, mas a dinâmica do crescimento do período foi apoiada pelo setor de bens duráveis (automóveis, geladeiras, televisores, etc)<sup>(7)</sup>. Como esse setor detinha uma ampla margem de capacidade ociosa causada principalmente pela política econômica recessiva do período 63-67, as inversões

---

<sup>(6)</sup> Idem, *ibidem*

---

<sup>(7)</sup> Idem, *ibidem*

iniciais do SPE e as reformas realizadas em meados da década de 60, fizeram com que o setor de bens duráveis crescesse a taxas nunca vistas pela economia brasileira (Figura III).

A partir de 1970, com o esgotamento da capacidade ociosa do setor de bens duráveis, as inversões atingem outros setores, e a partir daí o setor de bens de capital passa a crescer a altas taxas - de 70 a 73 cresce à taxa de 27% a.a. Como este último não estava estruturado para absorver este crescimento, a economia começa apresentar sinais de reversão do ciclo. Começam a aparecer profundas descontinuidades, principalmente na indústria de insumos básicos, que apesar de ter crescido a altas taxas, não acompanhou o ritmo dos setores de ponta da economia. E o Brasil, em 73-74, passa a enfrentar sérias dificuldades nas áreas de alguns insumos industriais básicos - no caso de produtos siderúrgicos o país passa a ser grande importador. Portanto, as altas taxas de crescimento verificadas na época do "milagre" foram devidas principalmente ao setor de bens duráveis, acarretando um ciclo de vida curto, pois os setores responsáveis por uma maior duração do ciclo (setor produtor de bens de produção e insumos de base) cresceram em função do primeiro. Ou seja, a estrutura industrial brasileira não sofreu significativas alterações desde 1960 até 1974.

Outro fator importante para a explicação do rápido crescimento verificado no período foi o grande impulso do

endividamento externo<sup>(8)</sup>, fazendo com que não houvesse problemas com o Balanço de Pagamentos. A economia brasileira pôde, então, crescer apoiada em um grande volume de recursos externos que aportaram ao País. Esses recursos não serviram para cobrir dificuldades no Balanço de Pagamentos, pois apesar da economia brasileira ter crescido muito nesse período, o aumento das exportações foi suficiente para fazer frente ao aumento das importações, fazendo com que a Balança Comercial se mantivesse relativamente equilibrada nesse período. Também o déficit apresentado pela Conta de Serviços não foi de magnitude tal que justificasse esse volume de recursos. Neste sentido, o grande fluxo de empréstimos externos que aportaram ao País não pode ser justificado pela necessidade de fechamento do Balanço de Pagamentos ou como se diz "necessidade de poupança externa" - esses recursos resultavam muitas vezes no aumento das reservas internacionais.

Um dos principais motivos para o impulso da dívida nesse período foram as relações financeiras da economia brasileira com o "resto do mundo" e não das supostas necessidades de superar "constrangimentos" do setor externo<sup>(9)</sup>. As contratações líquidas de empréstimos e financiamentos tiveram

---

<sup>(8)</sup> LESSA, C. - Visão Crítica do II PND. In: Revista Tibiriçá nº 12

---

<sup>(9)</sup> CRUZ, P. D. - Notas sobre o endividamento externo brasileiro nos anos setenta. In: BELLUZO, L. G. e COUTINHO, R. (orgs). Desenvolvimento Capitalista no Brasil Vol. 2 São Paulo Brasiliense 1982.

como contrapartida principal o custo da dívida (juros) e a formação de reservas. Ainda nesta época, o endividamento externo era predominantemente do setor privado, mas a partir de 1977, com a chamada estatização da dívida, o predomínio passa para o setor público (cfe. Figura II).

Outro fator de grande relevância para a explicação do grande aporte de recursos externos foram as modificações no mercado de euromoedas, permitindo, em última instância, uma alta liquidez internacional, com prazos mais longos e *spreads* mais baixos.

A seguir descreveremos os principais momentos da política econômica verificados no País a partir de 1974 até 1979.

#### Período 1974/79

Logo em 1974 foi feito um esforço para desaquecer a economia, aplicando-se políticas monetária e fiscal ortodoxas. Em 1975, essas medidas deram lugar a uma estratégia mais agressiva de desenvolvimento a médio prazo; isso deveria compatibilizar o objetivo de sustentar altas taxas de crescimento e promover ao mesmo tempo os ajustes ao primeiro choque do petróleo. Essa estratégia seria logo sobrepujada por uma política macroeconômica do tipo *stop-go*, destinada a manter a inflação dentro de certos limites e que refletia a crescente preocupação com o desequilíbrio externo. As entradas de capital transformaram-se nos mecanismos pelos quais se conciliariam os objetivos de crescimento e estabilização. Uma combinação de

investimentos estatais, aperto monetário e endividamento externo e interno crescentes, caracterizaria a terceira fase, a partir de 1976<sup>(10)</sup>.

Em 1974 aplica-se uma política econômica ortodoxa, dado os níveis crescentes de inflação. A restrição fiscal e monetária não foi capaz, a curto prazo, de deter a inflação e levou a uma queda da atividade industrial. Dentro desta fase inicial, alegando-se motivos de estabilização, pratica-se uma política no sentido de conter os reajustes de preços e tarifas (cfe. Figura IV). As EE começam a ser vinculadas à políticas de curto prazo<sup>(11)</sup>.

No começo de 1975 estava decidido a retomada do crescimento. Essa nova direção na política econômica era possível, segundo a avaliação das autoridades governamentais, devido ao fato de que em primeiro lugar uma inflação mais alta era aceitável internamente devido a indexação generalizada; e, um Balanço de Pagamentos mais frágil não impediria o crescimento, pois novas condições do mercado financeiro internacional eram bastante favoráveis, dada a reciclagem dos petrodólares (cfe. Figura V).

Essa estratégia de crescimento estava contemplada no

---

<sup>(10)</sup> Idem, ibidem

---

<sup>(11)</sup> FISHLOW, A. - A economia política do ajustamento brasileiro aos choques do petróleo (1974-1984). Pesquisa e Planejamento Econômico. Dezembro 1986.

II PND do governo do Gen. Geisel, que foi formulado visando atacar os desníveis gerados pelo grande crescimento apresentado no período anterior. Esses desníveis estavam nas indústrias de bens de capital e de insumos básicos. O Plano propunha que as prioridades de industrialização fossem alteradas para o crescimento baseado em bens de produção e de insumos de base (siderurgia, energia, metalurgia de não ferrosos, química de base, etc.), ao invés do crescimento baseado nas indústrias de bens duráveis. Para isso, as EE do SPE seriam usadas visando promover a alavancagem dos investimentos. Vale dizer, foram usados alguns grupos de empresas do SPE para a estratégia de investimentos contida no II PND (cfe. Figura VI). Esses investimentos seriam feitos na tentativa de retardar no tempo os custos do ajuste à nova situação internacional após a primeira crise do petróleo (1973), o que só foi possível devido ao recurso ampliado ao endividamento externo. De fato, em um período marcado pela recessão internacional como o que vai de meados ao final dos anos 70, no qual os países da OECD experimentaram substancial redução do crescimento e fluxos do comércio, a economia brasileira cresceu a 6,4% a. (75/78) <sup>(12)</sup>.

Neste sentido, imbuído do propósito de implementar os ambiciosos projetos de investimentos, o governo leva as EE do setor produtivo a um elevado índice de endividamento externo. Na Figura VII observamos que este endividamento inicialmente era

---

<sup>(12)</sup> Idem, *ibidem*

quase que exclusivamente pertencente ao setor privado, e que depois foi se transformando em dívida pública. Dentro do endividamento do setor público notamos que a participação relativa dos setores de energia e siderurgia foi crescente de 1972 a 1977.

Ao mesmo tempo, pratica-se uma política de contenção dos preços e tarifas das EE (na verdade os setores que mais sofreram foram o elétrico e o siderúrgico, cfe. Figura VIII). Isso prejudicaria em grande medida a situação financeira da maioria das EE (principalmente dos setores elétrico e siderúrgico). Elas vão sendo levadas a um alto índice de endividamento externo e ao mesmo tempo vão diminuindo a sua receita operacional, fazendo com que a saúde financeira dessas empresas ficasse seriamente prejudicada.<sup>(13)</sup>

Em 1976 a situação começa a se agravar. O II PND tinha sido formulado numa fase em que já pairavam dúvidas quanto à continuidade da entrada de recursos externos, além da possibilidade de retração do comércio internacional - devido à crise do petróleo em 1973. Além disso, os riscos de um crescimento excessivo fizeram-se sentir quando o crescimento da indústria em 1976 foi da ordem de 12% e a aceleração inflacionária que o acompanhou foi de 48% em comparação com os 30% de 1975. Começam a surgir problemas no Balanço de Pagamentos. O governo, então, muda a estratégia (assumindo o Min. Mário Henrique Simonsen papel de destaque na formulação da

---

<sup>(13)</sup> LESSA, C. - Visão Crítica do II PND - Revista Tibiriçá nº 12

política econômica), terminando com os grandes projetos de investimentos e iniciando uma política econômica que levaria as EE e o setor público como um todo a uma de suas piores crises.

A prática de política econômica adotada foi a de mesclar instrumentos monetários e fiscais, cuja consequência foi sem dúvida o aumento progressivo das taxas reais de juros do mercado. Ao longo dos anos de 1977 e 1978 as LTNs renderam mais de 10% acima da correção monetária. O aumento da taxa de juros interna servia basicamente para desencorajar o consumo privado, tornando os ativos financeiros mais atraentes do que o dispêndio, elevando o custo do crédito doméstico. Além disso, o diferencial entre a taxa de juros interna e a externa servia para estimular os tomadores domésticos a recorrerem ao crédito externo, de forma a aliviar as pressões inflacionárias devidas às taxa de juros e, concomitantemente, fechar o déficit no Balanço de Pagamentos pela entrada de capitais. Essa política de juros mais elevados não garantia uma política econômica mais efetiva, pois a expansão monetária continuava a exceder os limites que eram fixados pelo orçamento monetário. A entrada de capital ao mesmo tempo que servia para cobrir os déficits em conta corrente do Balanço de Pagamentos, aumentava as reservas internacionais, que culminava em aumentos da base monetária e nos depósitos nos bancos comerciais. Tentando "enxugar" a base monetária o governo lançava mão de emissões de títulos públicos aumentando com isso a dívida interna.

Agravando o quadro, outro fator contribuiu em grande medida: o crescimento do passivo em moeda estrangeira das

autoridades monetárias e das várias esferas do setor público. Surgiram os Depósitos Registrados em Moeda Estrangeira (DRME), que permitiam a bancos ou empresas endividadas externamente a fuga ao risco cambial, mediante depósito do contravalor em cruzeiros junto ao Banco Central.

Ao mesmo tempo em que crescia o passivo externo do Banco Central, o estoque de dívida em moeda estrangeira das EE, Estados, municípios e outras entidades públicas aumentava enormemente. Quanto às EE, este papel teve a princípio sua funcionalidade, em virtude da estratégia de grandes inversões públicas ligadas ao II PND. Quando este começa a perder o fôlego, inicia-se uma fase em que o endividamento externo estava mais relacionado com a rolagem do serviço da dívida do que propriamente com os investimentos reais. Nesta época tem-se a "invenção" de projetos de investimentos para a legitimação de empréstimos externos com o intuito de fechar o Balanço de Pagamentos.

Essa política econômica era totalmente contraditória com os interesses das EE, pois forçavam-nas a depender cada vez mais de recursos externos - visto a retração de sua receita operacional e das transferências do Tesouro. Isso foi fazendo com que os passivos dessas empresas sofressem uma progressiva dolarização, submetendo-os às taxas flutuantes dos juros internacionais.

É importante perceber que, quando o governo esgota a sua estratégia de estimular a captação privada, via diferencial das taxas de juros, cabe às EE e outros órgãos públicos tomar

obrigatoriamente recursos externos junto ao Sistema Financeiro Internacional - frequentemente estes empréstimos eram perfeitamente dispensáveis e/ou prejudiciais à saúde financeira e para a gestão dessas empresas. Vale dizer, o comprometimento da receita operacional das EE pela compressão de seus preços e tarifas afetava a sua capacidade de autofinanciamento, abrindo por si só as portas para o endividamento. Além disso, com o pretexto de combate a inflação, as autoridades governamentais passaram a impor progressivo achatamento no volume de recursos orçamentários repassados tanto a outras esferas do setor público como às empresas públicas.

Agravando ainda mais o quadro de dificuldades das finanças do setor público, em 1979/80 ocorre um aumento dos juros internacionais - mudança na política monetária dos Estados Unidos - acarretando em um conseqüente impacto explosivo sobre as contas públicas, visto que a dívida externa estava em grande parte estatizada. Ainda em 1979 ocorre o segundo choque do petróleo, agravando os desequilíbrios na Balança comercial. Foi neste contexto de fragilização das finanças públicas - debilitamento das finanças das EE, expansão da dívida mobiliária, estatização da dívida externa que, no final da década o processo inflacionário se acelera - a taxa de inflação salta de 40,8% em 1978 para 77,2% em 1979 - e ganha força uma orquestração crescente que apontava a existência de um déficit gerado pelo setor público como a causa basilar da inflação. A partir daí, com distintos graus de intensidade, passaria ele ao papel de principal elemento norteador da política econômica,

sendo, ao mesmo tempo, apontado como o grande responsável pelos desequilíbrios da economia. A principal preocupação da política econômica a partir de 1979 passa a ser, então, a questão do déficit público.

#### As EE e as solicitações de política econômica: 67-82

As EE do SPE são potencialmente dotadas de maior autonomia financeira do que as empresas de outras esferas governamentais. Elas geralmente estão localizadas no setor de insumos básicos, apresentando uma elevada relação capital/produto, tanto pela densidade de capital por unidade de produto por razões tecnológicas, como também pelas descontinuidades de escala e prazos muito longos que caracterizam seus investimentos. Para realizar a expansão de sua capacidade, estas empresas contam com três "patas" de financiamento: sua receita operacional, operações de crédito tanto internas como externas e recursos fiscais. A primeira delas diz respeito à sua receita operacional que, associada à segunda, as operações de crédito, possibilitam-nas de realizarem um cálculo capitalista em que a receita esperada deve ser suficiente para o giro da empresa, bem como para cobertura da amortização e dos serviços da dívida. Neste aspecto estas empresas nada diferem das empresas privadas atuantes no mercado. É na terceira "pata" de financiamento, porém, que a distinção se faz mais clara, ou seja, é na possibilidade de transferências fiscais por parte do Tesouro que poderíamos distinguir as formas de financiamento de uma EE e de uma empresa privada. Neste

sentido, para uma boa gestão das EE é necessário que o fluxo fiscal tenha o objetivo de ajustar o grau de endividamento/receita operacional. Mais especificamente, aumentando-se por quaisquer motivos esta relação, necessariamente terá que fluir recursos fiscais do Tesouro para a compensação financeira.

No intuito de mostrar como se comportou a estrutura de financiamento das EE em dois períodos distintos, faremos uma periodização que vai de 1967 a 1975, onde observamos uma relativa autonomia das EE, e uma outra, que vai de 1975 a 1982, onde notamos uma perda dessa autonomia relativa.

#### 67 - 75 (Relativa autonomia das EE)

Dentro de um quadro de crescimento da economia brasileira, onde o setor líder foi o de bens duráveis e o SPE não foi em grande medida solicitado para a realização de volumosos investimentos, as EE não foram solicitadas pela política macroeconômica. Observamos uma ausência de solicitações de política econômica, fazendo com que as EE tivessem experimentado um verdadeiro exercício da "dimensão empresarial". Aqui, elas tiveram seus preços e tarifas reajustados de acordo com os índices inflacionários, fazendo com que sua receita operacional fosse preservada. Além do que, o índice de endividamento tanto externo quanto interno foi perfeitamente compatível com a capacidade de pagamento via recursos próprios. Ou seja, o endividamento era feito com base nas receitas esperadas, e com isso não houve grande necessidade de recursos

fiscais, com uma baixa participação das transferências do governo na composição da receita corrente (cfe. Figura IX). Para se ter uma idéia da elevada capacidade de autofinanciamento das EE, ainda em 1975 os níveis de endividamento (capitais de terceiros/passivos totais) eram iguais a 44%, inferior aos 57% correspondentes às empresas estrangeiras e aos 62,6% das empresas privadas nacionais<sup>(14)</sup>. Diante desse quadro, as EE puderam viver em um período de relativa autonomia empresarial, atuando à semelhança das empresas privadas e exercendo pouca pressão sobre os recursos fiscais oriundos do Tesouro.

#### 75 - 82 (Perda de autonomia)

O ponto central de nossa discussão nesse período será que, diferentemente do período anterior, as EE vão sofrendo solicitações de política econômica por parte do novo governo. Essas solicitações são contraditórias do ponto de vista empresarial, ou seja, vão levando as mesmas a perderem paulatinamente a sua capacidade de autofinanciamento. Começam a ser usadas como instrumento de política econômica. Esse fato por si só não consiste em novidade, pois as EE podem em muitas situações servir de instrumentalização de política econômica. O importante é que essa instrumentalização foi feita de maneira completamente contraditória à uma boa gestão empresarial. O

---

(14) AFONSO, J. R. R. - A EE produtiva no Brasil como instrumento de política econômica de curto prazo: controle anti-inflacionário; endividamento externo; controle do déficit público. mimeo 1985

exame das relações entre a macropolítica e o desempenho das EE permite esclarecer as razões pelas quais as EE produtivas, até 1981 supridoras líquidas de recursos ao orçamento fiscal, e principais agentes da captação de recursos externos da economia brasileira até 1983, vêm comprometida sua saúde financeira, constituindo-se finalmente em elemento central do processo de fragilização econômico-financeira do setor público<sup>(15)</sup>.

A primeira solicitação de política econômica se deu com a implementação do II PND, onde as EE do SPE tiveram um papel fundamental na estratégia de "puxar" o crescimento, tentando reverter o ciclo descendente que já se observara desde os momentos finais do "milagre". Para isso, elas foram solicitadas a promoverem pacotes gigantescos de investimentos - principalmente investimentos de longa maturação, localizados nos setores de insumos básicos.

A segunda solicitação foi a de controlar os reajustes dos preços e tarifas públicas abaixo do índice inflacionário. Essa política de contenção dos preços e tarifas tinha o objetivo precípuo de combater o processo inflacionário, que logo após a chegada do novo governo em 1974, dobra o seu patamar. Logo em 1975 foi estabelecido um teto de 10% para o reajuste dos preços

---

<sup>(15)</sup> DAIN, S. - Crise Fiscal e Dilema distributivo. Tese para concurso de professor titular FEA/UFRJ - 1988

e tarifas, quando a inflação acumulada no período foi de 30%<sup>(16)</sup>. Neste ano essa medida se viu de certa forma frustrada, e só a partir de 1976, com o fortalecimento do Min. Simonsen no comando da economia, é que ela foi efetivamente adotada como instrumento de política macroeconômica. As empresas que mais sofreram nesse período de contenção tarifária foram indiscutivelmente as dos setores elétrico e siderúrgico. Na verdade essa política significou, em última instância, que as EE estavam impossibilitadas de exercer seu "poder de monopólio", via preços, prejudicando, assim, um crescimento autofinanciado. A contenção tarifária atingia os setores de infraestrutura, aos quais estavam no centro da estratégia de investimentos de II PND.

A terceira solicitação de política econômica foi a do endividamento externo para fins de fechamento do Balanço de Pagamentos. A partir da implementação do II PND, em meados da década de 70, as EE comçam a ser chamadas a participarem do endividamento externo. No início esses recursos eram quase que exclusivamente para dar suporte aos grandes projetos de investimentos. Mas com a aparição de crises cambiais constantes e com o desaquecimento em 1976 do II PND, essas entradas de recursos externos foram canalizadas em grande parte para o fechamento do Balanço de Pagamentos.

---

<sup>(16)</sup> AFONSO, J. R. R. - A EE produtiva no Brasil como instrumento de política econômica de curto prazo: controle anti-inflacionário; endividamento externo; controle do déficit público. mimeo 1985

Além de liberar as EE para o financiamento externo, o governo atua no sentido de restringir o crédito interno a estas empresas. Essa medida estava no bojo de uma campanha antiestatização, que começa a tomar corpo a partir de 1977. Somando-se a isso, o governo adota uma política de altas taxas de juros, no intuito de conter a demanda interna e principalmente forçar as empresas ao endividamento externo.

A última solicitação de política econômica foi a relativa restrição fiscal. Comparando-se os dados constantes na Figura IX com os dados da Figura X, observamos que as transferências do governo para as EE federais foram no ano de 1969 praticamente o dobro do ano de 1975, enquanto as transferências para as EE estaduais no ano de 1969 foram mais que o dobro do ano de 1975. Esses dados se cotejados com o ano de 1980, constante da Figura (importante se perceber que os dados constantes da Figura XI englobam todas as empresas do SPE, fato que dificulta a comparação com os dados contidos nas Figuras IX e X), mostram, de maneira grosseira é verdade, que as transferências do governo para as EE do SPE na segunda metade da década de 70 não sofreram grandes aumentos, e com isso podemos caracterizar esse período como de relativa restrição fiscal.

Essas solicitações de política econômica implementadas durante o período 75-82 foram combinadas de maneira a conduzir as EE inexoravelmente ao caminho do endividamento externo. Por um lado, sua receita operacional foi cerceada via contenção tarifária, por outro, exige-se dessas empresas um volume muito grande de inversões, ao mesmo tempo em

que no bojo de uma crise fiscal reduz-se as transferências. E, finalmente, para estreitar ainda mais o leque de opções de financiamento, o governo restringe o crédito interno. Esse quadro por si só já levaria as EE a aumentar o seu índice de endividamento externo. A partir de 1976, com a desaceleração do crescimento e da perda de fôlego do II PND, o setor privado começa a reduzir a captação externa. O governo então adota medidas a fim de dar continuidade ao fluxo de empréstimos externos necessários ao fechamento do Balanço de Pagamentos. Isso seria realizado basicamente via EE - começa o processo de estatização da dívida externa. Empresas como a Siderbrás e Eletrobrás mantêm e até mesmo ampliam suas operações de crédito, em contexto de desaceleração de seus investimentos. Portanto, as EE do SPE, vinculadas a políticas de curto prazo, não tiveram outra alternativa senão o caminho de menor resistência, qual seja, o do endividamento externo. Esse fato viria a se agravar no final da década de 70, quando os juros internacionais sofreram grande alta, e os passivos destas empresas foram bastante afetados. Em 1982, com a interrupção do fluxo de crédito externo, as EE que já vinham utilizando esses recursos para a rolagem da própria dívida, ficam em situação financeira bastante comprometida.

#### A nova secretaria - conclusão

Neste quadro de desequilíbrios do setor público surge a SEST, em 29 de outubro de 1979, com o decreto nº 84.128/79. Esta secretaria era ligada à SEPLAN, e teria a função de exercer

um controle financeiro sobre as EE, através de seus orçamentos anuais, fixando os limites máximos de dispêndios globais dessas entidades. Cria-se, então, um processo de controle e informação centralizados sobre as EE, que em junho de 1980 foi decisivo para uma redução dos investimentos públicos (os investimentos caem de 29% em 1979 para 23% em 1980). Essa redução dos investimentos públicos e a centralização do processo de controle das EE estavam contidos numa estratégia de política econômica altamente recessiva. Pela primeira vez os investimentos das empresas públicas sob o controle da SEST-SEPLAN passam a ser utilizados como instrumento de política macroeconômica, visando apenas a objetivos conjunturais. Em nenhum outro momento se estabelece de maneira tão clara a questão da utilização das EE como instrumento de política econômica. Ainda que já existisse o mecanismo de controle de preços e tarifas das estatais via Conselho Interministerial de Preços (CIP) e o controle de emprego e salários através do Conselho Nacional de Política Salarial (CNPS), é apenas com a criação da SEST que se concretiza a tentativa de estabelecer um controle mais efetivo e global.

Como já foi dito anteriormente, a criação da SEST se dá em um contexto de total desequilíbrio do setor público, com um índice muito elevado de endividamento externo por parte do Estado e em uma conjuntura que o déficit público era tido como o principal causador da inflação. Neste sentido, um dos fatores para se tentar explicar a criação da SEST seria, além da necessidade de um maior controle (e mais centralizado) sobre as

EE existentes, de um maior controle sobre a criação de novas empresas (observando a Figura XII notamos que foi na década de 70 onde se criou maior número de EE) e a premência em se conhecer melhor o complexo mundo destas empresas, a visão de que a redução do déficit público era o objetivo central da política econômica para se enfrentar os desequilíbrios da economia brasileira. Para isso, a redução do déficit passaria pela redução dos gastos (custeio), dos investimentos, das importações e uma restrição ao crédito das EE. Basta ver a estrutura inicial dos orçamentos da SEST, onde a contenção dos gastos em custeio e investimentos, a restrição creditícia e a redução das importações foram realizadas de maneira generalizada, sem nenhum critério qualitativo. Simplesmente se promoveu cortes generalizados, sem a preocupação como os projetos de investimentos em andamento das principais *holdings*, e cortando inclusive gastos considerados fora do SPE. Portanto, a SEST cumpriu nos primeiros anos de sua criação a sua principal função, qual seja, a de ser componente central de uma política altamente recessiva que visava acabar com os desequilíbrios de nossa economia.

## CAPÍTULO II

A Secretaria de Controle das Empresas Estatais foi criada em 29 de outubro de 1979, com o decreto nº 84.128. Sua criação - segundo consta do próprio decreto - tinha a função precípua de controlar os recursos de dispêndios das EE. Este tipo de controle, na realidade, seria um Subsistema que estaria dentro do Sistema de Planejamento Federal, cuja criação foi através do decreto nº 71.353, de 9 de novembro de 1972. Conforme consta ainda do decreto de criação da SEST, considerou-se como empresas estatais, todas as empresas públicas, sociedade de economia mista, suas subsidiárias e todas as empresas controladas, direta ou indiretamente pela União. Ainda, as autarquias e fundações instituídas ou mantidas pelo Poder Público, e os órgãos autônomos da Administração Direta.

A SEST está inserida dentro do Sistema de Planejamento Federal, sendo o órgão central do Subsistema de Controle de Recursos e Dispêndios de EE (cfe. artigo 1º do decreto 84.128). Ela é integrante da Secretaria Geral, na estrutura básica da Secretaria de Planejamento da Presidência da República (cfe. artigo 2º, item III, do decreto 73.627, de 13 de fevereiro de 1974). À SEST caberia, entre outras atribuições,

cfe artigo 4º do decreto 84.128/79.

- coordenar as atividades das EE que envolvam recursos e dispêndios globais passíveis de ajustamento à programação governamental, visando os objetivos, as políticas e as diretrizes do Plano Nacional de Desenvolvimento;

- elaborar com base nas informações fornecidas pelas EE, propostas de limites máximos de dispêndios globais para serem aprovados pelo Presidente da República no âmbito do Conselho de Desenvolvimento Econômico - CDE.

- acompanhar a gestão das EE, no tocante à sua eficiência, desempenho, operacionalidade, rentabilidade econômica e situação econômico financeira.

- emitir parecer sobre a contratação de operações de crédito externo por EE e sobre o reconhecimento de prioridade sobre projetos ou programas específicos.

- elaborar propostas de fixação de limites globais para importação direta de bens e serviços e para compra e locação ou arrendamento mercantil de bens de origem externa no mercado interno, por parte das EE e dos órgãos da Administração Direta Federal.

- elaborar propostas de fixação de limites globais para aquisição de combustíveis destinados a veículos automotores, por parte das EE e dos órgãos da Administração Direta Federal

- manifestar-se a respeito de quaisquer propostas de criação de EE, ou de assunção do controle por estas de empresas privadas, bem como de liquidação ou incorporação de entidades

descentralizadas em crítica situação econômico-financeira:

- exercer controle e fiscalização das atividades específicas dos órgãos do Subsistema, respeitada a supervisão de cada Ministro de Estado sobre as EE da respectiva área de competência.

Desde sua instituição até o presente momento, este decreto sofreu algumas alterações. Aqui, relacionamos estas alterações com as diferentes gestões da Secretaria de Controle das Empresas Estatais.

- Decreto 90.760, de 27/12/84 - Este decreto tornou nulo o item IX do decreto 84.128, que tratava da necessidade da elaboração de propostas de fixação de limites globais por parte da SEST e que deveriam ser aprovados pelo Presidente da República no âmbito do CDE, para aquisição de combustíveis destinados a veículos automotores por parte das EE e dos órgãos da Administração Direta Federal. Este item constava inicialmente do decreto, em virtude provavelmente da necessidade de reduzir o consumo de combustíveis derivados do petróleo, logo após o 2º "choque" ocorrido em 1979. Em 1984, ainda no governo Figueiredo, já com o Proálcool em pleno andamento, este problema estava parcialmente resolvido, dando-se então a revogação deste item. A ênfase de controle no período de Nelson Mortada como secretário da SEST foi sem dúvida alguma o corte generalizado nos gastos das EE, e para isso o decreto nº 84.128 foi juridicamente suficiente. As principais alterações foram feitas com a mudança na ênfase de controle, como veremos a seguir.

- Decreto 91.270, de 29/05/85 - Com a mudança de governo - sai Figueiredo entra José Sarney - tenta-se fazer com que os limites aprovados no Orçamento SEST/Dispêndios Globais sejam observados na íntegra pelos dirigentes das EE, fato que muitas vezes não ocorria. Na realidade, a meu ver, neste momento tentou-se sinalizar uma maior força para a Secretaria Especial de Controle das Empresas Estatais já sob a gestão de Henri-Philippe Reichstui. Além disso, para o ano de 1985, proibiu-se que os dirigentes das EE assinassem contratos e aditivos à conta do montante de investimentos do Orçamento SEST/Dispêndios Globais do ano de 1985, isso só poderia ser feito após a aprovação do novo Orçamento, isto é, o do ano de 1986. A insistência em se continuar promovendo cortes substanciais nos gastos das EE estava relacionada com a entrada para o ministério da Fazenda do Sr. Francisco Dornelles, que no fundo seguia a mesma linha de pensamento econômico do ministro Delfin Neto. Vale dizer, a idéia de que o déficit público era o principal responsável pelo processo inflacionário e que, para diminuí-lo, fazia-se necessário conter efetivamente os gastos das EE. A instituição deste decreto refletiu esse pensamento.

- Decreto 91.537, de 16/08/85 - Esse decreto acrescentou um segundo parágrafo ao artigo 6º - § 2º "A Secretaria de Planejamento da Presidência da República é facultada a contratação de empresas de auditores ou consultores, de notória especialização, para prestarem serviços à Secretaria de Controle das Empresas Estatais - SEST, destinados ao acompanhamento da gestão das EE, com relação à eficiência, desempenho,

operacionalidade e rentabilidade econômico-financeira". Podemos dizer que o acompanhamento da gestão das EE foi privilegiado com este decreto, ou seja, tentou-se fazer com que as EE fossem mais eficientes. A SEST neste momento deixa de servir quase que exclusivamente aos propósitos de política econômica, uma vez que a busca de um acompanhamento mais rígido dos índices como rentabilidade, etc, deve ser feito tomando-se como ponto de partida o lado empresarial do Estado, isto é, privilegiando-se a parte empresarial, pois muitas vezes os interesses da política macro-econômica vão de encontro com a busca desses objetivos microeconômicos. Nota-se, aqui, uma mudança na ênfase de controle, privilegiando o acompanhamento microeconômico e vinculando os índices de eficiência obtidos aos tetos de dispêndios permitidos às EE. Esta ênfase de controle seria ratificada em 1986, com a instituição do decreto 93.216.

- Decreto 91.996, de 28/11/85 - Com este decreto tenta-se cortar algumas despesas dos órgãos da Administração Direta Federal e das EE. Veda a construção, a aquisição ou a locação de imóveis residenciais localizados fora do Distrito Federal. O decreto tenta diminuir certas despesas das EE.

- Decreto 93.216, de 03/09/86 - Com esse decreto o Governo tenta desenvolver eficientes acompanhamento e controle do desempenho das EE. Para isso cria mecanismos que tornem possível atingir esse propósito, além da conveniência de estender ao público em geral o acesso a informações relativas a essas empresas. A seguir transcrevemos, sinteticamente, alguns mecanismos instituídos por este decreto:

I) As EE devem encaminhar orçamento integrado contendo:

a) demonstrações projetadas, a saber:

1 - balanço patrimonial;

2 - demonstração de resultados;

3 - demonstração de origens e aplicações de recursos;

4 - fluxo de caixa.

b) planos referentes a:

1 - dispêndios globais;

2 - investimentos, com cronograma físico-financeiro e taxa de retorno, por projeto, e

3 - melhoria de desempenho, produtividade e rentabilidade.

II) apresentar à SEST:

a) cópia das demonstrações financeiras, bem assim do respectivo parecer, e do relatório de avaliação dos controles internos e correspondentes procedimentos corretivos, elaborados por auditor independente;

b) programa visando à implantação dos procedimentos assinalados na alínea precedente; e

c) informações complementares destinadas à avaliação empresarial.

III) observem termos e prazos fixados pela SEST, previamente aprovados pelo Ministro de Estado responsável pela supervisão, visando à adoção de medidas adicionais de ajuste que se façam necessárias à melhoria de desempenho e produtividade da empresa, sem prejuízo daquelas, gerenciais,

ordinariamente adotadas,

IV) realizem programas especiais de auditoria consoante lhes determine a SEST, no que concerne à matéria de sua competência; e

V) disponham, em sua estrutura organizacional, de unidade de auditoria interna, que:

a) terá titular admitido ou dispensado por proposta da Diretoria, aprovada pelo Conselho de Administração,

b) executará plano de trabalho anual, aprovado pelo Conselho Fiscal, que poderá solicitar relatório e outras informações a seu critério necessárias ou convenientes; e

c) seguirá normas mínimas de procedimento estabelecidas pela SEST, no que diz respeito a assuntos de sua competência.

Este decreto foi feito sob a gestão de Antoninho Marmo Trevisan - auditor publicamente conhecido - e como podemos observar, trata-se de tentar fazer com que estas empresas sigam um esquema de organização empresarial similar à empresas privadas. Tenta-se com isso criar mecanismos que possam fazer com que o acompanhamento microeconômico por parte da SEST se torne mais eficaz.

- Decreto 95.886, de 29/03/88 - Dispõe sobre o Programa Federal de Desestatização. Este decreto não trata diretamente sobre a SEST, mas faz parte de uma tentativa inicial de privatização.

A instituição destes decretos mostra claramente como as autoridades econômicas tentaram controlar as EE, fazendo com

que estas ficassem cada vez mais atreladas ao sistema de controle imposto pela SEST. Como veremos no próximo capítulo, esta tentativa não obteve grandes resultados.

### CAPÍTULO III

Neste capítulo procuramos abranger todos os principais momentos porque passou ao longo dos anos 80 a Secretaria de Controle das Empresas Estatais. Nele tentamos mostrar a evolução da importância dada a esta secretaria e alguns fatores que contribuíram para as mudanças de enfoque na tentativa de controle dos gastos das EE. Na medida em que avançamos no tempo, procuramos indicar as principais discussões em torno desta agência governamental, tendo sempre como objetivo a tentativa de mostrar como a SEST serviu, nos primeiros anos da década, como um instrumento importante da política macroeconômica, e depois foi paulatinamente perdendo a sua importância, isto é, foi se afastando dos objetivos que justificaram a sua criação.

Sem dúvida alguma, como foi visto no primeiro capítulo, a década de 70 foi marcada por um aprofundamento e diversificação das formas de participação e intervenção do Estado na economia brasileira. A esfera produtiva do Estado se agiganta neste período e reflete o objetivo de se sustentar o crescimento econômico, via investimentos das EE. No final da década, com a mudança de governo, observamos uma preocupação com

a estabilização da economia e um abandono dos principais objetivos do II PND. A intenção era claramente conter a demanda agregada, esperando com isso a redução do déficit em transações correntes e o controle do processo inflacionário. Para isso era necessário um controle maior sobre as EE, pois dada a importância que estas empresas representavam no conjunto da economia brasileira, seria necessário que elas contribuíssem de forma mais direta para a consecução desses objetivos.

Antes da criação da SEST algumas formas de controle sobre as EE já vinham sendo realizadas, mas de forma totalmente descentralizada. Como as EE sempre estiveram vinculadas aos correspondentes ministérios setoriais, com a ausência de um órgão centralizador, as propostas de programas de investimento expressavam, prioritariamente, os anseios das respectivas áreas, para somente depois serem compatibilizadas com as metas da política econômica. Muitas vezes essa compatibilização não se dava em todas as dimensões necessárias para a condução da política econômica e se processava através de decisões isoladas. Isso, inclusive, foi um dos motivos que fizeram com que as autoridades governamentais tivessem a necessidade de criar instrumentos para que a condução da política macroeconômica ficasse sincronizada com os objetivos de estabilização. Havia a nítida intenção de se reduzir o ritmo de crescimento das atividades econômicas e de se promover um profundo corte nos investimentos das EE. Isso levou a economia brasileira a uma de suas maiores recessões, já no começo da década de 80.

### A criação da SEST e sua proposta de controle via orçamentos.

A discussão sobre a criação da SEST não passa aqui pela necessidade de se controlar de alguma forma as EE, mesmo porque alguns pontos positivos devem ser observados. Era necessário - e isso me parece um pensamento geral - claramente que se conhecesse mais a fundo todo o complexo mundo das EE. O crescimento descomunal porque passou na década de 70 o setor produtivo estatal foi de tal monta que se fazia premente um maior controle. Não se podia mais ignorar a grande complexidade e a crescente participação das EE na economia brasileira. Portanto, não estamos defendendo, aqui, a idéia de que nada deveria ser feito, mas sim a forma pela qual o controle sobre as EE foi realizado.

A peça mais importante de controle da ação das EE era a proposta de fixação de limites máximos de dispêndios globais dessas entidades, o que deveria ser aprovado pelo Presidente da República no âmbito do Conselho de Desenvolvimento Econômico (CDE). Essa idéia se consubstanciou no chamado orçamento/SEST. Através desse orçamento, tratou-se indiscriminadamente as receitas e as despesas, não importando a natureza da entidade. Ou seja, empresas com a complexidade de uma Petrobrás foram tratadas igualmente em relação a órgãos tipicamente de governo. A ordem era cortar linearmente os seus gastos. Obviamente, isto se inseria dentro do pensamento de que as EE eram as grandes responsáveis pelo déficit público e conseqüentemente pelo processo inflacionário.

A seguir tentaremos dar uma visão geral da evolução

da SEST desde sua criação, identificando alguns pontos de inflexão que a nosso ver foram importantes para a deterioração da maior importância dada a esta secretaria. Iniciamos com o que chamamos de primeira fase, o período que abrange inícios de 1980 até o final do governo do Gel. Figueiredo. Neste período notamos que a SEST apesar de não ter conseguido cumprir na totalidade os seus objetivos, foi relativamente importante como instrumento auxiliador na redução dos gastos em investimentos das EE, fazendo com que o País atravessasse um período recessivo logo no início dos anos 80. A seguir, já numa segunda fase, identificamos o principal ponto de inflexão, onde ela começa a perder importância e vai se distanciando dos seus principais objetivos de política macroeconômica e se tornando simplesmente um órgão preocupado com o controle microeconômico das EE. Nesta segunda fase incluímos algumas subfases que abrangem o período de 1985 a 1989.

### 1ª fase

#### A SEST de 1980 a 1984, sob a gestão de Nelson Mortada

Já no começo de 1980, com a aprovação do orçamento das EE para este ano, observa-se a nítida intenção do governo em conter os gastos dessas empresas. Isso pode claramente ser verificado com a proposta de um corte linear de 15% sobre os investimentos de US\$ 1,1 bilhão nos gastos com importações - exceto da Petrobrás e Itaipu. Segundo as próprias declarações do titular da SEST: "Essas medidas vão reduzir os dispêndios governamentais, as encomendas com seus fornecedores e alteração

os programas de obras junto aos empreiteiros"<sup>(1)</sup>. Além de se tentar conter os investimentos e as importações das EE, limitou-se a possibilidade do endividamento.

Nesta época começam a surgir certos descontentamentos por parte de dirigentes de algumas *holdings* como a Telebrás e a Eletrobrás no sentido dos cortes sofridos por estas empresas. Havia uma avaliação por parte do governo federal e de uma parcela significativa da iniciativa privada de que a causa principal da inflação era devida ao déficit público e que as EE eram as grandes reponsáveis por ele. Isso pôde ser bem retratado na opinião do Sr. Antonio de Pádua da Rocha Diniz, vice-presidente do Banco Nacional: "O Ministro Delfin Neto conseguiu sua grande vitória ao conter os investimentos das EE, que funcionavam como a principal mola propulsora da inflação"<sup>(2)</sup>.

Neste ano de 1980, tivemos uma pequena amostra do que realmente se intenciona fazer: provocar uma recessão na economia, via contenção dos investimentos das empresas do SPE. Já havia uma nítida intenção de cortes por parte dos mentores da política econômica. Esses cortes, segundo as previsões orçamentárias, seriam de 15% nos investimentos das EE e representariam uma retração de Cr\$ 18,3 bilhões em encomendas que seriam alocadas junto às indústrias de bens de capital.

---

<sup>(1)</sup> GAZETA MERCANTIL. São Paulo. 19 Junho 1980

---

<sup>(2)</sup> GAZETA MERCANTIL. São Paulo. 08 Fevereiro 1980

No bojo desta intenção de começar a cortar investimetos e exercer um controle mais rígido sobre as EE estava a Secretaria Especial de Controle das Empresas Estatais. Falamos aqui de intenção em se cortar os gastos das EE porque muitas vezes mesmo com o orçamento/SEST aprovado pelo Presidente da República, ele não era totalmente cumprido, ou seja, muitas vezes os limites máximos de dispêndios eram ultrapassados por algumas empresas e no momento da execução orçamentária não se cumpria o previamente acertado. Esses "estouros" eram praticados quase sempre pelas grandes *holdings*, cujo convívio com a SEST sempre foi problemático, mas mesmo sendo problemático, do ponto de vista de que a capacidade de articulação dessas grandes *holdings* era muito forte, nesta fase a SEST possuiu uma relativa força e ela era diretamente proporcional à capacidade do Min. Delfin Neto em influir politicamente nas decisões do CDE e principalmente nas decisões do Presidente da República. Com a força do ministro e o fortalecimento da SEPLAN, a SEST conseguiu neste período uma relativa eficiência em se conter os gastos das EE. (cfe. Figura XIII).

Em 1981, somente três empresas - Petrobrás, Siderbrás e Eletrobrás - foram responsáveis por um "estouro" de quase Cr\$ 550 bilhões nos dispêndios das estatais. Somente a Petrobrás respondeu por um "estouro" de Cr\$ 309 bilhões. A quase totalidade dos gastos da empresa, entretanto, foi coberta por recursos próprios - receita operacional de Cr\$ 1,75 trilhão para despesas globais de Cr\$ 1,85 trilhão. Na Eletrobrás, parte substancial do dispêndio global (Cr\$ 305 bilhões) deveu-se aos

elevados investimentos e amortizações pagas pela empresa. Ao todo, as 386 empresas controladas pela SEST, neste ano, gastaram Cr\$ 8,75 trilhões com um "estouro" de quase Cr\$ 2 trilhões em relação à previsão inicial. Esses "estouros" foram sempre frequentes, e baseado neles podemos dizer que apesar da SEST ter tido um papel importante no tocante ao controle dos gastos globais das EE, em relação às grandes estatais esse controle foi exercido de forma relativa. Portanto, apesar das restrições orçamentarias impostas pela SEST quanto à meta de dispêndios das EE, o que se observou no final do ano foi constantes "estouros" no orçamento previsto. Isso fez com que os investimentos das estatais tivesse um pequeno aumento real em comparação ao ano anterior.

No ano de 1982, os cortes sobre os gastos das EE vão se tornando mais efetivos, e isso se deveu principalmente aos ditames do FMI. "O secretário especial de controle das empresas estatais (SEST), Nelson Mortada, anunciou ontem que os cortes nos investimentos das estatais atingirão, no próximo ano, índices superiores aos 4% programados inicialmente, em termos reais. Disse ainda que, dentro de uma semana, o orçamento da SEST para 1983 estará pronto e submetido à apreciação dos técnicos do Fundo Monetário Internacional (FMI)"<sup>(a)</sup>. Aqui podemos dizer que a recessão começa a se aprofundar, mesmo porque a recessão de 1981 só não foi maior porque a queda na produção privada, foi compensada por um aumento real de 6% nos

---

<sup>(a)</sup> O ESTADO DE SÃO PAULO. São Paulo. 10 Novembro 82

investimentos das estatais. "O corte nos investimentos das empresas estatais para atender exigências do FMI, será de 10 a 15% em 1983, confirmou ontem o ministro do Planejamento, Delfin Neto, depois de reconhecer que a situação do Brasil é difícil mas as negociações com o FMI estão caminhando normalmente e nos próximos dias tudo estará acertado"<sup>(4)</sup>. O orçamento para o ano de 1983 acabou sendo aprovado com um corte real de 20% sobre os investimentos das EE. Isso deixaria claro que a SEST, através da proposta de cortes destas proporções, estava claramente sendo um instrumento de política econômica altamente recessiva, ditada pelo Fundo Monetário Internacional. Essa política austera quanto às EE, pode ser explicada, por um lado, devido ao "choque" dos juros internacionais no ano de 1982, fazendo com que se criasse grandes dificuldades em nosso Balanço de Pagamentos.

No ano de 1983, a grande meta era conter a todo custo os gastos das EE. A SEST propõe revisão do orçamento com cortes drásticos nos investimentos. "... é praticamente certo que a revisão do orçamento da SEST ampliará o corte, em termos reais, dos investimentos autorizados das EE neste ano. Pela primeira versão, estavam autorizadas a investir Cr\$ 4,493 trilhões neste ano, e isso significava uma queda real de 20%, considerada a inflação média de 78%. É possível que o corte dos investimentos, em termos reais, chegue a 25%, com uma inflação média de

---

<sup>(4)</sup> DCI. Rio de Janeiro. 15 Dezembro 1982

100%"<sup>(5)</sup>. E ainda a determinação em se promover uma restrição creditícia. "O Presidente João Figueiredo baixou ontem decreto que limita o acesso das EE aos créditos de curto prazo para capital de giro nos bancos privados. . . . o novo decreto modifica o Decreto-lei nº 85.471, de 10 de dezembro de 1980, e determina que as estatais só terão acesso a créditos de curto prazo em casos de operações contratadas com base em duplicatas de vendas mercantis, de sua própria emissão, bem como operações de amparo a exportação"<sup>(6)</sup>.

Segundo assessores ligados à SEST, no primeiro trimestre de 1983, o déficit provocado pelo excesso de gastos das entidades controladas por esta secretaria durante este período chegou a Cr\$ 1 trilhão 380 bilhões. Segundo os mesmos assessores, a razão básica do déficit foi a dificuldade encontrada pelas companhias estatais na captação de recursos externos, especialmente nos meses de janeiro e fevereiro. Essas dificuldades, segundo as mesmas fontes, obrigaram as EE a aumentar expressivamente seus débitos junto aos bancos comerciais. Estaria implícito aí a idéia de que o endividamento das EE se constituiria em déficit. Essa discussão torna-se importante na medida em que esse conceito sobre déficit das EE era levado em consideração pela SEST no momento da formulação da proposta de dispêndios globais. Este conceito de déficit incluía

---

<sup>(5)</sup> GAZETA MERCANTIL. São Paulo. 30 Março 1983

---

<sup>(6)</sup> GAZETA MERCANTIL. São Paulo. 30 março 1983

todas as operações de crédito realizadas pelas empresas públicas nos mercados interno e externo, mesmo as destinadas a investimentos produtivos e com retorno certo. Esta forma de contabilização pela SEST estaria no centro dos equívocos sobre a dimensão do déficit público no País, pois esse conceito exprimia a necessidade de financiamento do Setor Público.

A partir da Figura XIV verifica-se como, a partir das contas que compõe o orçamento/SEST das EE, estabeleceu-se a definição de déficit para estas empresas. Se todos os recursos creditícios advindos de operações de crédito, variações nas operações com fornecedores e empreiteiros fossem compensados pelo total de dispêndios, isto significaria que qualquer uma destas empresas não seria considerada deficitária. Ora, o déficit medido desta forma refletia simplesmente a necessidade de financiamento das entidades incluídas no orçamento/SEST. Isso, levando-se em consideração as entidades tipicamente de governo, ou seja, aquelas que não atuam como empresas, e por isso quase toda a estrutura de sua receita é realizada através de transferências do Tesouro, deveria ser visto como uma posição deficitária, acarretando um déficit no orçamento da União. Em se tratando, porém, de uma empresa estatal propriamente dita, que é capaz de custear seus gastos correntes e parte de seus gastos de capital com receita própria, pode, como qualquer empresa privada, ter a necessidade de financiar parte de seus ativos com recursos creditícios. Como qualquer empresa privada, a EE tem parte de seus ativos financiados através de capital de terceiros. Portanto, não seria correto enquadrar essa

necessidade de financiamento como um déficit da EE. Essa necessidade de financiamento das EE, neste período, estava sendo tratada como déficit, e então a todo custo tentou-se reduzir essa necessidade em nome de uma política que visava, em última instância, reduzir o déficit público e com isso a pressão sobre o Balanço de Pagamentos e sobre o processo inflacionário. Deixamos claro aqui que essa necessidade de financiamento deveria ser controlada, pois para qualquer empresa isso seria prejudicial, isto é, um aumento excessivo da participação de capital de terceiros em relação ao capital próprio acarretaria riscos para a sua estrutura patrimonial. O que se discute é que a obsessão por zerar esta necessidade de financiamento, com as restrições creditícias impostas à estas empresas, levou a um corte generalizado dos investimentos, causando uma profunda recessão no País. Em todo esse período, a SEST foi, sem dúvida, o principal instrumento dessa política, através de suas propostas de limites de dispêndios globais para as EE. Neste sentido, ela foi muito importante. Apenas a título de ilustração, em dois anos, em 1983 e 1984, os investimentos das EE caíram para menos da metade de seu valor ao final de 1982, em termos reais. A queda real em 1983 foi de aproximadamente 25%, sem paralelo na história recente do País, e em 1984 repetiu-se o aperto.

A SEST em todo o período, e principalmente nos dois últimos anos, agiu de forma a cortar generalizadamente os gastos das EE. Recebia dessas empresas as propostas de gastos e após a consolidação dos dados, cortava linearmente, submetendo à

apreciação do Conselho de Desenvolvimento Econômico (CDE). Com a força do Ministro Delfin Neto isso foi de certa forma viabilizado. Portanto, nesse período, a SEST obteve uma relativa importância no tocante à contenção dos gastos das EE.

#### 2ª fase - 1985 - 1989

##### - Gestão Henri Philippe Reischtl

Assim que a nova equipe assumiu a SEST, permanceceu a disposição em se manter uma política restritiva quanto aos gastos das EE. A intenção era a de se impor uma política severa no tocante aos gastos de custeio, mas a intenção era basear-se em avaliações qualitativas ao reduzir os investimentos.

A nova equipe econômica esteve disposta a implementar duas inovações importantes. A primeira seria a análise qualitativa dos setores onde as empresas atuavam, e uma minuciosa classificação do seu desempenho. Na análise setorial, trabalharia o Instituto de Planejamento (IPLAN), um dos braços do IPEA, o principal instituto de pesquisas vinculado à SEPLAN. Do outro lado, criaria-se uma Coordenadoria de Avaliação do Desempenho das Empresas Estatais ligada à SEST. Com estas duas novidades, a SEST esperaria livrar-se da principal crítica que a atingia: a de que teria sido uma simples operadora de cortes lineares, para ajustar as contas das estatais às metas assinadas com o FMI. A análise setorial poderia dar à SEST uma visão própria, mais isenta, da situação de demanda e oferta dos setores e, portanto, da real importância dos investimentos estatais. Com a análise do desempenho empresarial, a SEST esperaria obter ganhos de eficiência e produtividade. A nova

coordenadoria fixaria critérios para a avaliação do desempenho, sempre tomando como referência a situação das principais empresas (inclusive privadas) dos setores envolvidos. Isto incluiria, por exemplo, uma análise do endividamento, gastos com mão de obra, uso de energia, etc. Além disso, a flexibilidade dos orçamentos levaria em conta a eficiência da estatal e a importância de seus investimentos no setor onde a mesma atuasse.

Neste período inicia-se aquilo que chamamos ênfase no controle microeconômico. A liberação de quaisquer recursos do governo federal para as EE dependeria do grau de eficiência da empresa, que estaria sendo avaliado permanentemente pela SEST, com base em critérios definidos segundo o comportamento da média do setor a que pertencesse a estatal. No caso de empresas monopolistas, a eficiência seria medida com base em parâmetros médios de empresas internacionais, montados pelo Banco Mundial (BIRD). Começa aí a desvinculação da SEST à política macroeconômica, ela deixaria de ser uma agência preocupada em ajustar os cortes nos gastos e principalmente nos investimentos à política macroeconômica. O critério agora seria a avaliação microeconômica da empresa e baseado nisso a contenção ou não dos gastos. Segundo as palavras do secretário da SEST, Henri Philippe Reischtul: "É é isso que estamos querendo alterar [referindo-se à identificação de várias empresas públicas problemáticas, de estrutura muito pesada herdada do passado e que não sofreram nenhum tipo de controle e filosofia de eficiência], aumentar a eficiência dessas empresas via Coordenadoria. A idéia básica é fazer com que a liberação de recursos para as estatais esteja

amarrada à análise de eficiência do seu desempenho"<sup>(7)</sup>.

A nova proposta da SEPLAN era a de promover o crescimento econômico e para isso necessitava-se conter os cortes generalizados sobre os investimentos. A obsessão por cortar os investimentos das EE não estava nos planos do novo ministro do Planejamento. Essa idéia, de certa forma, não era compartilhada pelo ministro da fazenda, Francisco Dornelles, que via a contenção do déficit público como a principal meta para a estabilização. Um ponto de atrito entre o ministério do Planejamento e o ministério da Fazenda foi quanto ao congelamento das tarifas públicas. No último, a opinião era de que não se podia elevar as tarifas públicas sob pena de se promover aumentos indesejáveis nos preços. A SEPLAN via a necessidade de um aumento real nas tarifas para não se promover pressões sobre as EE. Esse conflito e principalmente a dura política fiscal imposta por Dornelles terminou com a saída do ministro da Fazenda. Os pontos de conflitos foram constantes também com a entrada do ministro Dilson Funaro. ... "A proposta do ministro da Fazenda, Dilson funaro, de alterar o "pacote" de 04 de Julho passado, elevando-o de Cr\$ 39 trilhões, sem a reposição tarifária, para Cr\$ 44 trilhões, com um acréscimo de Cr\$ 5 trilhões, que seriam obtidos mediante novos cortes nos investimentos e no custeio das estatais e nas despesas da administração direta, ameaça por novamente em rota de colisão os

---

(7) FOLHA DE SÃO PAULO. São Paulo. 04 de Setembro 1985

ministérios do Planejamento e da Fazenda"<sup>(8)</sup>. Em todo o período de 1980 a 1984/85, não ocorreram problemas parecidos, pois a força política do ministro Delfin Neto fez com que a SEPLAN reinasse absoluta e com isso a SEST pode exercer um poder relativo nesse período. Com a mudança de governo, a SEST começou a perder seu papel de destaque e foi paulatinamente sendo apenas um órgão preocupado com o controle microeconômico das EE.

Aqui, além da preocupação com o desempenho das EE, começou a se pensar na promoção de auditoria. Este esquema de auditoria na realidade foi aplicado apenas em empresas de menor importância, pois nas grandes *holdings* isso efetivamente não ocorreu. A intenção era a de que a liberação de recursos estivesse vinculada a estas auditorias - que seriam orientadas pela SEST. A busca de eficiência nas EE foi meta da gestão de Henri Philippe Reischtl e também na seguinte. "Para desempenhar o papel que lhe cabe no crescimento do produto, a empresa estatal terá de ser eficiente. O ministro aposta no sucesso do esquema de auditorias independentes, que já foi aprovado para a COBAL e para a Empresa Brasileira de Notícias (EBN)"<sup>(9)</sup>. Essa perseguição da eficiência e a promoção de auditorias nas EE, levaria para a SEST um nome que estava intimamente ligado a esta proposta.

---

<sup>(8)</sup> FOLHA DE SÃO PAULO. São Paulo. 04 Setembro de 1985

---

<sup>(9)</sup> GAZETA MERCANTIL. São Paulo. 07 Novembro 1985

- Gestão de Antoninho Marmo Trevisan

Com a saída de Henri Philipe Reischtl e a entrada de Antoninho Marmo Trevisan na Secretaria de Controle das Empresas Estatais, observamos a continuidade da proposta em se promover o saneamento financeiro das estatais, com o objetivo de equilibrar o superendividamento a que foram submetidas essas empresas e atingir assim um maior grau de eficiência empresarial. A busca incessante da eficiência empresarial, em termos privados, para empresas estatais, torna-se muitas vezes problemática. Essas empresas, por sua própria natureza, sofrem o conflito de estarem vinculadas ao Estado - e portanto a objetivos econômicos e políticos mais amplos - e ao mesmo tempo de participarem da economia de mercado. Essa contradição por si só já dificultaria a verificação do grau de eficiência.

Neste período começa a se levantar a hipótese da criação de uma *holding* para as EE. Ela teria a função de administrar financeiramente todas as empresas e bancos do setor público. Controlaria suas dívidas e ativos, podendo emitir ações destas empresas e gerenciar o processo de privatização, entre outras funções. A nova empresa seria subordinada à Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda (STN), com a SEST transformando-se num departamento da *holding*. Além disso, segundo avaliação das autoridades empenhadas na criação desta *holding*, ela - controlando financeiramente todas as empresas do sistema financeiro - poderia fazer com que estatais com boa saúde financeira auxiliassem, através de transferência de caixa, as que não estivessem em bom estado. Nesta discussão da criação

de uma empresa estatal com a função de uma *holding* controladora das outras empresas do setor público, passou o próprio futuro da SEST. A meu ver, essa discussão sobre a criação ou não de uma empresa *holding* refletiu muito mais uma disputa de força entre os ministérios da Fazenda e do Planejamento. A criação da *holding* transformaria o ministro da Fazenda em um "superministro" de Sarney, dando-lhe mais força para o controle das EE. Principalmente numa época em que a popularidade tanto do presidente como a do ministro Funaro estavam muito altas. "Com o pacote de 28 de fevereiro passado, o governo destruiu o 'dragão da inflação'. Com a criação da grande *holding* das EE, terá condições para, finalmente, acabar com o monstro do déficit público. Da mesma forma que ocorreu com a decretação do Plano Cruzado, a nova medida também se traduzirá num aumento extraordinário dos poderes do ministro da Fazenda, Dilson Funaro, reforçando a sua condição de 'superministro' da Nova República.

O surgimento da *holding* concretizará o sonho inacabado do ex-ministro Delfin Neto: subordinar as EE ao comandante-em-chefe da economia, na época Delfin, hoje, Funaro. A criação da SEST, em 1979, foi uma tentativa fracassada do ex-ministro nesse sentido: sem poderes executivos o organismo não conseguiu mudar a ordem das coisas no mundo à parte das EE. [Na realidade, a meu ver, o ex-ministro Delfin Neto não tinha o objetivo de subordinar as EE ao seu comando, e sim tentar reduzir os seus gastos para a implementação de uma política de estabilização]. Reunindo os instrumentos que faltaram à SEST, a futura *holding* transformará Funaro num ministro com poderes superiores aos que

Delfin detinha no seu tempo de 'superministro'.

... O ministro de Planejamento, João Sayad, também terá o seu papel reduzido com a criação da *holding*. Afinal ela esvaziará enormemente a SEST, um dos poucos organismos de peso que continuaram na esfera do ministério do Planejamento, ...<sup>(10)</sup> A discussão a respeito da criação de uma *holding* no Brasil, passa, a meu ver, por uma tentativa de promover um maior controle financeiro das EE. Essa *holding*, entretanto, poderia promover também um direcionamento quanto aos investimentos de longo prazo. Vale dizer, os objetivos para uma futura empresa desse porte deveriam abranger investimentos nos setores mais modernos da economia, dando prioridade à expansão e consolidação dos setores de ponta. Portanto, com o saneamento das empresas controladas, que abrangeriam inclusive uma privatização de algumas delas, caberia ao Estado direcionar recursos para um programa de P e D ligado a uma política industrial que privilegiasse os setores de ponta.

Como era de se prever, essa proposta não vingou. Vários interesses se ergueram contra essa idéia. Havia no governo alguns ministros que possuíam grande força junto ao Presidente da República, além dos enormes interesses das grandes empresas estatais que obviamente não queriam a criação da *holding*. "O Palácio do Planalto já procura novas alternativas para controlar financeiramente as empresas estatais, diante da reação do Partido da Frente Liberal e de seus principais ministros -

---

<sup>(10)</sup> JORNAL DO BRASIL. Rio de Janeiro. 01 Junho 1986

Aureliano Chaves, das Minas e Energia, Antonio Carlos Magalhães, das Comunicações - à proposta de criação de uma *holding* para centralizar as finanças dessas empresas"<sup>(11)</sup>. Essas reações contrárias à proposta também partiu de segmentos da iniciativa privada, como a FIESP, Bolsa de Valores, e outras instituições, e finalmente tem-se o completo esvaziamento dessa proposta.

Na realidade, a tentativa de criação de uma *holding* das empresas estatais, principalmente aquelas do Setor Produtivo Estatal, foi a busca de uma alternativa de política econômica, isto é, o retorno da vinculação das EE aos ditames da política econômica, coisa que através da SEST entre os anos de 1980 a 1984 foi realizada de forma incompleta e que depois, com a perda de importância desta agência governamental, isso vai se tornando mais difícil.

#### - Gestão de Júlio Colombi

A SEST, no começo de 1987, passa a fazer parte do Ministério da Fazenda. Esta transferência se deu logo após a saída do ministro do Planejamento, João Sayad, e refletiu de certa forma a disputa travada entre a Fazenda e o Planejamento desde a discussão sobre a empresa *holding*. Nesta época assumiu o cargo de secretário um tecnocrata que esteve sempre ligado ao órgão, desde os tempos do ex-ministro Delfin Neto. Com a entrada de Júlio Colombi tentou-se retornar às tentativas de redução nos gastos das EE, coisa que já poderia ser observada no final da gestão de Antoninho Marmo Trevisan. "A primeira tarefa de

---

<sup>(11)</sup> JORNAL DA TARDE. São Paulo. 09 Junho de 1986

Colombi será a conclusão da revisão do orçamento de 1987 das empresas estatais. Esta revisão foi ditada pela rápida retomada do processo inflacionário e acelerada pela determinação de corte de gastos<sup>12\*</sup>, baixada pelo Presidente Sarney"<sup>(13)</sup>. Novamente a idéia de se conter o déficit público via corte dos gastos das EE estava sendo cogitada, mas como era de se esperar, isso não ocorreu efetivamente. Já no ano de 1987, cfe. título de artigo publicado no Estado de São Paulo, de 30/08/87, isso ficaria constatado: "Estatais já estouram orçamento". Na realidade, pelo fato da SEST não exercer a função de órgão executor da política orçamentária - e de fato nunca exerceu esse poder - a contenção efetiva dos gastos das EE, coisa que a SEST sempre se propôs a fazer desde a época de sua criação, sempre foi tarefa de difícil execução.

Ainda na gestão de Júlio Colombi, começou-se a estudar a implementação de metas de produtividade para as EE. Estas metas ou indicadores de produtividade serviriam para a SEST firmar os "contratos-programas" com cada uma das principais estatais brasileiras. O "contrato-programa" fixaria metas de aumento de produtividade e estabeleceria estímulos para o seu cumprimento. Neles, o cumprimento das metas seria uma pré-condição para a empresa ampliar o seu acesso às linhas de crédito, receber novas dotações orçamentárias, tomar novas decisões de investimento ou

---

<sup>12\*</sup> Grifo nosso.

---

<sup>(13)</sup> O ESTADO DE SÃO PAULO. São Paulo. 08 Abril 1987

conceder aumentos reais de salários aos seus funcionários. Essa proposta não foi concretizada na gestão de Júlio Colombi.

- Gestão de Iram Siqueira Lima

Com a saída de Júlio Colombi da SEST, este órgão volta para a SEPLAN - isso ocorre após longa negociação entre o ministério da Fazenda e do Planejamento. Essa transferência se deu sem traumas quanto à disputa de poder entre os dois ministérios. Ela significou uma tentativa de mudança nos rumos da SEST, já que o ministro do Planejamento, João Batista de Abreu, não estava satisfeito com a atuação desta secretaria. "Descontente com a atuação da SEST, porém, João Batista de Abreu acredita que a SEST não consegue exercer a atividade para a qual foi criada em 1979, controlar as estatais. E pretende reformular profundamente a Secretaria ... E só neste ano (1988) a SEST começou a montar um sistema de acompanhamento físico, para avaliar a produtividade e eficiência das maiores empresas federais, comparando seus resultados com similares do setor privado ou de outros países"<sup>(14)</sup>.

A intenção da nova equipe da SEST foi a de promover um maior grau de autonomia para as empresas estatais, através dos "contratos-programas" estabelecidos com estas empresas.

Esse fato já significou por si só um esvaziamento das atribuições desta secretaria, o que refletiu a perda gradativa da importância e da eficácia deste órgão como instrumento de controle das EE.

---

<sup>(14)</sup> JORNAL DO BRASIL. Rio de Janeiro. 24 Junho 1988

### CONSIDERAÇÕES FINAIS

A SEST desde sua criação até o final do governo do Presidente Figueiredo cumpriu seu principal papel. Foi uma agência governamental que serviu como instrumento da política econômica. Essa política visava claramente a redução do déficit público e a contenção do processo inflacionário. O diagnóstico era o de que a aceleração inflacionária era devida, em grande parte, ao déficit público e que para contê-lo era necessário a redução dos gastos das EE. Para tanto, a SEST foi usada como órgão responsável pela consolidação e confecção do orçamento das EE. Basicamente, através de informações prestadas pelas empresas sobre seus gastos e suas fontes de recursos, e após as discussões com os presidentes das empresas e com os respectivos ministros, cortava-se gastos de custeio e de investimento de acordo com as metas estabelecidas com o FMI. Apesar da força política apresentada pela SEST nesse período, a compatibilização entre o orçamento/SEST e a sua efetiva execução foi em muitas ocasiões prejudicada. Vale dizer, as metas estabelecidas no orçamento muitas vezes não eram cumpridas pelas empresas. Durante todo o período observamos "estouros" orçamentários que eram devidos principalmente ao grande índice de endividamento a

que estavam submetidas a maioria das empresas estatais. Como vimos no primeiro capítulo, elas foram levadas a um profundo endividamento a partir da segunda metade dos anos 70, e isso veio a ser, posteriormente, um foco de pressão sobre o Tesouro Nacional. A força apresentada pela SEST, porém, esteve diretamente relacionada com o poder de articulação do ministro Delfin Neto. Com o "choque" dos juros internacionais em 1982 e o seu crescente fortalecimento, conseguiu-se, a partir deste ano, profundos cortes nos investimentos das EE, o que levou o País a uma profunda recessão. Portanto, nesse período, a importância da SEST foi devida ao fato de que, em última instância, conseguiu-se a implementação de uma política econômica extremamente recessiva baseada nos cortes dos gastos das EE.

Logo após a mudança de governo e a consequente saída do ministro Delfin Neto, essa preocupação com a contenção dos gastos das EE vinculada com a redução do déficit público não esteve na pauta principal das autoridades econômicas. A equipe que passou a ocupar o Planejamento no governo da Nova República não acreditava que a forma mais adequada para se controlar as EE passasse pelo teto de dispêndios globais. Vale dizer, os cortes não são feitos de forma linear, eles passam a ser vinculados à maior ou menor eficiência e produtividade da empresa. Isso fez com que a SEST não privilegiasse o controle através da fixação de limites de dispêndios. Ela passa então a ser uma agência preocupada em conseguir maior eficiência das EE. Tenta cobrar maior produtividade, dando ênfase ao controle microeconômico. Muda-se, aqui, o enfoque de controle, ou seja, deixa-se de lado

a preocupação com cortes lineares de investimentos, desvinculando a SEST da política macroeconômica. As transferências de recursos fiscais e as metas de dispêndios passaram a ser atreladas ao índice de produtividade alcançado pelas empresas. Porém, pelo fato de a maioria das empresas estar muito endividada - e isso as torna pouco suscetíveis a esse tipo de controle - os resultados não foram os esperados. Além disso, por se tratar de EE atuando em mercados na maioria das vezes monopolísticos e pelas próprias características dessas empresas torna-se muito difícil a obtenção de parâmetros que balizem uma análise do desempenho microeconômico. A dificuldade se apresenta no momento da comparação entre os índices obtidos com outros que retratem de maneira mais fiel possível as peculiaridades de uma determinada EE. Isso, a meu ver, apesar das dificuldades impostas, deve ser buscado, pois necessita-se tornar a gestão da empresa a mais eficiente possível. Portanto, aqui a SEST já deixa de cumprir um papel relevante no tocante ao controle dos gastos das EE.

Nos moldes em que se encontra hoje, esta secretaria perdeu completamente o seu sentido de existência. Sua força quanto a promover cortes substanciais em investimentos e custeio ficou enormemente enfraquecida. A permanência de sua atual estrutura só teria sentido no contexto de um política fiscal contencionista onde a força política do governo estivesse bastante concentrada, como nos velhos tempos do autoritarismo. Portanto, ela já cumpriu o seu papel e hoje deixa de ter algum sentido a sua permanência como órgão controlador das EE.

Atualmente as empresas estão subordinadas aos respectivos ministérios, à SEST, à Secretaria do Tesouro Nacional e, a "posteriori", ao TCU. Além disso, dependem do Conselho Interministerial de Salário das Estatais (CISE) para fixar suas políticas salariais e de pessoal, bem como do Conselho Interministerial de Preços (CIP), que trata das tarifas públicas. Todo esse sistema de controle deveria e poderia ser racionalizado de forma a torná-lo mais eficiente. Isso poderia ser realizado, por exemplo, com a criação de uma empresa *holding* que coordenasse e abrangesse as principais EE. Esta iniciativa, porém, deveria vir concomitante a outras medidas que julgo necessárias e que tentarei explicitá-las a seguir.

Em primeiro lugar, dever-se-ia criar critérios para se promover uma privatização ou mesmo extinção de órgãos públicos e de empresas que estejam em setores concorrentes com a iniciativa privada. O termo gera conflitos ideológicos, mas a necessidade de uma reforma patrimonial do Estado que passa, a meu ver, necessariamente por uma privatização, se faz premente. A necessidade de privatização de empresas e de extinção de alguns órgãos públicos deve ser entendida como uma maneira de tornar o Estado mais eficiente no tocante a atender as necessidades básicas da população, e para isso é mister torná-lo menor. O Estado não pode mais arcar com custos desnecessários - que na maioria das vezes só serve a interesses altamente corporativos - ao manter empresas totalmente deficitárias e que não gerem retornos sociais suficientemente compensadores. Isso, obviamente, deve ser realizado com critério, para que não se

corra o risco de entregar um patrimônio público a título de doação ao capital privado.

Em segundo lugar, deve-se promover a completa separação do que é entidade típica de governo e que portanto não gerando receita própria, depende quase que exclusivamente de recursos fiscais, de empresas que geram recursos através da venda de bens e/ou serviços. Reconheço as dificuldades em se obter critérios precisos para esta separação, mas eles devem ser buscados de maneira a viabilizar um sistema de controle mais eficiente. As primeiras devem possuir um órgão que controle os seus gastos e também o seu déficit. Esse déficit deve ser reduzido de tal forma a não comprometer a atuação da entidade. Nesses casos deve-se "enxugar" de forma eficiente a máquina estatal, inclusive com demissões de funcionários ociosos e não concursados. A relação nº de funcionários públicos/nº de habitantes no Brasil é extremamente elevada quando comparada a outros países, refletindo um alto empreguismo no serviço público.

Quanto às EE propriamente ditas, após a citada privatização ou mesmo extinção de algumas, a idéia de criação de uma *holding* me parece interessante. Ela promoveria a centralização administrativa das grandes EE, tais como a Petrobrás, Cia. Vale do Rio Doce, Eletrobrás, Siderbrás, etc. Além do controle dessas empresas, controlaria também o Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal e o BNDES. A idéia seria a formação de um "caixa único", onde as contas de todas as controladas, inclusive as do sistema financeiro, fossem centralizadas. Isso facilitaria a alocação de recursos para

investimentos, saneamento financeiro, etc., entre as empresas. Esta *holding* controlaria inclusive a eficiência da gestão das controladas, podendo despedir administradores que não correspondessem às expectativas. A dificuldade para a criação desta *holding* se apresentaria quanto ao aspecto político, no momento de enfrentar os interesses corporativistas das grandes EE. Não seria fácil para uma empresa superavitária aceitar a drenagem de recursos para outra em posição deficitária. Finalmente, para mitigar um eventual poder que teria o presidente da controladora, caberia ao Congresso Nacional escolher todo o corpo administrativo, inclusive com poderes para a substituição da diretoria, caso fosse necessário. As controladas deixariam de ser subordinadas aos inúmeros ministérios e/ou secretarias, recebendo dos ministros somente a orientação técnica sobre sua própria política tecnológica e de composição de seus ativos. Quanto aos gastos em se criar uma empresa destas proporções, poderiam muito bem ser aproveitados os recursos humanos advindos das atuais agências de controle. Em 1986, quando a Petrobrás apresentou um grande superávit em suas contas, devido principalmente à queda do preço do petróleo internacional e a manutenção do preço interno, a idéia de centralização das contas das EE foi levantada pelo ministério da Fazenda. Devido a problemas políticos ela não foi implementada. A meu ver, isso diminuiria a pressão que algumas EE, por estarem altamente endividadas, exercem sobre o Tesouro Nacional. A *holding* teria como uma de suas funções a drenagem de recursos entre as empresas. Não estamos defendendo aqui a idéia da

criação de um "sistema fechado" do ponto de vista do fluxo de recursos. Apenas a idéia de que esse sistema de controle seria mais eficiente do que o anteriormente usado e ele, conseqüentemente, diminuiria a pressão sobre o Tesouro Nacional. A nosso ver, é lícito em algumas situações a utilização de transferências de recursos fiscais para as EE. Por exemplo, quando necessita-se aplicar uma política de investimentos em determinado setor e isso deve ser realizado através de uma EE. Neste caso, pode ser altamente compensador - principalmente pelo efeito multiplicador gerado - a utilização de recursos fiscais para o investimento produtivo. O que estamos tentando deixar claro é que as EE devem ser controladas no tocante à sua necessidade de financiamento. As transferências fiscais representam, em última instância, recursos provindos de toda a sociedade e por isso devem ser minimizadas e aplicadas de maneira a mais eficiente possível.

Outro fator importante a ser destacado é que não é mais possível usar os preços públicos como instrumento anti-inflacionário, sob pena de se aumentar a pressão sobre o Tesouro Nacional. A utilização da política tarifária como instrumento de política econômica para se conter o processo inflacionário é válida no geral, mas atualmente só iria comprometer ainda mais as finanças das EE. Como se sabe, a EE tem três fontes de financiamento: recursos provindos de receitas próprias, operações de crédito interno e externo e recursos fiscais. A idéia é maximizar as receitas próprias, controlar os recursos creditícios e minimizar as transferências. Uma empresa

*holding* facilitaria o controle do crédito, isto é, controlaria o índice de endividamento das controladas e ajudaria a minimização da necessidade de transferências fiscais, justamente pelo fluxo de recursos de empresas superavitárias para as deficitárias. Uma política de realidade tarifária facilitaria a obtenção de recursos próprios, ajudando o seu auto-financiamento.

Quanto às atuais dívidas das EE, dever-se-ia fazer uma escolha política no tocante a qual o setor ou grupo da sociedade arcaria com seu pagamento. Não me parece socialmente justo que toda a sociedade e principalmente o assalariado em geral assumam essa responsabilidade, via transferências fiscais. Isso deveria recair sobre o grande capital e principalmente sobre o capital financeiro que foi, em última instância, o grande beneficiário das políticas implementadas na década de 80. Obviamente as dificuldades políticas em se obter esse tipo de solução são muito grandes. Atualmente o governo tenta a colocação compulsória ao sistema financeiro dos chamados "Certificados de Privatização". Esses certificados seriam adquiridos compulsoriamente pelo sistema financeiro e serviriam em um momento posterior para a compra de ações das empresas a serem privatizadas. Isso reflete a tentativa de se impor ao setor financeiro os custos do endividamento das EE. Como era de se prever, isso não está sendo realizado sem resistências e as dificuldades já começam a surgir.

Finalmente, verificando-se a sua experiência passada ao longo dos anos 80 e baseando-se na pouca eficácia dos métodos de controle utilizados, a permanência da SEST como agência

responsável pelo controle das EE já não se reveste de grande importância. Em seu lugar, como foi colocado acima, deve-se criar mecanismos de controle que abranjam separadamente as entidades típicas de governo e as empresas do SPE. Especificamente no caso de empresas produtivas, a criação de uma *holding* seria uma boa alternativa, mas o fator político seria o grande obstáculo a ser vencido.

BIBLIOGRAFIA

- Afonso, J.R.R. - A Empresa estatal produtiva no Brasil com instrumento de política econômica de curto prazo: controle anti-inflacionário; endividamento externo; controle do déficit público. Mimeo 1985
- Biazotto, G. - Dívida externa, déficit público e dívida interna: algumas observações sobre a ruptura do padrão de financiamento do setor público. Texto para discussão nº 7 IE/UNICAMP 1988
- Castro, A. L. - Desequilíbrio financeiro do setor público e seu impacto sobre o orçamento monetário. In: P. e Lundberg, E. L. Lozardo, E. (org.). Déficit Público brasileiro: Política econômica e Ajuste estrutural.
- Coutinho, L. e Belluzzo, L. G. - Política econômica: Inflexões e crise 74-81 In: Belluzzo, L. G. e Coutinho, R. (orgs.) Desenvolvimento Capitalista no Brasil Vol. 1

São Paulo Brasiliense 1982.

- Coutinho, L. - O setor produtivo estatal e o ciclo. In: G. e Reichstul, Estado e Capitalismo no Brasil Hucitec - H. P. CEBRAP SP 1977
  
- Cruz, P. D. - Notas sobre o endividamento externo brasileiro nos anos setenta. In: BELLUZZO, L. G. E COUTINHO, R. (orgs). Desenvolvimento Capitalista no Brasil Vol. 2 SP Brasiliense 1982
  
- Dain, S. - Crise fiscal e dilema distributivo - Tese para Concurso de prof. titular FEA/UFRJ 1988.
  
- Fishlow, A. - A economia politizado ajustamento brasileiro aos choques do petróleo (1974-84) - Pesquisa e Planejamento Econômico - Dezembro 1986.
  
- Galletta, P. - Colóquio Franco-Latinoamericano sobre: "Finanzas Publicas y Desarrollo" IIAP - IEI/UFRJ CEPAL 1987
  
- Haddad, P. R. - As empresas estatais e as políticas de reajustamento da economia brasileira: argumentos contra a corrente. Palestra

proferida na Acesita Junho/85.

- Kliass, P. - O processo de criação das SEST: Aspectos e momentos da empresa estatal no Brasil. Dissertação FEA/USP 1989
- Lessa, C. - Visão Crítica do II PND - Revista Tibiriçá nº 12
- Malan, P. e - Crescimento econômico industrial e Balanço de Pagamentos. O Brasil dos anos 70 aos anos 80. Texto para discussão interna nº 60 IPEA/INPES
- Mortada, N. - Empresa estatal no Brasil - antecedentes e experiência de 1980. SEST - SEPLAN 1981
- Oliveira, F. A. - "Política Fiscal, política monetária e inflação no Brasil: o estrangulamento imposto pela dívida externa". Texto para discussão IE/UNICAMP
- Paula, T. B. - O setor produtivo estatal no Brasil - a evolução recente. In: O Financiamento das EE - cap. 3 - Relatório de Pesquisa IESP-FUNDAP mimeo 1988
- Sunkel, O. - A crise da América Latina - Dívida externa e

empobrecimento. Coleção Universidade Livre  
L&PM 1986.

- Werneck, R. R. - A questão do controle da necessidade de financiamento das empresas estatais e o orçamento de dispêncios globais da SEST. Texto para discussão nº 91 PUC RJ.
  
- idem - Empresas Estatais, controle de preços e contenção de importações. Texto para discussão nº 93 PUC RJ.

Figura I

**CARGA TRIBUTÁRIA BRUTA GLOBAL - EM % DO PIB**  
**- 1960/1969 -**

TAXAS	ANUAL	MÉDIA
1960	20,1%	
1961	18,8%	
1962	17,8%	18,7%
1963	18,0%	
1964	19,4%	
1965	21,8%	21,8%
1966	24,1%	
1967	23,4%	
1968	26,7%	24,5%
1969	24,2%	

DADOS : CEF/FGV

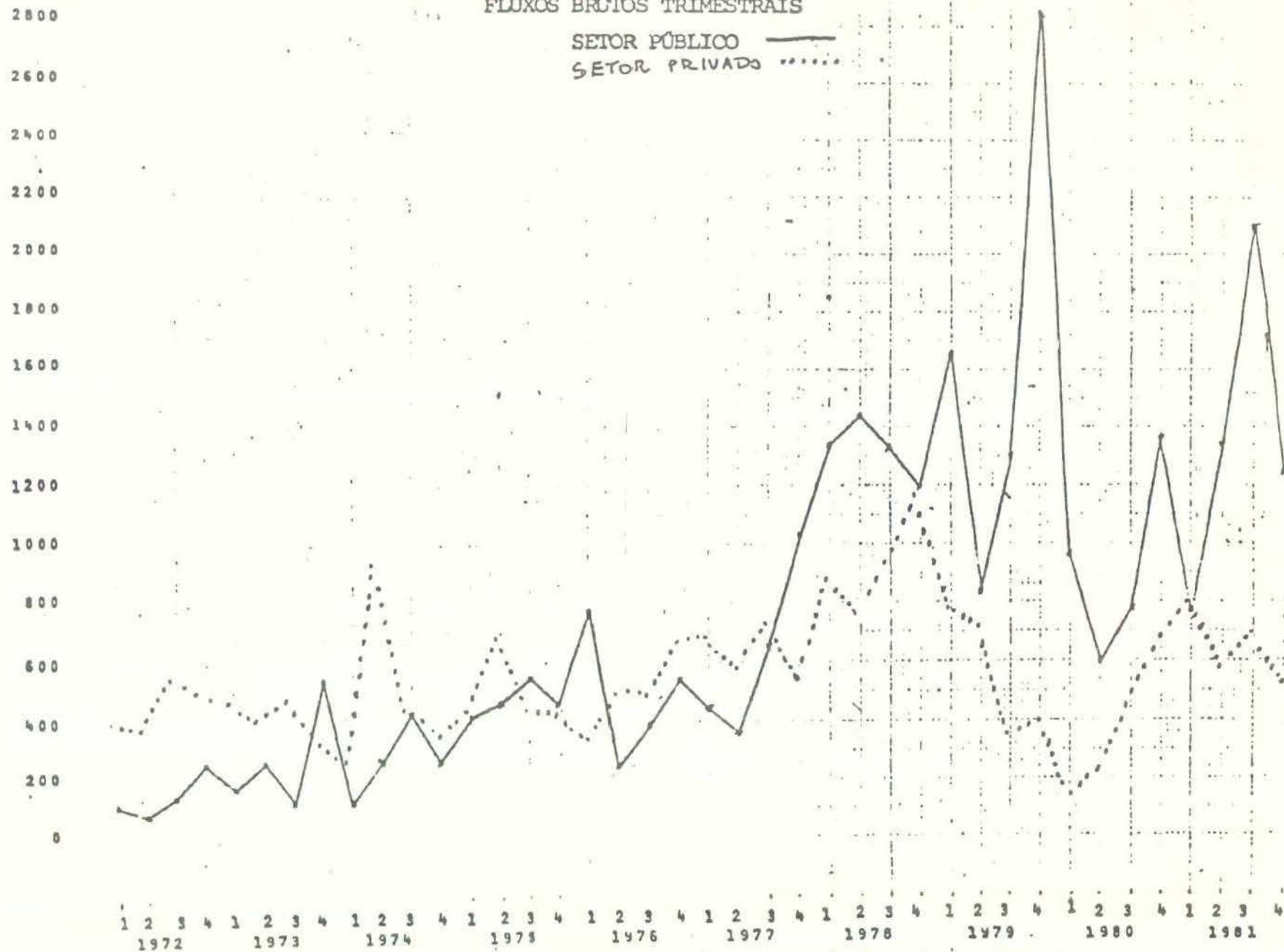
CITADO: REZENDE, F. "A Evolução das Funções do Governo", PPE, 1(2), p. 253, dez./1971.

US\$ 10<sup>6</sup>

EMPRÉSTIMOS EM MOEDA - LEI Nº 4131  
FLUXOS BRUTOS TRIMESTRAIS

SETOR PÚBLICO ———  
SETOR PRIVADO ·····

FIGURA II



Fonte dos Dados Brutos: Registros Efetuados junto à Fiscalização e Registro de Capitais Estrangeiros - FIRCE - do BACEN

Figura III

PRODUÇÃO INDUSTRIAL: TAXAS MÉDIAS ANUAIS DE CRESCIMENTO REAL SEGUNDO  
CATEGORIAS DE USO E PERÍODOS SELECIONADOS - 1968/82  
 (Em % ao Ano)

	1968/74	1975/78	1979/80	1981/82	TOTAL 1968/82
Total	12,9	6,7	7,0	-5,0	7,9
Bens Intermediários	13,3	8,3	8,3	-5,2	8,6
Bens de Capital	18,3	6,0	5,8	-14,9	8,3
Bens de Consumo Duráveis	22,5	6,0	9,2	-11,3	11,2
Bens de Consumo Não-Duráveis	8,8	5,1	4,8	-0,2	6,0

FONTE: IBGE; Indicadores Conjunturais da Indústria (1971-82), e Bonelli e Werneck (1978) para o período anterior a 1971.

EVOLUÇÃO DOS PRINCIPAIS ÍNDICES DE PREÇOS GERAIS E DE PRODUTOS  
DAS EMPRESAS ESTATAIS PRODUTIVAS - 1970/84

(Taxa de crescimento média dos preços médios anuais)

ÍNDICES	PERÍODOS	- em % a.a. -			
		1975/1970	1979/1975	1982/1979	1984/1982
IGP-DI		21.7	44.0	101.8	185.7
IPA-Bens Prod.: Matérias-Primas		22.1	37.3	96.9	181.5
Média dos Derivados do Petróleo		32.8	46.2	117.5	190.3
Gasolina		45.3	49.3	117.4	166.4
Óleo Diesel		28.2	53.5	116.1	188.9
Óleo Combustível		28.1	55.7	159.8	205.5
Tarifa Média Energia Elétrica		23.7	34.8	100.3	156.8
Residencial		25.3	33.4	84.4	152.2
Industrial		23.0	38.0	108.3	165.5
Prod. Ferro CVRD - Merc. Interno		34.3	41.9	83.7	214.7
IPA-Prod. Ind.: Ferro, Aço e Derivados		23.3	33.6	84.0	142.2

FONTES: IBRE/FGV, CNP, ELETROBRÁS e CVRD.

/Ros.

Figura V

*A Crise da América Latina*

Volume líquido do mercado de euromoedas

Fim de ano*	Volume líquido do mercado definido rigorosamente (bilhões de dólares)
1964	12
1965	13
1966	16
1967	21
1968	20
1969	44
1970	57
1971	71
1972	92
1973	132
1974	177
1975	205
1976	247
1977	300
1978	375
1979	475
1980	575
1981	661
1982	686

Fone: Stephany Griffith-Jones. *International Finance and Latin America: Past and Future*. ALIDE (no prelo), Quadro 7.

\* Para os anos de 1964 a 1981, refere-se a dezembro; para 1982, refere-se a setembro

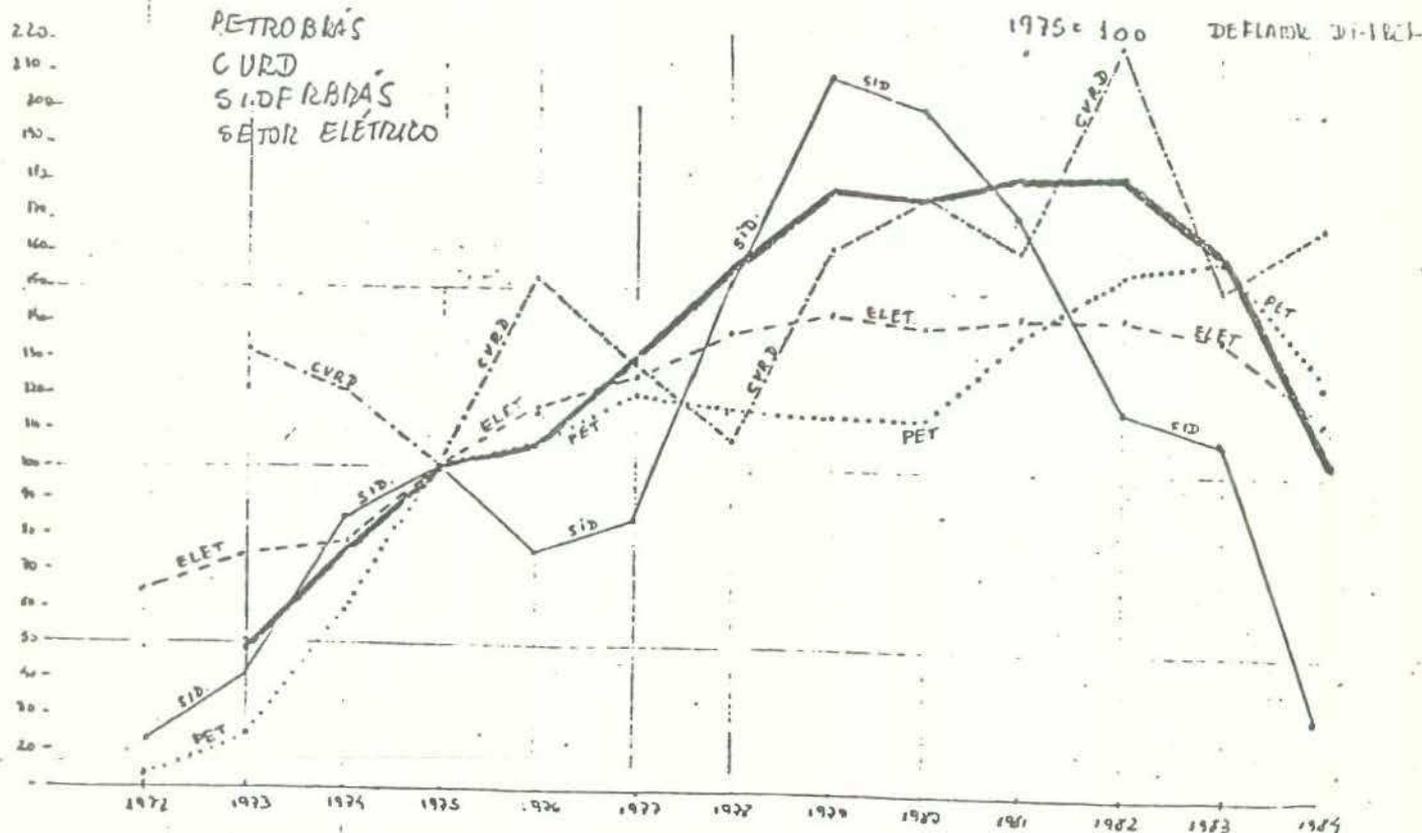
		1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984
SIDERBRÁS	Índice real 1975 = 100	0,88	1,9	5,3	8,1	8,5	13,7	33,9	69,0	126,4	233,9	323,4	706,4	780,6
		24,1	42,9	87,2	100,0	78,2	86,0	152,7	210,6	203,5	173,7	116,2	110,9	37,7
SECTOR ELÉTRICO <sup>2</sup>	Índice real 1975 = 100	6,69	8,80	12,97	20,96	33,03	52,65	82,52	126,5	236,5	576,5	1.092,9	2.137,6	5.581,9
		64,2	72,2	79,6	100,0	118,0	126,6	139,0	143,0	144,1	144,3	143,9	129,4	115,5
PETROBRÁS	Índice real 1975 = 100	2,8	3,9	7,0	13,3	19,2	31,6	43,3	62,8	119,2	316,9	770,7	1.800,8	3.929,0
		13,3	26,1	59,1	100,0	108,1	120,4	118,7	116,9	116,7	139,8	157,4	159,5	126,6
CURD	Índice real 1975 = 100	-	1,6	2,0	2,1	4,7	5,5	6,3	15,1	33,2	62,6	183,5	272,1	1.022,3
		-	130,7	121,1	100,0	153,8	127,8	108,8	162,6	181,2	163,5	222,8	151,8	172,3
Total	Índice real 1975 = 100	-	16,1	27,3	44,5	65,4	103,5	166,1	273,4	515,6	1.140,0	2.370,5	4.916,9	11.713,8
		-	49,9	73,4	100,0	115,2	128,1	155,0	178,9	176,8	182,2	183,5	161,7	105,2

1) Deflador DI-FBCF

2) Elet-obrás, Itaipu e Sistema Estadual

Ponte: FONSO J.R.R. - Empresa estatal produtiva no Brasil: um instrumento de política econômica

MAIORES GRUPOS DO SPE - EVOLUÇÃO REAL INVESTIMENTO



EVOLUÇÃO REAL DO PIB E DOS INVESTIMENTOS DAS PRINCIPAIS EMPRESAS ESTATAIS - 1970/84

(Taxa de Crescimento Médio Anual, em %)

Figura VI

CONTAS	PERÍODOS	1970/73	1974/78	1979/83
PIB		12.2	6.5	0.8
FBCF		15.3	6.1	7.1
Investimentos PETROBRÁS		14.3	5.4	15.1

COMPOSIÇÃO E CRESCIMENTO DA CAPTAÇÃO BRUTA ANUAL DE RECURSOS EXTERNOS VIA LEI Nº 4131/76, POR

SETOR DE ATIVIDADE - 1972/81

- em % -

SETORES	ANOS	Participação no Total do Empréstimo					Taxa Crescimento Média Anual (US\$ corr.)			
		1972	1975	1977	1979	1981	1975/72	1977/75	1979/77	1981/77
TOTAL		100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	14.7	13.5	33.4	- 6.3
Setor Público		24.9	50.4	51.5	76.8	69.6	45.0	14.7	63.0	-10.8
Energia		3.6	4.8	12.2	18.5	26.5	26.0	81.3	64.4	12.1
Siderurgia		0.2	1.9	12.6	10.6	4.2	164.3	191.2	22.3	-41.1
Petroquímica		2.9	3.4	2.8	1.5	6.9	21.5	2.3	- 0.8	97.4
Setor Privado		75.1	49.6	48.5	23.2	30.4	- 0.1	12.2	- 7.7	7.3

FORNE: Dados primários DAVIDOFF, P., "Dívida Externa e Política Econômica", Ed. Brasiliense, 1984, p. 96.

/Ros.

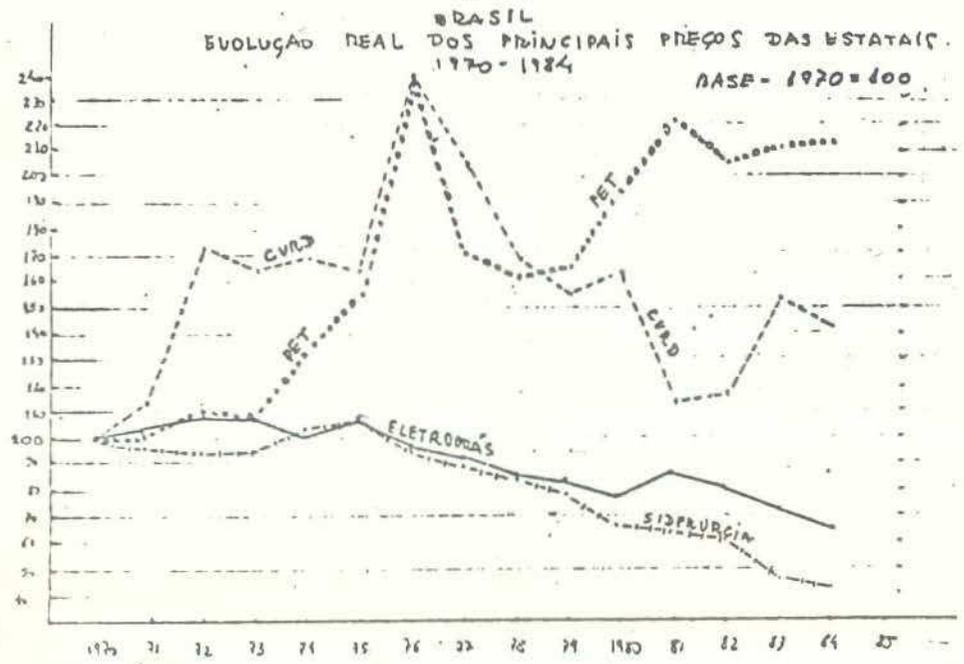
Figura VII

ÍNDICES	ANOS	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984
PREÇO MÉDIO DERIVADOS DE PETRÓLEO (Cr\$/l)		100,0	100,5	110,2	107,0	137,5	154,9	235,3	170,3	160,6	164,6	195,7	221,1	206,3	211,5	213,0
TARIFA MÉDIA DE ENERGIA ELÉTRICA (Cr\$/kWh)		100,0	100,4	109,0	108,0	100,8	108,5	97,1	91,2	87,0	83,3	79,2	87,1	81,5	71,1	65,8
PREÇO MÉDIO MIN. FERRO - CVRD: MERCADO INTERIO (Cr\$/t./m)		100,0	113,5	172,4	166,8	169,3	163,8	235,9	205,5	168,3	154,3	162,8	112,5	116,5	152,7	141,4
IPA - FERRO, AÇO E DERIVADOS		100,0	97,7	94,6	95,5	103,0	107,1	94,3	89,8	85,2	79,2	67,7	63,2	60,1	46,4	43,2

NOTA: \* Deflator utilizado: IGP-DI.

FONTE: Dados primários PETROBRÁS, ELETROBRÁS, CVRD e IBRE/FGV.

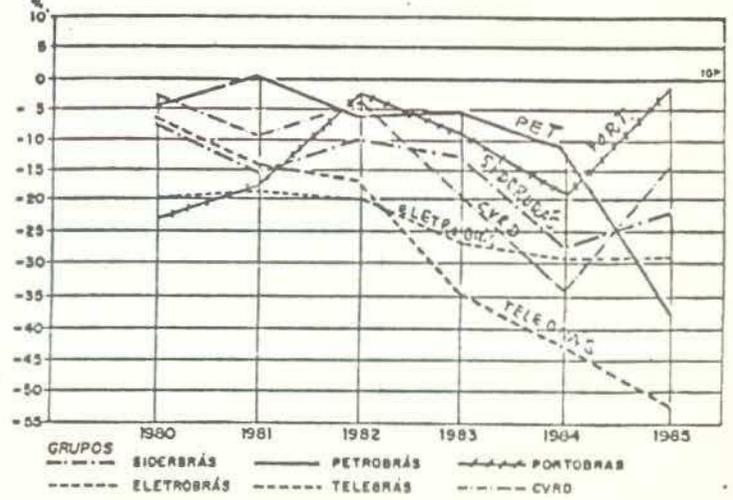
A FONSE, S.R.L.



DEFLATOR IGP-DI

### Defasagem Acumulada de Preços

Índice de Preços Setoriais em Relação ao IGP-DI (média)



BRASIL  
EMPRESAS FEDERAIS E ESTADUAIS  
COMPOSIÇÃO DA RECEITA CORRENTE  
 1969

FIGURA IX

Em porcentagem

	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.

BRASIL  
SETOR EMPRESARIAL ESTATAL FEDERAL E ESTADUAL  
COMPOSIÇÃO DA RECEITA  
 1975

Figura X

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.

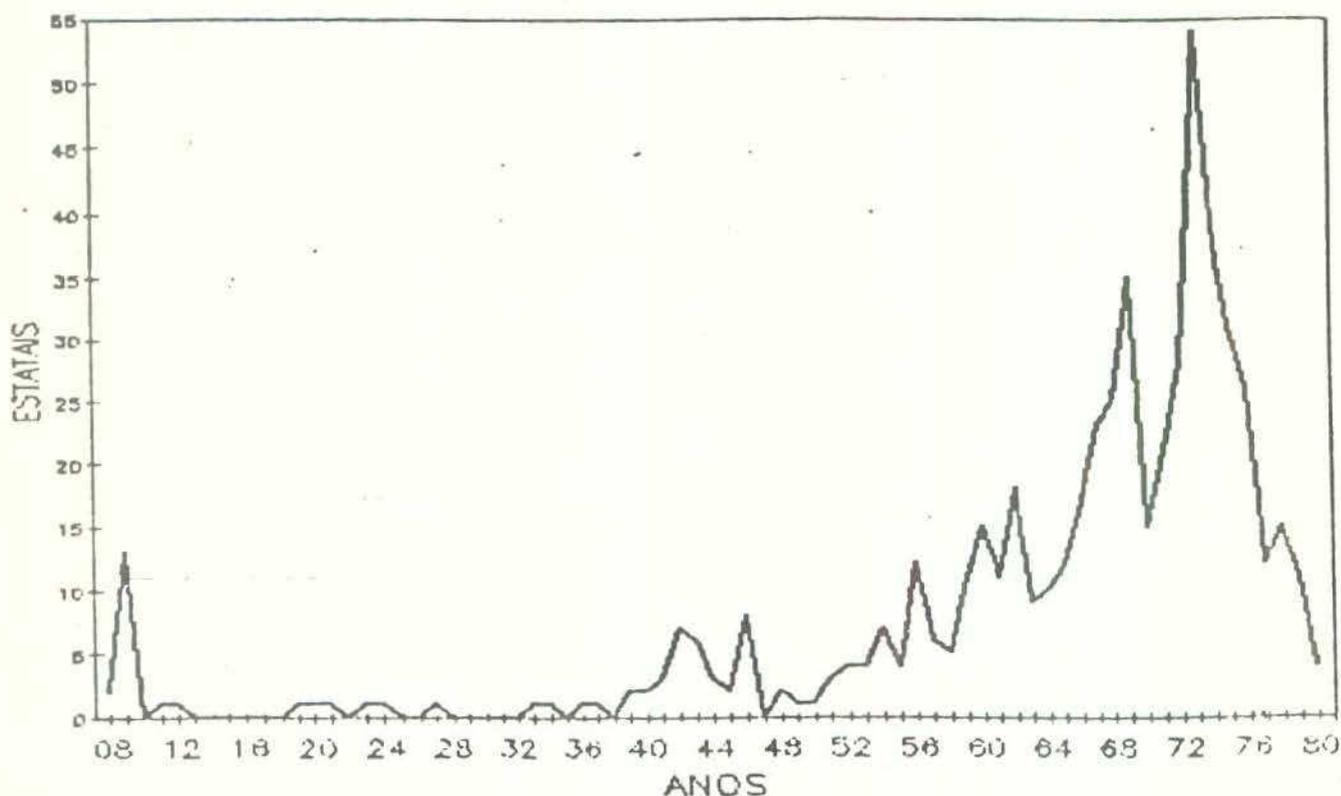
## Estrutura de Recursos - Dispendios - Setor Produtivo Estatal

	PERCENTUAL						
	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
<b>DISPÊNDIOS</b>							
Despesas de Capital	35,95	31,75	33,01	27,98	23,11	39,59	34,18
Investimentos	26,06	26,20	26,16	18,65	16,96	16,26	16,69
Amortizações	5,91	5,01	4,00	7,46	3,71	10,71	14,35
Internas	2,40	1,15	1,31	2,99	2,89	3,35	4,61
Resolução 63	-	0,53	0,69	1,03	1,47	1,33	1,14
Externas	3,51	3,05	3,87	3,44	4,54	7,02	9,07
Outras Despesas de Capital	5,10	5,22	3,16	2,52	3,33	1,14	3,63
(-) Transferências de Capital	-1,13	-1,72	-1,50	-0,66	1,09	0,82	1,60
Despesas Correntes	61,01	65,24	66,78	72,01	71,83	69,21	65,02
Despesas e Encargos Sociais	11,22	11,18	12,16	10,01	8,62	9,62	11,31
Encargos Financeiros	4,11	7,36	10,19	11,12	13,75	13,35	11,15
Internas	1,15	2,17	2,74	2,89	2,15	2,98	2,79
Resolução 63	-	0,85	1,40	1,35	1,73	1,39	9,74
Externas	3,78	1,33	6,03	7,16	8,77	9,07	7,61
Outros Custeios	13,12	47,00	11,83	50,86	50,51	46,30	12,95
(-) Transferências Correntes	-0,55	-0,31	-0,20	-0,28	-0,36	-0,56	-0,39
Aplicações Líquida	-	-	-	-	0,01	0,17	0,79
Aplicações (Aprov. pelo CMN)	-	-	-	-	0,04	0,19	0,79
<b>TOTAL DE DISPÊNDIOS</b>	<b>100,0</b>						
<b>RECURSOS</b>							
Receita Operacional	67,23	65,81	65,18	65,69	70,70	67,02	67,93
Receita Não Operacional	-	3,63	4,57	6,31	6,11	6,37	2,98
→ Recursos do Tesouro	3,63	6,95	5,69	4,18	4,36	4,76	7,63
Operações de Crédito	17,46	17,28	19,85	11,51	19,16	11,46	8,04
Internas-Moedas	7,76	3,07	4,42	3,05	2,88	2,80	3,33
Internas-Bens e Serviços	1,47	1,11	1,25	0,81	0,85	0,31	0,63
Resolução 63	-	3,82	1,33	0,37	0,19	0,31	0,63
Externas-Moedas	5,68	5,87	8,96	4,53	13,06	5,05	1,13
Avis. MF/38/69/08588	-	-	-	-	-	-	0,92
Outros Recursos	11,41	7,38	6,82	9,20	6,40	6,82	8,37
(-) Transferências Totais	1,98	1,99	1,72	0,95	1,46	1,39	1,42
Var. Op. Cred. Curto Prazo	-	1,99	2,13	8,61	0,36	9,51	8,49
Var. de Valores de Terceiros	1,52	0,31	0,22	0,23	0,27	-0,95	0,69
Var. do Disponível	-1,31	-1,41	-2,68	-1,30	-5,94	-4,53	-2,19
<b>TOTAL DE RECURSOS</b>	<b>100,0</b>						

FONTE: SEST-SEPLAN.

Figura XII

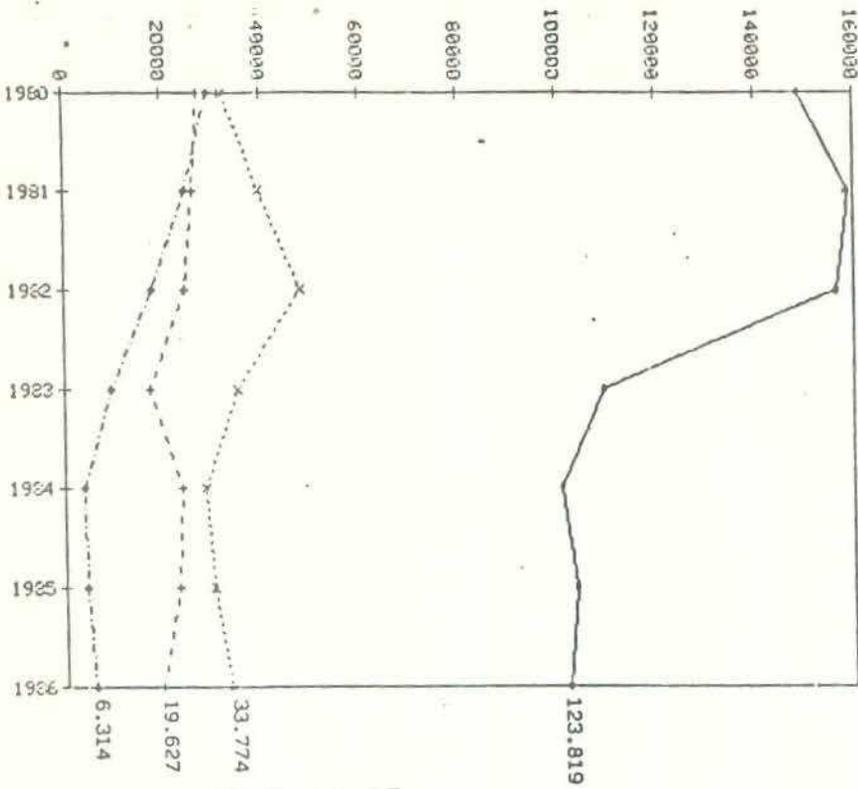
### NUMERO DE ESTATAIS CRIADAS POR ANO. (1908-1980)



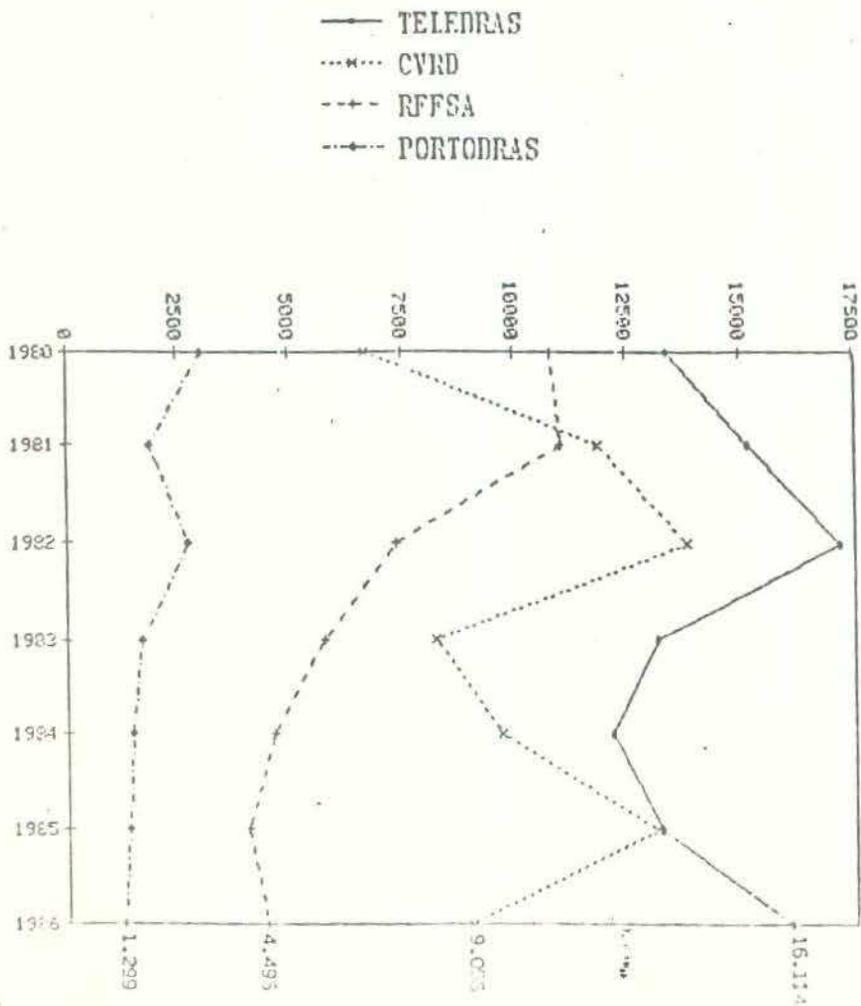
Fonte: Cadastro de Empresas Estatais. SEST

Figura XIII

EVOLUÇÃO DOS INVESTIMENTOS  
1980-1986



Em Cz\$ milhões de 1986



O ORÇAMENTO SEST E O CÔMPUTO DO DÉFICIT DAS EMPRESAS ESTATAIS

I. Dispêndios

Despesas de Capital  
     Investimentos  
     Amortizações  
     Outras Despesas de Capital

Despesas Correntes  
     Pessoal e Encargos Sociais  
     Encargos Financeiros  
     Outros Custeios

Dispêndios Globais/Orçamento SEST  
     Aplicações Líquidas

Total Dispêndios e Aplicações

II. Recursos

Receita Operacional  
 Receita Não Operacional  
 Outros Recursos  
 Recursos do Tesouro  
 Operações de Crédito  
 Variações nas Operações de Crédito de Curto Prazo  
 Variações de Valores de Terceiros  
 Variações do Disponível  
 Total de Recursos

III. Déficit

(Receita Operacional + Receita Não Operacional + Outros Recursos + Recursos do Tesouro + Variações do Disponível) - (Despesas Correntes + Investimentos + Outras Despesas de Capital)

IV. Financiamento do Déficit

Operações de Crédito + Variações nas Operações de Crédito de Curto Prazo + Variações de Valores de Terceiros - Amortizações - Aplicações Líquidas