

Orçamento das estatais e controle político

LUIZ CARLOS MEREGE*
RICARDO TOLEDO NEDER**

O país vive hoje o que muitos dizem ser uma “transição de regime”. Transição de uma ordem autoritária e centralizada, altamente integrada por funções técnico-administrativas, vivendo sob o domínio de grupos tecnoburocráticos civis e militares, que dominaram durante os últimos 19 anos o aparelho estatal, para uma ordem que se pretende liberalizante.

Esta parece ser a pretensão das oposições partidárias, dos principais setores organizados da sociedade civil (OAB, ABI, novos sindicalistas, os movimentos de base popular, as lideranças autenticamente populares) e, *até mesmo*, de uma facção do grupo no poder, que pretende estar conduzindo o regime político no ritmo da “distensão” iniciada na “era” Geisel e desdobrada no governo Figueiredo sob as marchas e contramarchas de uma contraditória “abertura” tupiniquim.

Para o *sistema de poder* vigente trata-se de instaurar uma nova ordem liberalizante antes que o regime penetre em uma perigosa rota de colisão com os movimentos políticos e sociais que, arduamente, pouco a pouco, tomam feição articulada, se avolumam e passam a enxergar nos governos locais, estaduais e federal um objetivo econômico e político alternativo a ser alcançado.

A natureza do regime político, que sustentou e se viu, até



* Da Fundação Getúlio Vargas, São Paulo.

** Do Centro de Cultura Contemporânea, CEDEC, São Paulo.

certo ponto, sustentado por esta nova ordem econômica, tem sua base em um bloco no poder composto pelas classes proprietárias agroindustriais e financeiras, a tecnoburocracia civil e militar, em seus arranjos com os grupos internacionais do grande capital do Japão, EUA e Europa Ocidental.

Esta combinação de forças, como é sabido, vem privilegiando uma ordem econômica e produtiva onde predominam altas taxas de concentração de riquezas. Um processo, sem dúvida, onde os investimentos estatais ratificam e multiplicam esta concentração — o contrário, aliás, do que vem ocorrendo em economias capitalistas avançadas, onde a intervenção estatal tende a atenuar os efeitos concentracionistas das leis capitalistas de acumulação.

No caso brasileiro, os investimentos estatais não só aprofundaram a *dependência* do aparelho de Estado ao ritmo e à expansão da valorização do capital, mas combinaram-se, também, com a natureza da dominação política, caracterizada pelo uso reiterado do arbítrio institucional e extralegal sobre as classes subalternas.

Neste quadro, o Estado consolidado nas duas últimas décadas assentou seu poder sobre uma centralização francamente autoritária das decisões do tipo *onde, como e para quem* investir.

Há, entretanto, mais problemas do que soluções para o regime neste padrão de dominação. O atual sistema de poder — menos monolítico do que nos anos do suposto milagre — se vê obrigado, pelas forças vivas da sociedade, a buscar novas estratégias de dominação.

Para este fim está lançando mão de instrumentos e recursos capazes de neutralizar os efeitos de uma democracia participativa, cujo projeto nascente resulta da articulação entre a luta político-partidária mais ampla com os movimentos sociais específicos (lutas por equipamentos urbanos; lutas sindicais, religiosas, profissionais, etc.).

Um dos objetivos deste artigo consiste em explicitar, enquanto uma hipótese de trabalho, uma dessas estratégias de dominação que está sendo gestada pelo grupo no poder. Trata-se da tendência crescente de unificação dos orçamentos governamentais, tendo como espinha dorsal um núcleo dinâmico e dominante, o orçamento das empresas estatais, também conhecido como orçamento SEST.

É necessário assinalar que, para o funcionamento eficaz da dominação política acima mencionada, os grupos tecnoburocráticos civis e militares geraram e reproduziram um imenso aparato de administração, dando *nova configuração às funções clássicas* do Estado capitalista. Citemos, por exemplo, o caso do aparato militar e policial, supostamente, na versão clássica, destinado à segurança e defesa; ou, ainda, a emergência de um executivo dotado de recursos administrativos e de planejamento expressivos; e também o caso do poder de intervenção clássica do Estado no fisco, na moeda e no crédito, que demarcou a consolidação de um setor financeiro estatal todo-poderoso.

Além disso, sob o empuxo específico da acumulação, aquelas burocracias expandiram o que tem sido assinalado como o especificamente “novo” na forma estatal contemporânea que é a afirmação definitiva de um setor produtivo controlado pelo Estado, cuja principal virtualidade tem sido fortalecer e sustentar “condições gerais” para uma

nova combinação de capitais no contexto de uma industrialização tardia e periférica ao sistema capitalista mundial, como a brasileira.

1

As funções clássicas do Estado capitalista no Brasil são assim entendidas por analogia com a formação do Estado sob a hegemonia de classe da burguesia nas formações capitalistas avançadas. É sabido que essa forma estatal aglutinou, ao longo de um processo histórico complexo, entre os séculos XVIII e XX, elementos típicos de uma identidade nacional.

Ainda que tais elementos se expressem, sob formas políticas e institucionais próprias de cada Estado-Nação, sua identificação estandardizada remete aos seguintes traços, dentre outros: formação de um aparelho econômico estatal a nível nacional; unificados mercados e supressão das barreiras regionais (unificação do fisco e da moeda), integrando as transações econômicas em um sistema nacional de crédito e de bancos. Contemporaneamente, o Estado passa a tornar mais complexo este aparelho, *especializando-o* em uma *administração financeira* sob controle federal, cujo principal instrumento de intervenção são os orçamentos de governos, e através de uma *atividade produtiva direta*, separada da primeira. Outro destes traços refere-se à formação de um sistema político unificado sob a égide de uma Constituição com poderes tripartites. (Executivo, Judiciário e Legislativo). Para melhor caracterizar a distinção entre *funções clássicas e atividades produtivas estatais*, tome-se, no caso brasileiro, o advento do “Estado Novo”, em 1930, e a forma estatal do pós-64. No primeiro caso a industrialização “revolucionou” as estruturas de dominação racional (administrativas e políticas) ao criar as bases para as atividades produtivas do Estado; já na década de 60, mudam tanto as *formas* das funções clássicas quanto a *qualidade* das atividades produtivas estatais.

Vale observar, ainda, que na história brasileira recente, outros traços específicos destas mudanças foram incorporados à forma do Estado: como, por exemplo, não obstante a consolidação de um Executivo centralizador e “ditatorial”, não foram anulados, ou extintos, os papéis clássicos do Judiciário e mesmo do Legislativo (malgrado interrenos marcantes).

Igualmente, foram mantidos os papéis tradicionais dos Executivos estaduais e municipais sob a égide de um suposto sistema federativo através do qual se passou a amarrar os elos econômicos e políticos com o poder central. No tocante à questão orçamentária, as *funções clássicas* estão estampadas claramente no chamado “orçamento-programa e de atividades” do setor público federal e estadual. Peça do melhor estilo “tecnocrático”, é uma técnica de planejamento e programação financeira de intervenção do Estado que sempre esteve, desde sua implantação no país, em 1964 (curiosamente foi, na verdade, gestada no pré-64), *distante das bases de poder tradicionais*, quais sejam, câmaras municipais e prefeituras do interior. Isto se aplica a 90% das municipalidades

do país, que não podem manipular esta técnica, e à parcela considerável dos Executivos estaduais do Norte, Nordeste e Centro-Oeste.¹

Parece indubitável que a estrutura orçamentária implementada no pós-64 obedeceu a uma “lógica” modernizadora das funções clássicas do Estado. Cumpriria, assim, um papel relativamente “progressista” para as estruturas capitalistas no país. Por outro lado, entretanto, propiciou e continua a propiciar condições políticas para uma administração centralizadora do Estado a um grau que compromete sua eficácia modernizadora.

Assim é que a capacidade de reformas orçamentárias importantes a nível estadual e municipal passa a se frustrar em tentativas renovadas do planejamento central da União de imprimir a mesma lógica modernizadora aos níveis da administração e dos poderes executivos municipais e estaduais.²

Há os que afirmam que essa lógica modernizadora se deu através da formação de um Estado burocrático-autoritário³ estruturado para responder às exigências do processo de expansão capitalista de corte monopolista-associado aos centros de poder internacionais. Outros analistas, descartando a relação necessária supostamente existente na emergência desse Estado no Brasil e o tipo de desenvolvimento capitalista na periferia latino-americana, entendem que teria se estruturado, no pós-64, um Estado empresarial gerido por burocracias técnicas e militares.⁴

Da primeira interpretação, vinham, como consequência da formação de um Estado burocrático-autoritário, regimes autoritários e burocratizados. No segundo caso, pelo contrário, ao Estado empresarial não se seguiria necessariamente o surgimento de regimes ditatoriais e/ou autoritários. Antes, poderiam ser regimes abertos e de democracia participativa: no caso brasileiro, o regime foi fechado e de exceção dos direitos políticos e civis em virtude de outros fatores que não poderiam ser identificados com a natureza do Estado empresarial.⁵

Antes de desenvolvermos esse ponto sob outros aspectos, convém introduzir a outra face do aparelho estatal, antes mencionada de passagem. Referimo-nos a uma das características novas do Estado, que se pretende diferenciadora da formação estatal no Brasil, que é a formação de um *setor produtivo estatal*.

¹ Dados a esse respeito, veja Tildo N. Tobini, “A prática municipal: considerações à luz da pesquisa realizada sobre a aplicação do orçamento-programa”, Revista *ABOP* 4, (2), maio-agosto 1978.

² Cf. Tobini, *op. cit.*

³ Veja-se p. ex. G. O'Donnell, “Reflections on the Patterns of Change in the Bureaucratic Authoritarian State”, *Latin American Research Review*, vol. XVIII (1), 1978.

⁴ Veja-se F. H. Cardoso, *Autoritarismo e Democratização*, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1975.

⁵ Veja-se, p. ex. J. Serra, “As Desventuras do Economicismo: Três Teses Equivocadas sobre a Conexão entre Autoritarismo e Desenvolvimento”, *Rev. Dados*, nº 20, 1979; e também F. H. Cardoso “O Estado na América Latina”, in *O Estado na América Latina*, coord. P. Sérgio Pinheiro, São Paulo, CEDEC, 1977, p. 77.

Assim é que não só teriam se desenvolvido sob a lógica modernizadora as funções clássicas do setor governamental, mas, sobretudo, avançaram os papéis do Estado enquanto agente econômico que intervém diretamente no sistema produtivo. Daí, a denominação “setor produtivo estatal”, enquanto um conjunto de empresas públicas e semipúblicas atuando (coordenada ou descoordenadamente entre si e com o setor privado) na geração de insumos básicos (do tipo petroquímica, energia elétrica, mineração, siderurgia, etc.).

Mas não só de insumos básicos vivem as empresas estatais. Segundo classificação da Secretaria de Controle das Empresas Estatais (SEST), estão incluídas na lista de empresas do Estado nada menos que 560 unidades empresariais, onde somente a União (excluindo os Estados) tem participação majoritária.

Suas atividades principais e secundárias incluem desde o sistema financeiro, centros de computação de dados, indústria e pesquisa aeronáutica, ferrovia, administração de portos e aeroportos, material bélico, até centros de pesquisa e planejamento econômico e social, previdência social, pesquisas em saúde pública, treinamento profissional, planejamento urbano, etc.⁶

O setor de empresas estatais, portanto, é parte de um universo maior de atividades governamentais. Neste universo estão incluídas as autarquias, fundações e institutos que são juridicamente tratados como a “administração indireta”. Na próxima seção explicaremos a noção de administração direta, indireta, central, descentralizada, etc.).

Em relação à questão orçamentária é necessário sublinhar que todo o setor empresarial estatal durante a sua emergência e amadurecimento nos últimos 30 anos nunca foi objeto de programação conjunta com os órgãos que desempenham as “funções clássicas” do setor governamental, e tampouco com as suas similares de atuação regional sob controle dos estados.

Isso significou a inexistência de um instrumento único para todo o setor estatal de empresas, fundações e autarquias, embora um número ainda não quantificado de autarquias e fundações esteja incluído no Orçamento da União.

Nesta seção encontra-se especificado o contorno jurídico e sócio-econômico das atividades governamentais do Estado contemporâneo no país. Tais atividades são aqui referenciadas exclusivamente junto à estrutura do Orçamento da União, embora a maior parte das observações aqui contidas se aplique também à administração estadual.

⁶ Fonte dos dados: “Política Fiscal, Execução em 1980 e Diretrizes para 1981”, Ministério da Fazenda e Secretaria de Planejamento da Presidência da República, s.d.

A estrutura orçamentária, como se sabe, prevê receitas e despesas para a chamada *administração direta* do governo.⁷

A legislação que prevê e sistematiza o funcionamento da administração direta prevê igualmente o funcionamento da *administração indireta* (Decreto-Lei nº 200, de 25.2.67, e Decreto-Lei nº 900, de 29.9.69). Esta última inclui *tanto* as autarquias, fundações, comissões, institutos e superintendências *quanto* as empresas governamentais, também conhecidas pelo termo genérico “setor das estatais”. A administração indireta, dessa forma, abarca um universo de atividades bastante superior ao universo de atividades da administração direta, qualquer que seja o indicador que escolhermos para a comparação (por exemplo, número de órgãos, montante das receitas das duas administrações, número de funcionários empregados, etc.).

A separação acima, entre atividades governamentais diretas e indiretas, reflete um ponto de vista jurídico (consolidado nos decretos-leis mencionados).

Do ponto de vista orçamentário, essa separação é válida apenas parcialmente. A razão principal disso se deve ao fato de a “peça orçamentária” enviada anualmente ao Congresso incluir em suas previsões de receitas e despesas *apenas* a administração direta e parte das atividades e programas desenvolvidos por órgãos do tipo autarquias, fundações, etc., afetos à administração indireta.

A proposta de orçamento do Executivo *exclui*, portanto, todo o setor das estatais (na administração indireta) e deixa em situação freqüentemente nebulosa a inclusão ou exclusão das receitas e despesas destinadas aos seus órgãos autônomos.⁸

Sob o ponto de vista orçamentário, portanto, somente a administração direta está focalizada *em sua totalidade* na peça orçamentária apreciada pelo Congresso anualmente.

Outra classificação em vigor, essa de natureza sócio-econômica, procurando levar em conta as peculiaridades contemporâneas do intervencionismo estatal no país, define as atividades governamentais em *central, descentralizada e atividades empresariais*.⁹

A administração central corresponderia inteiramente à já mencionada administração direta.

A administração descentralizada abarcaria somente a parte das autarquias, fundações, superintendências, universidades, escolas técnicas, institutos, conselhos federais, departamentos nacionais afetos juridicamente à administração governamental.

⁷ Inclui todos os órgãos do Judiciário, Legislativo, Tribunal de Contas da União, Presidência da República e 16 Ministérios.

⁸ Dentre tais órgãos, não se encontravam, p. ex., o INAMPS e demais órgãos do Sistema Nacional de Previdência Social (SINPAS). Com a elaboração do Orçamento das Empresas Estatais, o SINPAS passou inteiramente para a órbita do Executivo, sem relação com o Orçamento do Setor Público. Essa questão será debatida na seção IV.

⁹ Essa classificação foi originalmente estabelecida pelo Instituto Brasileiro de Economia, IBRE, da Fundação Getúlio Vargas. Vide p. ex. “Avaliação de Setor Público na Economia Brasileira – estrutura funcional da despesa”, de Fernando A. Rezende, IPEA, Coleção Relatórios de Pesquisa, nº 13. Rio de Janeiro, 1974.

Quanto às *atividades empresariais* do governo, sua caracterização econômica como unidade isolada no aparelho de Estado tem sido justificada pelo fato de que os bens e/ou serviços gerados pelas estatais sob administração empresarial *geralmente* ‘são colocados à disposição do consumidor final mediante o pagamento de um preço ou tarifa’.¹⁰ Além disso, para este tipo de empresa do Estado, a sua principal fonte de renda ou receita advém de operações próprias e não do orçamento público.

A principal vantagem desta classificação para entendermos a questão orçamentária reside na separação que efetua entre a administração descentralizada e atividades empresariais do governo. É certo que os órgãos descentralizados se encontram inseridos na administração governamental mais fortemente que as empresas de economia mista e públicas. Para efeito interno no Executivo, o controle sobre os órgãos descentralizados possui eficácia equivalente à exercida sobre os órgãos de administração direta.

Em termos estritamente econômicos, se as operações dos órgãos descentralizados apresentarem déficits, o governo cobrirá (o que, aliás, pode também acontecer com empresas públicas e sociedades de economia mista). No entanto, se apresentarem superávits, este se incorporará à receita do governo, enquanto que as empresas públicas “deverão ou não distribuir os seus dividendos ao governo, dependendo de sua natureza jurídica”.¹¹

Sob o ponto de vista do controle do Legislativo, as empresas públicas e sociedades mistas detêm, como já foi afirmado, a mais completa autonomia financeira.¹²

Discutiremos nas seções seguintes as implicações destes fatos no tocante ao processo de elaboração do orçamento. Utilizaremos, doravante, a classificação sócio-econômica, adotada pelo IBRE/FGV.

4

Como se afirmou anteriormente, a administração *indireta* do governo é composta, de um lado, por fundações, autarquias e fundos especiais subordinados à administração governamental e, de outro lado, por empresas estatais que não se subordinam diretamente à administração do governo.

Adotando a classificação da Fundação Getúlio Vargas, chamamos o primeiro grupo de “administração descentralizada” e, ao segundo, de “atividades empresariais” do governo.

Acontece, porém, que o processo de definição e elaboração do orçamento da Secretaria de Controle das Empresas Estatais, conhecido como “Orçamento SEST”,

¹⁰ Esta justificativa encontra-se no documento “Regionalização das Transações do Setor Público”, 1970, vol. I; “Governo e Atividade Empresarial do Governo”, do Instituto Brasileiro de Economia, FGV, Rio de Janeiro, (mimeo) p. 47.

¹¹ *Op. cit.*, p. 48.

¹² *Op. cit.*, p. 48.

engloba tanto a administração descentralizada do governo quanto as atividades empresariais propriamente ditas. Trata-se de uma peça orçamentária que está abarcando, gradativamente, todo o universo da administração descentralizada; já inclui a totalidade das empresas estatais (sociedades de economia mista e empresas públicas).

Além disso, o Orçamento SEST passou a englobar magnitude expressiva: 90% das operações de receita e despesas das atividades empresariais do Estado, das Fundações e autarquias.

A base jurídica que deu suporte à elaboração e à execução desta peça — o Decreto-Lei nº 84.353, de 29.10.79, estipulou em seus principais pontos que:

- i) é atribuída à Secretaria de Controle de Empresas Estatais (SEST), ora criada, competência para *fixar os dispêndios globais* das empresas públicas, sob aprovação do presidente da República, no âmbito do Conselho de Desenvolvimento Econômico (inciso III, art. 4º);
- ii) compete à SEST acompanhar a gestão das empresas estatais em todos os aspectos de seu funcionamento (inciso IV do mesmo artigo);
- iii) a Secretaria *emitirá parecer sobre a escala de prioridade de projetos e programas* das empresas, inclusive nos Estados, Distrito Federal, Municípios e Territórios (inciso V);
- iv) é transferida à Secretaria e ao presidente da República a atribuição de ditar *remunerações dos dirigentes das empresas* (inciso VII);
- v) a Secretaria *exercerá controle na determinação dos dividendos* que as empresas estatais venham a distribuir (inciso X);
- vi) e, sobressai, ainda, a atribuição de competência à SEST de fixar os *limites globais* de importação de bens e serviços, transações mercantis de compra e locação ou arrendamento, e aquisição de combustíveis (inciso VIII e IX).

O decreto SEST dispõe, assim, sobre o mais amplo controle dos recursos e dos dispêndios das atividades empresariais do governo. Comparado, entretanto, com o orçamento-programa tradicional do setor público, apresenta algumas diferenças notáveis.

A primeira delas refere-se à exclusão completa do Legislativo da esfera de elaboração, aprovação e execução dessa peça orçamentária (voltaremos mais detalhadamente a este ponto na parte final da seção). Além disso, é um orçamento que prevê recursos e dispêndio não só para as empresas centrais das atividades empresariais do Estado (são as chamadas empresas-mãe, ou *holding*), mas passa também a incluir as subsidiárias pertencentes à administração indireta.

Em 1980, o Orçamento SEST incluiu 60 empresas-mãe e 153 subsidiárias. Para 1981, o acompanhamento da SEST já envolve 145 empresas-mãe e 382 subsidiárias. É o documento *Empresas Estatais no Brasil e o Controle da SEST*¹³ que afirma:

¹³ Publicado pela Secretaria de Controle das Empresas Estatais, relatando os antecedentes e experiências no Setor, Brasília 1980; ver também *Folha de S. Paulo*, de 10.2.80 e *Diário do Comércio e Indústria* de 5.3.81.

(Do total das 560 empresas cadastradas) “a SEST está realmente atuando sobre 382 entidades. Das restantes 178 empresas, 81 são concessionárias e colegiadas; 44 são empresas de mineração e 53 são Conselhos Federais e empresas em fase de liquidação ou de dimensão financeira insignificante ou nula”. (p. 34)

Quanto às formas de organização jurídica deste universo de empresas, autarquias, etc. coberto pelo orçamento das estatais, temos que:

- 40% são sociedades de economia mista, sob a forma típica de empresas;
- 23% são sociedades civis e limitadas, concessionárias e empresas públicas com grande autonomia;
- e os restantes 37% constituem as fundações, autarquias, órgãos autônomos, entidades privadas que recebem contribuições parafiscais, empresas privadas com participação minoritária da União e outros tipos.¹⁴

O Orçamento SEST, como se pode notar, *penetra* até mesmo *na esfera do Orçamento do Setor Público* — e sobre o qual o Legislativo ainda detém algum poder de negociação —, passando a disputar os recursos orçamentários do Tesouro, pertencentes às “funções clássicas” do Estado.

Vejamos detalhadamente como isto está ocorrendo. No processo atual de controle dos dispêndios e investimentos das estatais, propalado como objetivo número um para auxiliar no combate à espiral inflacionária, todas as *fontes de recursos* das estatais se encontram sob controle (cuja eficácia não discutiremos aqui).

As principais fontes de recursos deste universo de entidades constituem basicamente:

- *receitas operacionais*, obtidas da própria atividade econômica da empresa na venda de bens e serviços;
- recursos de operação de *crédito externo* (empréstimos no exterior, ou importações de equipamentos subsidiados), *crédito interno* (empréstimo do BNDE e demais bancos oficiais);
- *recursos orçamentários* (“recursos no Tesouro”): são dotações que se encontram previstas na lei de Orçamento, *de origem fiscal, e destinadas à administração descentralizada*, principalmente instituições como a Previdência Social, universidades e fundações relacionadas ao sistema educacional, entre outras.

Comparativamente ao total de recursos (empresas e bancos) do Orçamento SEST, a participação das dotações orçamentárias não é muito significativa, segundo pode ser observado na Tabela 1 (ver linha “Recursos no Tesouro”, coluna “Total”). O que sobressai neste orçamento das estatais é a sua magnitude comparada com o Orçamento do Setor Público. No tocante aos “Recursos no Tesouro” consignados no Orçamento SEST, eles equivalem a 36,9% dos recursos totais do orçamento da União.¹⁵

¹⁴ Fonte dos dados: *Empresas Estatais no Brasil e o Controle da SEST*, pp. 34-35.

¹⁵ Para se obter estes 36,9% calculou-se porcentagem de 696,4 bilhões (referentes aos recursos no Tesouro das estatais) em relação ao total de recursos do Orçamento da União para 1981 que é de 1.888.500.000.

TABELA 1
ORÇAMENTO DE RECURSOS DAS EMPRESAS ESTATAIS FEDERAIS,
INCLUSIVE BANCOS – ORÇAMENTO SEST/GLOBAL
1980-1981

	EMPRESAS (Cr\$ bilhões)		BANCOS (Cr\$ bilhões)		TOTAL Cr\$ bilhões)	
	1980	1981	1980	1981	1980	1981
1 – DISPÊNDIOS						
● Despesa de Capital	1.085,7	1.870,6	121,9	198,3	1.207,6	2.068,9
● Despesas Correntes	2.397,1	4.169,4	359,4	605,8	2.756,5	4.775,2
Total dos Dispêndios	3.482,8	6.040,0	481,3	804,1	3.964,1	6.844,1
II – RECURSOS						
● Receita Operacional	2.188,0	3.992,9	215,8	337,0	2.403,8	4.329,9
● Outras Receitas Próprias	200,7	354,6			200,7	354,6
● Recursos no Tesouro	380,2	646,3	16,0	50,1	396,2	696,4
Op. Crédito						
Int. e Ext.	558,9	1.379,6	276,2	461,1	835,1	1.281,9
Outros Recursos	252,5	357,4	–	–	252,5	357,4
Variação do Disponível	38,9(–)	6,1(–)	–	–	38,9(–)	6,1(–)
(–) Transferências totais	58,6	125,8	26,7	44,1	85,3	169,9
Total de Recursos	3.482,8	6.040,0	481,3	804,1	3.964,1	6.844,1

Fonte: *Empresas Estatais no Brasil e o Controle da SEST*, SEST-SEPLAN, 1980.

Um segundo aspecto que se sobressai na elaboração do Orçamento SEST é de natureza interna desta peça. Ao contrário do orçamento da União – que é feito, como se sabe, tomando por base as chamadas *funções* (habitação e urbanismo, Legislativo, Judiciário, etc.), programas (saúde, educação, etc.), subprogramas e atividades – a peça orçamentária da SEST estabelece somente os limites máximos de recursos e dispêndios, *segundo sua natureza contábil* (por exemplo, gastos correntes, de capital, etc.), por empresas e bancos.

Quatro são os quadros orçamentários da SEST:

- orçamento de recursos e dispêndios globais;
- orçamento de captação de recursos externos;
- orçamento de tetos de importação do setor público;
- orçamento que fixa os limites para aquisição de combustíveis derivados de petróleo para autoveículos.¹⁶

¹⁶ Fonte da informação *Empresas Estatais no Brasil e o Controle da SEST*, Brasília, SEST-SEPLAN, 1980, p. 32.

Mais relevante dentre estas peças parece-nos ser o orçamento de recursos e dispêndios das empresas estatais. Comparativamente ao Orçamento da União, aquele orçamento se assemelha ao chamado “orçamento por elemento ou objeto de gasto”, tradicional até o advento, em 1964, da Lei nº 4.320, que instituiu o orçamento por programas e atividades.

Como se sabe, o orçamento tradicional, existente antes de 1964, estava baseado na chamada “Lei dos Meios”, qual seja, estipulava os objetos de gastos sem nenhuma relação com os objetivos a alcançar, ou com as linhas programáticas das intervenções do governo.¹⁷

O Orçamento SEST de recursos e dispêndios, caso seja analisado por si só, nada indica sobre as prioridades de investimento e de intervenção em programas, subprogramas e atividades. Sua análise, para dar sentido articulado à peça orçamentária, deve ser feita no contexto da *política econômica de contenção de despesas e investimentos, atualmente em vigor*. Possui, por isso mesmo, objetivos implícitos a alcançar.

A nosso ver, encontra-se em aberto a possibilidade de que o Orçamento SEST venha a se constituir, a médio prazo, em uma peça orçamentária com características semelhantes ao Orçamento da União.

O grau de centralização política da SEST/Presidência da República em relação a centenas de estatais parece indicar esta possibilidade como um dos objetivos a serem alcançados.¹⁸ Faltam, contudo, instrumentos técnicos e administrativos para que a SEST possa desde já implementar o controle sobre as empresas e bancos estatais com a mesma profundidade e extensão que o Executivo exerce sobre a administração direta. Os passos fundamentais nesta direção, contudo, já estão dados pela legislação básica da SEST.

5

À primeira vista o que sobressai não é apenas a magnitude expressiva das estatais distribuídas por 11 Ministérios e mais três órgãos centrais do Estado, atuando, portanto, a nível nacional e supra-estadual; destaca-se também o fato de que enquanto o orçamento da parte do Estado que identificamos como sendo as “funções clássicas” atingir uma despesa de 1,9 trilhão de cruzeiros (1981), o orçamento das estatais atinge despesas da ordem de 7,0 trilhões para esse ano (Tabela 1).

O Estado empresarial a que se referem os analistas não é uma abstração teórica. Sua existência, até o final da década de 70, foi diagnosticada, analisada e revirada sob

¹⁷ Sobre o histórico do orçamento tradicional e o surgimento do orçamento por programas e atividades, ver, J. J. Machado, “Experiência de Orçamento-Programa no Brasil”, in *ABOP* (3), set.-dez. 1977, pp. 50-64.

¹⁸ Durante a elaboração deste documento, outro objetivo, que não constava dos documentos e dados veiculados pela SEST, veio à luz sob a forma da decisão política de privatização de uma parcela das empresas estatais. Esta política vem corroborar a “impressão” generalizada nos meios técnicos e políticos de que a formação do aparato técnico e administrativo de centralização da SEST cumpre objetivos políticos inconfessáveis pelo atual grupo no poder.

diversos postos de observação.¹⁹ Os dados que vêm a público, hoje, foram elaborados pelo mesmo (ou praticamente o mesmo) grupo tecnoburocrático que atuou como “parteira” das empresas estatais durante os anos finais da década de 60 e ao longo dos anos 70.

Considerando estas evidências, é possível afirmar que a ruptura outrora existente entre a administração e planejamento das funções clássicas do Estado (o setor governamental propriamente dito) e a gestão das empresas estatais *parece* superada. A razão disso, a um primeiro momento, pode estar relacionada não só com os efeitos descontrolados que as empresas estatais multiplicam pelo sistema econômico-produtivo, inviabilizando qualquer tentativa de “administrar a crise” – como também estar ligado à necessidade de *centralização política* de um grupo no poder que está vivendo uma “transição de regime”.

As evidências neste sentido aparecem a nível do planejamento orçamentário do Estado. Antes de 1979, as empresas estatais, entre elas o setor produtivo estatal, não possuíam qualquer tipo de controle centralizado em sua intervenção, seja pelo lado das receitas que auferiam, seja pelo lado das despesas que realizavam. Empréstimos externos, repasses e operações financeiras, etc., não possuíam qualquer controle *institucionalizado* (do tipo decreto da SEST) por parte do Executivo.

Hoje, esse controle está regulamentado e “sacramentado” tanto pelo lado da Receita Federal (as estatais pagam imposto de renda), quanto pelo lado das receitas e despesas, que passam a ser previstas de acordo com os orçamentos fiscais (isto é, receita do Tesouro Nacional) e do setor público.

Há que se destacar um ponto fundamental: a “institucionalização” via Decreto SEST, das atividades e orçamentos individuais das empresas estatais coloca em pé de igualdade o controle que o Executivo realiza sobre o setor governamental. Mas com uma diferença fundamental: como o decreto em pauta autorizou definitivamente a constituição da SEST e suas atribuições no sentido de fixar o orçamento das estatais, o Legislativo não terá doravante nenhum controle sobre as decisões relacionadas a *onde, como e para quem* investir recursos dessas empresas do Estado. É bem verdade que anteriormente o Legislativo tampouco possuía essa prerrogativa. Doravante, o Legislativo terá de enfrentar cerrada disputa para fazê-lo.

Essas considerações revelam que a *participação do Legislativo na definição das “questões básicas”* está dividida entre uma ação político-institucional sobre o setor governamental do tipo “funções clássicas”, e ação alguma sobre o setor de empresas estatais. No primeiro caso, a eficácia da intervenção do Legislativo, quando da aprovação do orçamento anual, é freqüentemente diminuta frente ao volume de informações e ao tempo exíguo para apreciar a mensagem orçamentária. No segundo caso, ao não poder intervir na definição do orçamento das estatais, está praticamente deixando de influenciar

¹⁹ Ver, por exemplo, Luiz Carlos Bresser Pereira, *Estado e Subdesenvolvimento Industrializado*, São Paulo, Brasiliense, 1977.

em uma fatia de poder estatal que corresponde ao poder central do Estado, uma vez que é a ele que a acumulação produtiva sobretudo se subordina.

6

O indício apontado de que a centralização política, patente na decisão de formar um “orçamento” especial para as estatais, já está em avançado curso, relaciona-se não só com as perspectivas de transição do regime, mas também com as possibilidades de *anular* ou *esvaziar* futuramente qualquer vitória eleitoral significativa da Oposição em qualquer nível de governo, com exceção do Executivo. Mantida, pois, a centralização orçamentária pelo Executivo através da Secretaria de Planejamento da Presidência da República, qualquer tentativa de governos estaduais ou municipais de influenciar nas decisões de *onde, como e para quem* investir será tentativa inútil.

Ao que tudo indica, porém, essa tentativa de grupos sociais interessados na definição destas questões básicas se concretizará certamente no âmbito de lutas políticas parlamentares, sindicais, sociais, etc. E as respostas do Executivo, que centraliza essas decisões sobre os orçamentos da União, estados e municípios, *tenderão* a se configurar enquanto ações igualmente *políticas*, possivelmente abertas à barganha e a disputas do jogo democrático. Do contrário, como pensar as relações entre Executivo federal, estaduais e municipais, senão como relações entre grupos diferentes de poder, disputando a alocação de recursos centralizados pelo Estado?

Neste sentido, a luta política, cujo coroamento são as vitórias de partidos da Oposição em 1982 nos Executivos estaduais e municipais, deverá imprimir especial ênfase às disputas em torno de *onde, como e para quem* serão distribuídos os recursos centralizados pelo Executivo federal.

Como se recorda, na introdução deste artigo tecemos algumas ilações sobre a natureza do regime e sua transição. No tocante a esta transição, em que medida estariam em jogo a própria estrutura e funcionamento do Estado?

Ora, o Estado que aí está, crescentemente empresarial e cada vez mais modificando (mas não perdendo) suas feições autoritárias e burocráticas, não depende, exclusivamente, de *regimes de exceção política*. Se fosse necessária a correspondência entre Estado empresarial e regime de exceção, a própria sustentação da expansão capitalista ver-se-ia inviabilizada.

Dessa forma, a ruptura do regime de exceção está sendo preparada, como se afirmou no início, não só pelas oposições e pelos governos estaduais do PMDB e do PDT mas também pelo grupo no poder, como uma estratégia de sustentação da expansão capitalista no país. Todos os instrumentos utilizados por estes segmentos e grupos — as eleições para prefeitos das capitais; a sucessão presidencial; as políticas de salário e de emprego; e, no nosso caso, as políticas orçamentárias — parecem indicar a possibilidade de extensão de um Estado empresarial na esteira de um regime liberalizado, ou, como querem e exigem as oposições, de uma democracia representativa e de participação ampliada.

Para sustentar um Estado empresarial, o regime político necessita de uma base de sustentação que é o crescimento capitalista. Ora, tal crescimento, pautado, como vimos, por altas taxas de concentração de riquezas, tende a enfrentar problemas cruciais de legitimidade à medida que os recursos estatais — e entre eles, os investimentos produtivos das empresas estatais — persistirem como uma “alavanca” de acumulação de grupos privados nacionais e multinacionais.

A luta política pelo excedente que representa os investimentos produtivos estatais está cada vez mais dependente das políticas orçamentárias, e estas continuam centralizadas no Executivo federal. O controle pelo Legislativo de um orçamento unificado que englobasse o Orçamento da União, o Monetário e o das Estatais, embora politicamente e tecnicamente desejável, é praticamente inviável tendo em vista a estratégia político-econômica do governo aqui analisada, ficando apenas como uma das sugestões bem intencionadas de planos alternativos para se enfrentar a crise econômica brasileira. Embora a sustentação da expansão capitalista prescindir de regimes de exceção política, não é menos verdade que é uma sustentação profundamente subordinada às formas centralizadoras, burocratizadas e “agarradas” às práticas políticas do grupo no poder. As políticas orçamentárias, agora ampliadas com o Orçamento SEST, somadas a um maior controle das empresas estatais pela centralização de todo o sistema de contabilidade e auditoria no Ministério do Planejamento, através da Secretaria Central de Controle Interno (SECIN), demonstram claramente o crescimento ascendente do poder da tecnoburocracia daquele Ministério, em contraposição a uma diminuição de poder dos diretores de tais empresas, assim como dos titulares dos Ministérios a que tais empresas estão vinculadas.²⁰

Tudo parece como se o aparelho estatal e as políticas orçamentárias se combinassem e, na atualidade, precisassem ser “modernizados” pelas práticas descentralizadoras e de participação ampliada que vão tomando conta fatalmente de vários governos estaduais. Esta parece ser uma rota aparentemente inexpurgável: na verdade, trata-se de um caminho ainda incerto para chegar a fins elevados de participação política. Estas intenções, presentes em muitos governos do PMDB, deverão ser testadas na prática, quando, a partir deste ano, se impuser a necessidade de definição dos orçamentos. Aí, sim, o problema da participação ampliada nestas decisões de *onde, como e para quem* alocar recursos certamente mostrará toda sua atualidade e, quem sabe, sua dimensão contraditória, levando em conta, por um lado, as necessidades econômicas de sustentar a expansão do capital e as pressões da tecnoburocracia pela centralização do poder e, por outro, os deveres políticos destes governos em privilegiar as classes menos privilegiadas.

²⁰ A Secretaria de Controle Interno foi criada pelo Decreto nº 84.362, de 1979, e estruturada no ano seguinte através do Decreto nº 85.234.