

# MUDANÇAS NOS PADRÕES PRODUTIVO-ORGANIZATIVOS, DIVISÃO INSTITUCIONAL DO TRABALHO E PROCESSO ALOCATÓRIO DE RECURSOS NO ESTADO CAPITALISTA — UMA REFERÊNCIA AO CASO DA BAHIA

REGINALDO SOUZA SANTOS\*

*1. Agradecimentos; 2. Esclarecimentos metodológicos; 3. Introdução; 4. Novos padrões produtivo-organizativos do Estado capitalista; 5. Evolução do setor público baiano; 6. O financiamento da expansão dos gastos estaduais; 7. A manifestação do processo de divisão institucional do trabalho no setor público da Bahia.*

## 1. *Agradecimentos*

A idéia para a realização deste artigo surgiu do programa de trabalho da Assessoria Econômica da Secretaria da Fazenda do Estado da Bahia, para o segundo semestre de 1980.

Dessa forma, queremos inicialmente expressar nosso reconhecimento ao Secretário da Fazenda, Dr. Luiz Fernando S. R. de Queiroz, pelo ilimitado apoio institucional que possibilitou a realização deste trabalho, e ao Dr. Geraldo Dias de Brito, coordenador da Assessoria Econômica, pela sua incansável dedicação em discutir conosco as versões preliminares e o texto final, o que foi de grande importância para o esclarecimento e aprofundamento de muitas de nossas idéias.

De outro modo, embora não sendo incorporadas ao trabalho todas as sugestões, ficamos agradecidos aos técnicos da Assessoria Econômica não só pelo fato de que se dispuseram, durante a realização do trabalho, a discussões francas e debates abertos, como também pela boa vontade de alguns deles em fazer leitura cuidadosa e crítica detalhada de versões preliminares e do texto final, que permitiram clarear questões obscuras e incorporar outras que estavam sendo omitidas. Pelas mesmas razões, ficamos gratos ao Prof. Fernando Rezende (do Ipea).

Obviamente que a execução deste trabalho ficaria muito mais dificultada e demorada caso não contássemos com a assistência dos estagiários Tereza Cristina Ribeiro Lima, Afrânio Jorge Campos da Silva, Ismael Richard Esteves Guimarães e Moisés da Silva Brito e dos serviços datilográficos de Elizabeth Matos Ribeiro.

No plano institucional, queremos também agradecer, em primeiro lugar, à Escola Brasileira de Administração Pública da Fundação Getúlio Vargas (EBAP/FGV), pelo apoio que nos deu na publicação deste estudo, e, em segundo, ao corpo diretivo de todas as entidades que fizeram parte do universo pes-

\* Professor assistente e chefe do Departamento de Administração Pública da Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia. (Endereço do autor: Rua Americano da Costa, 135 — Bairro de Roma — 40000 — Salvador, BA.)

quisado, notadamente porque foram sensíveis em nos fornecer outras informações, além daquelas contidas em balanços, que possibilitaram o aprofundamento de algumas questões relevantes.

Por último, como é de praxe, ressaltamos que as imperfeições e omissões certamente existentes neste estudo, bem como os juízos de valor nele contido, são de nossa exclusiva responsabilidade.

## 2. *Esclarecimentos metodológicos*

Pelo fato de se trabalhar com dados de balanços e questionários de mais de 70 organismos, num período de 10 anos (1970-79), é natural que se tenha problemas no processo de consolidação desses dados. Por isso é necessário que se faça aqui uma qualificação, para que o leitor tenha noção das imperfeições existentes.

O primeiro problema surge com as transferências intragovernamentais, que devem ser abstraídas, para que a receita e a despesa não sejam contabilizadas duplamente. Em razão do nível de agregação das contas de balanço, da imprecisão dos dados de questionários e, principalmente, de não se poder conseguir os balanços dos organismos que foram extintos no período, permaneceu um resíduo de transferências intragovernamentais que está superestimando tanto a receita quanto a despesa.

Por outro lado, pelo fato de não se poder utilizar os dados dos balanços das entidades extintas, também a receita e despesa estariam subestimadas, talvez esta última mais ainda do que a primeira, por se considerar que eram organismos deficitários. Por conseqüência, este fato irá refletir-se na determinação do volume do déficit do Estado. No entanto, a falta destes dados é de pouca significância, tendo em vista que se referem a um número reduzido de entidades, cuja grande maioria se extinguiu nos primeiros anos da década de 70.

Um segundo problema diz respeito às contas extra-orçamentárias. Invariavelmente, nas contas dos balanços as despesas ou receitas não estão discriminadas segundo as categorias econômicas. Por isso, as despesas extra-orçamentárias não são apresentadas segundo as categorias e seu total é inferior ao total das despesas segundo as funções.

A fim de consolidar os dados de gastos segundo as funções de governo, tomou-se como base o modelo utilizado na contabilidade da administração centralizada, porém com algumas agregações, simplificações e ampliações. Em primeiro lugar, agregou-se na função "Governo e Administração Geral" os gastos do Legislativo, Judiciário e Executivo, sendo que neste último somente a parte que se refere a "Administração e Planejamento". Por outro lado, abstraiu-se a função "Administração Financeira" porque esta refere-se à amortização da dívida, que não deve ser computada no total dos gastos pelo fato de implicar dupla contagem. Ademais, as despesas dos programas financeiro (setor bancário), de desenvolvimento regional, turismo e pesquisa foram explicitadas.

O ajustamento das despesas dos organismos descentralizados (autarquias, fundações e empresas) à estrutura funcional utilizada foi definida com base no critério da natureza do produto ou atividade desenvolvida pela entidade ou

ainda com base nos objetivos definidos nas legislações específicas, notadamente através de decreto, leis de criação e estatutos sociais.

Por último, deve-se registrar que as possíveis imperfeições existentes na consolidação dos dados e/ou as modificações introduzidas na estrutura funcional da despesa não provocam alteração no conteúdo da análise.

### 3. *Introdução*

No modo de produção capitalista o Estado sempre desenvolveu funções econômicas extremamente importantes. Na fase do capitalismo concorrencial, por exemplo, as funções econômicas do Estado desenvolviam-se ao nível da criação das “condições externas” ao processo acumulativo: legislação da fábrica, administração fiscal, infra-estrutura de serviços, etc.

Na fase do capitalismo monopolista, o grau de intervenção não só aumenta como também assume uma natureza qualitativamente nova. Este aspecto novo tem o caráter de orientar a participação do Estado na ordem econômica, no sentido de garantir a acumulação capitalista com certo grau de estabilidade econômica, que se manifesta desde as encomendas públicas e as condições de financiamento (subsidiado) à produção, até atingir o aspecto mais novo desse processo, que é o surgimento das empresas públicas como forma de intervenção direta no processo produtivo. Noutras palavras, isto significa que as novas condições objetivas do desenvolvimento econômico capitalista impõem ao Estado a tarefa de criar condições favoráveis para a valorização do capital, não só indeterminando e centralizando o capital financeiro, como também participando e coordenando a implantação da indústria de base do sistema industrial.

Não obstante, essa natureza qualitativamente nova da intervenção econômica do Estado não só produzirá alterações profundas nos padrões organizativos e produtivos do Estado capitalista, como também revolucionará os pressupostos ortodoxos da teoria de finanças públicas em relação ao crescimento dos gastos estatais, desde quando esta ainda os vê refletidos apenas no orçamento fiscal, de onde extrai os fundamentos básicos de seus modelos de análise. Na verdade, hoje em dia os gastos governamentais têm expressividade muito maior no orçamento monetário e das empresas do que em qualquer outro lugar.

Todas estas características parecem ser um fenômeno observado tanto nas sociedades de capitalismo “atrasado” — nas quais o Estado assume uma posição de “vanguarda” no processo de acumulação — quanto nas formações mais adiantadas — onde a necessidade da intervenção na esfera da produção e circulação torna-se imperativa como forma de contrabalançar a tendência declinante da taxa de acumulação.

É dentro dessa linha de compreensão mais geral que se insere nossa análise sobre os gastos do governo do estado da Bahia. Nossa preocupação principal com a política fiscal do estado reside no desejo de descobrir os princípios básicos que governam e determinam o volume e a alocação das finanças públicas estaduais. O objetivo deste trabalho, entretanto, extrapola estes limites na medida em que entende, por um lado, que os princípios básicos que norteiam o processo de alocação de recursos públicos estão num movimento contínuo em função das mudanças constantes nos padrões produ-

tivos, o que, em outras palavras, significa mudanças qualitativas e quantitativas nas relações do estado com a economia. Por outro, entende também que tanto as alterações na natureza do produto quanto a expansão diversificada e ampliada dos gastos públicos irão modelar uma nova estrutura organizativa do estado, caracterizando algo que equivale a uma divisão institucional do trabalho dentro do mesmo.

Dessa forma, no item 4 do trabalho discutiremos os aspectos teóricos das relações do Estado com a economia e os reflexos que estas produzem nos padrões produtivos e organizativos do Estado. Nos itens 5 e 6, analisaremos especificamente a estrutura dos gastos do Estado, buscando identificar, notadamente, as causas que levam o governo, no processo de implementação de políticas e alocação de recursos, a privilegiar determinados setores em detrimento de outros, complementada por uma análise das formas encontradas pelo Estado para financiar seus gastos. No item 7, com base nos pressupostos teóricos colocados na parte inicial, tentaremos analisar a manifestação do processo de divisão institucional do trabalho no setor público da Bahia.

#### 4. *Novos padrões produtivo-organizativos do Estado capitalista*

Atualmente, as diversas formas de despesas realizadas pelo Estado produzem reflexos sensíveis em sua organização, alterando profundamente sua face estrutural dos tempos do capitalismo concorrencial, quando o mesmo criava condições externas ao processo acumulativo, e a atual (do capitalismo monopolista), quando o Estado não só se caracteriza como principal intermediador, mas, também, como produtor de excedente.

Desse modo, considera-se que novos padrões produtivos ou novas formas de despesas estatais modelaram, conseqüentemente, uma nova estrutura organizativa do Estado nesta fase do desenvolvimento capitalista.

##### 4.1 *Mudanças nos padrões produtivos*

No Estado capitalista os padrões produtivos se definem pelas diversas formas que assume a produção estatal de bens e serviços. Desse modo, o quadro em que se define a produção é bastante amplo, indo desde as formas mais simples de planejamento (organização indireta da produção), de produção de serviços tradicionais (segurança interna e externa, justiça, etc.) até chegar ao aspecto mais recente desse processo: a produção de matérias-primas e insumos básicos.

Associada à questão da produção pública está a política de gastos governamentais. A alocação de recursos financeiros governamentais, que é o principal elemento viabilizador da sua produção, só se realiza por meio de uma série complexa de mediações entre o Estado e as classes sociais. Esta complexidade é dada em razão de o Estado buscar atingir dois objetivos fundamentais que, na sua essência, se potencializam como contraditórios: de um lado a acumulação (que significa o Estado manter ou criar as condições para uma acumulação lucrativa de capital) e, de outro, a legitimação (onde o Estado também deve manter ou criar as condições de harmonia social). A contradição se perfaz no fato de que, caso o Estado capitalista empregue

a força para ajudar uma classe a acumular capital, sua legitimidade está seriamente ameaçada. Em sentido contrário, caso ignore assistir o processo de acumulação, arrisca-se a pôr em marcha um processo de secamento da fonte de onde extrai o seu próprio poder.<sup>1</sup>

Ressalte-se que, dentro de uma perspectiva histórica, as mudanças ocorridas nos padrões produtivos do Estado capitalista são visíveis e bastante significativas. Não obstante, esta mudança na natureza do produto de origem estatal está associada ao aumento quantitativo (e diversificado) da sua intervenção na economia e, logicamente, às fases do próprio desenvolvimento capitalista.

Inicialmente, a produção de bens e serviços ou as despesas governamentais estão mais vinculadas à esfera dos capitais circulantes. Isto significa dizer que todo o sistema de política econômica do governo estava centrado nas políticas fiscais, de transferência de riquezas, política aduaneira, cambial, creditícia, subvenções e compras públicas.

Apesar de, na atual fase de desenvolvimento capitalista, os mecanismos e instrumentos de apoio à circulação estarem muito mais ampliados e sofisticados, indubitavelmente as despesas estatais, hoje, estão mais concentradas do lado das atividades produtivas, no sentido de acelerar o ritmo da acumulação. Note-se que nesta esfera os gastos podem ser direta ou indiretamente produtivos. Os diretamente produtivos se efetivam quando é o próprio Estado que organiza a produção, seja sozinho ou associando-se ao capital privado. Enquanto isto, os gastos indiretamente produtivos têm duas funções no processo de acumulação: de um lado eles objetivam aumentar o valor do excedente por meio da elevação da "produtividade de um dado montante de força de trabalho (...) e ampliam a taxa de lucro".<sup>2</sup> Servem de exemplo disso os parques de desenvolvimento industrial (dotados de toda a infra-estrutura), as malhas rodoviárias e ferroviárias, a produção científica/tecnológica e a especialização da força de trabalho.<sup>3</sup> De outro, os gastos procuram aumentar o valor excedente, reduzindo os custos da reprodução da força de trabalho. O seguro social e toda espécie de subsídio dado pelo Estado ao consumo social (alimentação, transporte de massa, saúde, etc.) são exemplos de despesas desta natureza, pois além de garantir a expansão do poder reprodutivo da força de trabalho, reduzem os custos do trabalho.<sup>4</sup>

<sup>1</sup> O'Connor, James. *USA: a crise do Estado capitalista*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1977.

<sup>2</sup> Id. *ibid.* p. 20.

<sup>3</sup> Com referência a este último ponto, é interessante ser observado que quando o Estado não patrocina diretamente a produção e a especialização do trabalho (através de suas próprias instituições de pesquisa: as universidades, por exemplo), o faz indiretamente, mediante a transferência de recursos (principalmente através de mecanismos fiscais) às instituições de pesquisa de natureza privada, notadamente para as grandes empresas que mantêm seus próprios centros de pesquisa.

<sup>4</sup> É interessante observar que as despesas que objetivam aumentar o valor excedente através da melhoria dos padrões de produtividade não beneficiam somente o setor privado, mas também os próprios setores produtivos estatais. Isto decorre do fato de que o Estado, no capitalismo de hoje, não raro tem papel duplo no contexto econômico: no primeiro momento ele assume inteiramente a responsabilidade pela implantação das condições infra-estruturais necessárias; no momento seguinte é o próprio Estado que passa a explorar as atividades exigidas pela implantação da infra-estrutura. Os serviços de transportes (principalmente os ferroviários e aeroviários) e os setores industriais estatizados são exemplos bastante característicos.

Por último, destaque-se que, dentro do circuito da produção, o envolvimento mais atual do Estado capitalista se dá na base industrial, produzindo diretamente os bens de demanda intermediária (insumos básicos) e os de demanda final (consumo).

Hoje em dia, o peso relativo da produção do Estado capitalista, tanto nos setores de matérias-primas e insumos básicos (químico, petroquímico e siderúrgico) quanto nos ramos mais dinâmicos do setor industrial (mecânico e eletroeletrônico), já é bastante significativo.<sup>5</sup>

No caso específico do Brasil, observa-se que, em alguns ramos do setor de insumos básicos, a produção está diretamente organizada pelo Estado sob forma quase monopolista. São os casos dos ramos de mineração, siderurgia e petróleo (extração, processamento e comercialização). Noutros ramos de maior comercialização (papel e celulose, borracha, química e petroquímica, fertilizantes e adubos), a produção estatal se dá em associação com o setor privado, cuja participação na estrutura de propriedade geralmente é minoritária.<sup>6</sup>

Note-se, ainda, que este aspecto mais atual da produção estatal não constitui uma característica exclusiva dos Estados em desenvolvimento. Ao contrário, mesmo nas economias onde o capitalismo de base industrial se encontra em estágios mais avançados (basicamente os Estados europeus, como Espanha, Itália, França, Inglaterra e Alemanha), a presença do Estado nos setores mais dinâmicos da economia apresenta-se de forma bastante significativa.

Outro aspecto importante do intervencionismo econômico do Estado ou da produção pública mais geral é a intermediação financeira por ele exercida; isto significa que parte do excedente social é apropriado pelo Estado e distribuído de acordo com suas conveniências de legitimação e acumulação, que se expressam nos tributos arrecadados, nos lucros produzidos pela atividade empresarial estatal, na emissão do meio circulante, na poupança voluntária e nas diversas formas de poupança forçada.

Percebe-se que, de um lado, pelo fato de o Estado se constituir no principal elemento organizador (direta ou indiretamente) da produção e, de outro, de se potencializar como o principal instrumento da intermediação financeira, constitui um fenômeno contemporâneo à atual fase de desenvolvimento capi-

<sup>5</sup> Vale lembrar que esse suposto é válido enquanto uma generalização que procura uma caracterização do Estado capitalista. No entanto, ele pode não resistir quando se analisa a realidade concreta de cada Estado de per si. Veja-se, por exemplo, o caso do setor petrolífero. Nos três estágios mais importantes dessa atividade (prospecção, refino e comercialização), percebe-se que a participação do Estado americano é mínima ou nenhuma, quer no seu conjunto ou numa das fases do processo. Porém, nas sociedades em desenvolvimento, a participação do Estado é quase que total, geralmente monopolista.

<sup>6</sup> A participação minoritária na estrutura de propriedade, principalmente nos ramos de química e petroquímica, fertilizantes e adubos decorre do fato de que a produção é organizada pelo capital privado (e não pelo Estado), que passa, então, a exercer também o controle diretivo de políticas acerca de escala de produção, de mercado e, principalmente, da tecnologia utilizada. Por outro lado, isto não pode ser generalizado para todos os Estados capitalistas; na Itália, por exemplo, é o próprio Estado, por intermédio do Instituto per la Ricostruzione Industriale (IRI) que organiza a produção nos ramos mencionados, embora não de forma monopolista.

talista, que dentro de algumas concepções teóricas tende a ser caracterizada como monopolista de Estado.<sup>7</sup>

Por último, compreende-se que, no geral, quando o processo de intervenção estatal avança ou quando o Estado assume novos padrões produtivos, estes se caracterizam como funções estatais historicamente definidas dentro do processo de acumulação de capital.

Todavia, é importante notar que este processo de intervenção desenvolve-se dialeticamente, uma vez que ao lado dos novos padrões produtivos assumidos pelo Estado verifica-se que padrões assumidos anteriormente são substituídos pela iniciativa privada.

Isto significa que, da mesma maneira que em dado momento histórico o Estado capitalista assume uma ação produtiva de vanguarda (isto é, ocupando os espaços ainda não ocupados pelo setor privado) ou mesmo substitutiva (isto é, desenvolvendo atividades que antes se restringiam exclusivamente ao campo privado), o setor privado substitui a atividade estatal, logicamente que, neste instante, em condições bem mais favoráveis.<sup>8</sup> Deriva daí, então, que, dentro do processo de intervenção na esfera econômica, os novos padrões produtivos assumidos pelo Estado estão sendo constantemente recriados, no sentido de que este adapta-se sempre às novas exigências do processo de desenvolvimento capitalista.

<sup>7</sup> A concepção do capitalismo monopolista de Estado parece ter origem, de um lado, na corrente pessimista da burguesia conservadora, que vê no intervencionismo crescente do Estado a superação do capitalismo concorrencial e do Estado liberal, em sentido clássico, e chega, muitas vezes, à mistificante prefiguração, a antever a transição pacífica para formas mais ou menos avançadas de socialismo. De outro lado, tem-se parte dos teóricos marxistas, fundamentada em algumas indicações de Lenine sobre o capitalismo de Estado, que esboça algumas premissas que tendem a se constituir num embrião de teoria do capitalismo monopolista de Estado. Antonio Mutti e Paolo Segatti, porém, em seu trabalho *A Burguesia de Estado* (Rio de Janeiro, Zahar, 1979) dizem que “esse esboço está diretamente marcado pelos seguintes limites: 1) uma concepção do Estado como mero instrumento em mãos do monopólio; 2) a conotação do bloco no poder como bloco compacto e unificado, composto exclusivamente pela fração monopolista do capital, do qual deriva uma estratégia ambígua de alianças nos confrontos com o pequeno e médio capital; 3) a individualização de uma nova fase do capitalismo — definida como capitalismo monopolista de Estado — com base na extensão quantitativa das intervenções do Estado na economia ao invés de na natureza qualitativamente nova de tais intervenções ligadas às transformações reais nas relações de produção”. Sobre esse terceiro ponto, na nota de rodapé n.º 6, da p. 17, eles acrescentam que “essa fase nova teria início com a grande crise de 1929, na qual é particularmente visível o aumento quantitativo da intervenção estatal na economia. Se, ao contrário, se quer definir uma nova fase do capitalismo com base em transformações relevantes nas relações de produção, das quais derivam intervenções qualitativamente novas do Estado na economia (...), então o capitalismo monopolista de Estado não constitui uma fase sucessiva ao capitalismo monopolista, mas é contemporâneo e intrínseco à fase monopolista (e, portanto, anterior à grande crise, mesmo se chega à plena maturidade e consolidação completa apenas durante a grande crise)”.

<sup>8</sup> Com referência a isso, no caso específico da Bahia verifica-se que as relações entre o subsetor empresarial estatal e o capital privado também possuem essas características. Veja-se que a Sulba (transporte intermunicipal de passageiros) e o sistema Frimasa/Mafrisa (abate e comercialização de gado bovino) são empresas que 40 anos atrás foram extremamente importantes, devido ao controle estatal, pois o estado procurava desenvolver em determinadas regiões aquelas atividades que não estavam ainda organizadas na forma empresarial. No entanto, observa-se, hoje, que esta presença não mais se justifica, tendo em vista o desenvolvimento paralelo da atividade privada, o que tornou a empresa estatal insignificante, muitas vezes mantida por mero sentimentalismo.

## 4.2 Mudanças nos padrões organizativos e a divisão institucional do trabalho

As mudanças históricas verificadas nos padrões produtivos do Estado capitalista ocasionaram, por um lado, um remodelamento da estrutura organizativa do setor público e, por outro, em consequência, desencadearam um amplo processo de divisão do trabalho como forma de o Estado atender às exigências do próprio desenvolvimento capitalista, alterando, principalmente, a forma de organizar a produção na tentativa de buscar novos padrões qualitativos e quantitativos dos bens produzidos, através de novas formas de financiamento à produção estatal.

Neste texto, a divisão do trabalho no setor público é concebida de uma forma bastante ampla, que se define muito mais na esfera da organização da produção do que na do processo de trabalho.<sup>9</sup> Dessa forma, a divisão do trabalho no setor público será discutida e entendida com base na forma pela qual o Estado (a nível institucional) organiza sua produção: se de forma centralizada (governo central) ou descentralizada (autarquias, fundações e empresas estatais).

Considerando-se que é o aprofundamento das relações do Estado no domínio econômico ou as mudanças nos padrões produtivos que modelam e alteram a estrutura organizativa do Estado, torna-se necessário, então, que a análise do processo de divisão do trabalho no setor público guarde coerência com as mudanças históricas verificadas nos padrões produtivos do Estado capitalista.

Observe-se ainda que, embora os critérios que motivam as mudanças na estrutura organizacional do Estado sejam vários (ideológicos, políticos, econômicos, etc.), são o aspecto jurídico e a natureza do produto que praticamente irão constituir-se nos parâmetros principais para a caracterização da divisão do trabalho no setor público. Isto porque, no nível mais geral e abstrato, nada garante que, se todos os organismos (autarquias, fundações e empresas estatais) que hoje integram o que convencionalmente se concebe como administração descentralizada passassem a fazer parte de um só nível de administração (a central), trouxessem alteração muito sensível nos padrões produtivos, tecnológicos e, sobretudo, qualitativos dos bens e serviços públicos. Nesse caso, as nossas categorias de análise, que servem, presentemente, de base para a caracterização da divisão do trabalho no setor público, desapareceriam. Dessa forma, caso se desejasse identificar algum tipo de divisão do trabalho no setor público, ter-se-ia que descer ao nível do processo de

<sup>9</sup> A diferença básica é que na produção da manufatura o processo de trabalho dividido em diversas operações especializadas coincide inteiramente, em suas diferentes fases, com a decomposição da atividade do artesão nas diversas operações que a constituem. Isto significa dizer que a mercadoria deixa de ser produto individual de um trabalhador independente para se transformar no produto social de um conjunto de trabalhadores, cada um dos quais realizando ininterruptamente a mesma e única tarefa parcial do processo de produção de uma única mercadoria. Marx, Karl. *O capital*. 3. ed., Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1971. livro I, v. 1. De outro modo, a divisão do trabalho, a nível institucional, tal como estamos querendo identificar, não trata mais de saber de que forma estão decompostas as diferentes operações do processo de trabalho na produção de uma mercadoria, mas sim de saber de que forma o Estado decompõe a sua estrutura organizativa (ou seus aparelhos) para produzir um ou conjunto de bens.



trabalho e, a partir daí, comparar os padrões verificados no setor público com aqueles do setor privado.

Percebe-se que na fase do capitalismo concorrencial, na qual o Estado criava as condições externas ao processo acumulativo, a estrutura organizacional era relativamente simples, comparada com a realidade hoje observada. Em razão disso, o número de ministérios ou departamentos era bastante reduzido e vinculava-se diretamente à administração central, o que significa que a amplitude dos aparelhos de Estado estava condicionada e relacionada à amplitude de suas funções no processo de acumulação.

No entanto, na fase atual, de um capitalismo marcadamente monopolista e na qual o Estado intensifica suas relações no domínio econômico, verifica-se que os padrões produtivos do Estado capitalista são profundamente modificados. Não obstante, este fato provocou alterações extremamente importantes na estrutura organizativa do Estado, principalmente o desencadeamento de um amplo processo de divisão do trabalho ou especialização de funções dentro do setor público.

Esta alteração na estrutura organizativa prefigura-se pela modernização (incorporação de novos padrões tecnológicos) e ampliação dos aparelhos do Estado (surgimento de novos ministérios, departamentos, autarquias, fundações, empresas estatais, etc.)<sup>10</sup> com atribuições amplamente definidas.

Se se considerar que os novos padrões produtivos assumidos pelo Estado vão alterar e modelar a sua estrutura organizativa, é lógico supor que as instituições estatais vão-se caracterizar, de um lado, pelo aspecto jurídico (que define os limites de atuação entre um tipo e outro) e, por outro, pela natureza dos bens e serviços que produzem.

Foi a partir do aprofundamento das relações do Estado no domínio econômico, já numa fase em que o capitalismo passa a se caracterizar como monopolista, que se vem presenciando uma expansão acelerada dos organismos descentralizados, notadamente do subsetor empresarial estatal. Por outro lado, percebe-se que, paralelamente a este processo de expansão dos organismos descentralizados, desenvolve-se um outro de forma cada vez mais acentuada que parece caracterizar uma nítida divisão do trabalho dentro do setor público. Nota-se claramente que a administração centralizada, nos dias atuais, tende a concentrar cada vez mais os seus gastos nas atividades tradicionais do governo (defesa externa e segurança interna, administração geral, justiça, etc.). Enquanto isso, a administração descentralizada cada vez mais concentra seus recursos na produção de insumos básicos e nos investimentos nas áreas sociais (educação superior, saúde, serviços postais, previdência e outros serviços) e de infra-estrutura econômica (transporte, energia, ciência e tecnologia, etc.).

É lógico que o que foi dito até aqui corresponde à forma teórica geral do processo de inserção do Estado na economia, da ampliação dos seus aparelhos e da conseqüente divisão do trabalho dentro do setor público.

Dessa forma, tanto o modo de inserção quanto as formas específicas de organização da produção tendem a variar de acordo com as situações con-

<sup>10</sup> Num sentido restrito, a expressão aparelho estatal coincide com o subsetor empresarial, que, na fase atual do capitalismo monopolista de Estado, passa a ocupar o lugar do capital. Em sentido amplo, a expressão "aparelho estatal" se identifica como todos os organismos de formulação, coordenação e execução de políticas do Estado, inclusive os partidos políticos.

cretas de desenvolvimento de cada Estado capitalista. Isto significa dizer que, "historicamente, a intervenção do Estado em atividades diretamente produtivas foi determinada por necessidades de caráter estrutural muito diversas. Do mesmo modo, a formação de cada segmento empresarial do Estado e a definição dos papéis de cada empresa correspondem a diferentes situações estruturais, arranjos políticos e necessidades técnicas".<sup>11</sup>

Dentro dessa concepção, pode-se distinguir três formas distintas que motivam a intervenção no domínio econômico e que, por conseqüência, definem os limites e contornos da organização e da produção estatal:

1. Em alguns Estados a motivação da intervenção se dá pela tentativa de superar a fase da industrialização capitalista "atrasada", que se materializa na passagem do capitalismo desconcentrado (competitivo) para a etapa monopolista — sob a égide do Estado, que passava, ou passa, então, a assumir o controle da organização e da produção dos setores fundamentais (insumos básicos) da economia. Veja-se que este padrão ou esta forma de intervenção é a característica dos Estados nas sociedades que hoje estão numa fase intermediária de desenvolvimento econômico. Neste grupo se projeta o Brasil, onde a implantação da siderurgia estatal, a criação da Petrobrás, da Cia. Nacional de Álcalis e a estruturação de um setor financeiro coincidem, de um lado, com o esforço do Estado no processo de industrialização nacional e, de outro, marcam, sem dúvida, o aprofundamento e expansão acelerada do capitalismo industrial no contexto de internacionalização dos mercados industriais.

2. Em outros, os impulsos da intervenção surgem ou decorrem de crises profundas no conjunto ou em setores localizados da economia. Veja-se que neste caso o Estado não é mais, como no anterior, a principal alavanca do processo de decolagem rumo ao desenvolvimento, mas antes tenta garantir o processo de acumulação no conjunto da economia, cuja forma de intervenção é caracterizadamente substitutiva à iniciativa privada. Este é o caso típico dos países da Europa Ocidental, principalmente Itália, França e Inglaterra, que Sérgio Abranches resume desta forma:

"... a criação do Instituto per la Ricostruzione Industriale (IRI) italiano decorreu de uma crise profunda do sistema bancário privado, cujas relações peculiares com o setor industrial determinaram uma crise econômica geral.

Assim, desde o princípio, as empresas italianas seriam controladas por uma *holding* financeira multissetorial. (...) As *nacionalizações* inglesas, nos setores de carvão, minério de ferro e siderurgia, decorrem de graves crises setoriais que terminaram por consolidar no parlamento a convicção da necessidade de intervenção do Estado. Na França (...) foram vários os casos de *nacionalização* provocados pela incapacidade do capital privado de manter-se em certos setores. Mas houve também, naquele país, casos de intervenção determinados estritamente por considerações políticas, como o da Renault, que passou ao controle do Estado em virtude de *ação punitiva* contra seus proprietários..."<sup>12</sup>

3. Existe uma terceira variante, que é aquela em que as relações do Estado com a economia não se dão pela via da organização direta da produção, mas antes por meio de uma associação orgânica entre o capital financeiro e o

<sup>11</sup> Abranches, Sérgio Henrique. A questão da empresa estatal — economia, política e interesse público. *Revista de Administração de Empresas*, 19(4):96, out./dez. 1979.

<sup>12</sup> Id. *ibid.* p. 96.

capital industrial, mediada decisivamente pelo Estado. Os países que estão próximos dessa situação são, basicamente, os EUA, Alemanha e Japão.

Em resumo, isto significa que as formas de intervenção dependem, em primeiro lugar, do estágio de desenvolvimento da economia e, em segundo, das contradições internas próprias ao processo de desenvolvimento capitalista.

Não obstante, estas formas distintas que motivam a intervenção do Estado vão produzir padrões organizacionais também distintos nos diferentes Estados nacionais, isto é, a divisão do trabalho dentro do setor público tende a assumir características distintas em diferentes países ou em grupos homogêneos destes.

## 5. *Evolução do setor público baiano*

### 5.1 Algumas considerações sobre a intervenção estatal

O comportamento dos gastos do setor público do estado da Bahia, no período de 1970-79, guarda uma estreita relação com o desenvolvimento econômico estadual. O período 1957-65 parece ser exatamente o ponto de inflexão da economia baiana, pois tenta-se superar uma fase caracterizada secularmente como agrário-exportadora para desembocar na fase urbano-industrial. Com efeito, compreende-se que a análise do movimento dos gastos do governo estadual tanto mais facilitada será quanto mais relacionarmos este movimento com o destacado papel do Estado no processo de destruição das relações capitalistas atrasadas.

Durante toda a década de 50 a economia baiana viveu uma etapa de crescimento muito lento, que dependia excessivamente do desempenho do setor agropecuário: este setor, no final da década, empregava cerca de 75% da população economicamente ativa e participava com cerca de 87% da renda interna. Além disso, a parte mais significativa da renda no setor agrícola era formada pelas culturas de cana-de-açúcar e cacau, e se realizava no mercado internacional. No ano de 1958, por exemplo, o cacau (tem amêndoa e derivados) representava nada menos que 70% das exportações baianas.<sup>13</sup> Levando-se em consideração as condições climáticas adversas da região, estes dados mostram que o crescimento da economia dependia excessivamente da estabilidade climática, o que, diga-se, era viver um quadro de incerteza muito grande. Esse quadro era agravado ainda mais pelo pouco desenvolvimento das forças produtivas no interior do campo baiano: baixa produtividade, tecnologia ainda bastante rudimentar e uma estrutura fundiária bastante atrasada.

Parecia lógico que a aceleração do ritmo de crescimento e as mudanças estruturais (passagem de um modelo agrário-exportador para urbano-industrial) da economia só pudessem ocorrer caso houvesse uma mudança de papel do estado local, isto é, que estreitasse suas relações com a economia, produzindo bens e serviços e infra-estrutura física necessários ao desenvolvimento das atividades produtivas.

<sup>13</sup> Simões, Jairo. Evolução recente da economia baiana. *Revista Econômica do Nordeste*, Fortaleza, 9(4), out./dez. 1978.

Embora nos interesse mais de perto a atuação do estado local, faz-se necessário destacar que os primeiros impactos da ação estatal sobre a economia baiana foram produzidos pelas políticas implementadas pelo Estado nacional. Embora estas políticas não fossem específicas para a Bahia, seus efeitos também se reproduziam no seu interior porque visavam atingir todo o Nordeste. No ano de 1960, por exemplo, encontravam-se em pleno funcionamento na região os três mais significativos projetos federais: a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste — Sudene (voltada para o planejamento e financiamento da atividade produtiva); o BNB (dando apoio financeiro à região); e a Companhia Hidrelétrica do São Francisco — CHESF (infra-estrutura básica). De forma particular, a Bahia foi contemplada com dois outros grandes projetos. O primeiro, com a PETROBRÁS, cuja importância pode ser medida pelo volume de investimentos que, em 1955, correspondia a 81,1% da renda regional e, no final da década, se elevando a quase 67%.<sup>14</sup> O segundo foi com a Comissão de Recuperação da Lavoura Cacaueira — Ceplac, que tinha como objetivos básicos recuperar a economia cacaueira (que estava vivendo um rápido processo de decadência) e incentivar o cultivo do cacau nos moldes capitalistas, com introdução de tecnologias modernas.

Com relação às medidas do próprio governo estadual, visando mudar a face da estrutura produtiva da economia regional, o divisor de águas parece ser os anos 1955/56, com a criação da Fundação Centro de Estudos e Projetos — CPE (voltada para as atividades de estudos e planejamento) e o Fundo de Desenvolvimento Agroindustrial — Fundagro (que funcionaria como uma *holding* estatal destinada à promoção e ajuda no financiamento dos empreendimentos da economia agrícola e do abastecimento interno).

Não obstante, àquela época, sendo a economia baiana nitidamente agropastoril, o impacto das primeiras medidas de intervenção teria de refletir os interesses da burguesia agrária, cuja hegemonia nas relações de poder era visível. Em função disto é que o Estado tenta implantar um audacioso plano de desenvolvimento da agroindústria. A execução deste plano ficaria a cargo de um conjunto de empresas públicas, objetivando implantar uma infra-estrutura básica (armazenagem, pesquisa agropecuária e engenharia rural, por exemplo), produzir alguns insumos básicos e intermediar (juntamente com o setor privado) a produção agrícola.<sup>15</sup>

Devido a exigência de grande volume de recursos e a pouca disponibilidade do Tesouro estadual, na prática obteve-se pouco sucesso com este plano, praticamente abandonado ou adiado, para ser retomado mais adiante. Esse fracasso inicial permitiu que o governo, a partir de meados da década de 60,

<sup>14</sup> Sampaio, Fernando Talma. *Aspectos da regionalização do desenvolvimento industrial: o caso baiano*. Tese apresentada ao Departamento de Teoria Econômica, UFBa, 1974.

<sup>15</sup> Apesar de nem todos terem sido criados, a proposta inicial do Fundagro era criar os seguintes organismos: Cia. de Armazéns e Silos do Estado da Bahia (Caseb); Cia. de Reservas Alimentar e Sementes; Matadouros Frigoríficos S.A. (Mafrisa); Indústria de Laticínio da Bahia (ILBA); Leite Sul da Bahia; Armazenagem Frigorífica de Ilhéus; Pesca da Bahia S.A. (Pescabasa); Cia. de Adubos de Materiais Agrícolas da Bahia (Camab); Empresa de Conservação do Solo, Água e Mecanização Agrícola (Ecosama); Produtos Biológicos; Sisal da Bahia S.A. (Sisalbasa); Cia. de Colonização da Bahia (CBC); Cia. de Eletricidade da Bahia (Coelba); indústrias alimentares, beneficiamento de produtos agrícolas e abastecimento a varejo nos grandes Centros. Dados extraídos do Programa Geral de Organização da Economia Agrícola e de Abastecimento. AGP n.º 6, Salvador, s.d.

mudasse a concepção de sua política de apoio ao desenvolvimento econômico do Estado, pois abandonava a concepção “ruralista” e passava à produção de serviços básicos (energia, água, saneamento, estradas vicinais, telecomunicações, etc.) necessários ao desenvolvimento das atividades produtivas de base industrial.

Dotar o Centro Industrial de Aratu (CIA) de condições infra-estruturais era o primeiro esforço industrializador do Estado local, a partir da segunda metade dos anos 60. Logo em seguida o Estado passa a implantar vários distritos industriais em cidades do interior; o ponto mais importante desta política de apoio às atividades industriais parece materializar-se com a implantação do Complexo Industrial de Camaçari (Copec), que exigiu do Estado, nos últimos cinco anos da década passada, elevadas somas de recursos financeiros para montar uma infra-estrutura nos moldes exigidos por um complexo industrial químico/petroquímico.

Certamente que o intervencionismo estatal não estava condicionado ao apoio exclusivo ao setor industrial. A partir de 1970 o governo retoma a sua política de apoio à agropecuária, através da criação de uma moderna infra-estrutura, passando, assim, a induzir a internalização de novas técnicas, visando não só a diversificação, como também o aumento da produção e da produtividade agrícolas. O conjunto de todas essas medidas significaria, em síntese, o desenvolvimento das forças produtivas no campo baiano, que, a nosso ver, tinha o objetivo declarado de integrar a burguesia vinculada ao setor primário com a dinâmica de expansão do capital.<sup>16</sup>

Os reflexos desse aumento quantitativo da intervenção estatal na economia não se reproduziram somente do lado da acumulação de capital. Eles determinam também um remodelamento da estrutura organizativa do Estado que, por sua vez, ocasionou um acelerado processo de divisão do trabalho no setor público. A expansão dos aparelhos de Estado, notadamente as empresas estatais, passou, assim, a ser determinada pela exigência do próprio desenvolvimento capitalista na fase atual. Em outras palavras isto significa que as novas condições objetivas do desenvolvimento econômico capitalista impõem ao Estado a tarefa de criar as favorabilidades para a valorização do capital, não só intermediando e centralizando o capital financeiro, como também participando e coordenando a implantação da indústria de base do sistema industrial. Para atender a esse desejo do capital, torna-se necessário ao Estado buscar novas formas de organização de produção, novos padrões qualitativos dos bens produzidos, por meio da incorporação de novos padrões tecnológicos e novas formas de financiamento da produção.

## 5.2 Causas do crescimento dos gastos governamentais

A conseqüência natural da inserção do Estado na economia — onde passa a ser o principal elemento ordenador e orquestrador da política econômica

<sup>16</sup> É interessante notar que o governo retoma sua própria política agrícola de apoio à modernização do campo com a base de sua formação modificada. Se na segunda metade da década de 50 o governo estadual tinha ampla autonomia na formulação e implementação da política agrícola, agora ela é retomada por inspiração do governo federal, que passa a redefinir o espaço do território estadual em que será implantada.

estadual — foi a expansão acelerada dos seus gastos. Usando indicadores globais, pode-se observar que a razão entre gastos do governo (incluindo todos os blocos: administração centralizada, autarquias/fundações e empresas estatais) e o produto interno bruto (PIB) estadual aumentou de 16,08 para 31,91% no período 1970-79, ou seja, em apenas 10 anos os gastos públicos<sup>17</sup> estaduais praticamente duplicaram a sua participação em relação ao PIB.

Deve-se considerar que este crescimento espetacular dos gastos estatais baianos, na década passada, não constitui nenhum caso *sui generis*; as verificações empíricas demonstram que os gastos públicos, em qualquer país capitalista, mantêm uma tendência sempre crescente, seja medida em termos absolutos, seja em termos relativos (por exemplo, em relação ao produto interno ou à renda *per capita*).

Até aqui todos os estudos empíricos realizados, independente de se referir a países desenvolvidos ou em fase de desenvolvimento, têm constatado que à medida que cresce o nível de renda os gastos do governo tendem a crescer mais que proporcionalmente, em razão da crescente intervenção do Estado capitalista moderno na economia, no sentido de criar o suporte ou a infraestrutura exigidos pelo processo de desenvolvimento. Isto significa dizer que a elasticidade-renda dos gastos governamentais é maior que a unidade. “O aumento da renda *per capita*, isto no contexto histórico, retrata o desenvolvimento da economia de um estágio de baixo nível de renda para um estágio industrial com elevado nível de renda. E seria surpreendente se, ao longo desse desenvolvimento, o nível de produção de bens públicos... permanecesse constante. Colocando de forma diferente, podemos dizer que seria muito improvável que a demanda por esses bens apresentasse um coeficiente de elasticidade-renda nulo. Da mesma forma, não existe razão alguma para que esperemos que essa elasticidade seja unitária, o que implicaria manter inalterada a participação do setor público na economia enquanto a renda *per capita* aumentasse.”<sup>18</sup>

Apesar de as verificações empíricas indicarem uma crescente participação dos gastos governamentais na renda e no aparente determinismo dos pressupostos, adverte-se que não se deve perder de vista os limites teóricos que impedem a participação crescente do Estado capitalista na formação da renda nacional.<sup>19</sup> Avançar além desses limites seria como que fazer desaparecer as

<sup>17</sup> Pensamos ser mais correto usar a expressão “gastos estatais” em lugar de “gastos públicos”. Na verdade, a expressão “gastos públicos” parece revelar o conteúdo ideológico do pensamento econômico ortodoxo em querer prejudicar o verdadeiro propósito do orçamento. Seria interessante investigar até que ponto são públicas as transações financeiras reais que ocorrem no setor estatal. Certamente os resultados dessa investigação iriam mostrar que parte significativa dos investimentos chamados públicos não passam de tipos especiais de investimentos privados. O'Connor, James. op. cit. p. 16.

<sup>18</sup> Musgrave, Richard A. & Musgrave, Peggy B. *Finanças públicas — teoria e prática*. São Paulo/Rio de Janeiro, Campus/Ed. da Universidade de São Paulo, 1981. p. 117.

<sup>19</sup> É óbvio que estes limites se diferenciam daqueles estabelecidos por algumas correntes que emergem de dentro da própria teoria de finanças públicas e que se contrapõem aos pressupostos que prognosticam uma tendência crescente de participação do governo no produto. O contraponto é feito em cima da impossibilidade de incremento da tributação. Para que esse argumento seja verdadeiro tem-se que admitir como hipótese que o Estado apenas se apropria do excedente social (via mecanismos fiscais), mas não o produz. Como o Estado também se caracteriza como produtor excedente, é lógico que a impossibilidade de incremento na tributação não se potencializa como elemento obstaculizador da participação crescente do Estado na formação da renda nacional. Este parece ser o ponto em que o conceito de finanças públicas se desgarrar de sua base puramente fiscal.

condições que caracterizam o modo capitalista de produção, pois sendo o Estado o responsável quase que sozinho pela formação da renda nacional ter-se-ia que admitir que os meios de produção, no mínimo, deixariam de ser propriedades individuais e passariam à condição de propriedades estatais ou coletivas.

Ainda assim, conquanto se queira relacionar o crescimento dos gastos ao crescimento da renda, certamente subsiste nesta relação uma série de variáveis não levadas em consideração pelos modelos estatísticos de análises e, por isso, deve-se ter reservas às afirmações correntes dando conta de que modificações na renda requerem ou induzem modificações nas despesas governamentais. Nesse caso, o que é crucial para a maioria dos programas é “verificar se a base das despesas cresce proporcionalmente (ou mais que proporcionalmente) para um crescimento na renda, ou se as despesas por unidade em relação à base considerada foram incrementadas, ou se alguma combinação dessas possibilidades ocorreu. Exatamente o que aconteceu em cada categoria particular de despesas é, portanto, sujeito a um estudo cuidadoso”.<sup>20</sup>

Observe-se, por exemplo, que nos programas educacionais e previdenciários nem sempre o incremento da despesa é diretamente atribuível à expansão do número de matrículas ou do de pensionistas. Estes incrementos podem ser devidos também a um aumento no custo de manutenção do sistema para um nível constante de qualidade em função do incremento na quantidade dos *inputs* (no caso do programa educacional: professores, salas de aula por aluno). Além disso, subsiste a questão: o número de crianças em idade escolar e de pensionistas aumenta à medida que aumenta a renda?

### 5.3 Outras causas do crescimento dos gastos governamentais

Além do aspecto da elasticidade-renda atribuível aos bens produzidos pelo setor governo, que passa a exigir uma crescente proporção de dispêndios governamentais à medida que o nível de renda *per capita* se eleva, passemos a discutir outras causas que, pela sua natureza, parecem influir, muito mais decisivamente, não só no incremento dos gastos, como também no processo de mudanças estruturais.

#### 5.3.1 Infra-estrutura básica

Reconhecidamente, nos estágios iniciais de desenvolvimento econômico, os gastos governamentais são pesadíssimos na implantação das condições infra-estruturais de base econômica (construção de estradas, portos, implantação dos serviços de água e energia elétrica, etc.). O Estado assume a produção desses serviços em função de se constituírem em empreendimentos não atraí- tivos para o setor privado ou porque esses serviços tendem a produzir externalidades em larga escala ou porque, invariavelmente, requerem vultosos investimentos de capital, cujo retorno se dispersa por um longo período de

<sup>20</sup> Bird, Richard M. O crescimento das despesas públicas. *Política fiscal e programação dos gastos do governo*. Rio de Janeiro, Ipea/Inpes, 1976.

tempo. Para Musgrave “à medida que estes empreendimentos básicos são implementados e se desenvolve um mercado de capitais, o caminho fica aberto para formação do capital industrial e para o desenvolvimento de indústria no setor privado”.<sup>21</sup> As evidências históricas mostram exatamente o contrário: primeiro, porque tem-se verificado que neste caso é o Estado que tem exercido uma função substitutiva ao setor privado e não o contrário; segundo, dado o fato de que a escala dos dispêndios nestes setores cresce continuamente, seja em função da ampliação da base produtiva, seja em função do incremento de custos motivado pela melhoria de qualidade (como é o caso de construção de estradas de padrão tal que diminua os riscos no transporte de certos produtos especiais, no caso os químicos/petroquímicos). Além do mais, a rigidez da concentração espacial da produção tem elevado muito os custos dos serviços de água, saneamento e energia elétrica, já que a rede de abastecimento dos grandes centros urbanos está ficando cada vez mais extensa. Observa-se que a água e a energia elétrica (que atendem ao consumo das famílias e indústrias do Sudeste brasileiro) estão ficando cada vez mais distantes dos locais de demanda mais intensa.

Neste caso, as pré-condições para o aumento dos gastos governamentais nesses setores, aparentemente existentes somente no início da “decolagem”, parecem preexistir ainda hoje. Pois se, por um lado, o mercado de capitais se desenvolveu e se ampliou com base na acumulação de capital no setor privado (condições que forçariam o recuo do Estado), por outro, agigantaram-se as necessidades de investimentos nos setores infra-estruturais, dado que se alargaram as possibilidades de investimentos para o capital privado em setores novos, com melhores vantagens comparativas.

### 5.3.2 Expansão da produção de bens de demanda intermediária e final

O acelerado processo de intervenção do Estado na economia, que se verificou a partir deste século, iniciando-se na grande depressão da economia mundial ocorrida em 1929 e aprofundando-se no pós-guerra, modificou profundamente a natureza da produção pública. Se no período anterior a despesa governamental estava vinculada aos bens e serviços de características puramente administrativas (defesa e segurança, justiça, legislação de fábrica, administração fiscal, infra-estrutura de serviços, etc.), agora vincula-se mais à base produtiva. Isto significa dizer que o Estado deixou de ser um simples regulador da atividade econômica para se transformar (os exemplos são muitos) no principal elemento produtivo (de bens) e intermediador de excedentes financeiros. Mais que isso: esta modificação na natureza do produto do Estado o transforma numa instituição empresarial que se insere na continuidade do processo produtivo.

Não obstante, esta mudança no papel do Estado deslocou para um patamar mais elevado a base da despesa governamental e processou uma “revolucionarização” nos pressupostos da teoria de finanças públicas, isto porque o Estado-empresário, desde há muito tempo, não está mais refletido no orçamento

<sup>21</sup> Musgrave, Richard A. & Musgrave, Peggy B. op. cit. p. 118.



fiscal e sim no orçamento monetário e, fundamentalmente, no orçamento das empresas públicas.

### 5.3.3 Mudanças tecnológicas

Sem dúvida, as mudanças ocorridas na tecnologia têm influência significativa na evolução dos gastos governamentais. Na medida em que a tecnologia se modifica, o mesmo ocorre com o processo e a composição da produção, fazendo elevar o dispêndio global, principalmente em razão do *obsoletismo* dos equipamentos e técnicas (muitas vezes ainda produtivas mas incapazes de atender às novas exigências de mercado). Mesmo naquelas atividades consideradas não produtivas, os avanços tecnológicos têm provocado, no âmbito do Estado, modificações na composição orgânica do capital. Note-se que as “modificações na tecnologia bélica contribuíram para o grande crescimento dos gastos militares, pois as forças armadas modernas, com suas características ‘equipamento-intensivas’, apresentam um custo muito mais elevado do que o que se associava a exércitos numerosos baseados no fator humano, principalmente nos casos em que soldados são convocados ao invés de receberem salários correntes no mercado”.<sup>22</sup>

Ademais, ocorrem situações em que, mesmo que o setor público não incorpore novos avanços tecnológicos no processo produtivo de bens e serviços, ainda assim, é obrigado a incorrer em custos mais elevados em função da expansão e melhora de qualidade do produto público: observe, por exemplo, que a invenção do motor de combustão interna, aparentemente distante de provocar uma elevação nos gastos governamentais, teve como resultante o crescimento da indústria automobilística. Desse fato derivou uma expansão na demanda por rodovias, cujas especificidades se diferenciam daquelas da época das carroças e da máquina a vapor.

Prospectivamente, conquanto não se possa ter uma visão muito clara dos possíveis reflexos dos avanços tecnológicos sobre a base da despesa pública, “tudo leva a crer que a natureza da evolução da tecnologia espacial (...) terá enorme importância na determinação da participação das compras públicas na economia nacional no próximo século”.<sup>23</sup>

### 5.3.4 Custos relativos dos bens e serviços públicos

Uma outra forte causa da elevação dos gastos governamentais são os custos decorrentes das compras governamentais. As evidências empíricas com relação às compras do governo americano mostram que (no período 1929-74) enquanto o índice geral de preços relativos ao PNB cresceu de 236%, o índice para as compras aumentou de 448%.

Esta situação parece não ser específica do governo americano, mas sim uma característica comum ao comportamento dos custos decorrentes das compras do governo em qualquer país. Em primeiro lugar, porque grande parte do

<sup>22</sup> Id. *ibid.* p. 119.

<sup>23</sup> Id. *ibid.* p. 119.

gasto governamental, em função do uso de trabalho-intensivo, tem grande sensibilidade em relação à inflação em razão do uso de trabalho-intensivo, aspecto este que impede a incorporação de progressos tecnológicos no sentido de reduzir os custos relativos dos bens produzidos. Em segundo, porque, em função da elasticidade do prazo de pagamento do governo aos seus fornecedores de bens e serviços, estes tendem a elevar os preços de suas mercadorias como forma de preservar as suas margens reais de ganhos.

### 5.3.5 Mudanças na população

Os efeitos de mudança na população sobre a elevação das despesas governamentais ocorrem quando: a) a população do país cresce a taxas reais positivas, o que provoca alteração na distribuição etária da população, refletindo-se nos gastos em educação, previdência, etc.; b) o processo de urbanização se dá de forma acelerada, aumentando novamente a demanda de bens nas áreas de saúde, saneamento, água e energia, previdência, etc. Este processo acelerado de urbanização é coincidente com a fase de grande desenvolvimento econômico e é motivado por dois fatores: primeiro, o de atração, que motiva um fluxo migratório no sentido campo-cidade, cuja força de trabalho é atraída pelas melhores oportunidades de emprego dentro do setor urbano-industrial, o que, na maioria das vezes, nem sempre se reflete em melhores condições de vida (pelo menos para boa parte da população migrante); segundo, o de repulsão, através do processo de mecanização (que se dá paralelamente ao rápido processo de crescimento industrial) do campo, que passa a liberar grandes contingentes populacionais para o setor industrial em expansão, e da desestruturação da pequena produção agrícola familiar.

Dessa forma, qualquer mudança na população, principalmente na base urbana, irá provocar um efeito direto sobre o volume de despesas do governo. Caso o crescimento populacional seja acompanhado por incrementos mais que proporcionais — como é quase certo acontecer nos países em processo de desenvolvimento — aumenta ainda mais o volume de gastos, pois as necessidades de ruas, praças, polícia, saneamento, escolas, hospitais, creches, etc., são bem maiores.

### 5.3.6 Modificação nos fatores políticos, ideológicos e sociais

Por último, resta indagar ou verificar de que forma os fatores políticos, ideológicos e sociais induzem a uma modificação na base dos gastos governamentais.

Não obstante, torna-se extremamente difícil determinar em que extensão a mudança destes fatores implica o incremento dos gastos governamentais. De todo modo, é certo que as concepções teóricas marxistas imprimiram novos rumos aos movimentos da filosofia social, ocasionando, a partir de então, o início de um processo de organização das classes trabalhadoras através do crescimento do sindicalismo e da militância dos filiados em suas exigências por melhores salários, menor horário de serviço, mais adequadas condições de trabalho, direito de greve, etc. Este exercício de organização e de militância política permitiu que as classes trabalhadoras criassem mecanismos institucionais para reivindicar em quantidade e qualidade satisfatórias bens e servi-

ços, tais como: saneamento básico, saúde pública, educação, transporte urbano, habitação, entre outros.

Em resumo, este processo, sem dúvida, motivou alteração na correlação de forças entre as classes sociais. Com isso, as dimensões do setor público deixaram de ser apenas fruto das preferências dos grupos mais privilegiados, mas também da influência que os vários grupos sociais passaram a exercer no processo de decisão política e, por consequência, no processo decisório de alocação de recursos, notadamente aqueles de base mais social.

## 5.4 Crescimento e mudanças estruturais dos gastos estaduais

### 5.4.1 As despesas por categoria econômica

A importância da análise dos gastos governamentais do ponto de vista das categorias econômicas decorre do fato de se poder medir que proporções dos recursos manipulados pelo governo estão sendo destinadas ao consumo e ao investimento.

Os dados globais das tabelas 1 e 2 indicam que, no período 1970-79, dos Cr\$ 0,6 trilhões (medidas a preços de 80) gastos pelo governo estadual, o rateio entre o consumo e o investimento foi na proporção de 56,46% e 43,54%, respectivamente. Verifique-se que, ao longo do período, os gastos correntes aumentam sua participação relativa (passando de 54,2%, em 1970, para 59,82%, em 1979), enquanto inversamente, e na mesma proporção, se comportaram os gastos de capital.

Essa perda de posição relativa dos gastos de capital não significa necessariamente que houve uma redução do absoluto, antes disso, verifica-se que o crescimento médio anual real desse item foi de 15,74%, o que é um índice bastante expressivo. Em verdade, a melhoria, neste caso específico, da posição relativa dos gastos correntes revela apenas que a velocidade do crescimento dos gastos nesta rubrica foi maior, cerca de 18,76% ao ano. (ver tabela 3).

Nesse nível mais geral de análise percebe-se que a tendência crescente, mais que proporcional dos gastos correntes, induz que ou a produtividade no setor público vem tendo um comportamento decrescente (portanto, aumentando os custos) ou então os investimentos que o governo vem realizando vinculam-se àqueles setores onde a relação custeio/investimento é alta.

Em relação à produtividade, embora algumas verificações empíricas mostrem que seu crescimento no setor governo é de apenas 1% ao ano,<sup>24</sup> deve-se atentar para o fato de que os dados convencionais relativos a despesas do go-

<sup>24</sup> Esse crescimento mais lento da produtividade do governo em relação ao resto da economia significa, para aqueles que têm uma visão puramente economicista, que uma proporção crescente dos recursos do país está sendo canalizada para o setor público com o propósito de apenas manter um nível constante de qualidade dos serviços governamentais. Mais uma vez, devemos lembrar que esta é uma maneira míope de ver as coisas, pois como despesas de governo, não devem ser tomadas apenas aquelas que se vinculam estritamente ao setor serviço (segurança, administração geral, educação, etc., que usam trabalho intensivo e, portanto, caracterizadamente de baixa produtividade), mas sobretudo as despesas que se relacionam com todas as atividades do Estado, incluindo, portanto, o setor produtivo, que incorpora, geralmente, a tecnologia disponível, tal qual o setor privado. Se a despesa for tomada nesse espectro mais amplo é bem provável que o índice de produtividade dentro do setor público aumente sensivelmente.

Tabela 1

Gastos totais do estado da Bahia por categoria econômica — 1970-79  
(Valores reais de 1980)\*

(Em Cr\$ 1.000,00)

Itens	70	71	72	73	74	75	76	77	78	79	Total
1. Gastos correntes	12.995.108	12.868.291	16.827.148	20.473.280	24.885.051	33.621.766	38.596.903	39.609.749	45.190.381	61.096.645	306.164.322
Custeio	10.493.962	10.210.818	11.617.326	15.263.117	17.883.754	22.260.631	25.995.535	27.784.612	35.785.447	46.146.288	223.441.288
Pessoal	7.410.077	6.856.789	7.907.744	8.417.897	9.263.013	12.536.639	13.891.434	14.055.854	18.098.671	21.467.022	119.705.140
Diversos	3.083.885	3.553.827	3.709.582	6.845.220	8.620.741	9.723.992	12.104.101	13.728.758	17.686.776	24.679.266	103.736.148
Transf. correntes	2.501.146	2.657.675	5.209.822	5.210.183	7.001.297	11.361.135	12.601.368	11.825.137	9.404.934	14.950.357	82.723.034
Subvenções	461.117	349.817	599.542	562.434	267.015	727.816	574.512	775.260	660.820	1.173.393	6.151.726
Previdência	1.470.922	1.329.592	2.030.748	2.086.140	2.152.946	2.509.843	3.401.430	3.521.862	3.188.590	3.361.408	25.053.481
Juros	538.628	901.252	897.032	1.319.801	4.435.887	6.935.781	6.795.536	6.160.836	3.804.048	8.771.624	40.560.425
Diversos	30.479	77.014	1.682.500	1.241.788	145.449	1.187.695	1.829.890	1.367.179	1.751.476	1.643.932	10.957.402
2. Gastos de capital	11.069.577	8.405.398	12.799.731	18.551.386	17.616.088	29.938.638	23.763.656	22.674.684	49.994.548	41.255.898	236.069.604
Investimentos	7.139.948	4.907.721	9.532.450	14.547.066	15.319.137	25.285.771	21.584.592	19.202.091	44.542.894	32.460.636	194.522.306
Obras públicas	5.131.272	1.582.699	1.673.769	5.457.327	9.829.703	6.442.646	8.254.009	3.614.907	11.900.053	3.775.343	57.661.728
Mat. permanente	1.393.177	2.092.198	6.556.665	7.211.204	4.382.896	14.608.241	10.244.340	8.327.591	25.105.210	23.015.470	102.936.992
Diversos	615.499	1.232.824	1.302.016	1.878.535	1.106.538	4.234.884	3.086.243	7.259.593	7.537.631	5.669.823	33.923.586
Inversões financeiras	454.653	372.534	1.202.733	1.074.692	1.236.675	2.392.124	1.212.242	417.829	1.550.663	3.254.586	13.166.731
Transf. de capital	3.474.976	3.125.143	2.064.548	2.929.628	1.060.276	2.260.743	966.822	3.054.764	3.900.991	5.540.676	28.378.567
Total	24.064.685	21.273.689	29.626.879	39.024.666	42.501.139	63.560.404	62.360.559	62.284.433	95.184.929	102.352.543	542.233.926

Fonte: Balanços da administração centralizada e descentralizada.

\* Exclui as despesas extra-orçamentárias.

Tabela 2

Gastos totais do estado da Bahia por categoria econômica — 1970-79  
(%)

Itens	70	71	72	73	74	75	76	77	78	79	Total*
1. Gastos correntes	54,00	60,49	56,79	52,46	58,55	52,90	61,89	63,69	47,48	59,69	56,46
Custeio	43,61	48,00	39,21	39,11	42,08	35,02	41,69	44,61	37,60	45,08	41,21
Pessoal	30,79	31,29	26,69	21,57	21,79	19,72	22,28	22,57	19,01	20,97	22,08
Diversos	12,82	16,71	12,52	17,54	20,29	15,30	19,41	22,04	18,59	24,11	19,13
Transf. correntes	10,39	12,49	17,58	13,35	16,47	17,88	20,20	18,98	9,88	14,61	15,25
Subvenções	1,92	1,64	2,02	1,44	0,63	1,15	0,92	1,24	0,69	1,15	1,13
Previdência	6,11	6,25	6,85	5,35	5,07	3,95	5,45	5,85	3,35	3,28	4,62
Juros	2,24	4,24	3,03	3,38	10,44	10,91	10,90	9,89	4,00	8,57	7,48
Diversos	0,12	0,36	5,68	3,18	0,33	1,87	2,93	2,20	1,84	1,61	2,02
2. Gastos de capital	46,00	39,51	43,21	47,54	41,45	47,10	38,11	36,41	52,52	40,31	43,54
Investimento	29,67	23,07	32,18	37,28	36,04	39,78	34,61	30,83	46,80	31,71	35,87
Obras públicas	21,32	7,44	5,85	13,98	23,13	10,14	13,24	5,80	12,50	3,69	10,63
Mat. permanente	5,79	9,83	22,13	18,48	10,31	22,98	18,43	13,37	26,38	22,49	18,98
Diversos	2,56	5,80	4,40	4,82	2,60	6,66	4,94	11,66	7,92	5,53	6,26
Inversões financeiras	1,89	1,75	4,06	2,75	2,91	3,76	1,94	0,67	1,62	3,18	2,43
Transf. de capital	14,44	14,69	6,97	7,51	2,50	3,56	1,56	4,91	4,10	5,42	5,24
Total	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Fonte: Tabela 1.

\* Os índices constantes da coluna total correspondem à participação percentual de cada item da despesa da tabela 1 (gastos correntes, custeio, investimentos, etc.) no total geral da despesa.

Tabela 3

Gastos totais do estado da Bahia por categoria econômica —  
Taxa de crescimento

Itens	70/71	71/72	72/73	73/74	74/75	75/76	76/77	77/78	78/79	70/79*
1. Gastos correntes	(0,98)	30,76	21,66	21,54	35,11	14,79	2,82	14,08	35,19	18,76
Custeio	(2,78)	13,78	31,38	17,17	24,47	16,78	6,88	28,80	28,95	17,88
Pessoal	(11,32)	18,79	10,03	10,04	35,34	10,81	1,18	28,76	18,61	12,54
Diversos	(15,24)	4,38	84,53	25,95	12,80	24,48	13,42	28,83	39,54	25,93
Transf. correntes	2,25	96,02	0,01	34,37	62,27	10,91	(6,56)	(25,73)	58,96	21,97
Subvenções	(31,18)	71,38	(6,59)	(110,83)	172,57	(28,68)	34,94	(17,31)	77,56	10,93
Previdência	(10,63)	52,73	2,73	3,20	18,58	35,52	3,54	(10,45)	5,42	9,82
Juros	67,32	(0,47)	47,13	236,10	56,36	(2,06)	10,30	(81,95)	130,59	36,34
Diversos	152,67	2.084,66	(35,49)	(753,76)	716,57	54,07	(33,84)	28,10	(6,54)	55,75
2. Gastos de capital	(31,69)	52,27	44,93	(5,3)	69,95	(25,98)	(4,8)	120,48	(21,18)	15,74
Investimento	(45,48)	94,23	52,60	6,31	65,06	(17,15)	(12,41)	131,96	(37,22)	18,32
Obras públicas	(224,21)	5,75	226,05	80,12	(52,57)	28,12	(128,33)	229,19	(215,20)	(3,35)
Material permanente	50,17	213,39	9,98	(64,53)	233,30	(42,60)	(23,02)	201,47	(9,08)	32,56
Diversos	100,30	5,61	44,28	(69,77)	282,71	(37,22)	135,22	3,83	(32,94)	27,98
Inversões financeiras	(22,04)	222,85	(11,91)	(15,07)	93,43	(97,33)	(190,13)	271,12	109,88	24,44
Transf. de capital	(11,19)	(51,37)	41,9	(176,3)	113,22	(133,83)	215,95	27,7	42,03	5,32
Anuais total	(13,11)	39,28	31,72	6,9	49,54	(1,92)	(0,12)	52,82	7,53	17,45

Fonte: Tabela 1.

\* Taxa de crescimento geométrica.

Obs.: 1. Para os índices ano a ano o cálculo é feito da seguinte forma:  $\frac{1971-1970}{1970} \times 100$ .

2. No cálculo da taxa média do período 1970-79, para evitar distorções, utiliza-se a taxa geométrica, calculada segundo a fórmula:

$$G = \sqrt[9]{\frac{79}{70}} - 1.$$

verno medem fundamentalmente insumos e não a produção de bens e serviços. Esta constatação nos leva a ficar atentos para o fato de que o aumento da produtividade (que significa apenas uma diminuição nos custos relativos por unidade de produto) não significa necessariamente uma diminuição do absoluto do gasto, pelo contrário, o uso generalizado de mais capital (mecanização) tende a elevar, pelo menos nos curto e médio prazos, a base de despesa para um patamar mais alto. Isto porque é presumível que o crescimento da produtividade reflete necessariamente um melhor treinamento da troca de trabalho (profissionalização da burocracia), maior grau de racionalização de métodos de administração (definição clara dos limites e competência dos setores/órgãos para execução de tarefas, rapidez no processo de tomada de decisão, etc.), incorporação de novos padrões tecnológicos e revolução nas comunicações.

De certa forma, apesar da incorporação crescente de novos métodos, o crescimento menos veloz da produtividade no setor governo — assim como em todo o setor de serviços da economia — é dificultado em função de: a) uma qualidade mais baixa da força de trabalho; b) um crescimento mais lento no volume do capital *per capita*; c) um declínio real (talvez mais por um processo informal) nas horas de trabalho; d) taxas diferentes de modificações tecnológicas e/ou economias de escala.

No caso concreto do estado da Bahia, apesar de não se ter qualquer estudo a respeito do problema, supõe-se que se tenha verificado uma melhoria nos índices de produtividade, pois é visível um processo crescente de internalização de novos métodos administrativos, através de maior especialização da força de trabalho e de maior uso de novos padrões técnicos. A título de exemplo, observe-se que só durante a década de 70 foram criados dois importantíssimos serviços de suporte administrativos à burocracia estatal: o gráfico e o de computação eletrônica, através da Empresa Gráfica da Bahia (EGBA) e da Companhia de Processamento de Dados da Bahia (Prodeb), respectivamente.

Poder-se-ia dizer que nossa argumentação perde substância pelo fato de incluímos o setor produtivo estatal. No entanto, advirta-se que, no caso concreto da Bahia, poucas são as empresas verdadeiramente produtivas; a grande maioria delas, talvez em razão do grau de desenvolvimento da economia estadual, da sua forma de inserção e da divisão do trabalho entre o setor empresarial estadual e da União, não passam de prestadoras de serviços, servindo de intermediárias entre o governo central e o setor privado.

Com relação à possibilidade de os gastos correntes estarem aumentando mais *vis-à-vis* aos de capital, em função de os investimentos governamentais vincularem-se mais àqueles setores nos quais a propensão ao consumo por unidade de investimento é alta, parece não ser verdadeiro, tendo em vista que (conforme veremos quando analisarmos os gastos por setores econômicos), na década passada, os investimentos governamentais se concentraram mais exatamente naqueles setores onde a relação custeio/investimento é considerada, em termos teóricos, relativamente baixa.

De outro lado, um aprofundamento de análise através de uma maior desagregação dos diversos elementos dos gastos permite verificar que as argumentações apresentadas têm consistência. Em primeiro lugar, observa-se (ver tabela 3) que o incremento mais que proporcional dos gastos correntes em relação aos de capital se deve muito mais ao crescimento mais acelerado das transferências do que em função do custeio. Observe-se, por exemplo, que a

participação relativa dos gastos em custeio é oscilante, com ligeira tendência decrescente. Enquanto isso, as transferências que em 1970 representavam cerca de 10% passam, em 1979, a representar aproximadamente 15%. Nesta rubrica, o item de maior relevância é o de juros da dívida, em que o estado despendeu uma soma igual a Cr\$ 40,6 bilhões, o que corresponde, em termos médios, a 7,48% do total de recursos gastos pelo estado em todo o período. Ocorre que os recursos de base fiscal (e aí se incluem as transferências) não têm sido suficientes para o estado sustentar a sua política de desenvolvimento social e econômico, principalmente esta última. A resultante é o crescente endividamento, com pesados custos financeiros. Mantida esta tendência — e existem poucas evidências de mudanças, a menos que o estado desacelere o ritmo de seus investimentos — em pouco tempo parte significativa do investimento estará seriamente comprometida, por causa do crescimento das despesas financeiras em função do endividamento.

Registre-se, ainda, que o crescimento menos acelerado dos gastos em custeio não pode ser atribuído somente a uma redução de custos através das melhorias ocorridas no índice de produtividade do setor público estadual ou então pelo fato de grande parte dos projetos de investimento do governo estar vinculada àqueles setores em que, por natureza, a relação custeio/investimento é baixa. Com efeito, como parte significativa das atividades do estado é desenvolvida com base em trabalho-intensivo, as possibilidades para um crescimento menos acelerado dos gastos em custeio também são motivadas por uma queda nos salários médios do funcionalismo público estadual, em função de os índices de reajuste salarial estarem sempre aquém dos das taxas de inflação. Veja-se que a rubrica pessoal foi uma das que apresentaram menor índice de crescimento (sendo mesmo bastante inferior ao crescimento médio global), não obstante o aumento líquido da força de trabalho no estado (dados só para a administração centralizada), no período 74-79, ter sido de 15 mil empregados.

Com relação aos gastos de capital, na tabela 3 verifica-se que o governo, no período 1970-79, despendeu um montante igual a Cr\$ 236 bilhões, cujo crescimento médio anual foi de aproximadamente 10%. Ainda que tenha havido esse crescimento relativamente expressivo, observa-se uma queda na participação relativa dos gastos de capital em relação ao total, passando de 46%, em 1970, para 40,31%, em 1979.

Apesar dessa queda relativa no conjunto dos gastos de capital, nota-se que a política de investimentos de governo não foi desacelerada no período, pois os itens de despesa que refletem essa política (investimentos e inversões financeiras), além de melhorarem suas posições na estrutura de gastos, cresceram a taxas bastante expressivas: 18,32% os investimentos e 24,44% as inversões financeiras.

Em síntese, pode-se dizer que a expansão dos investimentos reflete, antes de tudo, a técnica dos sucessivos governos do Estado, a partir da segunda metade dos anos 60, e particularmente nesta última década, de se envolverem diretamente nas atividades de base econômica. Dessa forma, a rubrica investimentos (que, em termos de contabilidade pública, significa os gastos em obras públicas, material permanente e os programas em regimes especiais e que, em termos econômicos, constitui a formação bruta em capital fixo — FBCF) reflete o empenho do governo na implantação de estruturas: a) administrativa (construção do Centro Administrativo e toda a modernização dos instrumentos de trabalho induzida pela construção do CAB); b) econômica, por meio da



implantação do Pólo Petroquímico de Camaçari, incluindo-se, principalmente, a construção do porto de Aratu; da consolidação do Centro Industrial de Aratu e da implantação de uma infra-estrutura para a instalação de diversos distritos industriais nas principais cidades do interior do estado; da implantação de um amplo programa de modernização do campo, através do desenvolvimento da engenharia de base rural e da expansão da rede de eletrificação rural; c) social, com a expansão do número de escolas (notadamente na área do ensino superior, por meio da criação de universidades e várias faculdades isoladas para a formação de professores no interior do estado) e dos serviços urbanos, cuja demanda tem aumentado significativamente em função do crescimento populacional, que é motivado, sobretudo, pelo efeito migratório.

As inversões financeiras, que também têm sua posição relativa melhorada na estrutura de gastos do estado, revelam uma forma particular das relações do estado com as atividades produtivas, pois refletem um tipo de mecanismo utilizado pelo governo como forma de fortalecer financeiramente o subsetor empresarial estatal, cujo corolário é o aumento da participação do estado na estrutura de propriedade do capital da entidade.

Apesar desse fato, diga-se que o crescimento que se verifica nas inversões acelera-se ainda mais em função do caráter deficitário de grande parte das empresas estatais. O acúmulo de sucessivos déficits força a inadimplência das empresas, principalmente junto ao setor financeiro. O governo, na tentativa de lhes garantir a sobrevivência, amortiza a dívida ao tempo em que tem como contrapartida o aumento de sua participação no capital social dessas entidades.<sup>25</sup>

#### 5.4.2 As despesas por funções

Do ponto de vista da estrutura dos gastos, a análise do seu comportamento segundo os programas parece ser a mais interessante e reveladora; reveladora inclusive de qual tem sido o verdadeiro propósito do orçamento governamental. Dissemos antes que o Estado, a partir de 1965, redefine as suas funções no contexto econômico e passa a apoiar decisivamente o desenvolvimento das atividades produtivas. Este fato motivou, então, que parcelas cada vez mais crescentes de recursos públicos fossem vinculadas às atividades de base econômica, em detrimento daquelas de base social.

Os dados das tabelas 4 e 5 são bastante ilustrativos. Excluindo-se a parcela de despesa da função saneamento vinculada a setores de infra-estrutura econômica, note-se que, se redividirmos o governo em três grandes subsetores — administrativo, social e econômico — verificaremos que foi justamente neste último que o Estado alocou o volume mais significativo de recursos no decênio 1970-79, cerca de 53%, o que corresponde, em termos absolutos, a um montante de Cr\$ 294,3 bilhões.

De outro lado, considerando o mesmo período, percebe-se ser bastante expressivo o decréscimo relativo dos recursos aplicados nos setores de caráter social, principalmente nos de educação e cultura (de 11,51% em 1970 para

<sup>25</sup> O caráter deficitário do subsetor empresarial estatal baiano foi constatado no estudo *O Papel das empresas estatais no desenvolvimento regional*. Salvador, Ceplab/Seplantec, jul./1980. mimeogr.

Tabela 4  
Gastos totais do estado da Bahia por funções — 1970-79  
(%)

Anos											Total*
	70	71	72	73	74	75	76	77	78	79	
Funções											
1. Governo e adm. geral	12,45	11,55	11,80	8,30	12,95	9,18	6,96	8,25	7,36	7,29	8,86
2. Agricultura e rec. naturais	1,63	1,05	2,35	2,98	3,94	3,03	4,23	5,72	5,17	4,87	4,06
3. Energia	7,01	11,94	7,86	18,30	11,80	18,59	12,68	11,96	19,19	22,98	15,84
4. Transporte e comunicação	40,12	34,36	26,90	25,35	27,98	18,98	17,80	18,55	18,06	11,13	20,11
5. Ind. e comércio	4,27	5,00	3,37	3,36	4,86	3,49	6,70	4,05	3,00	4,18	4,13
6. Educação e cultura	11,51	11,44	9,81	9,15	7,82	8,25	8,59	9,80	7,84	6,97	8,54
7. Hab. e serviços urbanos	2,76	1,06	0,27	0,60	2,89	1,39	2,23	4,17	2,65	2,72	2,30
8. Saúde e saneamento	2,49	4,43	20,50	10,96	4,43	29,51	22,59	21,36	16,07	18,98	17,13
9. Trabalho prev. assistência soc.	7,44	7,02	8,79	11,90	14,16	2,70	5,27	5,76	4,15	3,84	6,27
10. Def. e seg. pública	5,24	5,37	4,66	3,81	3,27	4,31	4,19	4,56	3,61	3,88	4,10
11. Desen. regional	—	—	—	—	—	—	0,26	0,09	1,26	2,96	0,80
12. Turismo	0,35	0,59	0,17	0,42	0,48	0,38	0,85	1,12	2,13	1,51	1,01
13. Financeiro	4,73	6,14	3,32	4,18	4,82	3,29	6,11	4,78	5,64	7,10	5,24
14. Pesquisa	—	0,05	0,20	0,69	1,20	0,90	1,74	1,83	3,87	1,59	1,63
Total	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Fonte: Tabela 5.

\* Os índices constantes da coluna *total* correspondem à participação percentual de cada função da tabela 5 no total geral dos gastos.

Tabela 5  
Gastos totais do estado da Bahia por funções — 1970-79  
(Valores reais de 1980)\*

(Em Cr\$ 1.000,00)

Anos											Total geral
	70	71	72	73	74	75	76	77	78	79	
<b>Funções</b>											
1. Governo e adm. geral	3.163.331	2.567.594	3.701.112	3.491.778	6.651.386	5.825.892	4.207.390	5.052.738	7.100.626	7.380.191	49.142.038
2. Agricultura/rec. naturais	413.367	233.332	737.056	1.254.459	2.018.987	1.925.708	2.552.579	3.498.191	4.995.511	4.931.006	22.560.196
3. Energia	1.781.671	2.653.969	2.469.156	7.706.042	6.052.225	10.530.060	7.659.872	7.319.122	18.531.687	23.289.051	87.992.855
4. Transporte e comunicações	10.197.281	7.635.361	8.439.702	10.668.214	14.353.465	10.779.246	10.754.567	10.123.662	17.432.562	11.283.170	111.667.230
5. Indústria e comércio	1.085.278	1.110.379	1.057.449	1.411.832	2.388.681	2.214.506	4.048.339	2.475.974	2.896.686	4.237.708	22.926.832
6. Educação e cultura	2.924.257	2.541.802	3.076.338	3.850.108	4.009.677	5.226.218	5.189.502	5.998.130	7.573.179	7.063.996	47.453.207
7. Hab. e serviços urbanos	702.324	235.243	85.144	252.252	1.381.341	884.907	1.344.295	2.551.055	2.560.623	2.759.848	12.757.032
8. Saúde e saneamento	633.544	984.322	6.431.629	4.611.628	2.271.199	18.732.150	13.643.819	13.071.560	15.512.185	19.240.849	95.132.885
9. Trabalho prev. assistência social	1.891.806	1.560.575	2.757.313	5.008.327	7.265.472	1.716.936	3.184.814	3.524.204	4.003.082	3.894.786	34.807.315
10. Defesa e seg. pública	1.330.650	1.193.181	1.461.162	1.602.712	1.678.438	2.733.972	2.534.180	2.787.017	3.487.672	3.935.976	22.744.960
11. Desenvolvimento regional	—	—	—	—	—	—	154.380	53.185	1.219.513	2.995.556	4.422.634
12. Turismo	88.963	130.298	51.849	175.756	248.798	241.770	394.780	688.089	2.053.763	1.533.558	5.607.624
13. Financeiro	1.201.458	1.364.288	1.042.007	1.757.505	2.370.551	2.089.018	3.693.657	2.924.377	5.448.260	7.193.882	29.085.003
14. Pesquisa	—	11.788	61.524	289.757	615.088	574.118	1.048.379	1.117.686	3.735.149	1.612.827	9.066.316
<b>Total geral</b>	<b>25.413.930</b>	<b>22.222.132</b>	<b>31.371.441</b>	<b>42.080.370</b>	<b>51.305.308</b>	<b>63.474.501</b>	<b>60.410.553</b>	<b>61.184.990</b>	<b>96.550.498</b>	<b>101.352.404</b>	<b>555.366.127</b>

Fonte: Balanços gerais da administração centralizada e das entidades descentralizadas.

\* Incluem as despesas extra-orçamentárias.

6,97% em 1979) e trabalho e previdência social (que passou de 7,44% para 3,84% em 1979).

Mais uma vez devemos lembrar que estes decréscimos relativos verificados nos programas de natureza social não significam concretamente que houve uma redução do absoluto, mas sim que os gastos nestes setores cresceram a taxas menos aceleradas do que, por exemplo, aqueles vinculados aos setores/programas econômicos. Ainda que o índice geral de preços seja inadequado para se deflacionar valores com características específicas, como é o caso das despesas do governo, verifique-se que, fazendo o índice de 80=100, o volume das despesas alocadas no setor de educação e cultura em 1979 é apenas 2,7 vezes maior que o de 1970. Com relação ao setor de previdência e assistência, não representa mais que duas vezes. Os crescimentos pouco maiores foram verificados nas funções Segurança Pública (o de 1979 três vezes maior que o de 1970) e Habitação e Urbanização (cerca de quatro vezes).

As razões para esta mudança na composição estrutural dos gastos com desfavorabilidades dos setores sociais parecem ser as seguintes: em primeiro lugar, a diversificação de funções do Estado, motivado por sua política de assumir uma posição de "vanguarda" no processo de desenvolvimento e, conseqüentemente, potencializando-se como o principal elemento formulador e implementador da política econômica estadual; em segundo, pelo fato de assumir novas funções e privilegiá-las em relação àquelas mais tradicionais, e devido à escassez relativa de recursos em função das restrições ao incremento da receita para atender às novas despesas, o Estado é obrigado a recriar novos recursos dentro do seu próprio orçamento global. Como conseqüência, as políticas sociais e econômicas do Estado não mais se encontram no mesmo nível de prioridades; agora, mais do que nunca, sua formulação e implementação obedecem, através de um processo de hierarquização, a um critério de prioridades que se define mediante arranjos políticos dos interesses em jogo. Advirta-se, no entanto, que este processo de o estado recriar a sua capacidade de investimento dentro do próprio orçamento sofre sérias restrições, pelo simples fato de os programas de investimento exigirem (em grau maior ou menor, pois dependem das especificidades dos setores a que estão vinculados) continuamente um incremento no volume de recursos, para mantê-los em atividades.

Do lado dos setores considerados econômicos, os gastos governamentais têm crescido numa velocidade maior não só naqueles setores em que o Estado, antes de 1970, tinha uma posição consolidada (tais como agrícola, energético, saneamento, financeiro, industrial), como naqueles nos quais passou a atuar mais recentemente (desenvolvimento regional, turismo e pesquisa).

No setor agrícola, por exemplo, durante a década passada o montante de recursos nele alocados cresceu aproximadamente 12 vezes, passando de Cr\$ 413 milhões em 1970 para Cr\$ 4,9 bilhões em 1979 (ver tabela 4). Ao longo do período, os sucessivos governos alocaram a ele um volume de recursos da ordem de Cr\$ 22,6 bilhões. Atente-se para o fato de que o gasto efetivo neste setor certamente está bem acima dessa cifra, tendo em vista que a desagregação funcional dos gastos se diferencia de uma análise por setor num sentido econômico mais tradicional, embora aparentemente não seja visível. Observe-se que parte não desprezível de recursos alocados ao setor agrícola não está agregada à função agricultura e recursos naturais e sim às funções transportes e comunicações (por meio da Nordeste Linhas Aéreas S.A. — NLA, que liga fundamentalmente os grandes centros produtores agrícolas aos grandes centros

urbanos); saúde e saneamento (por intermédio da Companhia de Engenharia Rural da Bahia — CERB, empresa que presta serviços de engenharia às pequenas comunidades rurais); desenvolvimento regional (por meio da Companhia de Desenvolvimento do Vale do Paraguaçu — CDVP, empresa que procura implementar políticas no sentido de desenvolver uma região caracterizada-mente rural, a do Vale do Paraguaçu); pesquisas científicas e tecnológicas (por meio da Empresa de Pesquisa Agropecuária da Bahia — Epaba, Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Estado da Bahia — Ematerba e Instituto Biológico da Bahia — IBB); e energia (por intermédio da Companhia Baiana de Eletricidade Rural — Cober, cuja finalidade básica é dotar as comunidades agrícolas de energia elétrica).

Do ponto de vista da alocação setorial de recursos, a função energia é a terceira mais importante, absorvendo cerca de Cr\$ 88 bilhões, o que corresponde a 15,84% do total de recursos gastos pelo Estado no período 1970-79. O volume de recursos destinado ao setor poderia ser bem maior, caso o governo estadual continuasse com uma política própria da produção e geração de energia, tal como vinha fazendo no final dos anos 60 e início da década de 70. Observe-se no quadro 1, por exemplo, que em 1969 o estado, por intermédio de sua companhia de eletricidade (a Coelba), produzia cerca de 83,1 bilhões de kwh de energia, correspondentes a 58,13% das suas vendas totais. O ponto máximo dessas autoproduções é alcançado em 1972: 138,7 milhões de kwh, embora isto representasse apenas 26,87% das vendas. Porém, a partir de então, a autoprodução começa a cair até mesmo em termos absolutos (fruto de desencadeamento de um processo de transferências de usinas geradoras para a União), chegando em 1977 a 58,9 milhões de kwh, correspondendo a tão-somente 2,18% do total das vendas.

Quadro 1

Participação da autoprodução nas vendas totais da Coelba — 1968-77

Anos	Autoprodução (A)	Vendas totais (B)	(A/B) %
1969	83.135	143.010	58,13
1971	117.320	385.932	30,39
1972	138.725	516.229	26,87
1977	53.929	2.463.464	2,18

Fonte: Relatório da diretoria da Coelba.

Esta constatação denota, em primeiro lugar, que num primeiro instante a capacidade autônoma de expansão de algumas empresas estatais fica gravemente comprometida em função de um processo de subordinação a que são submetidas as congêneres federais. Com a queda na produção, era de se esperar que os gastos estatais no setor se retraíssem. Entretanto, a razão da expansão das despesas no setor tem sido explicada pelo crescimento da demanda no

setor urbano-industrial, bem como pelo esforço que o governo vem desenvolvendo no sentido de eletrificar o campo baiano.

Ainda que, no período, seja o que absorveu a maior parte dos gastos do estado (20,11%), num total de Cr\$ 111,7 bilhões, o setor transporte e comunicações foi o que apresentou a menor taxa anual de crescimento de suas despesas (1,13%). Ainda com base nos dados da tabela 3, percebe-se que enquanto em 1970 o estado alocava 40,12% de seus recursos neste setor, em 1979 essa participação cai quase à metade: 22,98%.

Estes dados mostram que a dinâmica das despesas na função transportes contrasta com a dinâmica dos recursos alocados nos demais setores da área econômica. Considerando-se a importância dos serviços de transportes no circuito produtivo, é, até certo ponto, estranho o comportamento diferenciado que se verifica das despesas neste programa, em relação aos demais da área econômica.

A explicação, entretanto, para esse comportamento aparentemente contraditório parece residir nos seguintes fatores. Em primeiro lugar, o transporte se caracteriza como um tipo de bem que não pode ser produzido na quantidade exata das necessidades reais de consumo. Além disso, o ganho produzido pela externalidade é muito alto. Atente-se, por exemplo, para o fato de se construir uma estrada que ligue um grande centro produtor de matéria-prima a um centro industrial, que por sua vez é o local de maior consumo. É claro que todas as comunidades que se situam ao longo do trecho serão beneficiadas, mesmo que o objetivo não seja esse ou então que a necessidade desse benefício não seja tão urgente.

O fato de a integração dos mercados se constituir num dos principais fatores do desenvolvimento já indica que a decolagem rumo ao desenvolvimento econômico exigirá *a priori* a implantação de uma ampla infra-estrutura de transportes, que garanta o fluxo permanente de mercadorias ou a integração dos mercados. Isto significa que, na etapa seguinte, a expansão desse setor é desacelerada, o que possibilita ao governo deslocar recursos para outras áreas mais prioritárias: energia, insumos básicos, pesquisa, desenvolvimento regional, saneamento, educação, etc.

A análise dos dados parece refletir essa qualidade. Verifica-se que no período 1970-74 o crescimento dos gastos em transportes é bem mais significativo do que o crescimento verificado no período seguinte (1975-79), o que demonstra também que houve uma queda no total de quilometragem de estradas construídas,<sup>26</sup> conforme mostra o quadro 2.

Em segundo lugar as estradas consideradas principais, em sua grande maioria, são construídas pelo governo federal, ficando o estado com a responsabilidade de construir as estradas secundárias, geralmente de pequena extensão.<sup>27</sup> Este fato implica a redução de custos, tendo em vista a simplicidade técnica, pois quase sempre não é necessário a construção de pontes, viadutos,

<sup>26</sup> A análise enfatiza mais o transporte rodoviário basicamente em função de dois motivos: primeiro porque a formulação e implementação de políticas para o setor ferroviário é de inteira responsabilidade da União; segundo, porque mais de 80% das despesas do Estado no setor transporte são alocados no Derba, cujo objetivo fundamental é a construção e manutenção de rodovias.

<sup>27</sup> A extensão média das rodovias construídas pelo Estado está abaixo de 50 Km.

Quadro 2

Quantidade de quilômetros construídos de estradas rodoviárias

Períodos	Km
1970-74	5.087
1975-79	2.687

Fontes: Relatórios do Departamento de Estrada de Rodagem da Bahia (Derba)

túneis, etc., fatores que são mais comuns nas estradas de grande extensão e que elevam sensivelmente o custo do quilômetro construído.

Em terceiro, duas das três empresas que compõem o setor e fazem o transporte de passageiros — Companhia Sulbaiano (Sulba) e Companhia da Navegação Baiana (CNB) — viveram, durante os anos 70, um profundo processo de decadência, que se refletiu na descapitalização, com a conseqüente redução na capacidade de novos investimentos. A mais dinâmica, a NLA, só entrou em operação efetiva a partir de 1977.

Em quarto, as atividades produtivas (tanto as de base agrícola quanto industrial) estão bastante concentradas espacialmente, o que, sem dúvida, implica a redução das necessidades de expansão mais acelerada de construção de estradas.

Todos estes fatores minimizaram os esforços do governo na expansão da malha rodoviária durante os anos 70 (principalmente na segunda metade), reduzindo, conseqüentemente, a necessidade de alocação de recursos no setor. No entanto, com o novo movimento de expansão da fronteira agrícola (e portanto, havendo uma desconcentração especial das atividades produtivas) que se verifica neste início de década, notadamente em direção do além-São Francisco, é provável que o estado seja induzido a alocar parcelas mais significativas de recursos neste programa, verificando-se um novo ciclo de expansão do setor.

Considerando que nos últimos 15 anos o governo tem no apoio à industrialização o ponto de maior convergência de esforços da política econômica, o pequeno volume de recursos alocados no programa de indústria e comércio (em torno de 4% na década) pode sugerir uma negação ao esforço industrializante do governo. No entanto, observe-se que a política industrial só no aspecto da formulação é que se subordina à Secretaria de Indústria e Comércio, porquanto em termos de execução está vinculada a diversos outros setores. Veja-se, por exemplo, o caso dos distritos industriais, onde as despesas com a construção de estradas estão agregadas no programa de transportes, com a construção de redes de esgoto e água no programa de saneamento, e assim por diante. Apenas as despesas administrativas estão alocadas no programa de indústria e comércio. Devido a estes aspectos é que este programa tem pouca representatividade na estrutura de gastos do estado.

Outro setor onde as despesas têm crescido a taxas significativas é o financeiro, principalmente nos anos finais da década passada. É certo que as despesas deste setor não têm um caráter diretamente produtivo, mas refletem a tentativa do estado de instrumentalizar alguns mecanismos que permitam uma

participação mais efetiva na intermediação do excedente social e com isso aumentar a sua capacidade de autofinanciamento e conquistar maior autonomia financeira, principalmente frente ao governo federal. Na década de 60 o setor financeiro estatal baiano era relativamente fraco, constituído basicamente do Banco Comercial. No início dos anos 70, já passa a incluir também um banco de desenvolvimento, voltado para o financiamento da produção local. Em 1979, o complexo financeiro do estado se estrutura definitivamente, composto do binômio Desenbanco e Grupo Baneb, este formado por empresas que atuam nas áreas de câmbio, seguros, crédito imobiliário, caderneta de poupança, etc.

As demais atividades que estão agregadas na área econômica (desenvolvimento regional, turismo<sup>28</sup> e pesquisa) são programas mais recentes e que, comumente, não fazem parte do mesmo rol de programas (agrícola, energético, transporte, indústria, saneamento) que o estado assume logo na fase inicial do *push* desenvolvimentista. O fato de o estado da Bahia assumir estas funções mais recentes não denota nenhuma especificidade. Pelo contrário, elas são inerentes à natureza do Estado capitalista e às fases do seu desenvolvimento.

No entanto, é necessário dizer-se que o programa regional que o estado da Bahia desenvolve não possui as mesmas características dos programas que visam resolver as problemáticas vividas por regiões tais como o Nordeste brasileiro e o *Mezzogiorno* italiano. Enquanto os programas voltados para essas regiões têm um caráter reparativo, em função da decadência econômica (pois ambas as regiões, no passado, já se constituíram nos mais importantes centros produtivos e comerciais nos respectivos países) e da marginalização social, os programas de desenvolvimento regional estadual procuram exatamente modernizar as regiões agrícolas ainda “virgens” no sentido de introduzir no seu interior as relações capitalistas de produção e integrá-las ao processo mais geral da acumulação no âmbito da economia baiana. Enquanto no Nordeste e no *Mezzogiorno* o processo parece ser de “reincorporação” dessas regiões à dinâmica da acumulação de capital, nas regiões do vale do Paraguaçu e do Oeste, é simplesmente de “incorporação”.

Talvez por serem programas que o governo passa a desenvolver mais recentemente é que, no conjunto, ainda tenham uma participação relativa não muito significativa nas despesas totais do Estado, cerca de 3,5%. Não obstante, foram os setores que tiveram incrementos mais significativos em suas despesas: desenvolvimento regional (168,72%), turismo (37,21%) e pesquisa (72,72%). Ver tabela 6.)

Dos programas considerados sociais, o de saúde e saneamento foi o que apresentou um crescimento médio anual mais expressivo (46,12%), ao qual o estado alocou, no período 1970-79, 17,13% dos recursos totais, percentual este que corresponde a um absoluto da ordem de Cr\$ 95,1 bilhões.

Se desagregarmos os gastos alocados no binômio saúde e saneamento, verificaremos que o aparente caráter social irá se desfazer; pelo menos isto acontece com relação ao programa saúde, cujos gastos representaram apenas ¼ do total alocado no programa e 4,4% do total de todo o Estado. A parcela

<sup>28</sup> Apesar de o turismo ser lazer e, portanto, uma atividade social, os gastos do Estado neste programa têm um sentido maior de subsidiar a atividade empresarial, notadamente as redes de hotéis e as agências de turismo.



Tabela 6

Gastos totais do estado da Bahia por funções — 1970-79 —  
Taxa de crescimento

Funções	Anos									
	71/70	72/71	73/72	74/73	75/74	76/75	77/76	78/77	79/78	70/79*
1. Governo e Adm. geral	(18,83)	44,15	(5,68)	90,49	(12,41)	(27,78)	(20,09)	40,53	3,94	9,86
2. Agricultura e Rec. naturais	(43,55)	215,88	70,20	60,94	4,62	32,55	37,05	42,80	1,29	31,71
3. Energia	48,96	(6,96)	212,09	(21,46)	73,99	(27,26)	(4,45)	153,20	25,87	33,05
4. Transporte e comunicação	(25,12)	10,53	26,41	34,54	(24,76)	(0,41)	(5,87)	72,20	(35,56)	1,13
5. Indústria e comércio	2,31	(4,77)	33,51	69,19	(7,29)	82,81	(38,84)	16,99	46,30	16,34
6. Educação e cultura	14,54	21,03	25,15	4,14	30,34	(0,70)	15,58	28,28	(6,72)	10,29
7. Hab. e Serv. urbanos	(66,51)	(63,82)	196,37	447,60	35,94	51,91	89,77	0,38	7,78	16,42
8. Saúde e saneamento	55,37	553,41	(28,30)	(50,75)	724,77	(27,16)	(4,19)	18,67	24,04	46,12
9. Trab. Prev. assistência social	(17,51)	76,69	81,64	45,07	(76,37)	85,49	10,66	13,59	(2,71)	8,35
10. Def. e Seg. pública	(10,33)	22,46	9,69	4,72	62,89	(7,31)	9,98	25,14	12,85	12,80
11. Desen. regional	—	—	—	—	—	—	65,55	2.192,96	145,64	168,72
12. Turismo	46,46	(60,21)	239,36	41,40	(2,82)	63,29	74,30	198,47	(25,33)	37,21
13. Financeiro	13,55	(23,62)	68,67	34,88	(11,88)	76,81	(20,83)	86,30	32,04	22,00
14. Pesquisa	—	421,92	370,97	112,28	(6,66)	82,61	6,61	234,19	(56,82)	72,72
Totais	(12,58)	41,17	34,14	21,92	23,72	(4,83)	1,28	57,80	4,97	16,61

Fonte: Tabela 4.

\* Taxa de crescimento geométrica.

Obs.: 1. Para os índices ano a ano o cálculo é feito da seguinte forma:  $\frac{1971-1970}{1970} \times 100$ .

2. No cálculo da taxa média do período 1970-79, para evitar distorções, utiliza-se a taxa geométrica, assim calculada:  $G = \sqrt[9]{\frac{79}{70}} - r = g - 1$ .

mais significativa dos recursos do conjunto saúde e saneamento (Cr\$ 70,7 bilhões) foi alocada neste último programa, o que corresponde a 12,73% dos gastos totais do estado. Apesar disso, atente-se para o fato de que nem todo o montante de recursos alocados neste setor pode ser caracterizado como verdadeiramente social. Note-se, por exemplo, que só no setor saneamento o governo possui três empresas. A Embasa é a mais importante e a responsável pelo serviço de água e esgoto de todo o estado. A expansão de suas atividades, e conseqüentemente das despesas, nestes últimos 10 anos, deveu-se a um acelerado processo de urbanização (notadamente da área metropolitana de Salvador) e a um incremento significativo na demanda de água e serviços de saneamento, decorrente da expansão das atividades de base industrial. As outras duas, criadas na segunda metade da década de 70, estão voltadas exclusivamente para o apoio das atividades produtivas: a Companhia de Engenharia Rural da Bahia (CERB) dá apoio infra-estrutural de engenharia ao campo, através de construção de pequenas barragens, açúdes, pontes, poços artesianos, irrigação, etc.; a Companhia Estadual de Tratamento de Efluentes Líquidos (Cetrel) está diretamente imbricada com as atividades industriais, pois seu objetivo básico é prestar serviços de saneamento ao complexo industrial de Camaçari.

As despesas classificadas em trabalho, previdência e assistência também experimentaram uma queda percentual relativa bastante acentuada. Passaram de 7,44%, em 1970, para 3,84%, em 1979. Além disso, foi neste programa que a taxa de crescimento das despesas se comportou de forma mais inexpressiva, 8,35% ao ano. É importante notar que, do montante de recursos alocados em todo o setor, mais de 80% são absorvidos pela Previdência Social, o que corresponde basicamente a transferências diretas de recursos financeiros a indivíduos, como aposentadoria, pensão e outras formas de auxílio (tipo assistência médica). Ademais, atente-se para o fato de que esse tipo de transferência a indivíduos está restrito àquelas pessoas que compõem o estrato do funcionalismo público do estado, pois a política de assistência social do governo do estado ainda é muito tímida, apesar de o grau de necessidade da população ser muito grande.

## 6. O financiamento da expansão dos gastos estaduais

### 6.1 Considerações gerais

Dentro da análise da expansão dos gastos estatais, torna-se interessante saber de que forma o estado vem financiando esta expansão, até porque a forma pela qual a despesa é financiada pode produzir reflexos diferentes não só sobre o nível de atividades dos diferentes setores da economia, como também na distribuição dos resultados sobre os diferentes estratos da população.

Além disso, em se tratando de estados federados, o financiamento das despesas possui algumas especificidades, pelo fato de nem todos os instrumentos serem manipulados indistintamente (principalmente em função de aspectos institucionais) pelos estados-membros e o Estado nacional. Enquanto este tem poderes para emitir circularmente, criar novos impostos, modificar as alíquotas dos tributos existentes, etc., àqueles essa liberdade é totalmente cerceada.

Apenas no caso do imposto sobre circulação de mercadorias (ICM), se houver unanimidade de todos os estados, no Conselho Nacional de Fazenda (Confaz), é que se pode alterar a alíquota ou base de cálculo.

Em tese, o estado pode financiar a expansão de seus gastos de quatro formas gerais: primeiro, criando empresas estatais produtoras de excedentes que podem ser usadas principalmente para cobrir as despesas correntes e financiar a expansão; segundo, emitindo títulos da dívida e/ou tomando empréstimos junto a terceiros por conta de futuras receitas provenientes da base produtiva; terceiro, por meio da elevação da carga tributária, aumentando as alíquotas dos tributos já existentes ou criando novos; quarto, por meio da emissão do meio circulante. Esta é uma alternativa utilizada em casos extremos (calamidade pública, período de guerra, etc.), pois dado o perigo que ela representa (por ser inflacionária e desestabilizadora da atividade econômica) não pode ser praticada em condições normais. Presentemente, destacamo-la como forma de financiamento de despesas governamentais, tendo em vista que sucessivos governos em diferentes épocas têm-se utilizado deste expediente. Ademais, lembramos que não a analisaremos em virtude de o estado da Bahia (assim como os demais) não possuir qualquer poder de emissão de papel-moeda.

Pelo fato de as transferências federais se constituírem num fluxo permanente de recursos para os estados, nós as destacaremos aqui como uma quinta forma possível de financiamento da expansão dos gastos estatais.

## 6.2 O excedente do setor produtivo estatal (SPE)

A possibilidade de o Estado financiar a expansão de suas despesas por meio do excedente produzido pelo seu subsetor empresarial parece não ser muito factível. Segundo O'Connor, isto se deve ao fato de que "o propósito e o efeito das empresas estatais são o de assegurar os lucros privados. Algumas empresas são organizadas para constar, e não conseguem excedente algum. Outras produzem um *surplus*, que é tipicamente usado para manter ou ampliar o capital privado. Outras, ainda, geram um excedente que, em parte, é reaplicado na própria empresa, mas a administração está proibida, de vários modos, de tratar de expandi-las e de infiltrá-las no setor".<sup>29</sup> O autor acrescenta que, nos três casos, a empresa estatal é implantada mediante uma sociedade entre o Estado e o capital monopolista, que é administrada de acordo com o interesse de acelerar a acumulação de capital no setor monopolista. Nesse caso, ela finaliza dizendo que a nacionalização da indústria e o desenvolvimento da empresa estatal ainda não produziram (e isto é característico) excedentes e baixas de preços e tributos, antes resultando em novas dívidas públicas e em crescente dependência fiscal do Estado.

Numa linha menos radical, Sérgio Abranches coloca que uma das questões decorrentes dos debates em torno do papel da empresa estatal nas economias capitalistas refere-se à ambigüidade inerente à sua ação, que "caracteriza um comportamento oscilante entre sua face estatal — que a leva a realizar objetivos políticos e de natureza macroeconômica — e sua face empresarial —

<sup>29</sup> O'Connor, James. op. cit. p. 181.

que privilegia interesses particulares, que se poderia considerar microeconômicos".<sup>30</sup> Para o autor, esta ambigüidade é fonte de importantes contradições entre os interesses mais gerais, vinculados ao papel do Estado em apoio à acumulação de capital na órbita privada, e os interesses particulares das empresas estatais, muitas vezes obrigadas a apresentar resultados avaliados com base em critérios de eficiência e rentabilidade próprios da empresa privada.

Isto significa que, se para alguns autores é totalmente descartável a hipótese de o setor estatal produzir um excedente capaz de ajudar a financiar a expansão das despesas estatais, para outros isto é possível (pois a empresa estatal também defende seus interesses particulares), embora dependa das mediações políticas entre a estatal, com os aparelhos de Estado, e o capital privado; da forma de inserção na economia (grau de monopolização, vinculação a setores mais dinâmicos, por exemplo); do estágio de desenvolvimento da economia (na fase inicial é menos viável a estatal apropriar-se do excedente); da conjuntura econômica (no ciclo da expansão), etc.<sup>31</sup>

Além desses aspectos mais gerais, a análise do caso concreto do setor estatal baiano mostra que este possui características particulares que inviabilizam ainda mais a tentativa de o governo lançar mão do excedente produzido pelas suas empresas para financiar parte de seus gastos. Em primeiro lugar, o setor estatal é relativamente novo e constituído por pequenas e médias empresas. Em segundo, boa parte, em função da própria característica da economia (que apesar do impulso industrializante dos últimos 15 anos ainda tem fortes características de uma economia agrário-exportadora), está mais vinculada a atividades pouco dinâmicas, portanto com reduzidas possibilidades de expansão, mesmo a longo prazo. Aquelas que estão articuladas com os setores mais dinâmicos são empresas geralmente novas, que apresentam uma rentabilidade pequena e cuja expansão está condicionada ao desenvolvimento das forças produtivas no interior da economia, que, por sua vez, depende da intensificação das políticas governamentais. Dessa forma, mesmo admitindo como verdadeira a hipótese abstrata de que parte dos gastos estatais pode ser financiada pelo excedente produzido pelo setor estatal, no caso específico da Bahia fica impossível o governo utilizar-se desse mecanismo, pois, além de as empresas serem de pequeno porte, ainda são novas e vinculadas a setores pouco dinâmicos.

Por estas razões é que o conjunto das empresas, ao contrário de produzir um excedente, acumulou um déficit no período 1970-79 da ordem de Cr\$ 25,5

<sup>30</sup> Abranches, Sérgio Henrique. A empresa pública como agente de políticas do estado: fundamentos teóricos do seu papel, inclusive em face de nossos relacionamentos com o exterior. In: *A Empresa pública no Brasil: uma abordagem multidisciplinar*. Brasília, Ipea/Semor, 1980. (Coletânea de monografias.)

<sup>31</sup> É inquestionável que o setor estatal — logicamente que num setor mais que noutros — apresenta um acelerado processo de acumulação. No entanto, o que é preciso ser investigado e medido são as causas reais que motivam a acumulação. Parece-nos que, enquanto isso não nos for dado a conhecer, permanecerá sempre nebulosa a questão de se as empresas estatais verdadeiramente só atuam em função da acumulação no setor privado — transferindo seu excedente via diversos mecanismos, inclusive preços diferenciados das mercadorias compradas e vendidas e taxas de juros diferenciados dos empréstimos contratados, às instituições financeiras privadas — ou se esse dinamismo decorre das condições favoráveis de mercado (escala de produção, grau de monopolização), forte poder político, etc.

bilhões (ver quadro 3), cujo financiamento vem sendo feito pelo endividamento junto às instituições financeiras (internas e externas), aos fornecedores de mercadorias e pelos próprios trabalhadores, já que muitas delas são devedoras das obrigações trabalhistas — INPS e FGTS, principalmente.

Quadro 3

Resultado operacional do subsetor empresarial  
Estado da Bahia — 1970-79\*

Discriminação	Valor (Cr\$ milhões)
Total da receita	214.647
Total das despesas	240.185
Déficit acumulativo no período	25.537
Total de transf. estaduais	55.711
Total de transf. federais	49.278

Fonte: Balanço das empresas estaduais.

\* Para a elaboração do quadro foram pesquisados os balanços de mais de 40 empresas estaduais.

O déficit em si, porém, ainda não dá a dimensão exata do pouco dinamismo do setor baiano. Verifica-se que o conjunto das empresas praticamente sobrevive às custas de transferências financeiras, realizadas pelos governos estadual e federal. Enquanto os recursos federais financiam aproximadamente 44% do total das despesas no período, os repasses do estado representaram cerca de 23,2%.

### 6.3 O endividamento público

O endividamento do estado constitui uma segunda fonte de recursos que possibilita a expansão das despesas estatais. Segundo O'Connor, o "crescimento do débito estadual normalmente não exacerba a crise fiscal, e nem o fato de o estado tomar empréstimos a alivia. Os débitos estaduais e locais têm sido, em parte, *autoliquidáveis*, no sentido de a formação de capital social ser indiretamente produtiva e contribuir para a acumulação de capital, para a expansão do emprego, da renda e, assim, da base tributária".<sup>32</sup>

Por outro lado, o autor acrescenta que nem o capital social (infra-estrutura de transporte, saneamento, seguro social, etc.), nem as despesas correntes ampliam a capacidade de pagar suas dívidas diretamente, pois a garantia de o Estado poder pagar seus empréstimos está no poder tributário e na capacidade de ampliar a base tributária por meio do crescimento do produto nacional bruto (PNB).

Não obstante, como a nossa análise das despesas do Estado agrega o setor descentralizado (inclusive as empresas estatais), pode-se afirmar que, teórica-

<sup>32</sup> O'Connor, James. op. cit. p. 181.

mente, a dívida do Estado poderia ser autoliquidável, pelo fato de existir o subsetor empresarial, que desenvolve atividades produtivas.

No entanto, conforme verificamos anteriormente, dado o pouco dinamismo do setor estatal baiano, o governo não pode dispor do excedente das suas empresas para amortizar a sua dívida. Nesse caso, a expansão do endividamento está condicionada a uma expansão também da base tributária — via aumento do produto — ou da carga tributária — via elevação dos impostos ou criação de novos. Ainda assim, a possibilidade de elevação de alíquotas dos impostos existentes ou a criação de novos é totalmente descartável para os estados brasileiros, pois nenhum deles, de per si, tem competência constitucional para fazê-lo.

A síntese dessas argumentações é de que, nas condições atuais, o endividamento do Estado está estritamente condicionado à expansão da base tributária que, por sua vez, depende do ritmo de crescimento das despesas que geram a expansão da produção, do emprego, da renda e, em consequência, da base tributária.

Talvez em função dessas limitações é que o governo do estado tenha mostrado um certo controle no ritmo de crescimento do endividamento, pois verifica-se que a taxa anual média de crescimento dos empréstimos contratados (17,32%) é inferior às taxas de crescimento das receitas próprias (18,53%) e, também, da receita total (18,85%). Em termos médios, no período 1970-79, a participação dos empréstimos no total da receita do estado não ultrapassou o índice de 12,4%, sendo que o máximo verificou-se em 1970 (16,15%) e o mínimo em 1977 (5,31%).

Quadro 4

Participação das operações de crédito na receita total do estado da Bahia — 1970-79\*

Anos	(%)
1970	16,51
1971	8,06
1972	7,11
1973	7,15
1974	14,50
1975	9,10
1976	15,05
1977	5,31
1978	15,44
1979	14,69
Média	11,29

Fonte: Balanços da administração centralizada e descentralizada.

\* Para a elaboração do quadro foram pesquisados os balanços de mais de 40 empresas estaduais.

Esta situação praticamente não se modifica se relacionarmos o serviço da dívida com o total de recursos, em que aproximadamente 12% dos recursos estavam comprometidos com a amortização e com os encargos da dívida (ver quadro 5).

Quadro 5

O serviço da dívida em relação ao total de recursos — Bahia — 1970-79\*

Anos	(%)
1970	10,45
1971	9,76
1972	12,89
1973	8,27
1974	21,90
1975	18,17
1976	16,88
1977	10,95
1978	5,97
1979	11,17
Média	12,64

Fonte: Balanços da administração centralizada e descentralizada.

\* Para a elaboração do quadro foram pesquisados os balanços de mais de 40 empresas estaduais.

É interessante observar que, dos Cr\$ 59,8 bilhões gastos com a dívida,<sup>33</sup> cerca de 2/3 (Cr\$ 40,5 bilhões) referiam-se a juros — o que significa que os encargos financeiros da dívida do estado são altíssimos.

Apesar de a receita estadual crescer na década passada a taxas consideradas elevadas, ainda assim constata-se que o endividamento do estado naquele período foi sempre crescente. Observe-se que o saldo acumulado da dívida do Tesouro está sempre crescendo (ver quadro 6). Ademais, a relação dívida

Quadro 6

Dívida consolidada do Tesouro  
Estado da Bahia — 1975-79\*

Anos	Valor (Cr\$ milhões)
1975	19.742
1976	23.191
1977	23.660
1978	27.930
1979	41.468

Fonte: Balanços gerais do estado.

\* Para a elaboração do quadro foram pesquisados os balanços de mais de 40 empresas estaduais.

<sup>33</sup> Devemos lembrar que existem imperfeições na consolidação das amortizações da dívida do estado (principalmente no período 1970-75), em razão de as informações do setor estatal serem pouco consistentes. Por outro lado, acreditamos que este fato não prejudica a nossa análise, visto que a parte mais significativa das amortizações do Tesouro refere-se aos empréstimos contraídos pelo setor descentralizado, notadamente as grandes empresas.

consolidada/receita total, ou simplesmente receita tributária, não é um bom indicador do verdadeiro grau de endividamento do estado. Como é uma dívida amortizável em parcelas anuais, dentro de um período de 5 ou 10 anos, para se obter o grau de endividamento ter-se-ia que projetar o crescimento da receita e também do endividamento nesse período. Não obstante isso, observe-se que o absoluto da dívida é bastante significativo e, nos últimos cinco anos do período analisado, vem tendo um crescimento real positivo. No entanto, mesmo que o prazo de pagamento seja elástico, é preciso ter cuidado com esse crescimento, em razão dos elevados encargos financeiros decorrentes.

#### 6.4 Elevação dos impostos existentes e criação de novos

Quando as despesas crescem em proporções mais significativas que a receita, o Estado pode, além do endividamento, recorrer a novos tributos ou então simplesmente elevar as alíquotas dos impostos existentes. Embora tal análise não faça parte dos objetivos deste trabalho, é interessante alertar para o fato de que existem fatores de ordem social e econômica (agravamento das condições de vida dos estratos mais empobrecidos, descapitalização e desestímulo à produção do setor empresarial, inflação, desemprego, etc.) que limitam e obstruem uma ação mais suave do Estado nesse sentido, principalmente porque a carga tributária já é considerada elevada e os impostos indiretos (venda, produção e consumo) constituem as partes mais importantes das receitas tributárias.

Ainda assim, a possibilidade de elevar os níveis da despesa pela via tributária (isto é, criando impostos ou elevando alíquotas) não se aplica muito bem aos estados federados brasileiros, pois lhes é vedado, através de dispositivos constitucionais, qualquer tentativa nesse sentido.

Dessa forma, já que o setor empresarial estatal é pouco dinâmico e deficitário em seu conjunto e, portanto, mesmo no longo prazo, tem reduzidas possibilidades de produzir um excedente que possa financiar a expansão da despesa e libertar o Tesouro estadual da pressão fiscal, a única maneira de o estado liquidar sua dívida e manter ou acelerar o ritmo de seus investimentos será através do crescimento da base tributária — que, em outras palavras, significa uma expansão da produção. Porém, novamente, o governo se vê numa situação não muito confortável, pois o crescimento do produto interno depende fundamentalmente, também, das políticas e dos gastos estatais.

Os dados disponíveis do produto do estado indicam um crescimento significativo no período 70-75, fruto do processo de industrialização iniciado na segunda metade dos anos 60 e consolidado no final dos anos 70, com a entrada em operação do Pólo Petroquímico de Camaçari e da modernização do campo. Tanto num processo quanto noutro, a participação do estado foi decisiva.

Esse crescimento da renda vem permitindo que o estado amplie suas condições para financiar sua política de investimentos, principalmente quando se observa que a relação receita tributária/produto interno é crescente. O crescimento desse índice não decorreu da introdução de novas rubricas de imposto ou de alterações na alíquota do ICM, mas reflete o crescimento da renda interna e, numa extensão menor, de melhoria dos padrões de administração da arrecadação dos tributos estaduais.



Quadro 7

A receita tributária do estado em % do PIB a.c.f.  
(Preços constantes de 1980)  
(Cr\$ milhões)

Anos	PIB (A)	Receita (B)	(C = B/A)
1970	162.271	10.110	6,23
1971	180.793	12.234	6,76
1972	209.740	13.570	6,46
1973	270.904	20.329	7,50
1974	300.919	23.784	7,90
1975	365.501	27.250	7,45

Fonte: Balanços gerais do estado; e *Produto e formação bruta de capital fixo do Nordeste do Brasil — 1965-79*. Recife, Sudene, 1980.

Mesmo depois da reforma tributária de 1967, quando o estado passou a dispor de uma única rubrica de imposto considerada significativa, o volume de recursos tributários próprios poderia ser mais expressivo, caso o leque das isenções do ICM sobre diversas mercadorias não fosse tão amplo. Além das isenções dos produtos hortifrutigranjeiros, dos fatores agrícolas (como máquinas, equipamentos e implementos), os estados são obrigados a se engajar no apoio à política econômica desenvolvida pela União.

Isto acontece principalmente com a política de equilíbrio do balanço de pagamentos, em que o governo, na tentativa de tornar os produtos brasileiros mais competitivos no mercado internacional, generaliza as isenções, inclusive a do ICM, a todos os produtos industrializados exportados.

Esta evasão de recursos, se não significar o maior debilitamento financeiro do estado (conforme veremos no próximo item), pelo menos reduz sensivelmente a possibilidade de o estado ampliar o leque de sua produção de bens e serviços.

## 6.5 As transferências federais

Em se tratando de estados-membros, as transferências federais constituem a quarta forma possível de financiamento das despesas governamentais.

Nota-se claramente que, à medida que o tempo passa, cai a proporção das transferências federais vinculadas no financiamento dos gastos do estado da Bahia (ver quadro 8).

Certamente, esta queda verificada na posição relativa das transferências federais no financiamento das despesas do Estado conduz à discussão de uma questão largamente debatida no Brasil, notadamente a nível dos governos estaduais e locais.

Diz-se correntemente que a atual sistemática (imposta pela União e favorecida pela centralização do poder econômico e político a partir de 1964) de cobrança e distribuição de recursos é extremamente prejudicial aos estados

Quadro 8

Participação das transferências federais vinculadas no financiamento dos gastos estaduais — 1970-79\*

Anos	(%)
1970	18,26
1971	22,08
1972	20,32
1973	15,66
1974	13,30
1975	11,05
1976	14,55
1977	16,50
1978	11,60
1979	10,98

Fonte: Balanços gerais do estado da Bahia.

\* Para a elaboração do quadro foram pesquisados os balanços de mais de 40 empresas estaduais.

e municípios, pelo fato de essa massa de recursos ser vinculada a programas especiais, primeiro porque a vinculação contraria os interesses desses níveis de governo, privando-os de investir em programas que reflitam as preferências das comunidades locais; segundo porque a vinculação tem aumentado significativamente os gastos em custeio, cuja consequência natural é a redução das margens de poupança dos estados e a inviabilização da implantação de uma política de investimentos mais autônoma.

Quanto ao primeiro ponto, a conclusão é verdadeira, mas parte de uma premissa falsa. Concordamos que a vinculação de recursos<sup>34</sup> simplesmente nega as diferenças culturais, sociais e econômicas que se verificam no conjunto da formação brasileira. Em outras palavras, ela é a negação das especificidades e dos graus diferenciados de necessidades regionais, estaduais e municipais e, ao mesmo tempo, parece ser a exaltação ideológica do caráter homogêneo da sociedade brasileira. Por outro lado, o erro da premissa está em atribuir a diversificação das funções dos estados — que noutras palavras significa a mudança nos padrões produtivos — ao fato de haver uma vinculação de recursos financeiros a programas específicos. "... a diversificação não foi produto de uma iniciativa própria dos estados, mas sim reflexo da progressiva centralização das decisões de investimentos governamentais. As novas funções surgiram como uma necessidade de ajustamento das atividades estaduais à nova realidade. (...) Uma consequência natural desse processo foi

<sup>34</sup> Através do Decreto-lei n.º 1.805, de 1.º de outubro de 1980, o governo federal desvinculou as transferências das categorias econômicas. Isto significa que a partir de 1981 os estados e municípios já podem dispor livremente dos recursos transferidos, aplicando-os em custeio e/ou investimento, de acordo com as suas necessidades mais emergentes. No entanto, a vinculação a categorias econômicas é apenas um aspecto (já superado) do processo, pois tão danosos aos interesses regionais e locais quanto a vinculação a categorias econômicas são as vinculações a funções e programas — que por sinal foram revalidadas no referido decreto.

a redução ao nível estadual de uma estrutura administrativa similar à que se ia desenvolvendo no plano federal. . .<sup>35</sup>

No primeira parte deste trabalho analisamos as modificações históricas nos padrões produtivos do Estado capitalista, onde verificamos que é um processo que se generaliza para todas as sociedades cujo modo de produção predominante seja o capitalismo.

Dessa forma, a mudança nos padrões produtivos ou diversificação de funções do Estado capitalista não se constitui numa singularidade brasileira; por isso, o mesmo processo que se verifica nos estados não deriva da condição de subordinação às políticas federais, mas sim constitui uma característica básica do Estado capitalista de apoio à acumulação de capital, cujo grau maior ou menor de diversificação do produto estatal depende, de forma particular, do grau de desenvolvimento da economia.

Quanto à redução da margem de poupança em função da vinculação, acredita-se que para aqueles estados e municípios mais pobres, nos quais geralmente as transferências representam a parte mais significativa do total de recursos, a obrigatoriedade de que parte seja aplicada em investimento tende a produzir reflexos negativos sobre as finanças desses níveis de governo, isto porque estes investimentos vão exigir, nos anos subsequentes, somas de recursos cada vez maiores para custeio das atividades.

No entanto, questiona-se a generalização dessa hipótese, até certo ponto apressada, a todos os estados. Acredita-se que quanto maior o Estado, mais inconsistentes vão-se tornando estes argumentos. O caso particular da Bahia parece ser bastante significativo para dar consistência ao nosso ponto de vista. Em primeiro lugar, observa-se (ver quadro 8) que a dependência do estado em relação aos recursos vinculados ao financiamento de suas despesas não é tão expressiva a ponto de comprometer a autonomia do governo na formulação de políticas. Além disso, verifica-se que o peso destes recursos no financiamento dos gastos estaduais caiu em quase 50% no período, passando de 18,62%, em 1970, para 10,98%, em 1979.

Não obstante, parece claro, também, que o suposto papel que as transferências vinculadas exercem no processo de castração da capacidade de investimento dos estados tem seu efeito minimizado mais ainda quando analisamos os aspectos legais da vinculação real destes recursos a programas de investimentos. Observa-se, por exemplo, no quadro 9, que, do total de recursos vinculados recebidos pelo estado, durante os anos 70, aproximadamente 50% se constituíram em recursos livres do Tesouro, isto sem levar em consideração que parte significativa desses recursos, administrada pelas autarquias e fundações, foi destinada à manutenção de atividades operacionais. Por outro lado, acrescenta-se que uma outra parcela (não inferior a 10%) dos recursos ditos vinculados é administrada por empresas estatais produtoras de bens e serviços que (teoricamente) garantem o retorno de seus investimentos.

Com efeito, fica configurado que a dependência dos estados (pelo menos para os de médio e grande portes, como Bahia, Minas Gerais, Rio de Ja-

<sup>35</sup> Rezende, Fernando. *Centralização, eficiência e representatividade nas decisões de investimento público: problemas atuais e proposições alternativas*. Rio de Janeiro, Ipea, s.d. mimeogr.

Quadro 9

Vinculação efetiva, por órgãos de governo, das transferências recebidas pelo estado da Bahia no período 1970-79

Órgãos	Vinculação (%)
Tesouro	49,38
Sec. M. e Energia Elétrica	12,15
SIC/CIA	1,34
Secretaria de Educação	4,42
Derba	26,38
Seplantec/Conder	6,33
Total	100,00

Fonte: Questionário aplicado.

neiro, São Paulo, etc.) em relação às transferências federais (e todas as supostas mazelas que delas derivam, como o aumento mais que proporcional das despesas de custeio e a conseqüente redução da capacidade própria de investimentos) constitui apenas um aspecto menor da dependência em relação à União, bem como da situação caótica das finanças estaduais, pois que o ponto central e, portanto, mais importante dessa dependência se cristaliza na centralização do poder político, que se aprofundou em 1964 e se consolidou em 1968. A partir de então as relações União/estados passaram a se processar numa direção verticalizada e mediatizada por uma constelação de dispositivos (regulamentos, concessões, etc.) e por uma rede de aparelhos (agora ampliada, por exemplo as empresas e departamentos) que, inclusive por força de um grande poder de financiamento, mapeiam os espaços de atuação dos organismos estaduais.

Por outro lado, fica difícil acreditar no argumento de que a situação caótica das finanças estaduais seja devida aos efeitos negativos produzidos pelas diversas formas de subordinação impostas pelo governo federal, porque a centralização tende a refletir-se mais diretamente sobre o grau de autonomia, que necessariamente não constitui fator específico de crescimento dos gastos. Além disso, se se vive numa sociedade em processo de desenvolvimento, natural é que a centralização seja um instrumento para a reciclagem de recursos cujos investimentos irão realizar-se nas regiões mais dinâmicas. Nesse caso, o ritmo de expansão dos gastos nas regiões menos dinâmicas seria obstado pela centralização. Se a centralização é causa da expansão dos gastos, o seu efeito — no caso a própria expansão — seria causa do desaparecimento da centralização e do surgimento de um maior grau de autonomia, porque o crescimento acelerado dos gastos — que invariavelmente é acompanhado por um processo de descentralização administrativa, principalmente através das empresas estatais — tende a imprimir uma dinâmica própria aos organismos estaduais que irá permitir uma rivalização com as congêneres federais.

Na verdade, a crise financeira estrutural/cíclica dos estados tem raízes mais profundas na própria expansão do capital, pois é este que verdadeiramente controla os aparelhos dos Estados (conseqüentemente os recursos) e os coloca a seu serviço. A partir desta constatação, conclui-se que um maior volume de recursos garante apenas o aumento do produto público, mas não necessariamente o equilíbrio financeiro dos Estados.

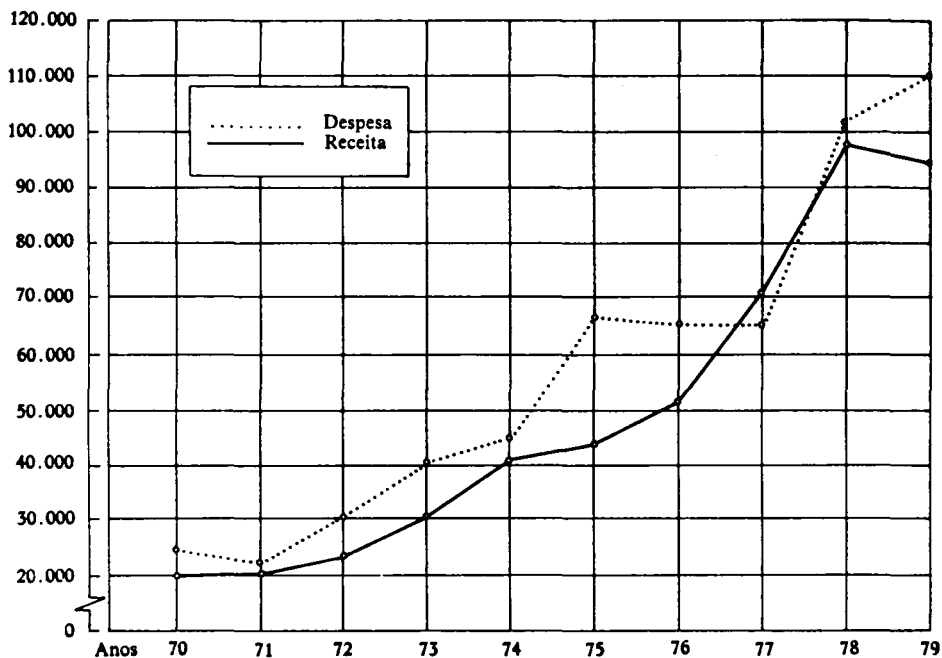
Em síntese, fica claro que: em função do caráter deficitário do conjunto das empresas estatais, das limitações de ordem constitucional do governo estadual em criar novos impostos ou elevar as alíquotas dos existentes e da natureza do Estado capitalista em expandir seus gastos no sentido de elevar a produtividade ou reduzir os custos de reprodução do capital, a situação financeira do Estado da Bahia não poderia comportar-se de forma diferente daquela de acumular déficits ano após ano.

Durante a década passada, à exceção dos anos de 1977 e 1978, percebe-se um descompasso permanente entre a receita e a despesa, onde esta última apresenta uma tendência de crescer a um ritmo mais acelerado do que a primeira — conforme a figura 1. No entanto, é importante notar que (dadas

Figura 1

Evolução da despesa e da receita do estado da Bahia  
1970-79

Cr\$ milhões  
(A preços de 1980)



as limitações do estado em conseguir recursos na proporção do crescimento da despesa) o governo é obrigado a desacelerar o ritmo de seus investimentos, visando, fundamentalmente, evitar uma crise financeira mais profunda — o que em outras palavras significa a bancarrota, a insolvência.

Ainda com base na mesma figura, é visível que no subperíodo 1971-75 a despesa está sempre crescendo em proporções mais significativas que a receita. No subperíodo seguinte (1975-78) buscava-se um equilíbrio (o que é conseguido em 1977 e 1978), muitas vezes às custas de um crescimento zero da despesa, como se verifica nos anos de 1975, 1976 e 1977, ou então de um aprofundamento do processo de endividamento.

Finalmente, a tabela 7 nos dá uma visão mais desagregada da forma pela qual o estado vem financiando seus gastos. Em termos médios, constata-se que no decênio passado os recursos próprios (basicamente constituídos da receita tributária) financiaram aproximadamente 53% dos gastos totais, 24% através do endividamento (junto a instituições financeiras e fornecedores) e 23% por meio de recursos federais.

Apesar de uma mudança lenta, é notório que os recursos tributários vêm aumentando sua participação no financiamento das despesas do estado. Em sentido contrário vem-se comportando o endividamento; se em 1970 o governo financiava 34% dos seus gastos, através do endividamento, em 1979 esta proporção cai para 22%. Isto se deve basicamente às limitações (já conhecidas anteriormente) que o governo sofre em incrementar a receita ao nível das necessidades dos gastos; por isso impõe-se que se desacelere o ritmo dos investimentos, no sentido de que se recrie dentro do próprio orçamento os recursos necessários ao pagamento da dívida.

Esta redução da dívida parece, no entanto, ser apenas cíclica, pois as novas pressões de grupos e de classes, no sentido de o governo acelerar o ritmo da produção de bens e serviços públicos, induzem a uma nova elevação do volume da dívida.

As transferências da União constituem a terceira fonte dos recursos que financiam as despesas do governo estadual. Além dos recursos vinculados, estão incluídos no total os repasses feitos a fundo perdido e por meio de convênios firmados, notadamente com os organismos descentralizados. Por esse motivo, os recursos da União tendem a ser mais expressivos no financiamento da despesa estadual. Note-se que estes recursos se distinguem dos vinculados, pelo fato de se caracterizarem mais pela complementaridade aos projetos federais no estado (cuja execução está a cargo dos organismos estaduais) e pela eventualidade dos fluxos de repasses.

Ademais, mesmo agregando estes recursos às transferências vinculadas às ditas eventuais, a relação recursos da União/despesas do estado continua decrescente (pelo menos no subperíodo 1970-76), o que, a nosso ver, continua ainda não configurando uma situação de dependência muito forte. Apenas nos anos subseqüentes é que se verifica um incremento bastante significativo da participação dos recursos desta fonte no financiamento dos gastos do estado.

A razão básica desse crescimento se deve ao fato de que a partir de 1976/77 o governo federal passa a implementar grandes projetos na região — tais como o Programa de Integração e Ação Social (PIAS) Pólo Nordeste, Programa de Redistribuição de Terras e de Estímulo à Agropecuária no Norte

Tabela 7

Estrutura da receita e o financiamento dos gastos do estado  
segundo as origens dos recursos — 1970-79\*

Anos	Receitas em valores absolutos			Despesa total (D=A+B±C)	Financiamento da despesa segundo a origem do recurso (%)		
	Recursos próprios (A)	Recursos da União (B)	Endividamento (C)		Recursos próprios (E = A/D)	Recursos da União (F = B/D)	Endividamento (G = C/D)
1970	11.541	5.205	8.668	25.414	45,41	20,48	34,11
1971	13.143	5.566	3.513	22.222	59,14	25,05	15,81
1972	14.709	7.024	9.638	31.371	46,89	22,39	30,72
1973	21.556	6.999	13.525	42.080	51,23	16,63	32,14
1974	26.168	7.314	17.823	51.305	51,00	14,26	34,74
1975	31.115	8.017	24.343	63.475	49,02	12,63	38,35
1976	33.621	10.477	16.313	60.411	55,65	17,34	27,00
1977	40.241	27.147	(6.203) <sup>1</sup>	61.185	65,77	44,37	(10,14) <sup>2</sup>
1978	48.213	34.458	13.879	96.550	49,94	35,69	14,37
1979	52.479	26.319	22.555	101.353	51,78	25,97	22,25
Total	292.786	138.526	124.054	555.366	52,58	23,48	23,93

Fonte: Balanços gerais do estado e dos organismos descentralizados.

\* Valores constantes de 1980.

<sup>1</sup> O número entre parênteses indica um superávit do estado no ano de 1977. Nesse caso, a despesa total vai ser igual a  $A + B - C$ .

<sup>2</sup> A relação endividamento/despesa total é negativa devido ao superávit financeiro no ano de 1977.

e Nordeste (Proterra) e Programa de Integração Nacional (PIN) — cuja execução se faz por intermédio de entidades estaduais, cabendo aos organismos federais o gerenciamento e o aporte de parte de recursos financeiros necessários.

#### 7. A manifestação do processo de divisão institucional do trabalho no setor público da Bahia

O intervencionismo do setor público da Bahia no domínio econômico (mudança nos padrões produtivos) e a conseqüente expansão e diversificação de suas despesas resultaram no crescimento acelerado dos organismos descentralizados. A conseqüência desse fato foi a emergência de um novo fenômeno que se identifica como sendo a manifestação de uma divisão do trabalho entre os diversos aparelhos de Estado. A manifestação do processo de divisão institucional do trabalho no setor público baiano constitui, assim, o ponto central desta quarta parte do estudo.

Porém, antes de analisarmos o caso específico da Bahia, cabe verificarmos algumas manifestações do processo de divisão do trabalho ao nível da União e de outros estados.

Com relação à União, alguns indicadores mostram que a especialização de funções ou a divisão do trabalho ao nível da administração federal vem-se desenvolvendo de forma bastante acentuada, principalmente nos últimos 20 anos. Os dados do quadro 10 mostram como tem evoluído o processo de criação de empresas estatais federais no Brasil. Veja-se que de 1808 a 1954 foram criadas apenas 14 empresas. Mesmo assim, 12 delas tiveram sua criação no subperíodo 1937-45 — o que demonstra que antes de 1937 tanto a relação do Estado com a economia como a divisão do trabalho dentro do setor público eram fracas. Enquanto isso, no período 1946-63 nota-se que esse processo é acelerado, e o ponto mais significativo é alcançado no período 1970-75, no qual 89 empresas são criadas. Esta expansão recente do subsector empresarial do Estado revela, em primeiro lugar, a ampliação das funções do Estado no

Quadro 10

Período de criação das empresas estatais federais existentes em 1975

Período	Quantidades
1808-1945	14
1946-1963	24
1964-1969	46
1970-1975	89
Subtotal	173
Dados não-disponíveis	44
Total	217

Fonte: Araújo, Braz J. Intervenção econômica do Estado e democracia. In: Martins, Carlos E. org. *Estado e capitalismo no Brasil*. São Paulo, Hucitec/Ceprab, 1977.



contexto econômico<sup>36</sup> e a especialização crescente das funções entre os diversos aparelhos do Estado; em segundo, que há necessidade de uma profunda relação do Estado com o desenvolvimento do capitalismo na época atual e que o ritmo histórico da criação das empresas estatais, no Brasil, parece coincidir com o ritmo histórico das diferentes etapas de desenvolvimento da economia brasileira.<sup>37</sup>

Outros fortes indícios de divisão institucional do trabalho no âmbito do governo federal são os indicadores de despesa, tanto em termos da participação dos gastos dos subsetores (governo central, autarquias/fundações e empresas estatais), em relação ao PIB, quanto da posição relativa de cada um em relação ao total de gastos de todo o setor público. Percebe-se que as despesas dos diferentes níveis do governo crescem em relação ao PIB, mas são exatamente os subsetores descentralizados, formados pelas autarquias/fundações e empresas estatais, que experimentaram um crescimento mais expressivo no período de 1947-80, principalmente as despesas das empresas estatais (veja quadro 11). De outro lado, verifica-se que o conjunto do subsetor descentralizado que em 1965 representava cerca de 9,85% do total dos gastos do setor público, passa, em 1980, a representar cerca de 68%. Estes dados evidenciam que o grau de especialização de função ao nível da União já é bastante elevado, e tudo leva a crer que este processo ainda não se esgotou, principalmente se se leva em consideração que as mudanças estruturais mais significativas começaram a acontecer nos últimos 12 anos; portanto, parece ser um processo que ainda está em sua fase de gestação.

Quadro 11

Despesas do governo federal em relação ao PIB, por setores administrativos (%)

Ano	Setor	Governo central	Autarquias	Empresas estatais
1947		7,3	2,0	0,7
1957		7,6	4,2	1,8
1965		7,7	5,7	3,3
1968		6,4	7,6	(...)
1980		14,0	9,0	20,0

Fonte: IBRE/FGV. Centro de Estudos Fiscais e Centro das Contas Nacionais. Apud Rezende, Fernando A. As funções de governo e a expansão do setor público brasileiro. In: *Política fiscal e programação dos gastos do Governo*. Rio de Janeiro, Ipea/Inpes, 1976; e Empresas estatais e o controle da Secretaria de Controle de Empresas Estatais (SEST). Brasília, 1981.

<sup>36</sup> Em 1974 a participação percentual das empresas estatais, medida em termos de imobilizado líquido, era mais de 50% nos seguintes ramos: mineração, siderurgia, petróleo, construção civil e engenharia, energia elétrica, gás, água e esgotos, serviços de utilização pública, armazenagem, transporte ferroviário e comunicação.

<sup>37</sup> Araújo, Braz J. Intervenção econômica do Estado e democracia. In: Martins, Carlos, E., org. *Estado e capitalismo no Brasil*. São Paulo, Hucitec/Ceprab, 1977. p. 238.

Ao nível das administrações públicas estaduais os estudos são ainda escassos sobre o assunto. Mesmo assim algumas constatações constituem-se em importantes indicadores para testar a nossa hipótese de trabalho. É o que ocorre, por exemplo, com o estudo de Luciano Coutinho sobre a administração descentralizada de São Paulo.<sup>38</sup> Constata o autor que o processo de descentralização administrativa avançou muito mais em São Paulo do que em qualquer outro estado. Antes de chegar a esta constatação, usando como indicador o número de organismos existentes no estado, o autor parte do volume de inversões realizadas pela administração descentralizada. Verifica-se, por exemplo, que, no ano de 1976, 94% das inversões foram realizadas pelo setor descentralizado, onde predomina o subsetor empresarial estatal que participou naquele ano com 69% das inversões globais.<sup>39</sup>

Ainda utilizando os dados de 1976 e fazendo uma comparação entre os estados de São Paulo e Bahia, observa-se que São Paulo investiu um absoluto seis vezes maior que a Bahia, se bem que a administração direta nesta última tenha efetuado um montante de inversões superior ao da administração direta paulista. Este fato, sem dúvida, demonstra que, embora tanto em número de organismos descentralizados quanto em setores em que atuam as diferenças entre os estados da Bahia e São Paulo sejam mínimas, a divisão do trabalho (ou especialização de funções) entre os diversos aparelhos do Estado está fortemente relacionada com as etapas de desenvolvimento econômico.

Desse modo, embora a economia baiana se encontre num estágio menos desenvolvido que o conjunto da economia nacional ou da economia paulista em particular, pode-se considerar que o processo de desenvolvimento econômico nelas é bastante semelhante, daí a estrutura administrativa estadual não apresentar padrões organizativos distintos daqueles verificados tanto a nível federal quanto a nível dos estados mais desenvolvidos, ainda que possam encontrar-se em graus distintos de especialização de funções, principalmente se se tomar como base o volume de recursos manipulados pela administração central e descentralizada.

Não obstante, as mudanças estruturais verificadas na economia baiana a partir dos anos 60 refletem uma alteração na concepção do estado em relação à política econômica, como forma de romper o ciclo de subdesenvolvimento característico da economia estadual. Esta alteração na concepção da política de desenvolvimento econômico vai provocar um amplo processo de modernização e ampliação dos aparelhos do Estado nestes últimos 20 anos.

Note-se que, praticamente em todas as áreas de atuação do setor público estadual, ampliou-se o número de organismos descentralizados: de 38, em 1966, para 61, em 1977.

Do conjunto dos organismos descentralizados (autarquias, fundações e empresas) o subsetor empresarial é o que mais se expande no período; em 1966, o estado exercia o controle de 17 empresas; já em 1977 esse número sobe para 29.

<sup>38</sup> Coutinho, Luciano G. Evolução da administração descentralizada em São Paulo: questões relevantes para as políticas públicas. *Revista de Administração de Empresas*, Rio de Janeiro, 19(2), abr./jun. 1979.

<sup>39</sup> Embora os estágios de desenvolvimento sejam distintos, não há diferenças significativas entre o número de organismos descentralizados existentes em São Paulo e na Bahia, como também em relação nos setores em que ambos atuam.

Quadro 12

Expansão dos organismos descentralizados por área de atuação em 1966 e 1977

Área de atuação	Organismos descentralizados		
	(A)	(B)	(C)
	1966	1977	(B — A)
Agricultura	6	9	3
Desenvolvimento regional	1	2	1
Saúde e saneamento	5	4	- 1
Habitação e urbanismo	2	4	2
Indústria, comércio e serviços	6	9	3
Administração e planejamento	5	7	2
Educação e cultura	3	11	8
Assistência e previdência	3	4	1
Trabalho	1	1	0
Energia e recursos minerais	2	4	2
Transportes	3	5	2
Comunicações	1	1	0
Totais	38	61	23

Fonte: Seplante/Aspo — CMA; extraído de *Economia baiana — Subsídio para um plano de Governo*. Salvador, Centro de Planejamento da Bahia (Ceplab), 1978. t. 1: Diagnóstico institucional.

Esses dados revelam que existe uma tendência cada vez mais acentuada — e que está associada ao próprio processo de modernização das estruturas produtivas da economia estadual — de a produção pública, principalmente nos setores infra-estruturais, ser organizada pelo setor descentralizado, notadamente pelas empresas estatais. De outro modo, o setor centralizado especializa-se na produção de bens e serviços tradicionais (justiça, segurança, administração geral e financeira, etc.). Alguns indicadores mostram a materialização desse processo de forma bastante clara. É o caso, por exemplo, das transferências dentro da estrutura de gastos da administração central, que mantêm um comportamento crescente em relação aos gastos globais do estado.

Veja-se que, em 1970, as transferências que representavam aproximadamente 34% do total de gastos da administração centralizada, passaram, em 1979, a representar algo em torno de 54%. Se, por um lado, esse crescimento revela a tendência crescente do processo de divisão do trabalho no setor público, por outro pode estar caracterizando uma crescente dependência financeira dos organismos descentralizados, em geral, ou do subsetor empresarial, em particular, em relação ao Tesouro estadual. Isto em razão da incapacidade de essas entidades gerarem um excedente suficiente, ao menos, para atender aos seus gastos correntes.

Quadro 13

Transferências (correntes e de capital) em relação ao total de gastos da administração centralizada — 1970-79\*

Anos	(%)
1970	34,39
1971	40,46
1972	39,80
1973	40,41
1974	42,01
1975	35,30
1976	38,45
1977	43,94
1978	42,03
1979	49,49

Fonte: Balanços gerais do estado.

\* Computou-se no total das transferências de capital as amortizações efetuadas pelo Tesouro (em razão da impossibilidade de desagregação do total) a parte de recursos provenientes de operações de crédito que foi transferida para órgãos e entidades da administração descentralizada. Porém, sabe-se que a parcela mais significativa dos empréstimos contraídos pelo Tesouro é transferida às empresas — Embasa, Coelba, Cober, CNB, Urbis, Amesa, etc.

Isso é bem normal que aconteça com o setor descentralizado da Bahia, em razão de suas próprias características — geralmente constituído por empresas de pequeno e médio portes e, na sua grande maioria, articulado com o setor primário da economia. Desse modo, só a expansão e/ou a diversificação poderiam possibilitar uma redução do grau de dependência financeira do subsetor empresarial em relação ao governo central.

O acelerado processo de divisão do trabalho dentro do setor público baiano se configura, mais precisamente, a partir da análise do comportamento das estruturas de gastos dos diferentes níveis de governo (governo central, autarquias/fundações e empresas estatais). É visível a tendência declinante, em termos relativos, dos gastos do governo central (61,31%, em 1970, para 37,31%, em 1979) e do bloco autarquias/fundações (26,07%, em 1970, para 9,96%, em 1979) em relação ao total do Estado. Nota-se que o governo central, cada vez mais, abstrai de si as funções de investimentos que vinha exercendo nos setores de infra-estrutura e passa a se fixar exclusivamente na produção de bens e serviços que historicamente se configuram como sendo suas funções (administração geral, justiça e segurança, etc.). De igual modo se comportam as despesas do subsetor autarquias/fundações, principalmente devido a fatores legais-institucionais que lhes impedem maior dinamismo e criam dificuldades para uma adaptação às novas exigências de mercado. Além disso, estes organismos são fortemente condicionados pela herança de uma estrutura arcaica,

com quadros de pessoal antigo e acima das necessidades reais.<sup>40</sup> Estes fatores os tornam não muito flexíveis para uma adaptação incontinenti a novos tempos. O reflexo imediato disso é a redução da produtividade estatal neste subsector, que passa a se constituir num sorvedouro perigoso de recursos financeiros do estado. Deriva daí uma tendência do Estado para buscar novos instrumentos (no caso as empresas estatais) como forma de melhorar os padrões produtivos e aliviar o Tesouro de pressões por recursos financeiros que possam levá-lo a uma crise fiscal mais profunda.

Dessa forma, em contraposição às tendências do governo central de eximir-se de fazer diretamente gastos em infra-estrutura econômica e da incapacidade do subsector autarquias/fundações de se adaptar às novas exigências de mercado — em razão do envelhecimento de suas estruturas organizativas — é que se dá a expansão das empresas estatais.

Esta expansão é significativa não apenas em número de entidades criadas, mas, sobretudo, pelo que as empresas estatais passam a representar em termos de volume de gastos. Por exemplo, os gastos do governo central, que em 1970 representavam cerca de 61% do total de todo o setor público, caem para pouco mais de 37% em 1979. Em contrapartida, as despesas das estatais, em igual período, passam de 26% para aproximadamente 53%.

Quadro 14

Evolução da participação do governo central, das autarquias/fundações e das empresas estatais no total de gastos do estado da Bahia — 1970-79 (%)

Anos	Níveis	Governo central (A)	Autarquias fundações (B)	Empresas estatais (C)	Total do setor público (D=A+B+C)
1970		61,32	26,07	12,61	100,00
1971		57,08	23,56	19,37	100,00
1972		52,40	19,45	28,15	100,00
1973		44,60	25,15	30,25	100,00
1974		51,78	30,31	17,91	100,00
1975		46,85	11,36	41,79	100,00
1976		42,40	15,15	42,45	100,00
1977		45,92	17,06	37,02	100,00
1978		39,09	20,53	40,38	100,00
1979		37,31	9,96	52,73	100,00

Fonte: Balanços gerais do estado e das entidades descentralizadas.

<sup>40</sup> É interessante observar que a crítica à política de empreguismo do Estado não pode ser radicalizada sem antes observar o movimento do capitalismo e a reprodução de uma população excedente em função desse movimento. Atente-se para o fato de que o avanço do capitalismo provoca o surgimento do setor monopolista que, regra geral, tende a gerar uma capacidade da população excedente (ou o desemprego tecnológico). Com efeito, as pessoas que estão empregadas no setor monopolista, que se tornam supérfluas (em razão do progresso técnico), constituem a população excedente relativa. Aquelas que buscam empregos pela primeira vez, e não são absorvidas, vão caracterizar a população excedente absoluta. Tanto o crescimento do excedente relativo quanto o do absoluto vão gerar o "exército de reserva de desempregados". O'Connor, James. op. cit. Como o setor compe-

Não obstante isso, o grau de importância das empresas estatais (não só em termos de gastos mas também pela maior capacidade implementadora de políticas) parece não estar sendo percebido pelo governo central, pois — à exceção das empresas que atuam nos setores financeiros, energético e de saneamento — grande parte das entidades vive num profundo estado letárgico. Poder-se-ia mesmo dizer que vivem “vegetativamente” dentro dos aparelhos do Estado. Na verdade, a maioria das empresas parece ganhar evidência no âmbito do poder central apenas em dois momentos: primeiro, quando se nomeia ou destitui os quadros da diretoria executiva, cujo ato possui um componente político importantíssimo; segundo, quando estas empresas — em razão de mau funcionamento — estão em situação de inadimplência e o governo socorre-as, resgatando as dívidas contraídas junto a terceiros. Por outro lado, os dirigentes não estão muito sensibilizados para buscar um maior imbricamento das atividades das empresas com os programas do governo central. É lógico que, antes disso significar, para o estancamento gerencial, a tentativa de maior autonomia da empresa no sentido de dinamizar a sua expansão fora do controle dos aparelhos estatais, o afastamento tem como objetivo colocá-la exatamente no anonimato, porque o estreitamento das relações das atividades com os planos de governo pode implicar mudanças freqüentes e significativas nos padrões gerenciais, no sentido de atender o dinamismo dos respectivos mercados. Dada a fragilidade (em termos operativos) do estamento gerencial, as mudanças ocorridas na dinâmica da empresa podem significar também mudanças no quadro diretivo. A antevisão desse fato motiva uma certa cautela por parte do estamento gerencial, pois a sua efetivação pode significar a perda de privilégios de alguns de seus elementos, notadamente os privilégios de base política (dadas as maiores flexibilidades) e os de base financeira, já que os salários do estamento gerencial das estatais baianas são bastante competitivos em termos regionais.

Em conclusão, a verificação do processo de descentralização das atividades governamentais ou da divisão do trabalho no setor público estadual evidencia a importância crescente que vem assumindo o subsetor empresarial estatal, não só enquanto instrumentos implementadores de políticas governamentais, mas, também, no plano dos gastos. Deriva desta constatação o fato de que a política econômica social do governo poderá perder eficácia no instante em que não se estabelecer um estreitamento das relações entre o Órgão Central de Planejamento (OCP), responsável pela formulação de políticas governamentais, e o subsetor empresarial, que se define como o instrumento de maior capacidade para a execução dessas políticas.

Por último, dentro do movimento descentralizante, destaque-se ainda que as recentes medidas tomadas pelo governo estadual, em que se verifica um violento processo de fusão, extinção e autarquização, podem sugerir uma obstrução ao processo de divisão do trabalho que se verifica no setor público

tivo é incapaz de absorver todo o contingente de desempregados, o Estado é obrigado (para evitar as crises sociais) a expandir os programas existentes ou então criar novos para absorver a massa de desempregados. Deve-se considerar, ainda, que atualmente já se observa os profissionais liberais e técnicos também fazendo parte da massa de desempregados. Sem embargo, é o avanço do capitalismo e conseqüente crescimento do setor monopolista que devem ser tomados como pano de fundo para a avaliação da política de empreguismo do governo e os reflexos negativos que ela produz nas estruturas dos organismos e na qualidade dos padrões produtivos do setor estatal.

estadual. Não obstante, acredita-se que o impacto dessas medidas sobre o processo de especialização de funções será pequeno, em razão de o segmento empresarial ser pouco atingido.

Ademais, independentemente destes rearranjos institucionais, os sintomas das crescentes dificuldades que o capital encontra em valorizar-se colocam a intervenção estatal na esfera da produção como imperativo da acumulação capitalista. Hoje, muito mais que antes, este fato é observado tanto nas formações “atrasadas” — nas quais o Estado muitas vezes assume uma posição de “vanguarda” no processo de acumulação — quanto nas formações sociais mais desenvolvidas — nas quais a necessidade de intervenção na esfera da produção (com a finalidade de controlar o ciclo econômico e estimular o desenvolvimento industrial) torna-se imperativa como forma de contrabalançar a tendência declinante da taxa de acumulação.<sup>41</sup>

### *Summary*

The author scrutinizes the governmental expenditures of the state of Bahia, focusing his attention on the state's fiscal policy, in an attempt to discover the basic principles guiding and determining the volume and the allocation of the state's financial resources. In his view, the basic principles prevailing in the allocative process of public resources may be subject to qualitative and quantitative changes in the relationships between state and economy. On the other hand, he believes that both alterations in the nature of the product and a diversified and comprehensive expansion of public expenditures may lead to a new organizational state structure, which, in its turn, corresponds to an institutional division of work within the state's framework.

In order to achieve a better exposition of his views, the author has divided the study into three major parts, discussing in the first theoretical aspects of the state/economy relationships, and the influence of such relationships upon the state productive and organizative patterns. The second part offers a specific analysis of the structure of the state expenditures, identifying the causes which lead the government to dispense a privileged treatment to certain sectors in detriment of others, the analysis being complemented by an examination of the forms the state uses to finance its expenditures. In the third part, finally, the author studies the process of institucional division of work within Bahia's public sector.

<sup>41</sup> Coutinho, G. Luciano & Philippe-Reichstul, Henri. O setor produtivo estatal e o ciclo. In: Martins, Carlos Estevan, org. *Estado e capitalismo no Brasil*. São Paulo, Hucitec/Ceprab, 1977.