

# **As Atividades Empresariais do Governo Federal no Brasil**

Arnaldo de Oliveira Werneck \*

1. Introdução. 2. Definição das Atividades. 3. Formas de Intervenção e suas Justificativas. 4. Setores de Intervenção e suas Características. 5. Formação de Capital. 6. Salários e Ordenados. 7. Conclusões.

•

## **1. Introdução**

A crescente participação das atividades empresariais do Governo federal assume, sem dúvida, um aspecto de grande importância na economia brasileira.

Esta monografia tem por finalidade fornecer uma visão global das diversas formas pelas quais vem ocorrendo a intervenção, procurando estabelecer uma sistemática desta participação, ao mesmo tempo que tenta atrair a observação e análise abalizada através da representação das parcelas de contribuição de cada um dos setores em que se dá a ação governamental, principalmente nos aspectos da formação bruta de capital fixo e da geração da renda. Procura

\* Economista do Centro de Estudos Fiscais do Instituto Brasileiro de Economia da Fundação Getúlio Vargas.

ainda destacar a necessidade de um estudo em maior profundidade desta ação, em função da significância destas atividades na vida econômica nacional.

As atividades empresariais do Governo no âmbito federal tem sido objeto de investigação em pesquisa que vem sendo desenvolvida pelo Centro de Estudos Fiscais (CEF) do Instituto Brasileiro de Economia (IBRE), a partir do estudo realizado pelo Economista ANNIBAL VILLELA, publicado na *Revista Brasileira de Economia* de março de 1962.

Os dados utilizados foram obtidos através de contatos diretos mantidos pela equipe do CEF com as empresas, e complementadas com pesquisa de relatórios da diretoria, balanços das empresas, balanços gerais da União e outras publicações afins. As informações, porém, revestem-se de caráter preliminar, uma vez que se encontra em fase de elaboração o trabalho do CEF, com a atualização da série estatística de 1947/1967 e a inclusão de empresas que não haviam sido consideradas para o período 1947/1965, aqui abordado.

## 2. A Definição das Atividades

Um dos primeiros problemas a ser solucionado dentro dos objetivos em questão é o da definição de empresas de Governo. A caracterização destas empresas se apresenta bastante complexa no que se refere as suas apreciações, tendo em vista o conturbado panorama jurídico existente.

A necessidade da compatibilidade entre a consideração jurídica e econômica trouxe alguma melhoria ao problema jurídico,<sup>1</sup> porém não se conseguiu ainda uma solução mais adequada de uma unidade de critério, mesmo em países mais desenvolvidos.

No Brasil, à medida em que se partia para uma descentralização administrativa, foram surgindo várias formas organizacionais ligadas direta ou indiretamente ao Governo central que adotaram dentre outras as denominações de empresas públicas, economias mistas, autarquias, fundações, etc.

Diante, então, das dificuldades existentes e na tentativa de objetividade, sobretudo no aspecto econômico, foram consideradas na

<sup>1</sup> VENÂNCIO FILHO, Alberto. *A Intervenção do Estado no Domínio Econômico*, 13º Vol., Biblioteca de Administração Pública, Fundação Getúlio Vargas, Prefácio.

pesquisa tôdas as emprêsas em que existe em seu capital participação majoritária direta ou indireta do Govêrno federal ou até mesmo emprêsas ligadas totalmente à administração central, mas que desempenham atividades caracterizadamente empresariais.

A amplitude do conceito permitirá a maior aproximação na análise comparativa ao se mensurar a participação destas atividades no conjunto da economia nacional.

### **3. Formas de Intervenção e suas Justificativas**

A ação do Govêrno no estabelecimento de suas atividades produtoras de bens e serviços tem-se apresentado de forma bem diversificada. Dependendo da abordagem de cada pesquisador, as classificações das motivações que levaram o Estado a desempenhar o papel de empresário na economia, se multiplicam diante das grandes dificuldades ocasionadas pelas numerosas particularidades de cada emprêsa e até mesmo pela diversidade da atividade produtiva que uma só emprêsa pode apresentar.

É, portanto, tarefa das mais árduas caracterizar de forma específica como e por que o Estado passou a participar dos diversos setores da economia. Entretanto, objetivando em última análise o desenvolvimento econômico nacional e tôdas as demais funções intrínsecas do Estado, parece válido considerar que, dentro de certa flexibilidade, e caracterizando-se como uma tentativa metodológica, a ação do Govêrno federal no Brasil vem-se estabelecendo principalmente segundo oito critérios básicos:

a) *Na complementação à iniciativa privada*, no sentido da execução de investimentos de maior prazo de maturação como os realizados em siderurgia (Cia. Siderúrgica Nacional), estabelecendo uma forma básica de contribuição ao desenvolvimento de vários setores industriais da nação.

b) *No desenvolvimento regional* visando a fornecer uma infraestrutura capaz de sustentar ou mesmo induzir a industrialização de determinadas regiões, patenteada através da criação de emprêsas de energia elétrica (Cia. Hidrelétrica do São Francisco) e de bancos de investimento regionais (Banco do Nordeste do Brasil).

c) *Em captar e disciplinar recursos* com a finalidade de provisão financeira que permita o atendimento das necessidades de investimentos nacionais, caracterizados principalmente pelo setor financeiro

(Banco Nacional da Habitação, Caixas Econômicas, Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico, etc.).

d) O que se poderia chamar, com certo rigor, de *segurança nacional*, abrangendo principalmente a intervenção no setor químico (Petróleo Brasileiro — PETROBRAS e Cia. Nacional de Alcalis).

e) A *centralização administrativa*, com o objetivo da obtenção de melhores resultados operacionais, onde se destacam a formação da Rede Ferroviária Federal e a criação da Centrais Elétricas Brasileiras — ELETROBRAS.

f) A *descentralização operacional* efetivada por meio de subsidiárias, normalmente motivada nas necessidades e/ou interesses de integração de algumas empresas. Exemplos marcantes são os da Vale do Rio Doce Navegação e da Sociedade Carbonífera Próspera, subsidiária da Cia. Vale do Rio Doce e Cia. Siderúrgica Nacional, respectivamente.

g) *Serviços gerais de caráter mais coletivo* que seriam os representados pelo setor de abastecimento (Cia. Brasileira de Alimentos e Cia. Brasileira de Armazenagem) na tentativa de melhor distribuição ou armazenamento de alimentos, ou mesmo os concernentes ao caso específico de transporte de passageiros (Serviço de Transporte da Baía da Guanabara). Todos estabelecidos no sentido de correção das deficiências existentes anteriormente.

h) A *absorção parcial ou total de empresas* que não possuem condições financeiras ou administrativas para a obtenção de resultados que motivaram sua criação pelo setor privado ou outra esfera de Governo. A situação se exemplifica como os casos da Cia. Siderúrgica Paulista e da Cia. Ferro e Aço de Vitória, sendo a primeira criada pelo setor privado, passando para a esfera estadual (Governo do Estado de São Paulo) e posteriormente à esfera federal, enquanto a segunda foi absorvida diretamente pela área federal. A absorção destas empresas tem se verificado, normalmente, através do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico. Poderá ainda ser efetivada uma absorção de forma direta, como assegurada pelo artigo 157 da Constituição em vigor, na condição de «repressão ao abuso do poder econômico caracterizado pelo domínio dos mercados, a eliminação da concorrência e o aumento arbitrário dos lucros».

Cabe, contudo, salientar novamente que os critérios considerados se revestem de bastante flexibilidade, em virtude das interligações

e das numerosas particularidades existentes. Assim, é muito difícil justificar cada caso de intervenção em função de um único critério básico. As oito formas são apenas uma tentativa de ordenação de princípios de ação ligados mais fortemente aos objetivos que levaram o governo federal à situação de empresário.

Existem outras variáveis que podem influenciar sobremodo esta intervenção. Dentre elas pode ainda ser destacado o caráter político, que por muitas vezes tem tido participação ponderável nestas decisões governamentais.

Diante das dificuldades de enquadrar cada uma das empresas em somente um dos critérios enunciados, adotou-se uma classificação segundo o tipo de atividade desempenhada, a fim de permitir maior funcionalidade no aspecto prático relacionado aos setores de intervenção.

#### **4. Setores de Intervenção e suas Características**

A pesquisa realizada para o período 1947/1965 considerou 38 empresas, verificando-se uma composição abrangendo 10 setores da economia nacional, da seguinte forma:

##### **SETOR TRANSPORTE**

Companhia Docas do Rio de Janeiro — ex-Administração do Pôrto do Rio de Janeiro

Companhia de Navegação Lloyd Brasileiro

Companhia de Navegação do São Francisco

Companhia de Reparos Navais Costeira — ex-Cia. Navegação Costeira

Estrada de Ferro Tocantins

Rêde Ferroviária Federal — R. F. F.

Serviço de Transporte da Baía de Guanabara — S. T. B. G.

Vale do Rio Doce Navegação — DOCENAVE

##### **SETOR FINANCEIRO**

Banco da Amazônia — BA

Banco do Brasil — BB

Banco Nacional de Crédito Cooperativo — BNCC

Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico — BNDE

Banco Nacional de Habitação —BNH

**Banco do Nordeste do Brasil — BNB**

**Caixas Econômicas Federais: Amazonas**

Pará

Maranhão

Piauí

Ceará

Rio Grande do Norte

Paraíba

Pernambuco

Alagoas

Sergipe

Bahia

Minas Gerais

Espírito Santo

Rio de Janeiro

Rio de Janeiro (GB)

São Paulo

Paraná

Santa Catarina

Rio Grande do Sul

Mato Grosso

Goiás

Brasília

#### **SETOR SIDERURGIA**

**Aços Especiais Itabira — ACESITA**

**Companhia Ferro e Aço de Vitória**

**Companhia Siderúrgica Nacional — CSN**

**Companhia Siderúrgica Paulista — COSIPA**

**Usinas Siderúrgicas de Minas Gerais — USIMINAS**

#### **SETOR ENERGIA**

**Centrais Elétricas Brasileiras — ELETROBRÁS**

**Centrais Elétricas de Furnas**

**Companhia de Eletricidade do Amapá**

**Companhia Hidrelétrica do São Francisco — CHESF**

**Companhia Hidrelétrica do Vale do Paraíba — CHEVAP**

**Termelétrica de Charqueadas**

## SETOR COMUNICAÇÕES

Departamento de Correios e Telégrafos — DCT

## SETOR DE SEGUROS E CAPITALIZAÇÃO

Companhia Nacional de Seguros Agrícolas  
Instituto de Resseguros do Brasil — IRB

## SETOR MINERAÇÃO

Companhia Vale do Rio Doce — CVRD

## SETOR QUÍMICO

Companhia Nacional de Alcalis  
Petróleo Brasileiro — PETROBRÁS

## SETOR ABASTECIMENTO

Companhia Brasileira de Alimentos — COBAL  
Companhia Brasileira de Armazenagem — CIBRAZEM

## SETOR MANUFATURAS E DIVERSOS

Casa da Moeda  
Companhia Usinas Nacionais  
Fábrica Nacional de Motores — FNM  
Imprensa Nacional  
Superintendência das Empresas Incorporadas ao Patrimônio Nacional — SEIPN<sup>2</sup>

O *setor transporte* tem-se caracterizado por empresas que operam nos setores marítimo, fluvial e ferroviário. É a atividade que tem observado uma elevada cobertura do Governo através de subsídios. As causas da situação deficitária do setor são as mais diversas, sendo de destaque o regime inflacionário que provoca a perda na arrecadação tarifária,<sup>3</sup> e a elevada taxa atingida pelas despesas de

<sup>2</sup> O trabalho final a ser publicado pelo CEF deverá abordar o período 1947/1967, incluindo-se Empresa de Navegação da Amazônia, Companhia Docas do Pará, Telecomunicações Aeronáuticas, Empresa Brasileira de Telecomunicações, Companhia Brasileira de Dragagem, Companhia Brasileira de Serviços Agrícolas, Empresa Brasileira de Turismo, Loteria Federal, Conselho Superior das Caixas Econômicas, Sociedade Carbonífera Próspera e algumas outras empresas, inclusive subsidiárias, em fase de implantação no final do período considerado.

<sup>3</sup> BAER, Werner, KERSTENETZKY, Isaac e SIMONSEN, Mário Henrique. Transporte e Inflação: um Estudo da Formulação Irracional de Política no Brasil, *Revista Brasileira de Economia*, dezembro, 1962, p. 159.

custeio de muitas das empresas. Nos últimos anos, verificaram-se significativas modificações no setor, trazendo algumas melhorias tanto em termos financeiros como operacionais.

O *setor financeiro* tem no Banco do Brasil seu mais antigo componente, o qual, junto às Caixas Econômicas Federais, vem desempenhando atividades tradicionais ligadas ao crédito.

Observa-se, porém, o aparecimento de sistemas regionais (BNB), assim como a criação de entidades como o BNH que visa, através de orientação na aplicação de recursos, à solução de determinados objetivos de política econômica, como no caso dos problemas habitacionais. Ainda neste setor deve ser destacada a importante atuação desenvolvida pelo BNDE como um dos principais agentes do Governo Federal no incentivo e apoio às atividades de infra-estrutura e indústrias de base, simultaneamente, nas esferas de ação governamental e privada.

A *siderurgia*, composta quase que totalmente de empresas integradas, teve em todo o período a liderança da CSN, recebendo razoável reforço com duas empresas (COSIPA e USIMINAS), bem como com a manutenção e ampliação das atividades da Ferro e Aço de Vitória devido, fundamentalmente, ao fato de terem sido passados seus controles acionários ao BNDE.

Em *energia elétrica* o estabelecimento de empresas estatais possibilitou o desenvolvimento de várias regiões, procurando-se anular nos últimos anos o ponto de estrangulamento existente. A criação da ELETROBRÁS em 1962 trouxe benefícios imediatos ao setor, no que se refere à orientação mais centralizada das formas de ação estabelecidas diante das necessidades energéticas nacionais.

As *comunicações* mantiveram-se em ritmo lento em sua evolução, apresentando graus de eficiência não muito satisfatórios. O aparecimento de empresas como a EMBRATEL e a Telecomunicações Aeronáuticas promete um novo impulso no sentido da recuperação do *lag* existente.

O *setor de seguros e capitalização* tem-se comportado discretamente no panorama das empresas de governo, sofrendo somente alguma reestruturação no final do período.

Na *mineração*, a CVRD tem marcado sua atuação em toda a série analisada, obtendo resultados bastante significativos tanto no âmbito nacional quanto no internacional, em função das expansões realizadas e da adoção de tecnologias adequadas e modernas, com-



patíveis com as necessidades da empresa, atingindo índices de eficiência comparáveis a empresas internacionais de exploração de minério de ferro.

O *setor químico* tem sua base na criação da PETROBRAS em 1952 como monopolista na exploração do petróleo em todo o território nacional. A participação do Governo na empresa ou o monopólio a ela reservado tem sido objeto das mais complexas discussões desde os tempos de sua implantação. Há de se destacar, contudo, alguns fatos que, de forma direta ou indireta, permitiram ou motivaram a manutenção da empresa em mãos do Governo, tal como a obtenção da quase auto-suficiência da produção de gasolina automotiva, a adoção de novos processos de produção e exploração de petróleo, a ampliação das atividades no sentido da petroquímica, além da biunivocidade de benefícios provenientes da implantação da indústria automobilística. Este último fato é da maior importância no aspecto do processo de substituição das importações. Pela sua amplitude a empresa é reconhecida como uma das maiores do mundo, sendo responsável por cerca de 5% da formação bruta de capital fixo do país em 1965.

O *setor abastecimento* estruturou-se em 1963/4, após algumas experiências negativas realizadas. Estabeleceram-se novas formas de ação, agora através da COBAL e CIBRAZEM.

Finalmente, o *setor manufaturas e diversos*, que congrega atividades diversificadas do Governo federal. No caso da SEIPN, apesar da flutuação do número de empresas componentes, podem ser destacadas a Rádio Nacional, Edifício A Noite e os Armazéns Frigoríficos como empresas em algumas das quais é injustificável a presença do Estado em seu controle, já que, ao se considerarem suas atuais funções, estas não mais atendem às finalidades de criação ou absorção pelo Governo. A FNM é um exemplo *sui generis* em termos de variação das finalidades, uma vez que foi criada tendo em vista a reparação de motores de aviões, na época da II Grande Guerra, passando a reparos em geladeiras e a fabricar tratores, e hoje se encontra incorporada à indústria automobilística, produzindo carros de passeio e caminhões.

As características gerais de cada setor merecem, sem dúvida, maior reflexão no sentido da existência dos mais variados graus de particularidade, sem o que quaisquer conclusões a respeito poderiam se tornar inconsistentes.

Torna-se necessário, a esta altura, destacar alguns aspectos relacionados com as atividades empresariais do Governo federal na apresentação de algumas estatísticas relativas a participação dos diversos setores no período 1947/1965.

## **5. Formação de Capital**

Uma das contribuições mais significativas efetivadas pelo conjunto de empresas tem sido a sua parcela na formação bruta de capital fixo do país.

No Quadro I, aparecem os valores da formação de capital no período 1947/1965, segundo os setores de atividades das empresas do Governo federal.

Desta forma pode-se verificar:

a) A participação da siderurgia foi em média de 25% do total nos 4 primeiros anos da série, passando pelo período de 1956/1960 com cerca de 10%, atingindo a média de 38% no último quinquênio.

b) O setor transporte manteve discreção em sua contribuição, alcançando somente nos anos de 1958 e 1959 uma elevada parcela, em função de ter sido criada a RFF, incorporando-se à série de dados os valores da nova empresa.

c) Grande evolução nos investimentos do setor químico consequente da criação da PETROBRAS, passando sua participação média de 0,9% para 23% nos 6 primeiros e 6 últimos anos da série, respectivamente.

d) Há ainda o incremento no setor de energia elétrica na última década, proveniente do maior apoio governamental, ligado a diferentes políticas de desenvolvimento econômico.

e) enquanto os investimentos nos setores financeiros e de mineração se mantinham em ritmo razoável, nota-se o desgaste apresentado pelo setor manufaturas e diversos.

É interessante destacar a existência de certas particularidades na alocação dos investimentos por setores, que poderão merecer melhor apreciação. Principalmente nos setores químico, de mineração e siderurgia realizam-se investimentos cuja perfeita caracterização se relacionaria ao setor transporte. A situação pode ser exemplificada com empresas que possuem sistemas próprios de transporte, como a PETROBRAS (Frota Nacional de Petroleiros e oleodutos)

**QUADRO I**  
**FORMAÇÃO BRUTA DE CAPITAL**  
**1947/1965**

NCr\$ 1.000,00

ANOS	1947	1948	1949	1950	1951	1952	1953	1954	1955	1956	1957	1958	1959	1960	1961	1962	1963	1964	1965
SETORES																			
Transporte	316	42	39	98	62	79	175	115	219	479	1.682	8.603	12.395	7.135	16.395	26.009	45.824	48.443	79.688
Financeiro	63	111	102	179	159	199	615	112	1.144	23	856	1.186	1.867	4.910	9.732	6.570	10.977	11.419	40.913
Comunicações	33	127	162	55	17	131	28	66	76	101	478	207	429	757	646	1.069	2.688	6.200	13.110
Siderurgia	276	180	240	138	279	314	689	1.928	1.517	645	1.253	- 909	2.663	8.249	42.367	79.268	62.555	88.634	406.584
Seguros	13	6	11	9	3	- 22	6	8	21	60	74	100	200	168	105	- 332	113	294	67
Manufaturas	24	371	70	16	27	23	46	80	- 94	90	1.349	- 791	443	1.689	2.039	2.495	3.250	11.264	5.637
Mineração	78	172	214	174	80	56	108	58	168	311	427	504	994	3.374	3.098	5.720	12.607	16.403	49.686
Energia	—	24	171	69	84	185	197	176	1.020	218	551	1.736	5.355	7.008	8.977	15.028	50.974	85.064	112.116
Químico	9	6	8	5	4	10	17	2.847	1.011	2.125	3.928	6.638	10.682	20.574	17.219	23.079	49.748	87.019	179.717
Abastecimento	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	10	2.793	1.756
<b>TOTAL DAS EMPRÊ- SAS DE GOVÊRNO</b>	<b>812</b>	<b>1.039</b>	<b>1.017</b>	<b>743</b>	<b>715</b>	<b>975</b>	<b>1.881</b>	<b>5.390</b>	<b>5.082</b>	<b>4.052</b>	<b>10.598</b>	<b>17.272</b>	<b>35.249</b>	<b>53.864</b>	<b>100.578</b>	<b>158.906</b>	<b>238.746</b>	<b>357.533</b>	<b>889.274</b>

Fonte: IBRE/CEF

**QUADRO II**  
**FORMAÇÃO BRUTA DE CAPITAL FIXO**  
**1947/1965**

NCr\$ 1.000.000,00

	1947	1948	1949	1950	1951	1952	1953	1954	1955	1956	1957	1958	1959	1960	1961	1962	1963	1964	1965
Empresas de Governo	0,8	1,0	1,0	0,7	0,7	1,0	1,9	4,4	5,1	4,1	10,6	17,3	35,2	53,9	100,6	158,9	238,7	357,5	889,3
Setor Público	4,5	6,9	9,4	11,7	12,1	12,6	15,1	20,8	22,3	26,6	47,1	68,3	85,1	125,8	172,4	296,8	485,4	958,0	1.595,6
<b>BRASIL</b>	<b>28,4</b>	<b>30,0</b>	<b>32,3</b>	<b>33,6</b>	<b>49,2</b>	<b>54,4</b>	<b>55,8</b>	<b>91,4</b>	<b>99,2</b>	<b>117,0</b>	<b>137,9</b>	<b>181,0</b>	<b>288,0</b>	<b>399,7</b>	<b>600,2</b>	<b>893,7</b>	<b>1.579,9</b>	<b>2.696,5</b>	<b>3.298,8</b>

Fontes: IBRE/CEF e CCN

CVRD (Estrada de Ferro Vitória-Minas) e a CSN (marítimo e ferroviário).

Os Gráficos 1, 2 e 3 apresentam a composição da formação de capital das empresas, por setores mais importantes, nos anos extremos e intermediário da série.

No Quadro II, pode-se obter uma visão do crescimento dos investimentos das empresas paralelamente ao setor público (União, Estados e Municípios) e ao total da formação de capital do Brasil.

Observa-se que o crescimento nas empresas deu-se mais rapidamente que no total da economia principalmente em função dos grandes acréscimos havidos no período compreendido entre 1957 e 1962.

Os gráficos 4, 5 e 6 mostram as participações do setor de empresas do Governo federal e do Setor Público, no total nacional. Objetivando atenuar distorções conseqüentes das implantações ocorridas durante o período, a composição foi elaborada com base em médias simples das participações nos períodos 1947/1953( 1954/1959 e 1960/1965.

## **6. Salários e Ordenados**

A abordagem ideal, em termos de valor adicionado, deveria relacionar-se à renda proveniente de salários e ordenados, juros e lucros e aluguéis pagos pelas empresas. Porém, devido aos problemas de ajustamentos à contabilidade social e à precariedade das informações das empresas de um modo geral, as comparações serão limitadas às remunerações ao fator trabalho, mesmo porque esta componente representa geralmente a principal parcela da renda gerada. Esta simplificação, embora imprópria em determinados aspectos, parece permitir atingir as finalidades do presente trabalho, mostrando as variações havidas setorialmente, além do crescimento da participação do setor empresas de Governo no âmbito nacional.

O Quadro III mostra as despesas em salários e ordenados realizadas pelos diversos setores, no período 1947/1965. Foram consideradas, logicamente, as despesas realizadas após o início de produção, justificando-se assim a inexistência dos dados dos setores químico e de energia até o ano de 1954.

Pode-se observar:

a) O setor químico apresenta o maior crescimento do período, representando em 1965 cerca de 17% do valor total pago pelas empresas.

**QUADRO III**  
**SALÁRIOS E ORDENADOS**

1947/1965

NCr\$ 1.000,00

SETORES	ANOS																		
	1947	1948	1949	1950	1951	1952	1953	1954	1955	1956	1957	1958	1959	1960	1961	1962	1963	1964	1965
Transporte	516	553	621	654	731	877	1.240	1.469	1.968	3.304	7.240	15.684	20.532	28.279	51.672	93.623	197.090	308.925	393.496
Financeiro	537	709	896	1.139	1.459	1.903	2.550	3.710	4.597	5.701	7.554	9.374	12.404	17.203	25.435	45.068	83.711	178.041	270.573
Comunicações	460	475	662	718	959	997	1.659	1.706	2.327	3.989	3.928	4.001	5.096	7.649	15.249	24.664	43.984	80.554	110.536
Siderurgia	202	218	248	301	406	476	625	652	1.082	1.799	2.032	2.355	2.847	3.904	6.417	11.938	27.502	56.577	96.556
Manufaturas	147	164	204	251	286	309	374	410	574	856	1.050	1.162	1.334	1.835	2.452	4.123	8.390	15.814	23.739
Seguros	21	27	35	43	43	54	56	70	92	137	167	203	282	355	508	847	1.729	3.505	5.202
Mineração	47	55	81	89	99	154	182	271	357	632	873	942	1.459	2.242	3.154	5.647	10.754	29.679	38.191
Energia	—	—	—	—	—	—	—	—	13	41	45	49	50	61	101	311	854	2.922	5.634
Químico	—	—	—	—	—	—	—	—	605	878	1.451	2.027	2.793	4.204	12.067	29.931	69.634	132.858	194.178
Abastecimento	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	6	593	2.988
<b>TOTAL DAS EM- PRÉAS DE GO- VÉRNO</b>	<b>1.930</b>	<b>2.201</b>	<b>2.747</b>	<b>3.195</b>	<b>3.983</b>	<b>4.770</b>	<b>6.686</b>	<b>8.288</b>	<b>11.615</b>	<b>17.337</b>	<b>24.340</b>	<b>35.797</b>	<b>46.777</b>	<b>65.732</b>	<b>117.055</b>	<b>216.152</b>	<b>443.654</b>	<b>809.468</b>	<b>1.141.093</b>

Fonte: IBRE/CEF

**QUADRO IV**  
**SALÁRIO E ORDENADOS**

1947/1965

NCr\$ 1.000.000,00

	1947	1948	1949	1950	1951	1952	1953	1954	1955	1956	1957	1958	1959	1960	1961	1962	1963	1964	1965
Empresas de Governo	1,9	2,2	2,7	3,2	4,0	4,8	6,7	8,3	11,6	17,3	24,3	35,8	46,8	65,7	117,1	216,2	443,7	809,5	1.141,1
Setor Público	10,1	12,3	14,7	17,4	20,3	23,5	29,9	33,5	46,6	70,9	83,4	96,0	137,7	182,8	304,2	502,7	990,4	1.918,9	2.820,1
<b>BRASIL</b>	<b>41,1</b>	<b>48,2</b>	<b>57,9</b>	<b>69,8</b>	<b>80,9</b>	<b>97,6</b>	<b>118,5</b>	<b>149,7</b>	<b>203,1</b>	<b>281,2</b>	<b>332,6</b>	<b>404,4</b>	<b>537,2</b>	<b>718,6</b>	—	—	—	—	—

Fontes: IBRE/CEF e CCN

b) O financeiro teve ainda uma ascensão marcante, embora sua participação média no primeiro e último quinquênio da série tenha caído de 33% para 21%.

c) Os setores de comunicações e transportes, apesar de representarem parcelas ponderáveis nos salários e ordenados, devem ser considerados de forma diversa, por serem atividades que recebem grande cobertura governamental. A verificação da situação pode ser feita ao averiguar-se o destino dos subsídios recebidos pelas empresas do Governo. Em 1965, do total de 360 milhões recebidos, 99,9% foi absorvido pelo setor transportes, em função da posição tradicionalmente deficitária que apresenta.

d) A siderurgia teve um comportamento heterogêneo na sua participação no total das empresas, permanecendo no entorno de 10% enquanto a mineração pouco elevava sua contribuição.

e) Os demais setores mantiveram sua participação de forma discreta.

Os problemas de alocação dos salários e ordenados nos respectivos setores, são semelhantes aos ocorridos na formação de capital, no caso relativo aos transportes.

Analogamente à formação de capital, os gráficos 7, 8 e 9 apresentam os setores mais importantes no total das despesas de salários e ordenados das empresas e suas respectivas participações.

No Quadro IV, tem-se a composição dos salários e ordenados pagos pelas empresas, setor público e o total nacional, sendo o último apresentado até 1960, dada a inexistência de informações a partir deste ano.

Verifica-se um crescimento de cerca de 80% da participação das empresas no total referente ao período entre 1947/1960, enquanto a participação do setor público se mantinha estável, num nível de 25%.

Os Gráficos 10 e 11 foram elaborados com base nas médias simples de 1947/1953 e 1954/1960, procurando mostrar a participação do setor de empresas e setor público no total do Brasil.

## **7. Conclusões**

A importância representada pelas atividades empresariais do Governo federal no Brasil, torna necessária a verificação de alguns fatos, em função do papel que deve desempenhar esta ação na aceleração do processo e desenvolvimento, objetivo final de qualquer política econômica.

7.1. Observa-se o crescimento na participação do setor de empresas tanto na formação bruta de capital fixo como nos salários e ordenados. Registra-se o impulso destas atividades na década de 1950, a partir da criação de empresas como PETROBRAS, RFF, USIMINAS, BNDE, etc. Em termos de setores, o siderúrgico, o químico, o de energia elétrica, e transportes, têm-se constituído nos principais compartimentos na expansão da participação durante todo o período de 1947/1965.

7.1.1. Na formação de capital é tão significativa a contribuição que chega a atingir, em 1965, aproximadamente 27% do total dos investimentos nacionais.

7.1.2. Nos salários e ordenados o crescimento é elevado, havendo, porém, de se constatarem os subsídios recebidos pelo setor transporte, carreados em grande parte para a cobertura destas despesas. Este fato tem ocorrido, principalmente, em virtude da existência de excessivo número de empregados e da obsolescência operacional, ambos ocasionando graus de eficiência inferiores aos desejáveis.

7.2. Há necessidade de investigação da participação das atividades em outras esferas governamentais. O fato é fundamentado, em princípio, na diversidade da ação empresarial desenvolvida nos últimos anos, pelos governos estaduais em São Paulo, Guanabara, Rio Grande do Sul e Minas Gerais.

7.3. O aspecto jurídico das atividades carece de um estudo de maior intensidade, no sentido de permitir uma estruturação mais adequada em algumas das empresas. As transformações de autarquias ou órgãos de Governo central, em empresas de economia mista, talvez proporcionem uma funcionalidade que possibilite melhores resultados operacionais.

7.4. A adoção das medidas indispensáveis quanto à substituição de processos produtivos e normas operativas superadas, que constituem obstáculo à obtenção de eficiência em certas empresas. A situação pode ser caracterizada com o sucesso obtido pela CVRD, através do acompanhamento da evolução tecnológica. Isto implicaria uma reestruturação administrativa, sendo a centralização ou descentralização das formas que, complementadas com o item anterior, possibilitariam alcançar níveis mais satisfatórios.

7.5. A conveniência do reexame das finalidades de cada empresa com o propósito de determinação das necessidades ou não da per-

manência do controle governamental, uma vez que pode ter havido uma desvinculação dos objetivos originais de certas atividades durante o período.

7.6. A pesquisa da origem e montante dos recursos que financiaram ou financiam estas atividades, para que se tenha idéia das diversas alternativas dos valores e dos setores de aplicação.

Diante de tais fatos, verifica-se a indispensabilidade de um estudo minucioso do setor de empresas do Governo, em função de participação marcante e crescente que vêm desempenhando nos últimos vinte anos. A partir de informações relacionadas às finalidades, recursos, estrutura e fatores de produção, mercado, política de preços e localização de todas as empresas, seria possível um conhecimento mais perfeito de todos os problemas existentes, permitindo um planejamento compatível com as necessidades de desenvolvimento econômico nacional, já que grande parte destas empresas podem ser consideradas como o núcleo de expansão no processo desenvolvimentista.

#### NOTA DO AUTOR:

Este trabalho foi escrito em outubro/novembro de 1968, período em que estavam sendo processadas revisões nos agregados das Contas Nacionais. As relações aqui calculadas estão, portanto, sujeitas a alteração.

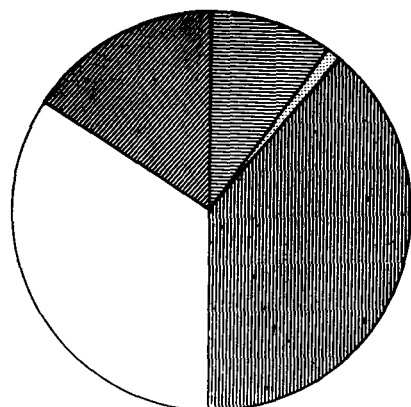
#### AUTHOR'S NOTE:

This paper was written in October/November 1968 when the national accounts data were under revision. The relations appearing in the paper may therefore be altered.



## Participação Setorial na Formação Bruta de Capital Fixo

1947







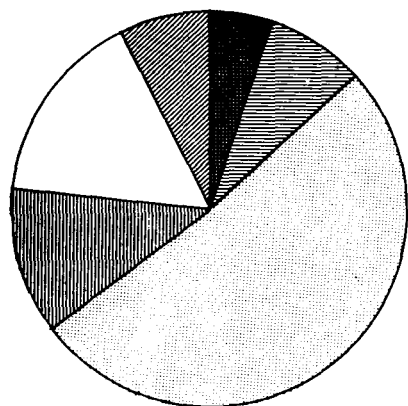
	Mineração	10 %
	Químico	1 %
	Transporte	39 %
	Siderurgia	34 %
	Outros	16 %

Gráfico 1

1956









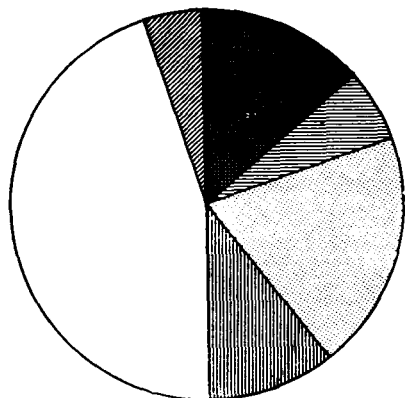
	Energia	5 %
	Mineração	8 %
	Químico	52 %
	Transporte	12 %
	Siderurgia	16 %
	Outros	7 %

Gráfico 2

1965









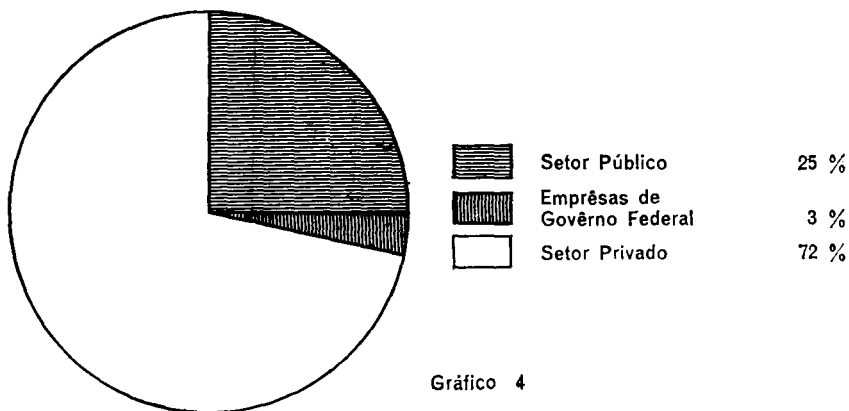
	Energia	13 %
	Mineração	6 %
	Químico	20 %
	Transporte	10 %
	Siderurgia	46 %
	Outros	5 %

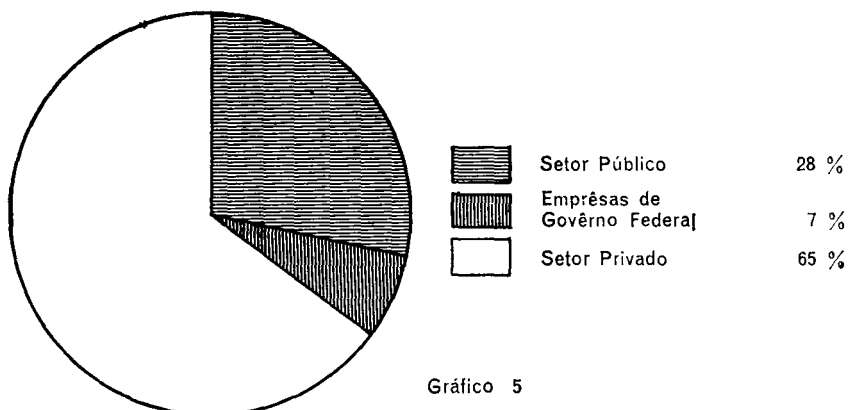
Gráfico 3

# Participação das Empresas do Governo Federal e Setor Público no Total da Formação Bruta de Capital Fixo

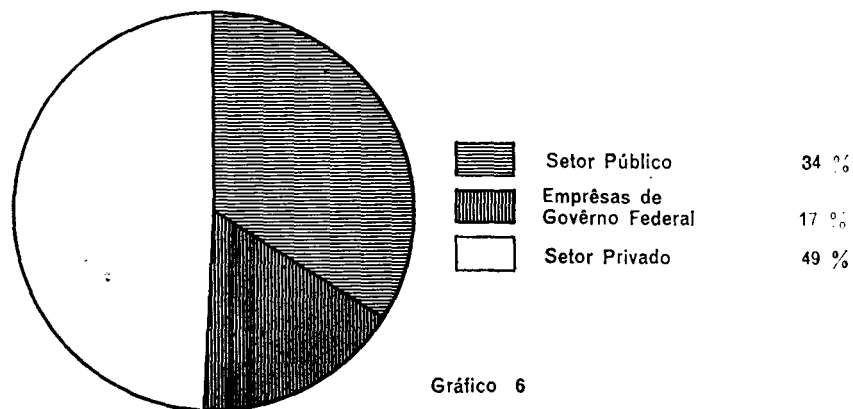
1947 / 1953



1954 / 1959



1960 / 1965



## Participação Setorial dos Salários e Ordenados

1947

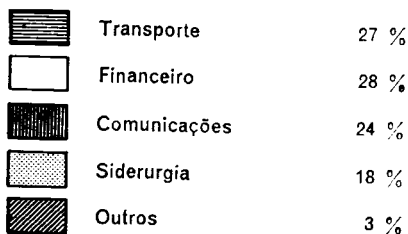
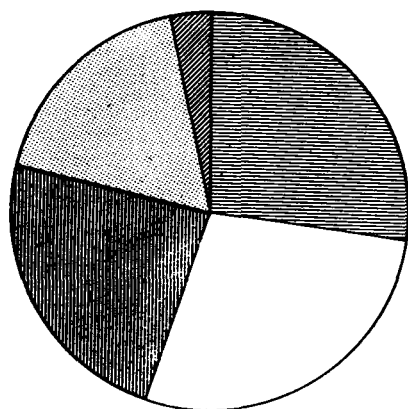


Gráfico 7

1956

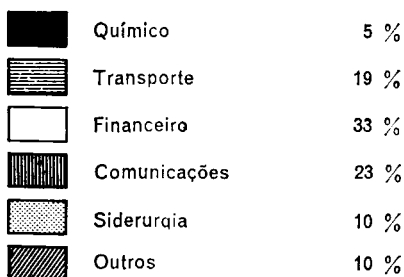
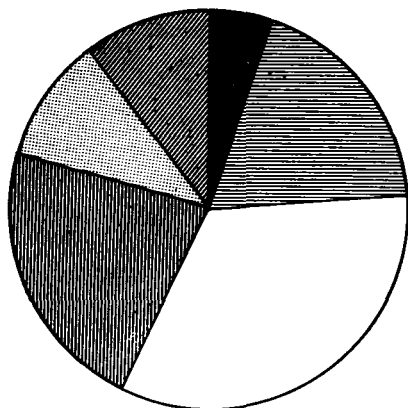


Gráfico 8

1965

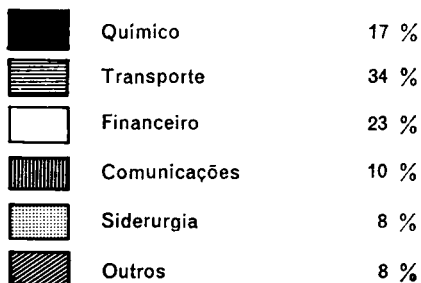
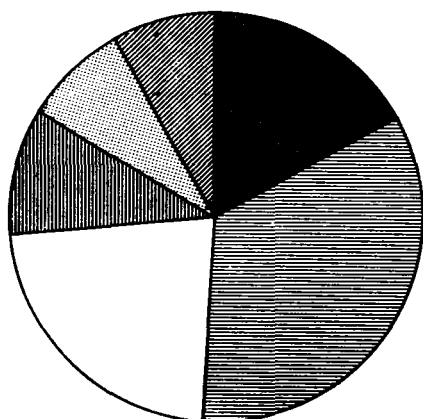


Gráfico 9

## Participação das Empresas de Governo Federal e Setor Público no Total de Salários e Ordenados

1947 / 1953

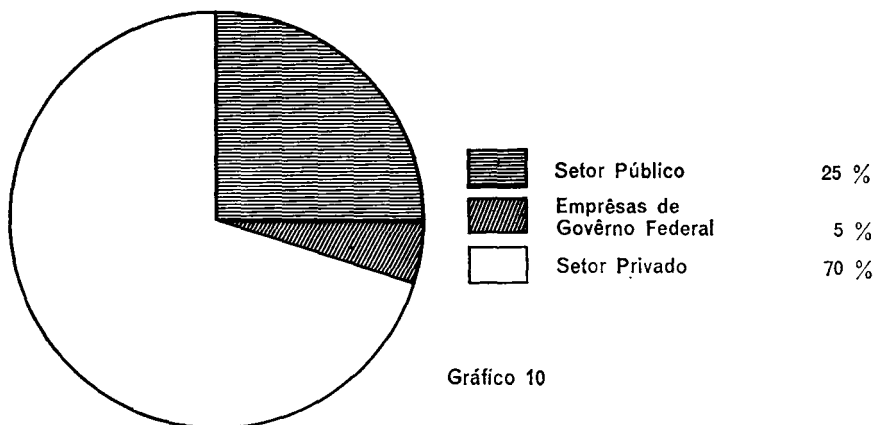


Gráfico 10

1954 / 1960

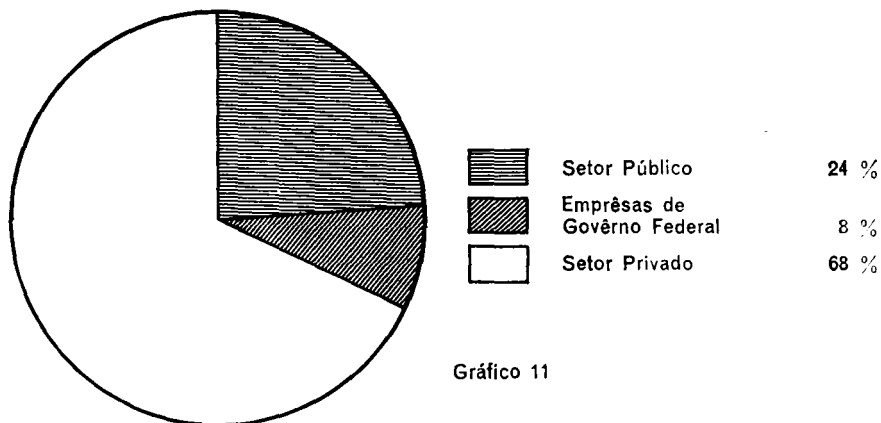


Gráfico 11

## SUMMARY

The paper deals with the ever increasing entrepreneurial activities of the Brazilian government. Its main conclusions are as follows (see author's note-end of paper):

a) Government expenditures on investments goods and wages as a percentage of total output have greatly increased particularly as from 1950 when PETROBRÁS, Rêde Ferroviária Nacional, USIMINAS and Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico were incorporated under government ownership. The greater Government share are in the chemical, steel, electric and transports sectors.

b) The Government expenditures on investment goods in 1959 were around 29% of the domestic investments. The expenditures on wages are very high, despite the fact that subsidies paid to the transports sectors have largely been drained to finance part of such expenditures.

c) Conclusion may be reached as regards the entrepreneurial activities of the Brazilian government since further surveys are needed to disclose the entrepreneurial activities of state Governments.

d) The structure of the Government owned enterprises should be more deeply analysed in order that suggestions may be made to make them fit their purposes.

e) The government should reexamine its policy as regards its entrepreneurial activities since some of government owned enterprises may no today fulfill the purposes for which they were originally incorporated.

f) The value and sources of the financing of the government entrepreneurial activities should be ascertained in order that the opportunity costs of said resources may be estimated.