

## Reflexões de ordem administrativa sobre as empresas estatais no Brasil\*

BEATRIZ WAHRlich\*\*

*1. Introdução; 2. A doutrina básica de reforma administrativa; 3. As categorias de entidades da administração indireta; 4. Limitações impostas às autarquias e suas conseqüências; 5. As empresas públicas e as sociedades de economia mista: entidades existentes e sua vinculação ministerial.*

### 1. Introdução

Um dos fenômenos mais marcantes da evolução da organização administrativa federal brasileira, nas últimas décadas, tem sido a multiplicação dos órgãos da administração federal indireta ou descentralizada, compreendendo autarquias, sociedades de economia mista e empresas públicas, em especial destas das últimas categorias, classificáveis genericamente como empresas.<sup>1</sup>

Na decisão governamental de intervir mais acentuadamente na economia do País, para acelerar o processo de desenvolvimento, encontra-se, eviden-

\* Trabalho apresentado na mesa-redonda sobre Empresas Públicas na América Latina, realizada na cidade do México, de 5 a 11 de novembro de 1978.

\*\* Professora da Escola Brasileira de Administração Pública — EBAP.

<sup>1</sup> O levantamento dos dados sobre as empresas estatais no Brasil, em que se baseia este trabalho, deve-se a Nilza Pinheiro Moraes, assistente de pesquisa, e Marco Antônio Lázaro Freire, aluno da Escola Brasileira de Administração Pública. A eles, bem como a minha secretária, Diva Carvalho Rodrigues, que datilografou o trabalho, meus agradecimentos pela eficiente colaboração.

temente, a raiz desse crescimento. O planejamento normativo, de caráter governamental, consagrado por sucessivos planos de desenvolvimento, em especial a partir de 1970, iria provocar, como provocou, a oportunidade para proliferação de empresas estatais, sociedades de economia mista e suas subsidiárias. Entretanto, para esse crescimento também concorreram outros fatores, nem sempre intencionais, pelo menos no que se refere à intensidade com que ocorreu o fenômeno da proliferação.

O fator intencional que favoreceu a rápida expansão da administração indireta ou descentralizada encontra-se na doutrina de reforma administrativa, consagrada na lei básica de 1967,<sup>2</sup> que enfatiza determinados *princípios* a serem seguidos pela administração federal, dando bastante relevo à *descentralização*, bem como à assemelhação das empresas do estado às do setor privado.

Na designação *fatores não-intencionais*, estariam compreendidos todos aqueles de natureza contingencial ou conjuntural, que também vieram a encorajar a referida proliferação. Entre eles poderiam ser enquadrados alguns de natureza política, outros de natureza econômica e de natureza social, que escapam aos limites deste trabalho. Aqui será focalizado apenas um, de natureza administrativa, embora lhe sejam subjacentes implicações de ordem econômica: trata-se do distanciamento progressivo entre os níveis salariais decretado pelo Governo para a administração direta e as autarquias, de um lado, e aqueles que vigoram nas empresas públicas e sociedades de economia mista, de outro lado, em virtude de sua assemelhação à empresa privada, com fundamento na lei básica de reforma administrativa.

Para que se possa melhor compreender a natureza e o papel das empresas estatais na federação brasileira, far-se-á aqui, inicialmente, a abordagem do *fator intencional*, através de resumo da doutrina de reforma administrativa que, direta ou indiretamente, lhes diga respeito; a seguir serão fornecidas informações sobre as empresas estatais existentes, compreendendo sua área de atuação, expressa por sua vinculação ministerial e sua denominação, e a sua origem no tempo,<sup>3</sup> tornando assim mais visíveis as fases em que sua multiplicação se processou com maior intensidade.

Na parte final, comenta-se o distanciamento entre as escalas salariais da administração direta e das empresas estatais — distanciamento que seria um *fator não-intencional* —, e as disfunções daí decorrentes.

## 2. A doutrina básica de reforma administrativa

A lei básica de reforma administrativa determina que as atividades da administração federal obedeçam a cinco princípios fundamentais:<sup>4</sup> a) planeja-

<sup>2</sup> Decreto-lei n.º 200, de 27.2.67.

<sup>3</sup> Nem sempre consta dos documentos oficiais consultados a data da criação da empresa. Daí, em alguns casos, deixar de constar tal data, neste trabalho.

<sup>4</sup> Decreto-lei n.º 200, de 27.2.67 (arts. 6.º a 18).

mento; b) coordenação; c) descentralização; d) delegação de competência; e e) controle.

O objetivo do *planejamento* é definido como a promoção do desenvolvimento econômico-social do país e da segurança nacional, norteados-se segundo: a) planos e programas gerais, setoriais e regionais, de duração plurianual; b) orçamento-programa anual; c) programação financeira de desembolso. São estes os principais instrumentos do planejamento normativo a que estão sujeitas as atividades estatais.

A *coordenação* deve ser permanente, visando em especial a execução dos planos e programas de Governo. Será exercida em todos os níveis da administração, mediante a atuação individual das chefias, a realização sistemática de reuniões com a participação das chefias subordinadas e a instituição e funcionamento de comissões de coordenação em cada nível administrativo. No nível superior da administração federal, a coordenação será assegurada através de reuniões do Ministério, reuniões de ministros de Estado responsáveis por áreas afins, atribuição de incumbência coordenadora a um dos ministros de Estado, funcionamento da secretaria-geral de cada ministério e coordenação central dos sistemas de atividades auxiliares.

Como órgãos máximos, tanto de planejamento como de coordenação, atuam o Conselho de Desenvolvimento Econômico e o Conselho de Desenvolvimento Social, criados posteriormente à lei de reforma administrativa de 1967.<sup>5</sup> Esses conselhos, ambos sob a presidência do presidente da República, são integrados pelos ministros de Estado da área econômica e da área social, respectivamente. A Seplan — Secretaria de Planejamento, órgão da presidência da República, da qual é chefe o ministro do Planejamento (que é, também, membro dos dois conselhos), funciona como o órgão executivo desses dois conselhos e peça central do sistema de planejamento governamental.

O princípio da *descentralização* deverá ser aplicado em três planos principais: a) dentro da administração federal, distinguindo-se claramente o nível de direção do de execução (e, portanto, a administração direta ou centralizada, da administração indireta ou descentralizada); b) da administração federal para as administrações estaduais, quando estas estejam devidamente aparelhadas para esse fim, e mediante convênio; c) da administração federal para a administração privada, mediante contratos ou concessões de serviços. Em cada órgão da administração federal, os serviços que compõem a estrutura central de direção deverão permanecer liberados das rotinas de execução e das tarefas de mera formalização de atos administrativos, para que possam concentrar-se nas atividades de planejamento, supervisão, coordenação e controle. Compete à estrutura central de direção, em cada ministério, o estabelecimento de normas, critérios, programas e princípios que os serviços responsáveis pela execução devem respeitar.

A *delegação de competência* terá em vista servir como instrumento para *descentralização*, com o objetivo de assegurar maior rapidez e objetividade

<sup>5</sup> Leis n.ºs 6.036, de 1 5.74 e 6.118, de 9 8.74.

às decisões, situando-as na proximidade dos fatos, pessoas ou problemas a atender.

O *controle* das atividades da administração federal deverá exercer-se em todos os níveis e em todos os órgãos, compreendendo, particularmente: a) o controle, pela chefia competente, da execução dos programas e da observância das normas que governam a atividade específica do órgão controlado; b) o controle, pelos órgãos de cada sistema, da observância das normas gerais que regulam o exercício das atividades auxiliares; c) o controle da aplicação dos dinheiros públicos e da guarda dos bens da União, pelos órgãos próprios do sistema de contabilidade e auditoria.

Os *sistemas de atividades auxiliares* destinam-se ao exercício das seguintes funções: a) de planejamento (compreendendo também orçamento, assim como reforma e modernização administrativa); b) de administração de pessoal e de serviços gerais; c) de administração financeira, contabilidade e auditoria; d) de estatística.<sup>6</sup> As peças centrais desses sistemas são, respectivamente:

1. A Seplan.
2. O Dasp (Departamento Administrativo do Serviço Público).
3. A Inspetoria-Geral de Finanças do Ministério da Fazenda.
4. O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, que é uma fundação, vinculada à Seplan.

Continuando esse quadro doutrinário da reforma administrativa, o referido decreto-lei de 1967 dispõe ainda sobre o relacionamento dos órgãos da administração indireta com a administração direta.

Assim é que as entidades de administração indireta estão vinculadas ao ministério em cuja área de competência estiver enquadrada sua principal atividade.<sup>7</sup> Cabe a cada ministro, responsável pelo ministério ao qual se vinculem essas entidades, exercer sobre elas *supervisão ministerial*, com apoio nos órgãos centrais de planejamento, coordenação e controle financeiro, assim como nos órgãos centrais de direção superior.<sup>8</sup> A *supervisão ministerial* visa essencialmente assegurar: a) a realização dos objetivos fixados nos atos de constituição da entidade; b) a harmonia com a política e a programação do Governo, no setor de atuação da entidade; c) a eficiência administrativa; d) a autonomia administrativa, operacional e financeira da entidade.<sup>9</sup> É, portanto, uma supervisão basicamente *programática e coordenadora*.

Finalmente, o mesmo decreto-lei dispõe, taxativamente, que serão asseguradas às empresas públicas e às sociedades de economia mista *condições*

<sup>6</sup> Decreto-lei n.º 200, art. 30, complementado por legislação posterior.

<sup>7</sup> Decreto-lei n.º 200, art. 4.º, § 1.º

<sup>8</sup> Idem, arts. 19 a 24.

<sup>9</sup> Idem, art. 26. Note-se que o parágrafo único deste artigo enumera, ainda, uma série de medidas por meio das quais se deve concretizar a supervisão ministerial.

*de funcionamento idênticas às do setor privado*, cabendo a essas entidades, sob a supervisão ministerial, ajustar-se ao plano geral do Governo.<sup>10</sup> (Aqui, novamente enfatizada a necessidade de unidade programática.)

### 3. As categorias de entidades da administração indireta

São três as categorias de entidades da administração indireta, segundo a mesma lei de reforma administrativa: a) autarquia; b) empresa pública; c) sociedade de economia mista.

Entende-se por *autarquia* o serviço autônomo, criado por lei, com personalidade jurídica e receita próprias, para executar atividades típicas da administração pública que requeiram, para seu melhor funcionamento, gestão administrativa e financeira descentralizada.

*Empresa pública* é a entidade de personalidade *jurídica de direito privado, com patrimônio próprio*, criada por lei para a exploração de atividade econômica que o Governo seja levado a exercer por força de contingência ou de conveniência administrativa, podendo revestir-se de qualquer das formas admitidas em direito. Seu capital, em princípio, é constituído pela União, permitida a participação de outras pessoas jurídicas de direito público interno, bem como de entidades da administração indireta da União, dos Estados, Distrito Federal e Municípios — desde que a maioria do capital votante permaneça de propriedade da União.<sup>11</sup>

Finalmente, *sociedade de economia mista* é a entidade de personalidade jurídica de direito privado, criada por lei para a exploração de atividade econômica, sob a forma de sociedade anônima, cujas ações com direito a voto pertençam, em sua maioria, à União ou a entidade da administração indireta. Quando a atividade da sociedade de economia mista estiver submetida a regime de monopólio — como no caso da Petrobrás — somente a União deterá, em caráter permanente, a maioria acionária.

Deduz-se, à vista desta categorização, que a sociedade de economia mista é a forma *normal* da entidade pública descentralizada, com ação no setor econômico; e a empresa pública, a forma de *exceção*, adotada para atender a contingências ou a conveniências administrativas. De fato, as sociedades de economia mista são muito mais numerosas que as empresas públicas, como se verá posteriormente.

As entidades já existentes à época da expedição da lei básica de reforma administrativa (1967) foram enquadradas nas categorias por ela definidas por ato do Poder Executivo.<sup>12</sup>

<sup>10</sup> Idem, parágrafo único do art. 27.

<sup>11</sup> Decreto-lei n.º 200, de 25.2.67 (art. 5.º, item 2), combinado com o Decreto-lei n.º 900, de 29.9.69 (art. 5.º).

<sup>12</sup> Decreto-lei n.º 200, art. 5.º, itens I a III e §§ 1.º e 2.º e Decreto n.º 60.900, de 26.6.67.

Uma quarta categoria de entidade, que não pertence quer à administração direta, quer à administração indireta, está, também, *sujeita a supervisão ministerial*, desde que receba subvenções ou transferências à conta do orçamento da União: trata-se das *fundações (entidades de direito privado)*, que tenham sido instituídas em virtude de lei federal.<sup>13</sup>

#### 4. Limitações impostas às autarquias e suas conseqüências

De todas as categorias de entidades da administração indireta ou descentralizada, a autarquia é a que menos autonomia possui. A ela se aplicam as regras de administração geral (tais como normas de classificação de cargos, fixação de salários e promoções,<sup>14</sup> preceitos relativos a licitações para compras, obras e serviços, bem como para alienações de bens)<sup>51</sup> que vigoram para a administração direta. Distingue-se das unidades da administração direta somente por possuir personalidade jurídica, patrimônio e receita próprios.

Entretanto, ao surgirem e se multiplicarem na administração pública brasileira, principalmente nas décadas de 30 e 40, as *autarquias* gozavam de bastante independência relativamente às normas em vigor na administração direta, em questões de administração geral. Por exemplo, o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários (IAPI) e o Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico (BNDE), ambos criados como *autarquias* — o primeiro em 1936<sup>16</sup> e o segundo já em 1952<sup>17</sup> —, possuíam plena autonomia decisória em questões de classificação de cargos e fixação de vencimentos. À proporção que essa liberdade foi sendo restringida,<sup>18</sup> a forma autárquica foi-se tornando cada vez menos atraente, do ponto de vista de uma administração que se desejava dinâmica e competitiva no mercado de trabalho. O IAPI não conseguiu evitar a sua progressiva assemelhação às demais autarquias, no que se refere à perda de autonomia, e em 1966 foi finalmente integrado na autarquia Instituto Nacional de Previdência Social (INPS),<sup>19</sup> junto com os demais institutos de aposentadoria e pensões.

<sup>13</sup> Decreto-lei n.º 900, de 29.9.69, art. 3.º.

<sup>14</sup> Idem, art. 4.º, combinado com a Lei n.º 5.645, de 10.12.70 e legislação complementar.

<sup>15</sup> Decreto-lei n.º 200, de 25.2.67, arts. 125 a 144.

<sup>16</sup> Lei n.º 367, de 31.12.36 (IAPI).

<sup>17</sup> Lei n.º 1.628, de 20.6.52 (BNDE).

<sup>18</sup> Homero Senna e Clovis Zobaran Monteiro comentam que o primeiro golpe no que chamam de “processo de desautarquização” das autarquias foi desfechado com o Decreto-lei n.º 5.527, de 28.5.43 que, entre outras medidas, proibiu que as autarquias atribuísem a seus servidores ou empregados, vencimentos, remuneração ou salário superiores aos dos servidores civis da União, observadas identidade, semelhança ou equivalência de funções. In: *Fundações, no Direito, na Administração*. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1970. Nota dos autores, p. 2 (Série Biblioteca de Administração Pública — 15).

<sup>19</sup> Decreto-lei n.º 72, de 22.11.66 (INPS).

O BNDE, entretanto, era enquadrável como empresa pública, nos termos da lei básica de reforma administrativa, de 1967, e numa *empresa pública* foi transformado, em 1971.<sup>20</sup>

Várias outras autarquias cujas atividades eram enquadráveis como empresariais, nos termos da citada lei de reforma administrativa de 1967, obtiveram, à semelhança do BNDE, sua transformação em empresa pública ou em sociedade de economia mista. Foi esse o caso, por exemplo, da Caixa Econômica Federal, autarquia que passou a empresa pública, em 1969;<sup>21</sup> da Casa da Moeda, autarquia também transformada em empresa pública, em 1973;<sup>22</sup> do Departamento de Correios e Telégrafos, autarquia que passou a Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos, em 1969.<sup>23</sup>

Algumas autarquias, cujas atividades não poderiam mesmo longinquamente ser classificadas como *empresariais*, obtiveram outro tipo de transformação, que igualmente as liberou das rígidas normas de administração geral, aqui referidas. Trata-se de seu enquadramento como *fundações*, entidades de direito privado, embora sujeitas, quando criadas por lei e recebam subvenção federal, à supervisão do ministro responsável pela área de atividade em que atuem. É esse o caso, por exemplo, entre outros, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, criado como autarquia em 1934 e transformado em Fundação em 1967;<sup>24</sup> e do Conselho Nacional de Pesquisas (CNPq), criado em 1951 como autarquia e transformado em Fundação Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico em 1972.<sup>25</sup>

Em suma, as autarquias que não possam ser enquadradas como *empresas*, mas exerçam atividades predominantemente de estudo e pesquisa, têm conseguido liberar-se, mediante transformação em *fundação*, das normas administrativas rígidas pelas quais se regulavam.

De tal modo diminuiu em tamanho a administração direta, bem como se reduziu o número de autarquias, que, em 1978, seus quadros de pessoal, regidos pelos critérios do Plano de Classificação de Cargos, se limitam a 370.000 pessoas.<sup>26</sup> *Há dez anos, as estimativas do número de funcionários da administração direta e das autarquias subiam, pelo menos, a 500.000.*

A diferença não significa porém que trabalhem hoje, para o Governo, menos pessoas do que anteriormente. Quer dizer apenas que houve um acentuado processo de transformação de unidades da administração direta, bem como de autarquias, em empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações.

<sup>20</sup> Lei n.º 5.662, de 21 6 71 (BNDE).

<sup>21</sup> Decreto-lei n.º 759, de 12 8 69 (CEF).

<sup>22</sup> Decreto n.º 3.895, de 19 6 73 (Casa da Moeda).

<sup>23</sup> Decreto-lei n.º 509, de 20 3 69 (ECT).

<sup>24</sup> Decreto n.º 24.609, de 6 2 34 e Decreto-lei n.º 161, de 13 2. 67, alterado pela Lei n.º 5.878, de 11 5 73 (IBGE).

<sup>25</sup> Lei n.º 1.310, de 15 1. 51 e Lei n.º 6.129 de 6 11 74 (CNPq).

<sup>26</sup> Informação prestada pelo diretor-geral do Dasp no painel sobre Avaliação do desempenho no serviço público federal, realizado a 28 4 78, no Rio de Janeiro, mediante convênio FGV-EBAP/Seplan-Semor/Dasp.

Os funcionários e empregados atingidos por essas transformações não foram dispensados: ou optaram por admissão no novo órgão, ou foram incluídos em quadro suplementar.

## **5. As empresas públicas e as sociedades de economia mista: entidades existentes e sua vinculação ministerial**

Para se ter uma relação completa e atualizada das empresas públicas e sociedades de economia mista, suas subsidiárias e associadas, um bom ponto de partida é o *Cadastro da Administração Federal*. Esse cadastro oferece informações sobre a data de criação da entidade, sua natureza, vinculação ministerial, competência e legislação que lhe diz respeito.<sup>27</sup>

As informações que se seguem são extraídas do referido cadastro, a elas adicionando-se, em alguns casos, dados complementares extraídos de outras publicações oficiais, indicadas em notas de rodapé.

### *5.1 Entidades de administração indireta*

#### *5.1.1 Seplan*

##### *5.1.1.1 Empresas públicas*

a) Financiadora de Estudos e Projetos S.A. (Finep).<sup>28</sup> Decreto nº 61.056, de 24.7.67 (antes, Fundo de Financiamento de Estudos e Projetos e Programas, Decreto nº 55.820, de 8.3.65)

b) Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico (BNDE).<sup>29</sup> Lei nº 5.662, de 21.6.71 (antes, autarquia criada pela Lei nº 1.628, de 20.6.52)

### *Subsidiárias do BNDE*

● Agência Especial de Financiamento Industrial (Finame). Lei nº 5.662, de 21.6.71 (antes, Agência Especial de Financiamento Industrial, incorpo-

<sup>27</sup> *Cadastro da Administração Federal*, 2. ed., atualizada, Secretaria de Modernização e Reforma Administrativa/Seplan, 2. sem. 1978. A primeira edição desse cadastro data de 1975. Publicação pioneira, era ainda incompleta, obrigando o estudioso da matéria a recorrer a outras fontes, também nem sempre satisfatórias.

<sup>28</sup> Órgão gestor do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico.

<sup>29</sup> Órgão gestor dos seguintes fundos: a) Fundo Agroindustrial de Reconversão; b) Fundo de Desenvolvimento Tecnológico e Científico; c) Fundo de Investimentos Siderúrgicos; d) Fundo de Modernização e Reorganização Industrial; e) Fundo Nacional de Investimentos; f) Fundo de Reaparelhamento Econômico e órgão supervisor do Fundo Especial de Juros, Amortizações e Resgate de Obrigações do Reaparelhamento Econômico.

rando o Fundo de financiamento para aquisição de máquinas e equipamentos. Decreto nº 59.170, de 2.9.66)

- Mecânica Brasileira S.A. (Embramec). Escritura de sua constituição: 12.6.74
- Insumos Básicos S.A. — Financiamento e Participações (Fibase). Escritura de sua constituição: 12.6.74
- Investimentos Brasileiros S.A. (Ibrasa). Escritura de sua constituição: 12.6.74

### *Empresa Associada*

c) Companhia de Investimentos Árabe e Brasileira (Abico). Decreto nº 3.713, de 1.3.74

### *Entidade vinculada ao BNDE*

d) Centro Brasileiro de Apoio à Pequena e Média Empresa (Cebrae). Estatutos de sua constituição: 7.12.76

## 5.1.2 Ministério da Agricultura

### 5.1.2.1 Empresas públicas

- a) Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa). Lei nº 5.851, de 7.12.72 (antes, Departamento Nacional de Pesquisa Agropecuária (DNPEA), entidade da administração direta)
- b) Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural (Embrater). Lei nº 6.126, de 6.4.74 e Decreto nº 75.373, de 4.2.75<sup>30</sup>
- c) Companhia Brasileira de Alimentos (Cobal).<sup>31</sup> Lei nº 6, de 26.9.62
- d) Companhia Brasileira de Armazenamento (Cibrazem). Lei nº 7, de 26.9.62

### 5.1.2.2 Sociedade de Economia Mista

a) Banco Nacional de Crédito Cooperativo S.A. (BNCC). Lei nº 1.412, de 13.8.51<sup>32</sup>

<sup>30</sup> O *Cadastro da Administração Federal*, já mencionado, relaciona legislação posterior que amplia a competência da Embrater, dentro de sua finalidade básica.

<sup>31</sup> Órgão gestor do Fundo para a Constituição de Estoques Reguladores.

<sup>32</sup> Órgão gestor do Fundo Nacional de Cooperativismo. Órgão supervisor dos seguintes fundos: a) Fundo de Assistência Social; b) Fundo Especial de Assistência Técnica ao Cooperativismo.

### 5.1.3 Ministério da Fazenda

#### 5.1.3.1 Empresas públicas

- a) Caixa Econômica Federal (CEF).<sup>33</sup> Decreto nº 66.303, de 6.3.70 (antes, autarquia)
- b) Casa da Moeda do Brasil (CMB). Decreto-lei nº 3.895, de 19.6.73 e Decreto nº 72.813, de 20.9.73 (antes autarquia)
- c) Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro). Lei nº 4.516, de 1.12.64, Portaria nº 424, de 14.8.74 e Portaria nº 65, de 8.2.77

#### 5.1.3.2 Sociedade de economia mista

- a) Banco do Brasil S.A. (BB). Alvará de funcionamento: 12.10.1808. Estatuto: 10.3.42, com modificações até Assembléia-Geral de 23.10.75

#### *Subsidiária do Banco do Brasil S.A.*

- Companhia Aços Especiais Itabira (Acesita). Decreto nº 17.596, de 17.1.45<sup>34</sup>

#### *Subsidiárias da Acesita — Forjas Acesita S.A. — Florestal Acesita S.A.*<sup>35</sup>

### 5.1.4 Ministério da Indústria e do Comércio

#### 5.1.4.1 Empresa pública

- a) Empresa Brasileira de Turismo (Embratur).<sup>36</sup> Decreto-lei nº 55, de 18.11.66

#### 5.1.4.2 Sociedade de economia mista

- a) Cia. Nacional de Álcalis S.A. Decreto-lei nº 5.684, de 20.7.43

#### *Subsidiária da Cia. Nacional de Álcalis S.A.*

- Álcalis do Rio Grande do Norte S.A. (Alcanorte)

<sup>33</sup> A Fundação dos Economiários Federais (Funcep) é mantida pela Caixa Econômica Federal, de acordo com a Portaria nº 230, de 17.5.77.

<sup>34</sup> *Relatório da Acesita/1977*. p. 9.

<sup>35</sup> *Idem*. p. 1.

<sup>36</sup> Órgão gestor do Fundo Geral de Turismo (Fungetur). Decreto-lei nº 1.191, de 27.10.71.

b) Instituto de Resseguros do Brasil (IRB).<sup>37</sup> Decreto-lei nº 1.186, de 3.4.39

c) Siderúrgica Brasileira S.A. (Siderbrás). Lei nº 5.919, de 17.9.73

### *Subsidiárias da Siderbrás*

- Cia. Siderúrgica Nacional (CSN). Decreto-lei nº 3.002, de 30.1.41  
*Subsidiárias da Cia. Siderúrgica Nacional*<sup>38</sup> — Carbonífera Barão do Rio Branco — Carbonífera Próspera S.A. — Companhia Brasileira de Projetos Industriais (Cobrap) Emissão e Planejamento de Seguros S.A. (Eplan) — Fábrica de Estruturas Metálicas S.A. (FEM) — Imobiliária Santa Cecília (Cecisa) — Lavrador Capivari S.A. — Óleos de Palma S.A. (Opalma) — Sociedade Técnica de Administração e Corretagem de Seguros (Sotecna)
- Cia. Ferro e Aço de Vitória S.A. (Cofavi). Ata da Assembléia de sua constituição: 31.10.42. Decreto nº 21.257, de 11.6.46
- Cia. Siderúrgica Paulista (Cosipa). Escritura de sua constituição: 23.11.53
- Usinas Siderúrgicas de Minas Gerais S.A. (Usiminas). Escritura de sua constituição: 25.4.56

*Subsidiária da Usiminas* — Usiminas Mecânica S.A. (Usimec). Escritura de sua constituição: 26.10.70

- Aços Finos Piratini S.A. (AFP). Lei nº 3.972, de 13.10.61
- Usina Siderúrgica da Bahia S.A. (Usiba). Escritura de sua constituição: 29.7.63
- Aços Minas Gerais S.A. (Açominas). Escritura de sua constituição: 24.10.66
- Cia. Siderúrgica de Mogi das Cruzes (Cosim)
- Usina Siderúrgica de Tubarão

### 5.1.5 Ministério das Minas e Energia

#### 5.1.5.1 Sociedade de economia mista

a) Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobrás). Lei nº 2.004, de 3.10.53

### *Subsidiária da Petrobrás*

- Petrobrás Química S.A. (Petroquisa). Decreto nº 61.981, de 28.12.67  
*Subsidiárias da Petroquisa* — Petroquímica do Sul Ltda. (Copesul) — Petroflex — Indústria e Comércio S.A. — Petroquímica União S.A. — Cia.

<sup>37</sup> Gestor dos fundos: a) Fundo de Prevenção contra Incêndio; b) Fundo de Estabilidade do Seguro Rural.

<sup>38</sup> Companhia Siderúrgica Nacional — Relatório da Diretoria — 1977, p. 24-5.

Química do Recôncavo — Cia. Pernambucana de Borracha Sintética (Coperbo) — Nitriflex S.A. Ind. e Comércio — Petroquímica do Nordeste S.A. (Copene)

Cia. Brasileira de Estireno S.A. (CBE) — Oxiteno S.A. — Ind. e Comércio — Metanor S.A. — Metanol do Nordeste

*Coligadas à Petroquímica* — Poliolefinas S.A. — Ind. e Comércio — Ciquine Cia. Petroquímica

*Coligadas à Ciquine* — Ciquine-NE — Plastificantes Taubaté S.A. (Plasbaté) *Participação minoritária da Petroquímica nas seguintes empresas, em fase de pré-operação ou de construção* — Salgema — Ind. Química S.A. — Pronor — Produtos Orgânicos S.A. — Nitrocarbono S.A. — Isocianatos do Brasil S.A. — Estireno do Nordeste S.A. — Polipropileno S.A. — CPC — Cia. Petroquímica Camaçari S.A. — Acrinor S.A. — Deten S.A. — Polialden S.A. — Politeno S.A. — Ind. e Comércio — Polibrasil S.A. — Ind. e Comércio

● Petrobrás Distribuidora S.A.

*Subsidiárias da Petrobrás Distribuidora S.A.* — Petrominas — Cia. Nac. de Petróleo — Petrasa — Participação em Empreendimentos e Transportes S.A.

● Petrobrás Internacional S.A. (Braspetro)

● Petrobrás Fertilizantes S.A. (Petrofertil) (antes, Fertibrás)<sup>39</sup> E.M. 42, de 26.2.76

*Subsidiárias da Petrofertil* — Fertilizantes Nitrogenados do Nordeste (Nitrofertil) — NE.<sup>40</sup> — Indústria e Comércio de Fertilizantes — Ultrafertil S.A.

*Coligada da Petrofertil* — Fertilizantes Fosfatados S.A. — (Fosfertil)

● Petrobrás Comércio Internacional S.A. (Interbrás). Escritura de sua constituição: 19.2.76

● Petrobrás Mineração S.A. (Petromin). E.M. 001, de 3.1.77

#### *Empresas coligadas à Petrobrás*<sup>41</sup>

● Petrocoque S.A. Ind. e Comércio

● Cia. de Navegação da Amazônia (CNA)

● Estaleiros Amazônia S.A. (Estanave)

● Empresa Brasileira de Reparos Navais (Renave) (1977)

b) Cia. Vale do Rio Doce (CVRD). Decreto nº 4.352, de 1.6.42

<sup>39</sup> Petrobrás — *Relatório Consolidado 77*. Rio. Serviço de Relações Públicas. p. 28.

<sup>40</sup> Era denominada Petrofertil — Petrobrás Química Fertilizantes, até 1977. quando passou a denominar-se Fertilizantes Nitrogenados do Nordeste S.A. — Nitrofertil-NE. Petrobrás, *Relatório Consolidado 1977*. p. 28.

<sup>41</sup> Petrobrás, *Relatório Consolidado 77*. p. 30.

### *Subsidiárias da CVRD*

- Vale do Rio Doce Navegação S.A. (Docenave). Escritura de sua constituição: 22.9.62
- Rio Doce Geologia e Mineração S.A. (Docegeo). Escritura de sua constituição: 7.7.71
- Empresa Hidroelétrica Lutzow (em liquidação)
- Itabira Eizenerz — GMDH (em liquidação)
- Navegação Rio Doce Ltda.
- Itabira Internacional e Cia. Ltda. (exterior)
- Rio Doce Engenharia e Planejamento S.A. (RDEP). Escritura de sua constituição: 29.11.71
- Rio Doce Europa (exterior) — Assembléia Extraordinária: 14.1.74
- Seamar Shipping e Cia. (exterior)
- Mineração Vale do Paranaíba S.A. (Valep). Escritura de sua constituição: 27.9.76
- Fertilizantes Vale do Rio Grande S.A. (Valefertil). Escritura de sua constituição: 17.2.76
- Valesul Alumínio S.A. Escritura de sua constituição: 16.12.66
- Florestas Rio Doce S.A. Escritura de sua constituição: 26.10.67

### *Coligadas à CVRD*

- Alumina do Norte do Brasil S.A. (Alunorte) E.M. 279, de 29.10.76
- Alumínio Brasileiro S.A. (Albras). E.M. 279, de 29.10.76
- Amazônia Mineração S.A. — 1970
- c) Centrais Elétricas Brasileiras S.A. (Eletrobrás). Lei nº 3.890, de 25.4.61

### *Subsidiárias da Eletrobrás*

- Cia. Hidroelétrica do São Francisco (CHESP). Decreto-lei nº 8.031, de 3.10.45
- Furnas — Centrais Elétricas S.A. (Furnas). Lei nº 2.994, de 8.11.56
- Centrais Elétricas do Sul do Brasil S.A. (Eletrosul). Decreto nº 64.395, de 23.4.69
- Centrais Elétricas do Norte do Brasil S.A. (Eletronorte). Decreto nº 72.548, de 30.7.73
- Espírito Santo Centrais Elétricas S.A. (Escelsa). Estatutos: 4.3.74
- Cia. Brasileira de Energia Elétrica (CBEE). Estatutos: 23.6.75
- Cia. de Eletricidade de Manaus (CEM). Estatutos: 28.12.74

## *Associadas*<sup>42</sup>

- Cia. de Eletricidade do Estado da Bahia (Coelba)
  - Centrais Elétricas de Goiás (CELG)
  - Cia. Paulista de Força e Luz (CPFL)
  - Centrais Elétricas Fluminense S.A. (CELFL)
  - Eletrificação Rural de Minas Gerais (Ermig)
  - Centrais Elétricas de Minas Gerais (Cemig)
  - Empresa Distribuidora de Energia em Sergipe S.A. (Energipe)
  - Centrais Elétricas do Maranhão S.A. (Cemar)
  - Centrais Elétricas do Pará S.A. (Celpa)
  - Centrais Elétricas de S. Paulo (Cesp)
  - Centrais Elétricas de Santa Catarina (Celesc)
  - Cia. de Serviços Elétricos do Rio Grande do Norte (Cosern)
  - Cia. Estadual de Energia Elétrica (CEEE)
  - Cia. Paranaense de Energia Elétrica (Copel)
  - Centrais Elétricas do Piauí S.A. (Cepisa)
  - Cia. de Eletricidade de Alagoas (Ceal)
  - Centrais Elétricas Matogrossenses S.A. (Cemat)
  - Sociedade Anônima de Eletrificação da Paraíba (Saelpa)
  - Cia. de Eletricidade de Brasília (CEB)
  - Centrais Elétricas do Amazonas S.A. (Celetamazon)
  - Cia. de Eletricidade do Amapá (CEA)
  - Cia. Baiana de Eletrificação Rural (Cober)
  - Cia. de Eletricidade de Pernambuco (Celpe)
  - Centrais Elétricas de Rondônia S.A. (Ceron)
  - Empresa Elétrica Bragantina S.A. (Bragantina)
- d) Indústria Carboquímica Catarinense S.A. (ICC). Decreto-lei nº 631, de 16.6.69 (antes, Siderúrgica de Santa Catarina S.A.)
- e) Cia. de Pesquisa de Recursos Minerais (CPRM). Decreto-lei nº 764, de 15.8.69; Decreto nº 66.058, de 13.1.70; Decreto nº 68.682, de 24.5.71; Decreto nº 72.551, de 30.7.73; Lei nº 6.399, de 10.12.76 e Decreto nº 81.418, de 3.3.78
- f) Cia. Auxiliar de Empresas Elétricas Brasileiras (Caeeb). Lei nº 5.736, de 22.11.71

<sup>42</sup> Estas empresas deveriam, talvez, com maior propriedade, ser consideradas como pertencentes aos respectivos estados, e não à União, visto que os estados detêm o respectivo controle acionário. Entretanto, respeitou-se, neste trabalho, seu enquadramento a nível da União, de acordo com o *Cadastro da Administração Federal*, já mencionado.

g) Empresas Nucleares Brasileiras S.A. (Nuclebrás).<sup>43</sup> Lei nº 6.189, de 16.12.74 (antes, Cia. Brasileira de Tecnologia Nuclear — CBTN)

### *Subsidiárias da Nuclebrás*

- Nuclebrás Auxiliar de Mineração S.A. (Nuclam). Decreto nº 76.802, de 16.12.75
- Nuclebrás Engenharia S.A. (Nuclen). Decreto nº 76.803, de 16.12.75
- Nuclebrás Enriquecimento Isotópico S.A. (Nuclei). Decreto nº 76.804, de 16.12.75
- Nuclebrás Equipamentos Pesados S.A. (Nuclep). Decreto nº 76.805, de 16.12.75

## 5.1.6 Ministério das Comunicações

### 5.1.6.1 Empresas públicas

- a) Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT). Decreto-lei nº 509, de 20.3.69 (antes, Departamento dos Correios e Telégrafos. Decreto nº 20.859, de 26.12.31, administração direta)
- b) Empresa Brasileira de Radiodifusão (Radiobrás). Lei nº 6.301, de 15.12.75

### 5.1.6.2 Sociedades de economia mista

- a) Telecomunicações Brasileira (Telebrás).<sup>44</sup> Lei nº 5.792, de 11.7.72

### *Subsidiárias da Telebrás*

- Empresa Brasileira de Telecomunicações S.A. (Embratel). Decreto nº 70.913, de 2.8.72 (criada pela Lei nº 4.117, de 27.8.68, como empresa pública)
- Telecomunicações do Rio de Janeiro S.A. (Telerj)
- Telecomunicações de Minas Gerais S.A. (Telemig)
- Telecomunicações do Espírito Santo S.A. (Telest)
- Telecomunicações de Sergipe S.A. (Telergipe)
- Telecomunicações de Santa Catarina S.A. (Telesc)
- Telecomunicações de Pernambuco S.A. (Telpe)
- Telecomunicações de Roraima S.A. (Telaima)
- Telecomunicações do Piauí S.A. (Telepisa)

<sup>43</sup> Órgão gestor do Fundo de Pesquisa de Minérios Nucleares.

<sup>44</sup> Órgão gestor do Fundo Nacional de Telecomunicações.

- Telecomunicações de São Paulo S.A. (Telesp)
- Telecomunicações do Ceará S.A. (Teleceará)
- Telecomunicações de Rondônia S.A. (Teleron)
- Telecomunicações do Pará S.A. (Telepará)
- Telecomunicações do Amazonas (Telemazon)
- Telecomunicações do Mato Grosso (Telemat)
- Telecomunicações da Bahia S.A. (Telebahia)
- Telecomunicações de Alagoas S.A. (Telasa)
- Telecomunicações do R. G. do Norte S.A. (Telern)
- Telecomunicações do Acre (Teleacre)
- Telecomunicações do Maranhão S.A. (Telma)
- Telecomunicações de Brasília S.A. (Telebrasil)
- Telecomunicações do Amapá S.A. (Teleamapá)
- Telecomunicações do Paraná S.A. (Telepar)
- Telecomunicações de Goiás S.A. (Telegoias)
- Telecomunicações da Paraíba S.A. (Telpa)
- Cia. Telefônica Melhoramento e Resistência (CTMR)

#### *Associadas*

- Cia. Rio Grandense de Telecomunicações (CRT)
- Cia. de Telefones do Rio de Janeiro (Cetel)
- Telefônica de Poços de Caldas S.A. (Telecaldas)
- Cia. Telefônica Borda do Campo (CTBC)

### 5.1.7 Ministério do Interior

#### 5.1.7.1. Empresas públicas

a) Cia. de Desenvolvimento do Vale do S. Francisco (Codevasf). Lei nº 6.088, de 16.7.74 (antes, Comissão do Vale do S. Francisco, Lei n.º 541, de 15.12.48; depois, Superintendência do Vale do S. Francisco, Decreto-lei nº 292, de 28.2.67)

b) Banco Nacional da Habitação (BNH). Era autarquia, Lei nº 4.380, de 21.8.64; transformada em empresa pública pela Lei nº 5.762, de 14.12.71

#### 5.1.7.2 Sociedades de economia mista

a) Banco da Amazônia S.A. (Basa). Decreto-lei n.º 4.451, de 9.7.42 (antes, Banco de Crédito da Amazônia S.A.)

b) Banco do Nordeste do Brasil (BNB). Lei nº 1.649, de 19.7.52

c) Cia. de Águas e Esgotos do Amapá. Vinculada ao Território do Amapá. Criação: 4.3.69

## 5.1.8 Ministério dos Transportes

### 5.1.8.1 Sociedade de economia mista

a) Rede Ferroviária Federal S.A. (RFFSA). Lei nº 3.115, de 16.3.57

#### *Subsidiárias da RFFSA*

- Armazéns Gerais Ferroviários S.A. (AGEF). Ata da assembléia definitiva de constituição da AGEF, realizada em 17.8.59

- Empresa de Engenharia Ferroviária (Engefer). Escritura de sua constituição: 3.9.74

b) Cia. Docas do Rio de Janeiro (CDRJ). Decreto-lei nº 256, de 28.2.67 (antes, autarquia federal denominada Administração do Porto do Rio de Janeiro)

c) Cia. Docas do Maranhão (Codomar). Portaria nº 5.176, de 25.4.72

d) Cia. Docas do Pará (CDP). Decreto nº 61.300, de 6.9.67

e) Cia. de Navegação Lloyd Brasileiro S.A. (CNLB). Decreto nº 60.085, de 17.1.67

f) Cia. de Navegação do S. Francisco (CNSF). Lei nº 2.599, de 13.9.55

g) Cia. Brasileira de Dragagem (CBD). Decreto nº 54.046, de 23.7.64

h) Empresa de Reparos Navais Costeira S.A. (ERNCSA). Decreto nº 60.086, de 17.1.67 (em liquidação)

i) Empresa de Navegação da Amazônia S.A. (Enasa). Decreto nº 61.301, de 6.9.67

j) Serviços de Transportes da Baía da Guanabara S.A. (STBG). Decreto-lei nº 152, de 10.2.67<sup>45</sup>

l) Serviço de Navegação da Bacia do Prata (SNBP). Decreto nº 60.649, de 28.4.67

m) Terminais Salineiros do Rio Grande do Norte S.A. (Termisa). Decreto nº 66.154, de 3.2.70

### 5.1.8.2 Empresas públicas

a) Empresa Brasileira de Planejamento de Transporte (Geipot). Lei nº 5.902, de 20.8.73.

<sup>45</sup> A Lei nº 6.424, de 17.6.77, autoriza a transferência para o Estado do Rio de Janeiro dos bens da propriedade da STBG. Esta empresa está, portanto, em processo de transferência da União para o referido estado.

- b) Empresa de Engenharia e Construção de Obras Especiais (Ecex).<sup>46</sup> Decreto nº 72.961, de 19.10.73
- c) Empresa Brasileira de Transportes Urbanos (EBTU). Lei nº 6.261, de 14.11.75 e Decreto nº 77.406, de 12.4.76<sup>47</sup>
- d) Empresa de Portos do Brasil S.A. (Portobrás). Lei nº 6.222, de 10.7.75 e Decreto nº 76.925, de 29.12.75 (antes, Departamento Nacional de Portos e Vias Navegáveis)

### *Subsidiárias da Portobrás*

- Cia. Brasileira de Dragagem. Decreto nº 76.925, de 29.12.75, art. 55
- Porto Especializado de Barra do Riacho (Portocel). Ata da Assembléia Geral Extraordinária da Portobrás, de 29.12.76
- Cia. das Docas do Estado da Bahia (Codeba). Assembléia-Geral Extraordinária da Portobrás, de 29.12.76

#### 5.1.9 Ministério da Educação e Cultura

##### 5.1.9.1 Empresa pública

- a) Hospital das Clínicas de Porto Alegre. Lei n.º 5.604, de 2.9.70; Decreto nº 68.930, de 16.7.71; Decreto nº 60.022, de 26.7.77 e Decreto n.º 81.627, de 5.5.78<sup>48</sup>

##### 5.1.9.2 Sociedade de economia mista

- a) Empresa Brasileira de Filmes (Embrafilme). Decreto-lei nº 862, de 12.9.69. Lei nº 6.281, de 19.12.75

#### 5.1.10 Ministério da Previdência e Assistência Social

##### 5.1.10.1 Empresa pública

- a) Empresa de Processamento de Dados da Previdência Social (Dataprev). Lei n.º 6.125, de 4.11.74; Decreto n.º 75.463, de 10.3.75 e Decreto n.º 79.528, de 13.4.77

<sup>46</sup> Órgão sujeito à orientação normativa, supervisão técnica e controle do Departamento Nacional de Estradas de Rodagem (autarquia). Decreto n.º 78.042, de 13.7.76.

<sup>47</sup> Órgão gestor do Fundo de Desenvolvimento dos Transportes Urbanos.

<sup>48</sup> Esta empresa pública figura no *Cadastro da Administração Federal*, de 1975, mas não no de 1978. Foi mantida nesta relação porque continua sendo expedida legislação federal a seu respeito em 1978.

## 5.1.11 Ministério da Aeronáutica

### 5.1.11.1 Empresa pública

a) Empresa Brasileira de Infra-Estrutura Aeroportuária (Infraero). Lei nº 5.862, de 12.1.72; Portaria nº 33, de 22.5.73 e Portaria nº 102, de 23.12.74

#### *Subsidiária da Infraero*

• Aeroportos do Rio de Janeiro S.A. (Arsa). Lei nº 5.580, de 23.5.70; Portaria nº 6.824, de 24.8.71; Lei nº 5.862, de 12.12.72, art. 8º, parágrafo único. Estatutos: 15.2.78

### 5.1.11.2 Sociedades de economia mista

a) Empresa Brasileira de Aeronáutica S.A. (Embraer). Decreto-lei n.º 770, de 19.8.69 e Decreto nº 66.005, de 30.12.69

b) Telecomunicações Aeronáutica S.A. (Tasa). Decreto-lei nº 107, de 16.1.67 e Decreto nº 65.451, de 17.10.69. Estatutos: 11.4.78

c) Companhia Eletromecânica (Celma)

## 5.1.12 Ministério do Exército

### 5.1.12.1 Empresa pública

a) Indústria de Material Bélico (Imbel). Lei n.º 6.227, de 14.7.75 e Decreto nº 77.066, de 21.1.76

Dessa relação verifica-se que o Ministério das Minas e Energia é responsável pela supervisão de quase a metade (100 entidades) das empresas públicas e sociedades de economia mista (inclusive associadas e coligadas). Seguem-se, quantitativamente, os Ministérios das Comunicações (com 33 entidades) e da Indústria e do Comércio (com 24 entidades); dos Transportes (com 21 entidades); a Seplan (com 8 entidades); o Ministério da Fazenda (com 7 entidades); os da Agricultura, do Interior e da Aeronáutica (cada um com 5 entidades); o da Educação e Cultura (com 2 entidades); e os da Previdência e Assistência Social e do Exército (com apenas 1 entidade, cada um). Total: 212 entidades.

Nessa relação não consta a data da criação de muitas das empresas subsidiárias de outras, ou a elas coligadas ou associadas, mas consta sempre a da empresa que se situa ao centro do respectivo sistema (quase sempre uma *holding*).

O número de empresas sem data de criação se eleva a 110, mas nenhuma delas é de primeiro nível (vinculada a Ministério) e, sim, de segundo ou

terceiro níveis (subsidiária, subsidiária de subsidiária, associada ou coligada). Com data de criação, figuram 101 empresas.

A análise da relação evidencia que das 101 cuja data de criação consta da relação, 71 (ou 70,29%) foram instituídas a partir de 1967 — ano de expedição da lei básica de reforma administrativa. Houve, assim, uma correlação altamente positiva entre a doutrina de reforma administrativa, de um lado, e a aceleração do processo de multiplicação das empresas estatais, de outro.

Na realidade, a dimensão quantitativa desse fator — que, a meu ver, só pode ser classificado como *intencional* — é ainda maior. É que as empresas subsidiárias da Petroquisa, ou a ela associadas, figuram na relação entre aquelas sem data de criação. Ora, como a Petroquisa foi estabelecida em 1967, claro está que todas essas empresas — cujo número se eleva a 26 — só podem ter sido criadas, ou a ela se associado, após 1967. Por outro lado, 29 das 30 subsidiárias da Telebrás, ou a ela associadas, também estão entre aquelas sem data (somente consta a data de criação da Embratel: 1962). Como a Telebrás foi criada em 1972, é de se presumir que essas 29 empresas tenham sido criadas ou se associado à Telebrás após 1972. Assim, o percentual referido deve ser revisto da seguinte forma:

a) número de empresas *sem* data de criação conhecida ou deduzida:  $110 - (26 + 29) = 55$ ;

b) número de empresas *com* data de criação conhecida ou deduzida:  $101 + 26 + 29 = 156$ ;

c) número de empresas criadas, no setor público, após 1967:  $71 + 26 + 29 = 126$ ;

d) relação entre *c* e *b* = 80,77%, *que representa o percentual de empresas criadas no setor público, após 1967.*

É curioso assinalar ainda que, inicialmente, as empresas estatais se concentravam nos setores menos atraentes, pelo menos conjuntamente, para a iniciativa privada, tais como os de energia e de comunicações. Progressivamente, foram-se estendendo por outros campos de atividades, e algumas exercem até atribuições paralelas e estão sob vinculação ministerial diversa.

Assim é que, hoje, *duas empresas estatais* funcionam na área do processamento de dados: o Serpro (vinculado ao Ministério da Fazenda), e a Dataprev (vinculada ao Ministério da Previdência e Assistência Social); *Oito* efetuam transporte marítimo e fluvial, atuando em áreas geográficas distintas ou com cargas diferentes e variada vinculação ministerial. Ao Ministério das Minas e Energia se vinculam: a Petrobrás (que possui um departamento denominado Frota Nacional de Petroleiros — Fronape), e duas subsidiárias da Cia. Vale do Rio Doce: a Docenave e a Seamar Shipping Company. Ao Ministério dos Transportes se vinculam as cinco restantes: Lloyd Brasileiro, Navegação do São Francisco, Navegação da Amazônia, Navegação da Bacia do Prata e Serviços de Transportes da Baía da Gua-

nabara. *Seis entidades são bancos do Governo*, sob a forma de empresas estatais: Banco do Brasil, vinculado ao Ministério da Fazenda; Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico, à Secretaria de Planejamento da Presidência da República; Banco Nacional de Crédito Cooperativo, ao Ministério da Agricultura; e Banco Nacional da Habitação, Banco da Amazônia e Banco do Nordeste do Brasil, vinculados ao Ministério do Interior.

Contribuiu também para a proliferação das empresas estatais, no Brasil, como se mencionou anteriormente, um fator a meu ver não intencional, de ordem administrativa, a seguir focalizado.

*O crescente distanciamento entre as escalas salariais da administração direta e das empresas estatais. Suas implicações e disfunções. A oportunidade de sua análise, face ao modelo ecológico, de Riggs.*

Dando estrito cumprimento ao já citado dispositivo da lei básica de reforma administrativa, que manda assegurar às empresas públicas e às sociedades de economia mista condições de funcionamento idênticas às do setor privado, o Governo lhes permite efetuar, *dentro dos mesmos critérios pre-valetentes para as empresas privadas*, o reajustamento anual de salários, destinado a corrigir os efeitos da inflação.

Já no tocante à administração direta e às autarquias, o Governo leva em conta fundamentalmente a necessidade de manutenção do equilíbrio orçamentário, a fim de não acelerar a inflação que, depois de ter diminuído de ritmo no período 1964-73, voltou a crescer a partir de 1974.

Nessas condições, tem sido freqüente a concessão, para os funcionários da administração direta e das autarquias, de reajustamento salarial abaixo dos níveis autorizados para as empresas públicas e sociedades de economia mista e, portanto, abaixo das condições oferecidas no mercado de trabalho.

Em suma, o Governo dá a seus funcionários um aumento percentualmente inferior àquele que ele próprio — Governo — determina seja concedido pelas empresas privadas (e, conseqüentemente, pelas empresas públicas e sociedades de economia mista) a seus empregados.

Atualmente, já existe um distanciamento bastante sensível entre os salários em vigor na administração direta e nas autarquias, e aqueles prevaletentes, de um modo geral, nas sociedades de economia mista e empresas públicas. Esse distanciamento é mais pronunciado nas profissões de nível superior e nos grupos de assessoria, gerência e direção de alto nível.

Acontece, porém, que a cúpula da administração direta, sediada no Distrito Federal, Brasília, não sente tanto esse distanciamento quanto os funcionários localizados nas grandes metrópoles, como São Paulo e Rio de Janeiro, bem como nas demais capitais e no interior do País.

É que em Brasília vigora um sistema de salários indiretos, ou adicionais ao salário, que atenua, quando não cobre totalmente, o referido distanciamento. Trata-se da concessão, por exemplo, a executivos e assessores de alto nível, de benefícios entre os quais se destacam: a possibilidade de locação de residência pertencente ao Estado, por ela pagando aluguel muito inferior ao vigente no mercado de imóveis (benefício chamado de *apartamento funcional*); e a *mordomia*, denominação dada ao custeio, pelo Estado,

da residência de uma alta autoridade, compreendendo inclusive o pagamento dos salários dos empregados necessários à sua manutenção e à prestação de serviços domésticos, bem como a respectiva alimentação.

Note-se, porém, que esses salários indiretos não abrangem todo os membros dos grupos profissionais mencionados, isto é: os *apartamentos funcionais* não são concedidos *a todos* de uma mesma categoria, mesmo porque não existem *apartamentos funcionais* em número suficiente para atender a todos. E, na administração direta, a *mordomia* só beneficia o primeiro escalão governamental, ou seja, os ministros de Estado. Esses benefícios são, portanto, verdadeiros privilégios de uns poucos.

Quanto ao primeiro escalão da administração indireta (presidentes e diretores de empresas públicas e sociedades de economia mista), geralmente também é beneficiado por alguma forma de *mordomia*, apesar de sua remuneração básica já ser superior à dos cargos equivalentes da administração direta.

Esses adicionais ao salário, ou salários indiretos, foram estabelecidos com o objetivo de atrair para a nova capital mão-de-obra altamente qualificada, que normalmente optaria por trabalhar numa grande metrópole, como São Paulo ou Rio de Janeiro. Esse objetivo vem sendo atingido, mas com evidente disfuncionalidade, do ponto de vista de uma justa política salarial nacional e das regras do mercado de trabalho, prestando-se também a manipulações empreguistas e a servir de instrumento de corrupção.

Ressalte-se que a todos os residentes em Brasília (e, conseqüentemente, a todos os funcionários lá localizados), a Capital oferece ainda outros atrativos, sob a forma, por exemplo, de um bom e acessível sistema educacional público, em todos os níveis.

A administração direta tem encontrado ainda outros meios de contornar, parcialmente, as dificuldades de recrutamento no mercado de trabalho, decorrentes da inadequação de sua escala salarial.

A análise dessas soluções será aqui esboçada face ao conhecido *modelo prismático*, formulado por Riggs no seu estudo sobre as sociedades em transição, como a brasileira.

Como se sabe, o *modelo prismático* tem por características principais: a) o formalismo — discrepância entre a conduta concreta e as normas prescritas que se supõe regulá-la; b) a heterogeneidade — convivência, lado a lado, de sistemas, práticas e modos de ver bem diferentes, do chamado *velho ou tradicional*, como o *moderno*; c) a superposição, quando o que se descreve como comportamento *administrativo* é, na realidade, determinado por critérios não administrativos, tais como políticos, econômicos, sociais ou outros.<sup>49</sup>

No Brasil, algumas das disfunções decorrentes do distanciamento entre as escalas salariais vigentes para a administração direta, de um lado, e para

<sup>49</sup> Riggs, Fred. *A Ecologia da Administração Pública*. Fundação Getúlio Vargas, 1964. p. 122-30.

as empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações, de outro lado, oferecem exemplos inequívocos de *formalismo*, que merecem atenção dos estudiosos da administração pública.

Trata-se da prática, não muito incomum, de utilizar-se em um órgão da administração direta, dos serviços de um empregado de empresa ou sociedade de economia mista (ou de uma fundação), continuando o respectivo salário a ser pago pela entidade a cujo quadro pertence o servidor emprestado à administração direta.

Quando se trata do exercício, na administração direta, de função de direção ou assessoramento de alto nível, a legislação federal brasileira permite, desde 1974,<sup>50</sup> a oficialização do empréstimo, desde que seja em benefício de *órgão da presidência da República*. Nesse caso, trata-se de um empréstimo *legal*, embora não necessariamente *racional*, se considerados os objetivos da entidade de administração indireta.

Muitas vezes, porém, a cessão do servidor não é sequer *legal*, porque não se trata de prover cargo de direção ou assessoramento de alto nível, em órgãos da presidência da República. Nestes casos, há total discrepância entre o *prescrito* e o *concreto*, caracterizando nitidamente a categoria *formalismo*, de Riggs.

Mesmo na primeira hipótese (ou seja, quando o empregado emprestado por empresa pública ou sociedade de economia mista se destina a servir na presidência da República), se o salário do servidor continua a ser pago pela entidade cedente, claro está que seus gastos com pessoal ficam indevidamente acrescidos, e sua eficiência comprometida. Dela não se poderá cobrar rendimento comparável ao de empresa privada, como seria legítimo esperar, visto que a lei determina que sejam asseguradas “condições de funcionamento idênticas” às de tal empresa.

Essas disfunções somente poderiam ser corrigidas se o ônus do empréstimo recaísse, *sempre*, sobre o órgão da administração direta dela beneficiário, mas essa correção não poderá atualmente ser efetuada sem prejuízo do empregado emprestado, porque as escalas salariais vigentes nos ministérios são mais baixas que as das empresas estatais.

Um outro aspecto dessa situação deve ainda ser mencionado, para caracterizar as disfuncionalidades dela resultantes.

A lei brasileira atribui, como foi mencionado, à administração direta, a função de *supervisionar* a administração indireta, com o objetivo principal de assegurar a unidade programática governamental.

O exercício dessa supervisão torna-se, porém, cada dia mais difícil, porque nem sempre o ministério supervisor dispõe, para esse fim, devido à inadequação de sua escala salarial, de pessoal de nível comparável ao daquele com que conta a entidade supervisionada. Dá-se, então, o paradoxo de, para poder bem supervisionar, o órgão supervisor ter de pedir emprestado pessoal do órgão supervisionado. . .

<sup>50</sup> Decreto n.º 73.877, de 29.3.74.

A inadequação da política salarial da administração direta se torna, assim, um obstáculo que urge superar. Caso contrário, a eficiência e a eficácia das empresas públicas e sociedades de economia mista poderão ser comprometidas, de um lado, pela precariedade da supervisão ministerial e, de outro, pela sobrecarga indevida dos seus gastos com o pagamento de salários de empregados deslocados para servir à administração direta.

## **Summary**

The author analyzes the phenomenon of multiplication of organs in indirect (also called decentralized) federal administration. The phenomenon's roots lay mainly in government's decision to expand its intervention in this country's economy.

Both intentional factors (such as the administrative-reform doctrine itself, implemented in 1967 through Decree-Law nº 200) and unintentional factors (of a political, economic and social nature) have contributed to the proliferation of indirect federal administration. Such a process has included the autarch, the so-called mixed-economy corporations (those where federal and/or state and/or city governments hold more than 50% of the shares but allow private shareholders as well) and public enterprises (totally government-owned concerns).

To attain a better understanding of the nature and role of public enterprises in the Brazilian federation, the author initially discusses an intentional factor of an administrative nature, by presenting a summary of the administrative-reform doctrine, which is directly or indirectly related to these enterprises. Next, she provides data on public enterprises' scope (expressed by their connection to the different ministries, their denomination and origin), showing the periods when the multiplication was more intense.

The final part brings into focus a factor which is of an administrative nature though having economic implications, namely the increasing gap between direct-administration and public-enterprise salary scales (and the resulting dysfunctions). The consequences of this gap is analyzed through use of Riggs' Prismatic Model.