

Universidade Federal do Paraná

Setor de Ciências Sociais Aplicadas

REVISTA DE ECONOMIA

Ano 13

1986

Nº 11

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ
SETOR DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
Rua Dr. Faivre nº. 405, Curitiba – Paraná – Brasil
CEP 80060 Fones: 264-5722 e 264-2522 ramal 236

REVISTA DE ECONOMIA

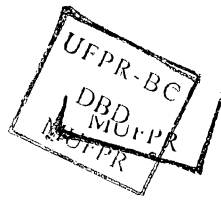
DIRETOR: PROF. TARAS SAVYTZKY

CONSELHO EDITORIAL

Prof. Alceu Souza (Administração)
Prof. José Benedito de Paula (Economia)
Prof. José Henrique do Carmo (Economia)
Prof. Joviano Nóbrega (Economia)
Prof. Romeu Telma (Administração)

Diretor (1968 a 1972) – Prof. Eloy da Cunha Costa
Diretor (até maio de 1972) – Prof. Mário Diney Corrêa Bittencourt

A opinião emitida nos artigos é de exclusiva responsabilidade de seus
autores.



REVISTA DE ECONOMIA

Universidade Federal do Paraná

Setor de Ciências Sociais Aplicadas

CURITIBA — 1987

SUMÁRIO

Luis Vamberto de Santana - Modelos de análise de políticas públicas	1
Rubem Pinheiro - Efeitos de um investimento	29
Joviano Nóbrega - Teoria da localização aplicada ao modelo brasileiro de administração tributária	36
José Benedito de Paula - A atuação do Banco Nacional da Habitação (uma visão de conjunto)	81

Notas e Comentários

Ana Lúcia Jansen de Mello de Santana - Reflexões sobre a história dos vencidos	103
Romeu Rossler Telma - Homenagem acadêmica ao Prof. Dr. Gert von Kortzfleisch	106

R. Econ.	Curitiba	v.13	n. 12	p.1 - 65	1987
----------	----------	------	-------	----------	------

**Composto e impresso nas oficinas da gráfica da
Fundação da Universidade Federal do Paraná**

**Rua Alfredo Bufren, 140 - Telefone: 264-2522
ramal 295 - Curitiba - Paraná**

LUIZ VAMBERTO DE SANTANA

Prof. do Depto. de Economia da UFPR

1. O PROCESSO DE TOMADA DE DECISÃO E FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

O economista tem dedicado à política pública uma parcela reduzida do seu esforço profissional o que tem contribuído, para que a paternidade do campo analítico de "políticas públicas" seja requerida muito mais pelos cientistas políticos, sociólogos e administradores públicos do que pelos economistas. É lamentável que isto ocorra, pois o economista cultuando cada vez mais o "imperialismo econômico", ou seja, a tentativa da Economia de tomar de assalto todas as demais ciências sociais, despreza valores fundamentais e necessários ao entendimento e explicação de questões econômicas, bem como à formulação de políticas governamentais.¹

1.1 Processo Decisório

As políticas públicas tornam-se de mais fácil abordagem se tratado previamente o processo de tomada de decisões. Na verdade, a definição e escolha de uma política por parte do setor público envolve um processo decisório prévio. Uma evidência

*O presente texto é parte da Tese: *Instituições e política econômica*, apresentada a Concurso para Professor Titular no Departamento de Economia da UFPR, em junho-1986, no qual o autor obteve aprovação e ascensão ao cargo de Professor Titular. A Banca Examinadora foi formada pelos Professores: Faustino Fávoro (UFPR) - Presidente; Ruy Aguiar da Silva Leme (FEA-USP); Gilson de Lima Garófalo (PUC-SP); Carlos Pinho (FEA-USP) e Ocyron Cunha (UFPR) - Relator.

¹MONTEIRO, Jorge Vianna. *Fundamentos da política pública*. Rio de Janeiro, IPEA/INPES, 1982, p.1-4.

que se constata na tomada de decisões é a inviabilidade de se apoiar o processo decisório apenas num dos ramos da ciência social. A Economia, unicamente, é incapaz de proporcionar as bases sólidas, requeridas pelo Estado Moderno, para a geração de "outputs" à sociedade. Alguns qualificativos podem ser analisados em termos de decisões. A *racionalidade* torna-se impossível sempre que se tiver que decidir de acordo com toda a gama de valores humanos. O processo decisório é imperfeito, mas, todo ele deve se caracterizar pela permanente busca de perfeição. A *perfeição* de uma decisão é relativa pois só se pode considerá-la correta se escolher os meios adequados para atingir finalidades pré-estabelecidas. Ao *policy-maker** racional que elabora as políticas, cabe selecionar esses meios eficazes. A perfeição do processo decisório é assim, relativa.

Em relação ao critério de *eficiência*, um dos problemas fundamentais que surgem é identificar um denominador comum entre dois valores: baixo custo e amplos resultados. Em todas as decisões existe sempre uma limitação - ou escassez de recursos. Os esquemas de financiamento, se reconhece, é que orientam as decisões de política. Isto justifica que considere tempo e dinheiro como custos. Admitida a limitação quantitativa, o custo desses recursos equivale ao custo de oportunidade estimado em função de programas ou projetos que deixam de ser executados, por insuficiência de recursos. Não cabe ao "policy-maker" e nem ao "administrador público"² criar uma utopia, mas simplesmente

* Policy-Maker: "fazedor de políticas", elaborador. Não há uma tradução adequada para o português, o que faz com que a utilização do termo em inglês, seja mais frequente.

²Por "administrador público" entende-se a função exercida por qualquer pessoa, de qualquer formação, a nível decisório: tem a responsabilidade de gerir a coisa pública; tem a si atribuída uma responsabilidade para com o povo e a nação ou estado ou município. Tem responsabilidades públicas assumidas perante a sociedade. A respeito, ver: SIMON, Herbert. *Comportamento administrativo: estrutura do processo decisório nas organizações administrativas*. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1979. p.256.

maximizar a realização dos objetivos do governo, pela utilização eficiente dos recursos que dispõe.³

Os recursos escassos constituem a origem de um dos mais cruciais problemas do processo decisório: o das preferências de investimentos conforme qualifica Hirschman.⁴ A carência de recursos, tanto poupança para investir quanto a necessária habilidade, obriga a uma escolha entre as opções existentes, de forma a maximizar benefícios e minimizar custos. O trabalho de Hirschman é explícito quando se refere às limitações do processo decisório: "sob qualquer sistema econômico, social ou político, indivíduos, firmas e organizações em geral estão sujeitos a falhas de eficiência, racionalidade, legalidade, ética ou de outros tipos de comportamento funcional".⁵

³ É extensa a literatura a respeito de processo decisório, tomada de decisões e derivações existentes. Veja-se: SIMON, op.cit. SHARKANSKY, Ira. *Administração pública - a formulação de políticas nos órgãos governamentais*. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1974. SIMON, Herbert. A tomada de decisões considerada como um recurso econômico. In: *NOVOS horizontes do progresso econômico*. São Paulo, Atlas, 1966. MARCH, James G. Racionalidade restrita, ambigüidade e a engenharia da escolha. *Edições Multiplic/EPGE*, 2 (9 abr. 1982. BARAT, J. *Processo decisório nas políticas públicas e no planejamento dos transportes*. Rio de Janeiro, APEC, 1979. MONTEIRO, Jorge Vianna. Sobre a teoria da organização econômica. In: *ASPECTOS da participação do governo na economia*. Rio de Janeiro, IPEA/INPES, 1976. SIMON, Herbert. A racionalidade do processo decisório em empresas. *R.Bras.Econ.*, 38(1):111 a 142, jan./mar. 1984. SIMON, Herbert. Teorias da tomada de decisão em economia e ciência do comportamento. In: *AMERICAN ECONOMIC ASSOCIATION & ROYAL ECONOMIC SOCIETY. Panorama da moderna teoria econômica*. São Paulo, Atlas, 1973. v.3. SIMON, Herbert. Pesquisa política: a estrutura da tomada de decisão. In: EASTON, D., org. *Modalidades de análise política*. Rio de Janeiro, Zahar, 1970. p.24-36. Sobre "decisões coletivas" e "decisões sociais", ver: WHYMES, D.K. & BOWLES, R.A. *A teoria econômica do Estado*. Rio de Janeiro, Zahar, 1982. cap.3. Em LINDBLOM, C.E. *O processo de decisão política*. Brasília, Ed. Universidade de Brasília, 1981, o tema de "tomada de decisões" é tratado extensamente.

⁴ HIRSCHMAN, Albert O. *Estratégia do desenvolvimento econômico*. Rio de Janeiro, Fundo de Cultura, 1961. p.121.

⁵ HIRSCHMAN, Albert O. *Saída, voz e lealdade*. São Paulo, Perspectiva, 1973. p.13.

A economia tradicional preocupa-se quase que unicamente com o funcionamento do sistema de preços ou de mercado. Hirschman enriquece a análise acêrca das decisões sociais quando revela três mecanismos participantes no processo: 1º) *exit*(saída), que são mecanismos de mercado; 2º) *voice* (voz), que são mecanismos de articulação política e 3º) *loyalty*(lealdade) que equilibra e determina o maior ou menor emprego de *exit* e *voice*, ou seja, mecanismos econômicos e mecanismos de articulação política. É notável a contribuição de Hirschman à Economia Política, ao justificar a noção política de oposição - pela *voice* (voz) - o protesto político, eficientemente aplicado à esfera econômica. A preocupação e atenção maior dos economistas tem se centrado nos mecanismos de mercado-saída. Dentre as razões para tal fato, duas merecem destaque: 1ª) o comportamento racional que se atribui aos agentes econômicos; 2ª) as perdas que uma empresa sofre no processo concorrencial são absorvidas pelo mercado ou mesmo novas formas que entram em operação. É uma postura muito cômoda senão inconsciente, pois que rejeita outros mecanismos de igual relevância no processo decisório: são os *slacks*⁶ da Ciência Econômica.

A questão ética também constitui uma variável importante no processo de tomada de decisões. O tema é lucidamente enfocado por Schwartzman⁷ quando menciona a influência de três aspectos que relacionam ética e processo decisório:

primeiro, porque o que é moralmente correto para uns pode ser moralmente incorreto para outros. Sem entrar em grandes discussões filosóficas sobre a objetividade e permanência ou transitoriedade de valores, é claro, por exemplo, que uma política que favorece os pobres com auxílios governamentais pode ser considerada desonesta e perniciosa, dentro de uma ideologia capitalista liberal clássica e adequada, dentro de uma perspectiva de-bem estar social. O segundo é que as intenções não bastam; meios técnicos e competência para implementá-los são também necessários.

⁶ Slacks: termo utilizado por HIRSCHMAN para designar a existência de fatores ociosos, de uma folga, de hiatos na economia e no pensamento econômico. Ver: HIRSCHMAN, A.O. *Saída, voz e lealdade*. cap.1.

⁷ SCHWARTZMAN, Simon. Da responsabilidade pública dos Governantes: paradoxos e perspectivas; Seminário Internacional de Análise de Políticas Públicas, EBAP/FGV, 1975. *R.Adm.Públ.*, 10(2):5-29, abr./jun. 1976. Com algumas alterações, o texto referido está publicado em *Dados*, (12), 1976. A questão da ética nas decisões públicas é tratada exaustivamente também em SIMON, Herbert. *Comportamento administrativo*:... p.47-62.

A honestidade, em si, não é garantia de bons resultados e vice-versa. Isto conduz à terceira razão, que é a de que o conflito entre interesses individuais e coletivos nem sempre são inconseqüentes. De fato, é comum encontrarem-se os dois interesses reciprocamente complementados. Mesmo que se rejeite a solução ética definida de forma simplista, nem por isso ela deixa de ser importante, quando encarada de um ponto de vista sociologicamente mais complexo. Desta perspectiva, é possível perceber que se denomina "corrupção" como formas de enriquecimento ilícito, não consideradas normais ou aceitáveis pelo grupo social a que pertence o corrupto." ⁸

Adotando uma abordagem sistêmica, Sharkansky, ao mesmo tempo que estabelece as condições necessárias para a existência de um "modelo racional de tomada de decisões", destaca um conjunto de fatores impeditivos à tomada de decisões racionais: ⁹

- a) multiplicidade de problemas, objetivos e compromissos políticos que são imputados-omitidos aos autores das decisões;
- b) obstáculos à coleta adequada de informações;
- c) as necessidades pessoais, compromissos, inibições e imperfeições dos autores de decisões;
- d) dificuldades estruturais dentro das unidades administrativas, envolvendo relações com o legislativo e executivo;
- e) comportamento divergente de certos administradores.

1.2 Políticas Públicas

As políticas públicas, no seu processo de formulação e implementação estarão dependentes das diversas circunstâncias mencionadas anteriormente que influenciam a tomada de decisões. A Política Econômica, corolário da Teoria Econômica e Econômica Positiva, deverá considerar os fatores exógenos à Economia, referidos acima. Dentre os elementos exógenos merece destaque especial a área política. Justifica-se então que proposições

⁸ Sobre o tema "corrupção governamental" ver: HUNTINGTON, Samuel P. *A ordem política nas sociedades em mudança*. Rio de Janeiro, Forense-Universitária, 1975. p.72-85.

⁹ SHARKANSKI, p.42.

de política econômica não sejam aderentes à realidade e às necessidades da sociedade, na medida em que não se considera os aspectos políticos. Mas desde que se propugne por uma "política econômica prática", uma "teoria econômica prática", será necessário uma nova orientação da economia, relevante e aderente às necessidades públicas.

As políticas públicas identificam todas políticas geradas pelo setor público; é um edifício com diversos compartimentos, sendo um deles a política econômica. Na abordagem de Monteiro¹⁰, as políticas públicas caracterizam variedades que podem ser estabelecidas segundo diferentes dimensões:

- a) por área substantiva: social, urbana, saúde, agrícola, por exemplo;
- b) por tipo de parâmetro manipulado pelo "policy-maker": creditícia, monetária, fiscal, cambial;
- c) por jurisdição político-administrativa: federal, regional, estadual, municipal;
- d) por clientela: assalariados, segurados da previdência social, importadores de bens de capital, exportadores de café.

É Schwartzman que ao abordar o tema, menciona a origem inglesa da expressão "public policy", e das dificuldades em adaptá-la ao português. Mas, afirma que "políticas públicas, política governamental, decisões governamentais, são expressões possíveis que tratamos de utilizar segundo o contexto, referindo-se sempre, no entanto, à noção do processo governamental de tomada de decisão a respeito de questões de interesse público."¹¹

Na definição de Watson¹², política pública "é um conjunto de ações emanadas pelo Governo, com o objetivo de atender a todos os anseios e aspirações de uma sociedade, bem como os instrumentos que se empregam com o objetivo de alcançá-los." Como componentes da política pública, Watson exemplifica: política exterior, política de defesa, política social, política econômica, a manutenção da lei, da ordem e da liberdade, não se constituindo, todavia, na única atividade do Estado. Evidencia-se no modelo

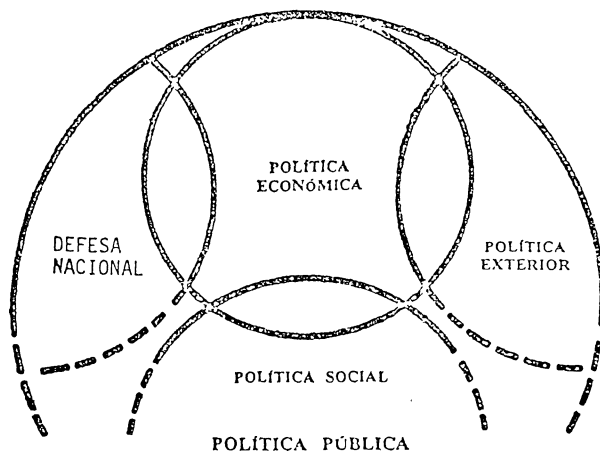
¹⁰ MONTEIRO, Jorge Vianna, p.6.

¹¹ Conforme SCHWARTZMAN, S. In: *Dados*, 1976. p.6.

¹² WATSON, Donald S. *Política econômica*. Madrid, Gredos, 1965. cap. 1.

de Watson a superposição ou coincidência entre os diferentes segmentos da política pública. São características ou tipologias de políticas, onde, dada a coincidência de áreas específicas percebe-se, no limite, um nível de coincidência, que denuncia a cumplicidade e o inter-relacionamento dos diversos compartimentos das políticas, o que dificulta o estabelecimento de fronteiras nítidas entre as diferentes políticas. A figura 1, demonstra as interdependências do conjunto.

DIAGRAMA 1 - OS DIFERENTES CAMPOS DA POLÍTICA PÚBLICA



FONTE: WATSON, p.22

Em alguns casos a política pública pode expressar um imobilismo da parte do setor público. A política consiste então no que não está sendo feito. Esta ausência de decisão governamental, a "não-política", indica, a priori, a intenção de manter o *status-quo*.¹³

¹³Ver: CINTRA, A.O. Planejando as cidades: política ou não política. In: CINTRA, A.O. & HADDAD, P.R., org. *Dilemas do planejamento urbano e regional no Brasil*. Rio de Janeiro, Zahar, 1978. MONTEIRO, J.V. p.9. REIS, Fábio W. Política e políticas. Seminário Internacional de Análise de Políticas Públicas, EBAP/FGV, 1975. *R.Adm.Públ.*, 10(2):51-63, abr./jun. 1976.

Ainda em relação à política pública, cabe citar uma outra possibilidade de ocorrência, a "quase-política" e que exprime a atuação significativa do governo em áreas de política para as quais não se identifica um curso de ação deliberado.¹⁴

Conforme Rezende, as políticas públicas podem ser classificadas sob dois grandes enfoques. O primeiro deles é o "tradicional" que divide a política pública em: a) política social: envolvendo temas de educação saúde, habitação, nutrição etc.; b) política econômica: fiscal, monetária, cambial, creditícia etc. A distinção entre "social" e a "econômica", tem-se demonstrado cada vez mais difícil. O segundo enfoque classifica as políticas em: a) políticas promocionais: com características ex-ante e de cunho preventivo, que visam a promoção do desenvolvimento econômico; b) políticas compensatórias: com características ex-post e de cunho corretivo.¹⁵

Na verdade, alguns economistas já abordaram o assunto da "política pública", em épocas onde raras eram as incursões estranhas ao enfoque tradicional. A obra de Schumpeter já a mencionava como que num prenúncio de sua importância para a política econômica e a própria Economia.¹⁶

2 MODELOS DE ANÁLISE DE POLÍTICA PÚBLICA

A Ciência Política tem sido pródiga em conceitos e modelos explicativos de política pública. Nas diferentes perspectivas utilizadas o objetivo tem sido sempre avançar buscando causas e conseqüências para um melhor entendimento de política pública. Esse é um processo evolutivo que ao buscar diferentes maneiras pelas quais a política pública pode ser analisada, contribui para uma melhor abordagem da política econômica enquanto componente da política pública. Os modelos explicativos a seguir relatados constituem um início de aprofundamento no estudo do tema, tanto no que se refere a políticas públicas quanto à política econômica. As abordagens sob as quais serão

¹⁴Ver MONTEIRO, J.V. p.8.

¹⁵REZENDE, Fernando. *Notas de aula*. Rio de Janeiro, EBAP/FGV, 1978.

¹⁶Ver SCHUMPETER, J.A. *Capitalismo, socialismo e democracia*. Rio de Janeiro, Fundo de Cultura, 1961. p.325. A 1ª edição, original, é de 1942.

analisadas as políticas públicas são as seguintes:

1. Teoria de sistemas.
2. Teoria das elites.
3. Teoria de grupo.
4. Teoria racional.
5. Incrementalismo.
6. Institucionalismo

É importante destacar que embora muitas políticas pareçam ser explicáveis através de um modelo em particular, na verdade são mais o resultado da combinação dessas diferentes maneiras de analisar as políticas públicas. Cada uma delas será tratada a seguir, individualmente.

2.1 Teoria de Sistemas

Uma primeira forma de analisar a política pública é considerá-la como uma resposta do sistema política às forças advindas do meio ambiente. Conforme Easton¹⁷, qualquer sistema político está sujeito a diferentes influências em relação a uma sociedade, externas aos limites do sistema político e que constituem os outros sub-sistemas da sociedade. Esses subsistemas representam o meio ambiente do sistema político.

Pode ser classificado sob duas formas o meio ambiente; o intra-social e o extra-social. O meio-ambiente intra-social é aquela parte do meio ambiente físico-social que está fora das fronteiras do sistema político, mas pertencendo à mesma sociedade. Já o meio ambiente extra-social é aquela parte do meio ambiente físico social, fora dos limites do sistema político e igualmente externa aos limites da sociedade.

São quatro os sistemas pertencentes ao meio ambiente intra-social:

- a) sistema ecológico: abrangendo o meio físico e as condições orgânicas não-humanas da existência humana;
 - I) meio físico: recursos físicos, topografia, extensão territorial, clima etc.

¹⁷ EASTON, D. *Uma teoria de análise política*. Rio de Janeiro, Zahar, 1968. cap. 5 e 6. Nesse item, a principal fonte de referência utilizada foi o trabalho de Easton.

II) aspectos orgânicos não-humanos: natureza, localização e acessibilidade de alimentos e outros bens da flora e da fauna que podem ser utilizados pelos membros de um sistema político;

- b) sistema biológico: são características hereditárias e sociológicas dos seres humanos, que exercem influência sobre a motivação humana. Sob esse aspecto, Easton ressalta que "os freudianos ortodoxos tem insistido nos impulsos herdados de agressividade que todas as classificações sociais, inclusive a política, não podem deixar de levar em consideração";¹⁸
- c) sistema de personalidade: identifica variações nas naturezas das personalidades e motivações adquiridas dos membros de um sistema político; o caráter nacional e diferentes formas de comportamento político associados a diferentes tipos de personalidade refletem o reconhecimento desse parâmetro;
- d) sistemas sociais: podem ser classificados em tipos tais como: sistema cultural, estrutural-social, sistema econômico e sistema demográfico, além de outros. Não há necessidade de um rigorismo e precisão para esta classificação. Estão aqui incluídos os aspectos relacionados a flutuações na economia, oscilações na cultura social, alterações na estrutura geral da sociedade ou em aspectos particulares, mudanças na estrutura e composição da população.

O meio ambiente extra-social compreende três grandes sistemas:

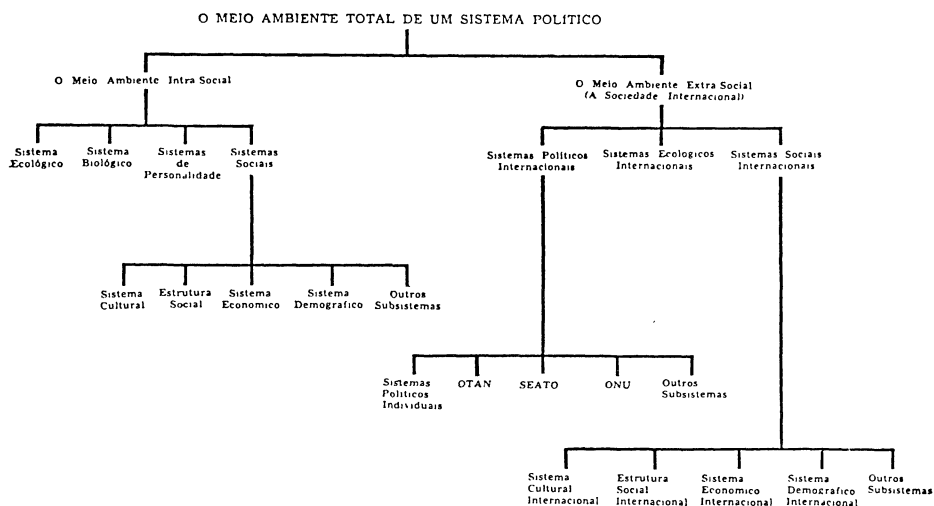
- a) sistema políticos internacionais: sob esse título podem ser classificados: sistema políticos individuais, grupo de países sob a influência do Bloco Soviético, Organização das Nações Unidas - ONU, Organização do Tratado do Atlântico Norte - OTAN etc.;

¹⁸ EASTON, D. p.106.

- b) sistemas ecológicos internacionais: recursos naturais, clima, disponibilidade de alimentos, por exemplo, inerentes a outras sociedades;
- c) sistemas sociais internacionais: elementos como cultura, economia, demografia, estrutura social, típicas de outras sociedades.

Um arranjo do meio ambiente total de um sistema político aparece na figura, a seguir.

DIAGRAMA 2 - COMPONENTES DO MEIO AMBIENTE TOTAL DE UM SISTEMA POLÍTICO

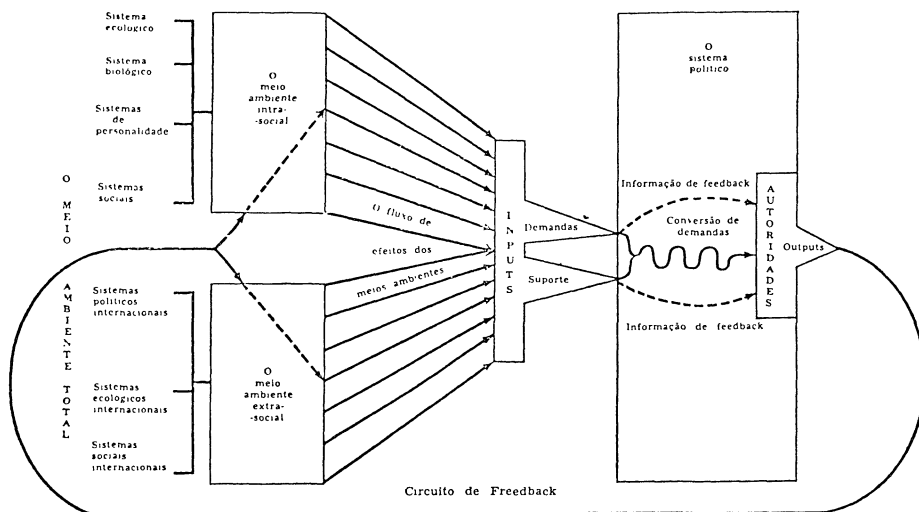


FONTE: EASTON, p.104

Considerando a política pública como uma resposta do sistema político às forças advindas do meio ambiente, podemos qualificar tais forças de *inputs*. O meio ambiente é qualquer condição ou circunstância situada fora das fronteiras do sistema político. O sistema político é o conjunto de estruturas e processos inter-relacionados que oficialmente exerce as funções de fixar valores para a sociedade. Os *outputs* correspon-

dem à designação dos valores oficiais do sistema e que, por sua vez, se constituem na política pública. A teoria sistêmica retrata assim a política pública como um produto do sistema político. A representação a seguir facilita a compreensão:

DIAGRAMA 3 - UM MODELO DINÂMICO DA RESPOSTA DE UM SISTEMA POLÍTICO



FONTE: EASTON, p.152

O conceito de sistema implica na identificação de um conjunto de instituições e atividades na sociedade, que funcionam transformando demandas em decisões oficiais, que necessitam do apoio dessa sociedade. Aceita-se também a noção de inter-relacionamento entre os elementos do sistema, que ele pode responder às forças em seu meio ambiente e que poderá fazê-lo no sentido de auto-preservação. Abordando o assunto, Dye¹⁹ cita que os inputs são recebidos no sistema político, tanto sob a

¹⁹ DYE, Thomas R. *Understanding public policy*. New Jersey, Prentice-Hall, 1975. cap.2.

forma de demandas como de apoio ou suporte. As demandas ocorrem quando os indivíduos ou grupos, em resposta às condições ambientais reais ou percebidas, agem para influenciar a política pública. O apoio é concedido quando os indivíduos ou grupos aceitam o resultado das eleições, obedecem às leis, pagam seus impostos e geralmente acatam as decisões políticas. Qualquer sistema absorve uma variedade de demandas, algumas das quais conflitantes. Para transformá-las em resultados- ou seja, políticas públicas, o sistema deve formular decisões e fazê-las cumprir em relação às partes interessadas.

2.2 Teoria da Elite

A referência a *elite* requer imediatamente, a associação ao conceito de poder. Ambos se complementam. De acordo com a teoria da elite ou teoria elitista, existe em toda sociedade, sempre e exclusivamente, uma minoria que é detentora do poder e que governa, em contraposição a uma maioria sem poder, que não governa. Norberto Bobbio²⁰ conceitua a teoria da elite como "a teoria segundo a qual, em cada sociedade, o poder político pertence sempre a um restrito círculo de pessoas: o poder de tomar e de impor decisões válidas, para todos os membros do grupo, mesmo que tenha de recorrer à força, em última instância".

Qualquer referência à teoria da elite, coloca Pareto, Mosca e Michels como precursores dessa linha de pensamento político.²¹ É Vilfredo Pareto quem afirma que sendo os homens desiguais em todo o campo de sua atividade, se dispõem, em vários níveis, que vão do superior ao inferior. Aqueles que fazem parte do extrato superior são as elites; o extrato inferior,

²⁰ BOBBIO, Norberto. Teoria das elites. In: BOBBIO, N. et alii. *Elites, grupos de pressão e mudança política*. Brasília, Ed.Universidade de Brasília, 1984. p.5-15.

²¹ São eles VILFREDO PARETO, GAETANO MOSCA E ROBERTO MICHELS. A respeito ver: BOBBIO, N.. DAHL, Robert A. *Análisis político moderno*. Barcelona, Fontanella, 1976. cap.4. DYE, T.; LIMA JR., Olavo B. & SANTOS, W. G. Esquema geral para a análise de políticas públicas: uma proposta preliminar. Seminário Internacional de Análise de Políticas Públicas, EBAP/FCV, 1975. *R.Adm.Públ.*, 10(2):241-56, abr./jun. 1976.

mais numeroso, é dirigido e regulado pela primeira.²²

A política pública pode ser analisada sob o prisma das preferências e valores da elite governante. De acordo com a teoria das elites, apesar da afirmação freqüente de que a política pública reflete as demandas do povo, isto configura mais um mito do que uma realidade. Os pressupostos da teoria das elites sugerem que o povo é indiferente e mal informado quanto a política pública e, as elites, menos numerosa, é que efetivamente expressam a opinião das massas a respeito de questões políticas, muito mais do que as massas expressam a opinião das elites. As políticas fluem de cima para baixo, não se originando, portanto, das demandas da massa.

Um tratamento requintado em termos analíticos sobre a teoria das elites é dado por Dye²³, quando resume os seguintes aspectos em termos de implicações da teoria da elite para a análise política:

- 1º) As mudanças e inovações na política pública surgem como o resultado das definições levadas a efeito pelas elites em relação aos seus próprios valores. Dado o perfil conservador das elites e, por consequência, seu interesse na preservação de um *status quo*, as mudanças em política pública serão muito mais conservadoras que revolucionárias. As políticas públicas são modificadas com freqüência mas raramente são substituídas. Os valores das elites, destaca Dye, podem ser genuinamente voltados para o "interesse público". Um senso de *noblesse oblige* pode permear os valores da elite e, por conseguinte, o bem estar das massas pode ser um elemento importante no processo decisório das elites. Dye chama a atenção alertando que elitismo não significa que a política pública será, necessariamente, contrária ao bem-estar das massas, mas apenas que a responsabilidade por esse bem-estar repousa nos ombros das elites e não no das massas;

²²BOBBI, P. PARETTO, V. *Systèmes socialistes*. 1902, conforme descrito em N. Bobbi .

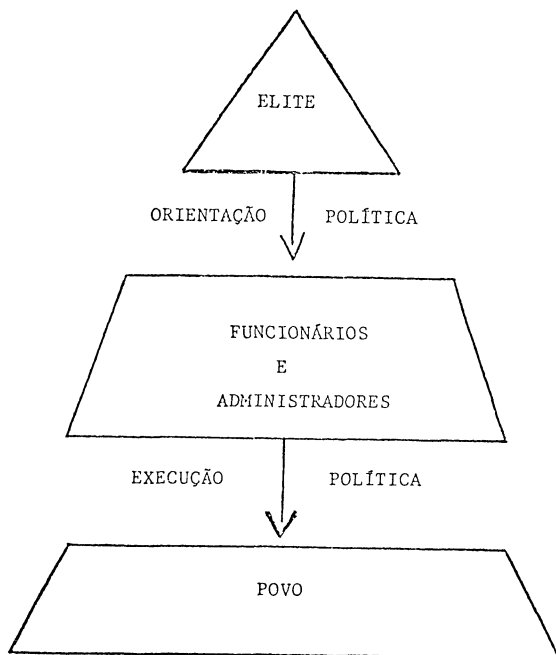
²³DYE, T.R.

- 29) os sentimentos das massas são manipulados pelas elites muito mais freqüentemente do que os valores das elites são influenciados pelos sentimentos das massas. Dessa forma, as eleições populares e a oposição partidária não habilita as massas a governar;²⁴
- 39) Entre as elites, há um consenso quanto aos valores fundamentais do sistema e somente as alternativas políticas enquadradas nesse consenso serão mais seriamente consideradas. Elitismo não significa que os membros da elite nunca discordam ou nunca disputam entre si posições superiores, mas a competição se concentra em torno de um número muito limitado de assuntos.

A teoria das elites não é imune às críticas.²⁵ Inscrevem-se dentre seus principais censores Robert A. Dahl, Paul M. Sweezy e Schumpeter. Uma avaliação esquemática do *modelo elitista* é apresentada no diagrama a seguir.

²⁴Defendendo raciocínio semelhante temos: WHYNES, D.K. & BOWLES, R.A. p.67. Carl J. Friedrich diz que "mesmo a maior fê no homem comum não justifica uma simples aceitação da mitologia da 'vontade do povo', citado por S. Schwartzman, p.32.

²⁵Ver: BOBBIO, N., p.11. SCHUMPETER, J.A., p.327-329.



FONTE: DYE, p.25.

2.3 Teoria dos Grupos

Segundo os técnicos da abordagem de grupos, a política pública é sempre o resultado do equilíbrio alcançado na luta entre grupos; mudanças nas políticas ocorrerão com alterações na influência relativa de qualquer grupo de interesse. Quando se faz menção a "grupos", três expressões são comumente usadas: grupos de interesse, grupos de pressão e *lobbying* (ou *lobby*). A mais difundida das três é grupo de interesse sendo a definição explícita a seguinte: "grupo de interesse é qualquer grupo que à base de um ou vários compartimentos de par-

ticipação, leva adiante certas reivindicações em relação a outros grupos sociais com o fim de instaurar, manter ou ampliar formas de comportamento que são inerentes às atitudes conditivas".²⁶ É bem extensa a tipologia de grupos: sindicatos, partidos políticos, grupos econômicos, *lobbies* empresariais ou legislativos, burocracia pública, são alguns exemplos.²⁷

O pressuposto da teoria dos grupos é que a interação de grupos é o fato mais importante da política. A política pública se orientará na direção desejada pelos grupos que ganham influências e se afastará dos anseios dos grupos que perdem influência e poder.

O grupo se revela como o elo principal entre o indivíduo e seu governo. A política torna-se então uma luta entre grupos para influenciar a política pública. O estudo de Dye²⁸ explora a linha de que cabe ao sistema político controlar o conflito grupal mediante:

- a) estabelecimento de parâmetros na luta de grupos;
- b) acordos e equilíbrio de interesses;
- c) legalização de acordos sob a forma de políticas públicas;
- d) compulsoriedade no cumprimento dos acordos.

A influência dos grupos é determinada pelo seu tamanho, riqueza, poder organizacional, liderança, coesão interna e acesso aos formuladores de políticas. Pelas suas características de elemento endógeno do setor público um dos grupos que exerce

²⁶ Existem alguns fatores que caracterizam em maior ou menor grau as tendências de um ou outro conceito. Podem ser identificadas também algumas deficiências e inconvenientes nas conceituações de cada expressão. Uma abordagem profunda do tema é dado por: PASQUINO, Gianfranco. Teoria dos grupos e grupos de pressão. In: *ELITES, grupos de pressão e mudança política*. Brasília, Ed. Universidade de Brasília, 1984. p.17-28. A definição de grupo de interesse acima citada é de: TRUMAN, David B. *The governmental process; political interest and public opinion*. New York, Knopf, 1951; citado em Pasquino.

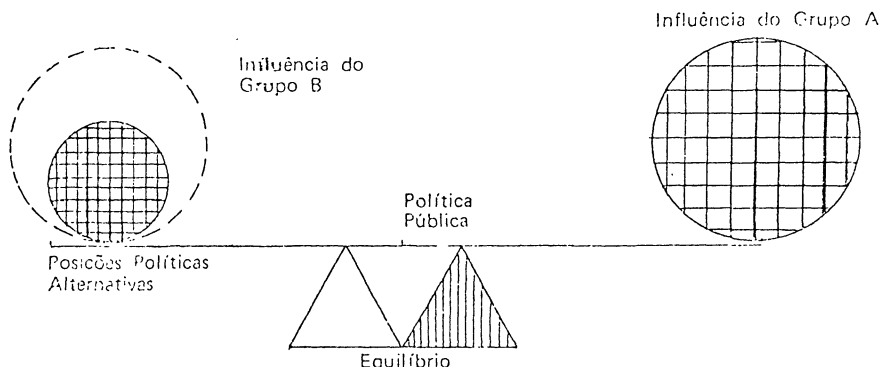
²⁷ Estudo prático demonstrando a atuação de grupos de pressão é apresentado em KIRSCHEN, E.S. et alii. *Política econômica contemporânea*. São Paulo, Atlas, 1975. cap.8

²⁸ DYE, T.R.

importante influência na política pública é a burocracia governamental.²⁹ Por sinal, uma variável não considerada comumente, pelo economista, enquanto responsável pela formulação de políticas públicas.

Uma síntese gráfica do *modelo de grupo* pode ser considerada na figura abaixo.

DIAGRAMA 5 - O MODELO DE GRUPO



FONTE: DYE, p.21.

2.4 Teoria Racional

Uma conceituação para política racional é exposta por Haveman³⁰ que a define como a "política estabelecida adequadamente para maximizar o alcance de valores". De acordo com a teoria racional, todos os valores relevantes da sociedade são

²⁹ Para considerações importantes sobre o tema ver: NISKANEN, W. *Bureaucracy and representative government*. Chicago, Aldine, 1971. Também é interessante a consulta a MARTINS, C.E. *A tecnocracia na história*. São Paulo, Alfa-Omega, 1975.

³⁰ HAVEMAN, R.M. *The economics of the public sector*. New York, J. Wiley, 1970; citado em DYE, p.27.

conhecidos e que qualquer dano em um ou mais valores, exigidos por uma política, é compensado pela consecução de outros valores.

Na análise de Tinbergen³¹, todo e qualquer processo analítico racional de formulação de política requer: 1º) uma concordância dentro de um quadro de valores; 2º) formulação clara dos objetivos a fim de auxiliar na escolha entre políticas alternativas; 3º) que o formulador de política busque um elo compreensivo dos problemas de política e de suas alternativas; 4º) que a coordenação da política explicita a função do *policy-maker*; 5º) que economistas e analistas políticos sejam compreensivos na consideração de valores e variáveis econômicas.

No trabalho de Dye, p.27, ele qualifica uma política como racional quanto mais eficiente for, ou seja, se a proporção entre os valores que ela alcança e os que ela sacrifica é positiva e superior a qualquer outra alternativa política. Ele condiciona a racionalidade de uma política aos seguintes parâmetros por parte dos formuladores de política: 1º) conhecimento de todas as preferências da sociedade em termos de valores e seus pesos relativos; 2º) conhecimento de todas as alternativas políticas disponíveis; 3º) conhecimento de todas as consequências de cada alternativa política; 4º) balanço dos valores societários alcançados, proporcionalmente, em relação àqueles sacrificados; 5º) seleção da alternativa política mais eficiente.

As evidências sumariadas por Tinbergen e Dye, acima, a respeito das condições necessárias para formulação de uma política racional são suficientes para justificar as dificuldades na geração de políticas racionais.

Dentre os obstáculos importantes à formulação racional de políticas pelo governo, Dye, p.30, sumariza:

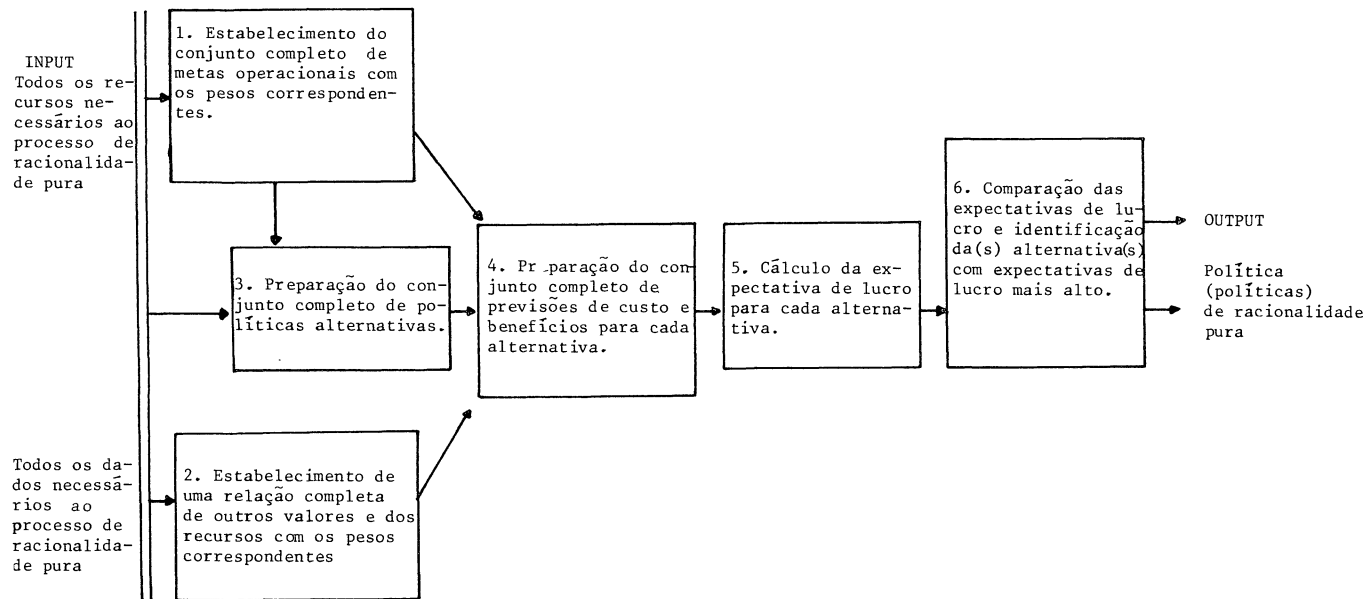
- a) ausência de valores *societários* quanto aos quais se possa normalmente concordar, mas somente valores de indivíduos e grupos específicos, muitos deles conflitantes;

³¹ TINBERGEN, J. *Política econômica; principios y formulación*. México, Fondo de Cultura Económica, 1961.

- b) impossibilidade de comparação ou avaliação dos valores conflitantes; por exemplo, é impossível comparar o valor da dignidade individual em contraposição ao aumento de impostos;
- c) o meio ambiente dos formuladores de políticas, em especial o sistema de poder e influência, limita a respectiva capacidade de avaliação de muitos dos valores societários, especialmente os que não tem defensores ativos ou poderosos;
- d) os formuladores de política não são motivados para formular políticas com base nos objetivos da sociedade; pelo contrário, tentam maximizar seus próprios interesses: poder, *status*, reeleição, dinheiro etc.;
- e) os formuladores de políticas não são motivados a maximizar o alcance de objetivos; eles não pesquisam até encontrar a "melhor solução"; cessam sua procura assim que encontram uma alternativa que "possa funcionar";
- f) os grandes investimentos já realizados em programa e políticas existentes, impedem que os formuladores de política reconsiderem alternativas limitadas pelas decisões anteriores;
- g) existem diversas barreiras à coleta de todas as informações necessárias para conhecer todas as alternativas políticas possíveis e suas conseqüências,
- h) a insuficiente capacidade preditiva das ciências sociais de um modo geral, a fim de habilitar os formuladores de política a entender a extensão total das conseqüências de cada alternativa política;
- i) a coordenação da formulação de políticas torna-se difícil, nas grandes organizações, devido à sua natureza fragmentária, impedindo que os *inputs* de todas as fontes sejam trazidas até o núcleo decisório.

O modelo racional de política é apresentado no gráfico a seguir.

DIAGRAMA 6 - O MODELO RACIONAL DE UM SISTEMA DE DECISÃO



2.5 INCREMENTALISMO

O incrementalismo é uma das concepções mais largamente difundidas dentre os diferentes estudos sobre a política pública. O texto mais completo sobre o assunto é do economista Charles E. Lindblom, que gerou extensa ramificação de trabalhos exploratórios na mesma linha de raciocínio.³²

O incrementalismo considera a política pública como uma continuação das atividades do governo anterior, com poucas modificações, ditas incrementais. Conforme Lindblom, os formuladores de decisões e de políticas não revêem anualmente o conjunto de políticas existentes, não identificam os objetivos sociais através de pesquisa sobre custos e benefícios, nem escalonam as preferências em relação as políticas alternativas disponíveis. Pelo contrário, problemas como tempo, conhecimento e custo impedem que os formuladores de política identifiquem a totalidade das opções políticas e respectivas conseqüências. O modelo incremental reconhece a natureza pouco prática da formulação de política "absolutamente racional" e descreve um processo mais conservador de formulador de decisões.³³

Aflora um evidente confronto entre a teoria de Lindblom e o "modelo racional": o "incrementalismo" é a antítese do "racionalismo".³⁴

O processo incremental se dá através de pequenos "acréscimos" de política, de reduzidas inovações ou mudanças- é um modelo conservador- com um extenso comprometimento com a política anterior. Aqui, os formuladores de políticas geralmente aceitam a legitimidade dos programas em execução e concordam em continuar com as políticas pré-estabelecidas.

³²Ver LINDBLOM, C.E. The science of "muddling through". *Public Adm. Rev.*, 19(2):79-88, 1959. Outros textos se destacam, após este que foi o marco inicial: BRAYBROOKE, D.E. & LINDBLOM, C.E. *Uma estratégia de decisão social*. Rio de Janeiro, Zahar, 1972. (A edição original é de 1963). WILDAVSKY, A. *The politics of the budgetary process*. Boston, Little Brown, 1964. DROR, Y. "Muddling through"- science or inertia? *Public Adm. Rev.*, 24(3), 1964.

³³Em BRAYBROOKE & LINDBLOM, p.48, os termos "formulação de política ideal", "tomada de decisão racional", "análise de política" e "solução de problema racional" são expressões sinônimas.

³⁴Este é um ponto já visto anteriormente, endossado por SIMON.

Em Dye³⁵ é feita uma exploração a respeito dos pequenos incrementos de política. Algumas razões são apresentadas:

- a) os "decision-makers" governamentais não dispõem de tempo, conhecimento ou recursos financeiros para examinar todas as alternativas com relação à política existente;
- b) os formuladores de política aceitam a legitimidade das políticas anteriores, em função da incerteza que cerca políticas novas ou diferentes;
- c) existência de investimentos vultosos aplicados ao estoque de capital existente que desaconselham qualquer mudança muito radical;
- d) do ponto de vista político o incrementalismo pode ser aconselhável. Na formulação de política, a concordância é mais factível quando os pontos em discussão constituem apenas acréscimos ou decréscimos orçamentários ou modificações nos programas existentes;
- e) o perfil dos *policy-makers* são de molde a recomendar o modelo incremental. Raramente os seres humanos agem no sentido de maximizar todos os seus valores; com maior frequência agem para satisfazer interesses individuais. Não é comum a procura, à exaustão da "melhor maneira"; contentam-se, tão logo encontrem, com uma solução que funcione. Alterações radicais estão mais distantes de viabilização;
- f) na ausência de quaisquer metas ou valores aceitos é mais cômodo ao governo dar continuidade aos programas existentes ao invés de engajar-se no planejamento de políticas específicas.

De acordo com analistas e adeptos do incrementalismo, as decisões e políticas incrementais são típicas da vida política - mesmo que não resolvam problemas, mas mantendo-os meramente à distância³⁶. Políticas incrementais são feitas diariamente em

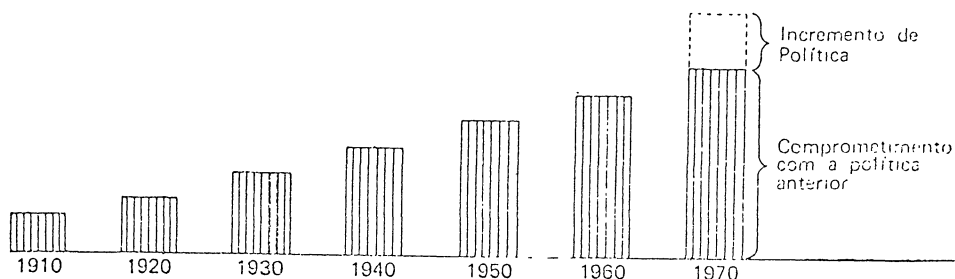
³⁵ DYE, p. 31-3.

³⁶ Ver: BOITEUX, C.S. Avaliação do orçamento público e o processo decisório governamental. Separata de *Projeção*, 1977, p.19-34. Ver ainda os dois textos a seguir, apresentados no Seminário Internacional de Análise de Políticas Públicas, EBAP/FCV, 1975: SCHICK, A. O PPB e o orçamento incremental. *R. Adm. Públ.*, 10(2):65-84, abr./jun. 1976. CAMERON, D.R. et alii. Não-incrementalismo na política pública: a dinâmica da mudança. *R. Adm. Públ.*, 10(2):149-220, abr./jun. 1976.

circunstâncias políticas comuns, pelos congressistas, executivos, administradores e líderes de partidos. Por outro lado, o caráter incremental da formulação de política é freqüentemente disfarçado, pois aos governos é sempre depreciativo a propagação junto à população, de que seus planos e políticas nada mais são que pequenos acréscimos aos trabalhos dos governos anteriores.

A seguir, vem uma apresentação gráfica do modelo incremental.

DIAGRAMA 7 - MODELO INCREMENTAL



FONTE: DYE, p.32.

2.6 Institucionalismo

A ciência política tem privilegiado o estudo das instituições. As atividades políticas geralmente focalizam instituições governamentais específicas: o Congresso, a Presidência, Partidos Políticos, Municípios etc. No âmbito dessas instituições é onde ocorre basicamente o processo de formulação e implementação de políticas públicas. A descoberta da importância política de instituições não constitucionais permitiu agregar um outro conjunto importante à formulação de política. Destacam-se aí os grupos de pressão, facções, ligas conspiratórias,

sociedades de economia mista, empresas estatais, grupos informais, além de outros.³⁷

A relação entre política pública e instituições governamentais é, na verdade, muito estreita. Uma política só se transforma em política pública desde que adotada, implementada e imposta por alguma instituição governamental. Três características distintas são transferidas à política pública pelas instituições governamentais:³⁸ 1º) o governo dá *legitimidade* às políticas; as políticas governamentais são tidas como obrigações legais que comandam a lealdade dos cidadãos; 2º) somente as políticas governamentais tem a característica da *universalidade*; com a estrutura legal que dispõe, o governo assoma em relação às políticas de outros grupos ou segmentos sociais: empresas, igreja, órgãos cívicos, entidades de classe etc.; 3º) somente o governo pode *coagir* a sociedade no sentido de implementar suas políticas.

SUMMARY

The economic policy is one of the most important responsibility of a modern State. However, the economists- policy makers- don't worry with some kind of variables which, in spite of don't be exactly economic variables, are determinants for the implementation of an economic policy. They are related to the following dimensions: political, social, cultural, administrative, legal and so on. We defend here that the efficiency of government decisions, specially those at a macroeconomic level, will be in a narrow relationship with these variables. The models of public policies presented here intend to reflect this view. We will begin discussing the decision process itself and the concepts of public policies. After that, we will present the analytical models.

³⁷ SCHMITTER, P. Reflexões sobre o conceito de política. In: *POLÍTICA e Ciência Política*. Brasília, Ed. Universidade de Brasília, 1984. p. 32.

³⁸ Relatado em DYE, p. 18. Em nossa tese, dedicamos em capítulos seguintes, uma abordagem especial ao institucionalismo, especialmente sob o enfoque da "escola institucionalista" de Veblen, precursora da "nova economia política" contemporânea.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- 1 BOBBIO, Norberto. Teoria das elites. In: *ELITES, grupos de pressão e mudança política*. Brasília, Ed. Universidade de Brasília, 1984.
- 2 BOITEUX, Carlos H.G. A avaliação do orçamento público e o processo decisório governamental. Separata de *Projeção*, Brasília, 1977.
- 3 BRAYBROOKE, David & LINDBLOM, Charles E. *Uma estratégia de decisão social*. Rio de Janeiro, Zahar, 1972.
- 4 CAMERON, D.R. et alii. Não-incrementalismo na política pública; a dinâmica da mudança. *R.Adm.Públ.*, 10(2):149-220, abr./jun. 1976.
- 5 CINTRA, Antonio O. & HADDAD, Paulo R. *Dilemas do planejamento urbano e regional no Brasil*. Rio de Janeiro, Zahar, 1978.
- 6 DAHL, Robert A. *Análisis político moderno*. Barcelona, Fontanella, 1976.
- 7 DROR, Yehezkel. *Public policymaking reexamined*. San Francisco, Scranton, Chandler, 1968.
- 8 DYE, Thomas R. *Understanding public policy*. New Jersey, Prentice-Hall, 1975.
- 9 EASTON, David. *Uma teoria de análise política*. Rio de Janeiro, Zahar, 1968.
- 10 HIRSCHMAN, Albert O. *Estratégias de desenvolvimento econômico*. Rio de Janeiro, Fundo de Cultura, 1961.
- 11 _____. *Saída, voz e lealdade*. São Paulo, Perspectiva, 1973.
- 12 HUNTINGTON, Samuel P. *A ordem política nas sociedades em mudança*. Rio de Janeiro, Forense-Univ./USP, 1975.
- 13 LIMA JR., Olavo & SANTOS, Wanderley G. Esquema geral para a análise de políticas públicas: uma proposta preliminar. *R.Adm.Públ.*, 10(2):241-256, abr./jun. 1976.
- 14 LINDBLOM, Charles E. The science of the muddling through. *Public Adm.Rev.*, 19(2):79-88, spring 1959.
- 15 _____. *O processo de decisão política*. Brasília, Ed. Universidade de Brasília, 1981.
- 16 MARCH, James G. Racionalidade restrita, ambiguidade e a engenharia da escolha. *Edições Multiplic/EPGE*. 2(5):195-225, abr. 1982.
- 17 MARTINS, Carlos E. *A tecnocracia na história*. São Paulo, Alfa-Omega, 1975.

- 18 MONTEIRO, Jorge V. *Fundamentos de política pública*. Rio de Janeiro, IPEA/INPES, 1982.
- 19 _____. Sobre a teoria da organização econômica. In: Rezen-
de, Fernando et alii. *Aspectos da participação do gover-
no na economia*. Rio de Janeiro, IPEA/INPES, 1976. (Série
monográfica, 26)
- 20 NISKANEN, W. *Bureaucracy and representative government*.
Chicago, Aldine, 1971.
- 21 PASQUINO, Gianfranco. Teoria dos grupos e grupos de pres-
são. In: *ELITES, grupos de pressão e mudança política*.
Brasília, Ed.Universidade de Brasília, 1984.
- 22 REIS, Fábio. Política e políticas. *R.Adm.Públ.*, **10**(2):
51-63, abr./jun. 1976.
- 23 REZENDE, Fernando. *Notas de aula*. Rio de Janeiro, EBAP/
FGV, 1978.
- 24 SCHICK, Allen. O PPB e o orçamento incremental. *R.Adm.
Públ.*, **10**(2):65-84, abr./jun. 1976.
- 25 SCHMITTER, Philippe. Reflexões sobre o conceito de políti-
ca. In: *POLÍTICA e ciência política*. Brasília, Ed. Uni-
versidade de Brasília, 1984.
- 26 SCHUMPETER, Josef A. *Capitalismo, socialismo e democracia*.
Rio de Janeiro, Fundo de Cultura, 1961.
- 27 SCHWARTZMAN, Simon. Da responsabilidade pública dos gover-
nantes: paradoxos e perspectivas. *R.Adm.Públ.*, **10**(2):
31-49, abr./jun. 1976.
- 28 SHARKANSKY, Ira. *Administração pública; a formulação de
política nos órgãos governamentais*. Rio de Janeiro,
Fundação Getúlio Vargas, 1974.
- 29 SIMON, Herbert A. *Comportamento administrativo: estudo dos
processos decisórios nas organizações administrativas*. 3.ed. Rio
de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1979.
- 30 _____. Pesquisa política: a estrutura da tomada de deci-
são. In: EASTON, David, org. *Modalidades de análise po-
lítica*. Rio de Janeiro, Zahar, 1970.
- 31 _____. Teorias da tomada de decisão em economia e ciência
do comportamento. In: AMERICAN ECONOMIC ASSOCIATION &
ROYAL ECONOMIC SOCIETY. *Panorama da moderna teoria eco-
nômica*. São Paulo, Atlas, 1973.
- 32 _____. A racionalidade do processo decisório em empresas. *R.Bras.Econ.*, **38**(1):111-42, jan./mar. 1984.
- 33 _____. A tomada de decisão tomada como um recurso econômi-
co. In: *Novos horizontes do progresso econômico*. São
Paulo, Atlas. 1966.

- 34 TINBERGEN, Jan. *Política econômica; princípios y formulación*. México, Fondo de Cultura Econômica, 1961.
- 35 WATSON, Donald. *Política econômica*. Madrid, Gredos, 1965.
- 36 WHYNES, David K. & BOWLES, Roger A. *A teoria econômica do Estado*. Rio de Janeiro, Zahar, 1982.
- 37 WILDAVSKY, Aaron. *The politics of the budgetary process*. Boston, Little Brown, 1964.

EFEITOS DE UM INVESTIMENTO

RUBEM PINHEIRO

Prof. do Depto. de
Economia da UFPR

Um dos fenômenos mais interessantes da Economia é o da transformação das poupanças em investimentos.

Usando imagem de Física, diríamos que os investimentos resultam das poupanças, que se "derretem" para formá-los.

E as poupanças originam-se da abstenção do consumo ou dos excedentes entre produção e consumo.

Estes fenômenos apresentam um lado prático da maior importância para o progresso das nações e para o bem estar dos povos.

Considerando-se que a produção costuma ser insuficiente e a renúncia ao consumo extremamente penosa, principalmente em países subdesenvolvidos ou em processo de desenvolvimento econômico, como é o caso do Brasil, os recursos para investimento são escassos. Caberá, então, aos orientadores da política econômica estabelecerem corretas prioridades de investimentos.

Em primeiro lugar, deveremos remover os "gargalos" da economia, isto é, retirar com a maior urgência os pontos de estrangulamento que estejam a inibir as atividades produtivas. Tais como a insuficiência de infra-estrutura física, como a falta de estradas, de energia elétrica, de combustíveis líquidos e sólidos, de telecomunicações, de silos e armazéns, portos, rios e canais navegáveis, insumos básicos e semelhantes. Todos estes setores são prioritários para investimentos, enquanto deficientes.

Mas há outro aspecto a ser considerado na programação econômica e que, muitas vezes, é negligenciado por administradores apressados ou mal avisados, daí resultando grandes desperdícios de recursos.

Trata-se da questão dos efeitos de um investimento, isto é, de todas as consequências econômicas e monetárias da realização de um grande projeto.

Por razões de ordem didática, vamos desdobrar a nossa análise em *efeitos econômicos* e *efeitos monetários*.

Quase todos os investimentos apresentam três tipos de efeitos econômicos, que chamaremos de *efeitos para trás*, *efeitos operacionais* e *efeitos para frente*.

O *efeito para trás* são aqueles que surgem durante o período de gestação do empreendimento. E resultam dos gastos com a compra de materiais de construção, pagamentos de mão-de-obra, energia e transporte, principalmente.

Assim, por exemplo, se vamos realizar investimentos na construção de uma grande hidrelétrica, para remover um ponto de estrangulamento do nosso sistema econômico, a falta de energia; teremos de mobilizar recursos produtivos, contratar muitos operários e engenheiros de construção civil ou especialistas em barragens; precisaremos comprar das indústrias cimenteiras uma grande quantidade de cimento; compraremos, também, das indústrias florestais grande quantidade de madeiras para andaimes e formas de concreto; compraremos, ainda, na indústria automobilística, muitos caminhões para transporte de materiais ou contrataremos empresas empreiteiras que os comprarão. Desta maneira estaremos estimulando as atividades produtivas de uma determinada região ou mesmo de todo o país, e ofertando uma grande quantidade de empregos, diretos e indiretos.

Tudo isto acontecerá *antes* que a nossa usina produza o seu primeiro quilovate de energia.

São os efeitos para trás, resultantes da aplicação de poupanças pré-existentes, de origem interna ou externa, que animam e estimulam as atividades econômicas. É a fase do "derretimento" das poupanças.

Tal fenômeno verificou-se, da maneira a mais significativa, com a construção da Usina de Itaipú, em que todo o Oeste e Sudoeste paranaenses, bem como a República do Paraguai, tiveram suas atividades econômicas intensificadas; sendo que, em virtude disso, cidades como Foz do Iguaçu e Porto Stroessner cresceram espetacularmente.

Assim, graças aos efeitos para trás deste gigantesco investimento, o Paraná e o Paraguai receberam um grande impulso desenvolvimentista, antes mesmo da entrada em operação da grande usina hidrelétrica.

Já os *efeitos operacionais* são de natureza diferente. Eles costumam ser permanentes. Iniciam-se com a fase da *posta em marcha* do empreendimento e continuam por toda a sua vida útil. Os efeitos para *trás* cessam quando as obras são concluídas e o projeto atinge a fase produtiva. Já os efeitos operacionais começam aí e não cessam jamais.

São estes representados pelos insumos utilizados pela empresa, pelo número de empregos diretos e indiretos que são ofertados por uma empresa em funcionamento produtivo. Pelas energias consumidas ou utilizadas para a manutenção das atividades. Tudo isto representa estímulo a muitos outros setores, como o dos produtores de matérias primas, dos transportes e de fornecimento de energia.

Assim, toda empresa, pelos seus *efeitos operacionais*, está sempre irradiando estímulos às atividades econômicas regionais ou nacionais.

Vejamos, agora, o que são os chamados *efeitos para a frente*.

São eles constituídos, principalmente, pela produção a que se propõe o projeto.

Portanto, no caso de uma hidrelétrica como Itaipú, dada como exemplo, seus efeitos para a frente são representados, preponderantemente, pela produção de energia. São os milhões de quilowates gerados e que irão iluminar cidades e mover indústrias no Brasil, no Paraguai e na Argentina. Esta produção será vendida para amortizar o grande investimento realizado, significando um retorno, a longo prazo, de tudo o que foi gasto.

Mas este não é o único efeito para a frente. Devemos considerar que a existência de energia abundante, para as indústrias, para a eletrificação rural, bem como para a eletrificação de ferrovias, deverá proporcionar a expansão das atividades econômicas e o nascimento de novas empresas, agrícolas, industriais e de serviços. Este também é um efeito futuro ou para a frente.

Assim sendo, poderemos concluir que todos os investimentos realizados para a construção de usinas, de fábricas e de empreendimentos produtivos em geral, costumam apresentar os três efeitos: *para trás*, *operacional* e *para a frente*.

Mas existem investimentos que somente apresentam efeitos *para trás*. São as chamadas PIRÂMIDES.

As "pirâmides" são grandes investimentos improdutivos. Eles são realizados, geralmente, pelos governos, desde o tempo dos faraós, com finalidades religiosas, suntuárias ou políticas.

No período de gestação do projeto, isto é, na fase de construção, os gastos realizados produzem um efeito estimulante das atividades econômicas diretas e indiretas. Há grande emprego de mão-de-obra. Consumo de materiais. Utilização de transportes e energia. Porém, cessadas as obras, nada mais se produz. Não há retorno. O investimento não é nem produtivo nem reprodutivo.

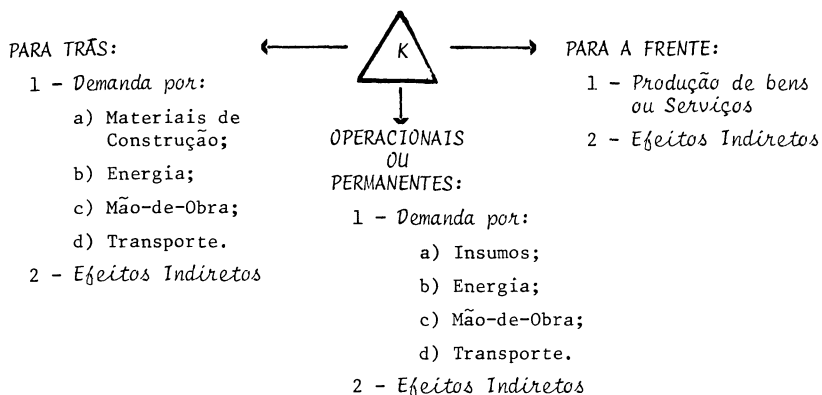
Alguém dirá: "mas as pirâmides do Egito produzem turismo." Sim, isto é verdade. Acontece que elas não foram construídas com tal objetivo. E, por outro lado, ninguém vai realizar um investimento econômico para ser amortizado ou frutificar quatro ou cinco mil anos depois.

Atualmente as *pirâmides* são representadas por grandes investimentos realizados na construção de monumentos, novas capitais, edifícios públicos suntuosos, para abrigar burocratas mais ou menos ociosos, durante poucas horas do dia; e, também, erros de investimentos, como usinas atômicas que nunca virão a funcionar, a interminável Ferrovia do Aço; estradas caríssimas no meio das selvas e de baixíssima densidade de tráfego. Enfim, todos os grandes investimentos não prioritários, de longo período de gestação e de baixa produtividade, podem ser considerados "pirâmides", ou "quase-pirâmides", em países de recursos escassos e em processo de desenvolvimento.

Tanto os efeitos *para trás*, como os efeitos permanentes ou *operacionais* e os efeitos *para a frente*, geram também efeitos *indiretos*; tais como: utilização de mão-de-obra pelos fornecedores, geração de empregos *indiretos*, domésticos ou de serviços em geral, pagos pelos assalariados diretos; mobilização das fontes de matérias primas, geração de novas indústrias e atividades econômicas diversas.

Vejamos, agora, esquematicamente, como se comportam os investimentos, do ponto de vista econômico.

QUADRO I
EFEITOS ECONÔMICOS DE UM INVESTIMENTO (K)



Mas existem ainda outros efeitos, que chamaremos de monetários. São eles que geram, no sistema econômico, as pressões inflacionárias ou deflacionárias, segundo as teorias quantitativas da moeda. Na clássica doutrina de Fisher, como todos sabem, a expansão dos meios de pagamento tenderá a produzir subida geral dos preços. Na Nova Teoria Quantitativa, de John Maynard Keynes, isto somente acontecerá se houver ocupação plena ou semi-ocupação dos fatores de produção. Surgindo daí os fenômenos da *inflação autêntica* ou da *semi-inflação*, respectivamente. Portanto, Keynes aprofunda mais a análise do fenômeno inflacionário. Assim, por definição, todo o grande projeto que se realiza é uma fonte geradora de efeitos econômicos e monetários.

Analiseemos, agora, os efeitos monetários de um investimento, à luz destas doutrinas.

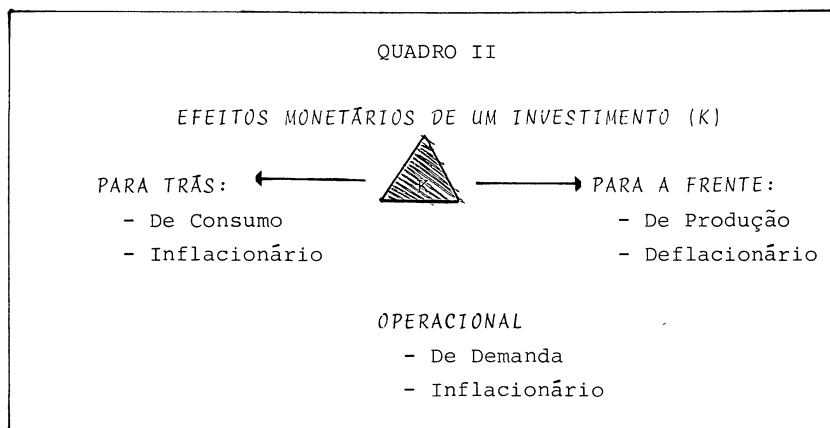
Durante o período de gestação, enquanto a empresa está sendo implantada, muitos gastos são realizados, elevando-se a demanda em vários setores, como de mão-de-obra, materiais de construções, transporte e energia, principalmente. Isto exercerá, naturalmente, uma *pressão inflacionária* sobre o sistema.

Na fase operacional, isto é, após a posta em marcha do projeto, continuará havendo pressão inflacionária, pelo aumento da procura de matérias primas, mão-de-obra e tudo o mais que o funcionamento da empresa exige, na forma de gastos.

Mas isto será, depois, compensado e superado pela produção ou pelos efeitos para a frente, resultantes da operacionalidade da empresa.

Portanto, os efeitos para a frente são deflacionários, pois significam aumento da oferta de bens ou serviços. Quando uma empresa ultrapassa seu período de gestação e passa a frutificar ou produzir, esta produção exerce pressão deflacionária no sistema econômico, segundo as teorias quantitativas.

Vejamos o quadro explicativo.



Estes estudos são fundamentais para a formação de especialistas em programação econômica.

A noção de prioridade de investimentos está ligada à necessidade de racionalizar o uso de recursos escassos, e, portanto, à administração científica.

No planejamento global, na política econômica de uma nação em desenvolvimento, não se pode prescindir do estabelecimento de uma escala racional de prioridades de investimentos.

Enquanto alguns projetos se iniciam ou permanecem em andamento, outros deverão concluir-se e entrarem em operação, pa-

ra que não haja pressão inflacionária excessiva no sistema econômico.

Pirâmides não devem ser construídas.

Gargalos devem ser removidos.

Investimentos de longo período de gestação exercem, por muito tempo pressões inflacionárias sobre o sistema e somente devem ser realizados quando imprescindíveis.

SUMMARY

This article was written with the purpose to emphasize from students and young economists something about the problem of *waste* and the importance to society of *priorities* of investments with high return in benefits. Here we call attention to the phenomenon of back and forward effects from a physical and also financial investment. We think that these ideas are important in planning of economic growth on underdeveloped countries, because the shortage of economic resources.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- 1 CEPAL. "Apostilas". 1953
- 2 GUDIN, Eugênio. *Princípios de economia monetária*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1943. 3v.
- 3 KEYNES, John Maynard. *Teoria geral do emprego do juro e do dinheiro*. Rio de Janeiro, Fundo de Cultura, 1964.

TEORIA DA LOCALIZAÇÃO APLICADA AO MODELO BRASILEIRO
DE ADMINISTRAÇÃO TRIBUTÁRIA

JOVIANO NÓBREGA

Prof. do Depto.
de Economia da
UFPR

1 INTRODUÇÃO

O Modelo Brasileiro de Administração Tributária, no que concerne à competência federal, tem como seu gestor a Secretaria da Receita Federal. A estrutura organizacional desta Secretaria alicerça-se em dois planos: horizontal e vertical. No plano horizontal, adotam-se os princípios de departamentalização funcional ou sistêmica. Assim, horizontalmente a administração apóia-se nos Sistema de Tributação, Sistema de Fiscalização, Sistema de Arrecadação e Sistema de Informações Econômico-Fiscais. No plano vertical opera o Sistema de Direção e Administração, estruturado segundo critérios nitidamente espaciais ou geográficos. Existem os órgãos centrais cuja área de controle abrange todo o território nacional. A seguir, segundo ordem decrescente de amplitude de controle geográfico, vêm os órgãos regionais, órgãos sub-regionais e órgãos locais. Há portanto, um problema de alocação espacial dos recursos produtivos à disposição da Secretaria da Receita Federal. Como os recursos são geridos por órgãos específicos, o problema transforma-se no de localização desses órgãos. Esta deverá ser orientada de forma a maximizar a eficiência administrativa. O trabalho também orientar-se-á nesse sentido. Será conduzido em bases estritamente técnicas e impessoais. A estrutura atualmente existente será considerada um dado. Apenas perseguir-se-á torná-la mais funcional e eficiente. Não que isto seja um fim em si mesmo, mas simplesmente porque mudanças estruturais implicam conotações políticas e sociais que fogem ao escopo por nós proposto.

2 OBJETIVOS

Os objetivos do presente trabalho não poderão estar divorciados dos objetivos da Administração Tributária Federal. Estes, por sua vez, derivam dos objetivos maiores de toda a sociedade brasileira. Dessa forma, procuraremos pautar nosso trabalho dentro de uma perspectiva tão ampla quanto possível. Inicialmente procuraremos abordar algumas idéias básicas que condicionam a fixação dos objetivos.

2.1 Idéias básicas

Existe no país a clara consciência de que nosso nível de desenvolvimento econômico é insatisfatório. A comparação que podemos fazer com outros países mais desenvolvidos economicamente, nos dá a exata dimensão de quanto deles estamos distanciados. A compreensão deste fato, assimilada quase que subliminarmente através do efeito-demonstração, gerou para o país a necessidade de um crescimento econômico mais acelerado, visando diminuir ou mesmo eliminar as defasagens atualmente existentes. Isto porque o nosso relativamente baixo nível de desenvolvimento econômico originou um hiato entre nossas aspirações e realizações. Tal fato tem sido causa persistente de crises sociais que ameaçam a estabilidade político-econômica e mesmo a segurança nacional. Daí, a aceleração da taxa de crescimento econômico do país constituir-se atualmente o objetivo prioritário da sociedade brasileira.

O ideal que desejamos atingir pode resumir-se em duas proposições básicas:

1) - a maximização da taxa de desenvolvimento econômico do país, com uma extensão tão rápida quanto seja possível dos benefícios de tal desenvolvimento a todos os cidadãos;

2) -¹

¹

DELFIN NETTO, Antonio. *Planejamento para o desenvolvimento econômico*. São Paulo, Pioneira, 1966. p.11.

Aliada a este objetivo prioritário está a confiança em nossa capacidade realizadora. Esta confiança manifestou-se através da compreensão de que medidas racionais de política econômica poderiam superar as deficiências do sistema de mercados e gerar, conseqüentemente, um melhor desempenho da economia nacional. Cabe-nos, portanto, perquirir: qual a função estratégica que o serviço público, e especificamente a Secretaria da Receita Federal, deverá desempenhar para que a política econômica do Governo se racionalize?

Dois conjuntos de idéias não necessariamente antagônicos, mas antes complementares, nos dão a noção do papel estratégico a ser desempenhado.

O primeiro deles considera a estrutura tributária e o nível e composição do produto nacional como um dado. Neste caso o raciocínio se formula ora sob a hipótese de que os resultados obtidos são satisfatórios, mas que as despesas (correntes) com os serviços correspondentes são excessivas e, portanto, passíveis de serem reduzidas, ora sob a hipótese de que os resultados obtidos são insatisfatórios, dado o nível de despesas incorrido. Portanto, melhores resultados seriam desejáveis. Qualquer das duas formas de raciocínio engloba sempre o conceito da ineficiência do serviço público. Os participantes desse conjunto de idéias preocupam-se sobretudo com o aspecto operacional do serviço público. Por isso mesmo julgam que o ideal a ser atingido é o da eficiência operacional. A conotação dessas idéias com o objetivo maior da maximização da taxa de crescimento econômico do país, é a de que um aumento na eficiência liberará recursos para investimento e/ou para a supressão do déficit do Tesouro Nacional. Maior taxa de investimento significa maior taxa de crescimento da produção. Menor déficit significa menor taxa de inflação e portanto, para alguns, maior taxa de crescimento da produção. Assim, tanto o aumento da taxa de investimentos quanto a redução da taxa de inflação estariam contribuindo para a consecução do objetivo maior da sociedade brasileira, qual seja, o da aceleração ou maximização da taxa de crescimento econômico.

Um outro conjunto de idéias considera o aspecto operacional de relevância secundária. Preocupa-se sobretudo com a pró-

pria estrutura tributária. Considera o fato de a estrutura tributária exercer papel fundamental na formação dos preços relativos e na distribuição das rendas e, conseqüentemente, na alocação dos recursos produtivos. Desta forma, pode exercer consideráveis efeitos sobre o nível e a composição do produto nacional. Neste contexto, a administração pública deveria concentrar maiores esforços no sentido da constante adaptação da estrutura tributária, de forma que seus efeitos - quer sobre os preços relativos quer sobre a distribuição das rendas - pudessem estar em consonância com o objetivo da maximização da taxa de crescimento econômico.

No caso específico da Secretaria da Receita Federal, o segundo conjunto de idéias representa um fator estratégico muito mais poderoso que o primeiro. É fácil reconhecer a essência desta afirmativa. Basta comparar o coeficiente de despesas da Secretaria da Receita Federal, relativamente ao conjunto das despesas do governo federal, e ter-se-á a clara noção da pequena magnitude dos reflexos que uma melhoria no índice de eficiência operacional poderia acarretar sobre a maximização da taxa de crescimento. Isto será tanto mais verdade à medida que nos aproximarmos de padrões satisfatórios de eficiência. Compare-se agora os efeitos de uma modificação na estrutura tributária. Medidas do tipo redução ou acréscimo nas alíquotas dos impostos e do tipo incentivos fiscais constituem modificações de estrutura tributária. Os efeitos sobre o desenvolvimento regional, causados por uma SUDENE ou SUDAM, ou sobre o desenvolvimento nacional, causado pelo aumento das exportações, são por demais conhecidos para que os repitamos. Esses efeitos são muitíssimo superiores àqueles.

Apesar das considerações que acabamos de tecer cremos que todo esforço, por menor que seja, adicionado aos demais, acabarão por culminar na consecução do objetivo maior a que nossa sociedade se propôs.

2.2 Objetivos da administração tributária

O conjunto de idéias antes enumerados condicionaram a decisão política da reforma administrativa e deles deve derivar

a fixação dos objetivos da administração tributária. Do primeiro conjunto de idéias, ou seja, o relacionado com o aspecto da eficiência operacional do serviço público, deverá resultar o primeiro objetivo-fim da administração tributária, que ao nosso entender será:

INCREMENTAR O ÍNDICE DE EFICIÊNCIA OPERACIONAL DA ESTRUTURA TRIBUTÁRIA EXISTENTE.

Este objetivo-fim pode ser formulado em termos quantitativos. A idéia do índice de eficiência foi expressa na suposição de que será possível obter um índice agregativo capaz de revelar com precisão aceitável o grau de eficiência conseguido. Embora interessante, esse conceito não será aqui desenvolvido.

O fato de um país em desenvolvimento estar sofrendo constantes modificações gerou um segundo conjunto de idéias relacionado com a necessidade de modificações na estrutura tributária para um melhor desempenho da economia. Esta necessidade requer atividade constante de avaliação dos efeitos ocasionados pela operação da estrutura tributária, visando aquilatar a natureza e o conteúdo das modificações a serem introduzidas. Daí, cremos, deverá derivar o segundo objetivo-fim da administração tributária, qual seja:

ADEQUAR A ESTRUTURA TRIBUTÁRIA AO PROCESSO E NECESSIDADES DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO DO PAÍS.

O caráter deste objetivo-fim é eminentemente qualitativo e inovador.

Pode parecer perfunctório o estabelecimento desses dois objetivos-fim, mas na realidade eles são de fundamental importância. O primeiro objetivo está voltado para dentro. Considera a estrutura tributária existente um dado e procura operá-la eficientemente e aperfeiçoá-la. O segundo objetivo está voltado para fora. Considera a estrutura tributária como uma variável instrumento a ser manipulada segundo as condições políticas e sócio-econômicas do país. Assim, parece-nos lógico supor que o engajamento na consecução de um dos objetivos-fim, tende-

rã automaticamente à exclusão do outro, por uma questão de coerência. É difícil empenhar-se na execução e no aprimoramento de uma atividade, pensando concomitantemente, em substituí-la por outra.

Assim, por exemplo, um indivíduo ou organização pode cuidar de aprimorar determinado programa, ou então escolher, no repertório, um programa apropriado para atender a determinada situação. Raramente ² será possível fazer as duas coisas ao mesmo tempo.

Esse o motivo de havermos considerado a estrutura existente um dado

2.3 Objetivos-meio

Dos objetivos-fim devem derivar os objetivos-meio. Para "incrementar o índice de eficiência operacional da estrutura tributária existente" é necessário que todos os órgãos operem eficientemente sob todos os seus aspectos. Consideraremos no presente trabalho como os aspectos locacionais dos órgãos podem influir sobre seu índice de eficiência. Assim, a busca da localização ótima constitui um objetivo-meio ao qual nos dedicaremos.

O problema da localização dos órgãos regionais, sub-regionais e locais consiste precisamente em se determinar o local da sede e a jurisdição respectiva, isto é, o espaço sob controle do órgão. Não nos preocuparemos com os órgãos centrais pois estes já têm sede e jurisdição predeterminadas.

Para se determinar a localização de um ou mais órgãos, é antes necessário conhecer-lhes a quantidade e a natureza (órgãos regionais, sub-regionais e locais). Mas isso não é tudo. Órgãos de igual natureza podem ter dimensões diferentes, no sentido de necessitarem maior ou menor volume de recursos. Ampliando ainda mais o tema, estaria envolvido, também, o problema da determinação do volume de recursos necessários. Qualquer modelo de

2

MARCH, J.G. & SIMON, H.A. *Teoria das organizações*. 2.ed. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1972. p.236

localização deve considerar simultaneamente todos esses problemas. No modelo que vamos desenvolver, com maior ou menor ênfase, todos esses aspectos serão considerados. Resumindo diríamos que objetivamos desenvolver um modelo para:

2.3.1 diagnosticar a situação atual da estrutura (quantidade e natureza) e distribuição dos órgãos sub-regionais e locais, sob o ponto de vista do grau de eficiência operacional dos mesmos;

2.3.2 prognosticar modificações que se evidenciem necessárias a uma melhoria no grau de eficiência ou no desempenho dos órgãos.

Nosso modelo não terá, portanto, caráter de pesquisa exaustiva das teorias de localização correntes, mas sim o de desenvolvimento de critérios que permitam um comportamento racional diante de problemas concretos enfrentados pela administração tributária federal.

3 METODOLOGIA

Para uma avaliação da atual estrutura e distribuição dos órgãos procedemos o desenvolvimento de métodos de análise que nos permitissem, tanto quanto possível, uma apreciação alicerçada em bases estritamente técnicas e impessoais. Empreendemos nosso trabalho buscando dar ao problema um tratamento revestido das características de globalidade e simultaneidade. A globalidade será caracterizada pelo fato de que serão objeto de estudo todos os órgãos da Região Fiscal. A simultaneidade caracterizar-se-á pelos vários enfoques que o estudo dará ao problema.

O primeiro será o do dimensionamento da demanda por serviços de um órgão local. Essa demanda está expressa por um coeficiente que denominamos CODESEA (coeficiente de densidade socio-econômico-administrativa). A metodologia do CODESEA está desenvolvida no anexo nº 1. Sendo esta demanda determinada pela quantidade e natureza dos contribuintes e pelo número de estabelecimentos bancários arrecadadores existentes na área de controle do órgão, conclui-se que o órgão deve estar organizado e dotado dos recursos necessários à prestação dos serviços

demandados. A administração deve procurar uma posição de equilíbrio, ajustando a oferta à demanda.

A consideração do contribuinte determinará o segundo enfoque. Um órgão local quase sempre jurisdiciona vários municípios. Os contribuintes não residentes no município sede do órgão incorrem em custo quando são obrigados a comparecer à sede do órgão. Ao custo incorrido pelos contribuintes do município i denominamos COT $_i$ (custo de observância das obrigações tributárias do município i). A metodologia desse custo está desenvolvida no anexo nº 5. Como um órgão jurisdiciona m municípios segue-se que o "custo de observância das obrigações tributárias do órgão", ou simplesmente COTO, é igual a $\sum_{i=1}^m \text{COT}_i$. A racionalidade da localização consistiria, em princípio, em minimizar este custo. Considerando globalmente o custo da administração tributária como o custo do órgão somado ao custo incorrido pelo contribuinte, o critério seria o de minimizar o custo global.

Os dois enfoques anteriores estão mais relacionados à localização dos órgãos locais. Para a localização dos órgãos regionais e sub-regionais desenvolveremos estudos de regionalização com base na técnica do potencial demográfico. Na área de estudos da Economia Regional os conceitos de região, sub-região e polos já estão amplamente difundidos. Exploraremos esses conceitos para verificar de sua relevância ou não para a eficiência dos órgãos regionais e sub-regionais.

Em circunstâncias específicas outros fatores podem também exercer influência sobre a localização dos órgãos da administração tributária. Exemplificando, poderíamos citar as influências exercidas pelas telecomunicações, agências do Banco do Brasil, sedes de comarca, sedes de Associação de Municípios, etc. Todavia, esses fatores não estão sujeitos a tratamento sistemático motivo pelo qual não incorporarão nosso modelo. Dado as técnicas propostas terem sido concebidas sob hipóteses bastante simplificadoras, poderá ocorrer que, em alguns casos, o modelo tenha pouca força explicativa da realidade. Nesses casos os demais fatores servirão de base para os reajustes necessários.

4 DIAGNÓSTICO DA SITUAÇÃO ATUAL

O diagnóstico da situação atual será baseado nos conceitos desenvolvidos. Inicialmente, procederemos a uma avaliação dos órgãos locais utilizando como instrumento de análise o CODESEA e o COTO. Na fase seguinte, compararemos as jurisdições e sedes dos órgãos sub-regionais com as sub-regiões e respectivos centros, obtidos a partir da aplicação do modelo de potencial demográfico de Stewart.

4.1 Órgãos Locais

4.1.1 Confronto demanda-oferta de serviços

A demanda de serviços está representada pelo valor do CODESEA. A oferta de serviços pelo número de funcionários. Embora não haja homogeneidade qualitativa entre os funcionários, esta consideração torna-se irrelevante no momento, dada a magnitude das distorções.

Observando o Anexo nº 3, onde o valor do CODESEA e o número de funcionários estão confrontados, conclui-se que a atual distribuição de recursos não obedece a nenhum critério de racionalidade. As áreas jurisdicionadas por Delegacias (jurisdição parcial) apresentam CODESEA, variando de 1,088 a 17,552 e o número de funcionários oscila entre 18 e 114. O duplo papel exercido pelas Delegacias de órgão local e sub-regional prejudica as conclusões que se possa extrair do confronto "CODESEA-número de funcionários". Todavia, para as Agências e Postos, excetuados os aduaneiros (Agências de Paranaguá, Foz do Iguaçu, Imbituba, Laguna, Itajaí, São Francisco do Sul e Postos de Antonina e Barracão), as conclusões tornam-se significativas. Os casos extremos saltam à vista. O Posto de Umuarama e de Morretes possuem ambos apenas um funcionário. O CODESEA do Posto de Umuarama é de 3,080 enquanto o de Morretes é de 0,114. Isto indica que para atender a uma demanda de serviços 27 vezes superior o Posto de Umuarama conta com a mesma quantidade de recursos que o Posto de Morretes. Isto sugere ociosidade em alguns órgãos e excessiva carga de trabalho em outros. A consequência é elevado grau de ineficiência.

A Agência de Lages possui CODESEA de 1,646 e a de Pato Branco de 1,119. Cinco Postos possuem CODESEA superior a 1,646 e dezessete têm CODESEA maior que 1,119. Sendo as Agências órgãos hierarquicamente superiores aos Postos, observa-se outro tipo de distorção. Laguna possui Agência aduaneira, porém o Porto ali existente não apresenta movimento. Por outro lado, as cidades de Dionísio Cerqueira e Santo Antonio do Sudoeste, na fronteira com a Argentina, enfrentam problemas de trânsito de pessoas e veículos, além do "comércio formiga" na fronteira com os dois países, no entanto não dispõem de um órgão aduaneiro.

Outras tantas observações poderiam ser feitas, no entanto, já se sentiu que a atual localização dos órgãos é altamente ineficiente.

4.1.2 A situação dos contribuintes

A situação dos contribuintes será diagnosticada com base no custo de observância das obrigações tributárias. Conforme se verifica do Anexo nº 5, os contribuintes da 9ª Região Fiscal devem ter dispendido cerca de Cr\$ 3.937.870,00 no decorrer de 1972, para cumprirem suas obrigações junto aos órgãos da Receita Federal. Este custo distribui-se com grande desuniformidade entre os contribuintes. Os contribuintes jurisdicionados pelo Posto de São Miguel do Oeste devem ter gasto aproximadamente Cr\$ 322.840,00 para vencerem a distância que os separa da sede do órgão jurisdicionante. Isto representa cerca de 8% dos tributos federais que pagaram naquele mesmo ano, os quais montaram Cr\$ 3.970.000,00. Este custo é também particularmente pesado para os contribuintes da Delegacia de Curitiba, Agência de Foz do Iguaçu e Postos de Umuarama, Chapecó e Barracão.

Essa situação pode ser considerada anômala por dois prismas distintos. O primeiro seria o da justiça tributária, no que concerne ao tratamento uniforme para os contribuintes. O tratamento uniforme ao contribuinte pela administração tributária representa uma extensão do preceito constitucional estabelecido no inciso I, artigo 20 da Emenda Constitucional nº 1/69:³

3

BALEEIRO, Aliomar. Direito tributário brasileiro. 4.ed. Rio de Janeiro, Forense, 1972. p.97.

A anomalia pode ser verificada, também pelo prisma econômico. É provável que uma melhor redistribuição consiga reduzir esse custo significativamente. Sob este aspecto a situação apresenta-se igualmente ineficiente, pois não explora as possibilidades de minimização desse custo.

4.2 Órgãos sub-regionais

Conforme mencionado na descrição da metodologia, os conceitos de região e sub-região sócio-econômica já estão bastante divulgados. Cada região ou sub-região possui um centro polarizador. Em princípio devemos admitir que uma Região Fiscal (Superintendência) deve coincidir com um determinado tipo de região sócio-econômica. Igual princípio aplicar-se-ia às sub-regiões. Esse princípio será verdadeiro se contiver alguma relação com o grau de eficiência dos órgãos da administração tributária. Não aprofundaremos, no presente trabalho, as cogitações em torno desse assunto. Nos prognósticos daremos algumas indicações a respeito. No presente estágio vamos simplesmente verificar se há coincidência entre um conceito de região sócio-econômica, o do potencial demográfico, e as jurisdições dos órgãos sub-regionais. Igualmente verificaremos se as sedes desses órgãos coincidem com o polo ou centro da sub-região. Dadas as limitações impostas pelos órgãos complementares da administração tributária (Delegacias Estaduais do Tesouro e Inspetorias Seccionais de Finanças), consideramos como dados os limites territoriais dos Estados do Paraná e Santa Catarina para o levantamento da carta de regionalização. Assim, as regiões dos Estados serão consideradas sub-regiões para os presentes efeitos. Um estudo para as regiões fiscais deveria ter como ponto de partida todo o território nacional. Nosso trabalho limitou-se a uma parte da área desse território. O resultado do estudo procedido consta do Anexo nº 10 e a metodologia seguida do Anexo nº 6.

Observa-se que todo o Estado do Paraná está polarizado por Curitiba (isopotencial 2). Em Santa Catarina destacaram-se duas sub-regiões: a sub-região leste, polarizada por Florianópolis, e a sub-região oeste, polarizada por Concórdia. Ao nível

da isopotencial 3, no Paraná, destacaram-se nitidamente duas sub-regiões: a sub-região sul, polarizada por Curitiba, e a sub-região norte, polarizada por Londrina. A oeste, uma série de pequenas sub-regiões isoladas, evidenciando-se como polos Umuarama e Cascavel. A nordeste, destacou-se um vazio, região provavelmente polarizada por São Paulo.

A prevalecer o critério de regionalização adotado conclui-se:

- a) descaber a localização da Delegacia de Ponta Grossa, já que esta cidade não tem condições polarizadoras;
- b) a jurisdição da Delegacia de Curitiba está sub-delimitada, sendo provável que isto tenha resultado da má localização da Delegacia sediada em Ponta Grossa;
- c) a Delegacia sediada em Londrina está super-delimitada;
- d) a cidade de Blumenau polariza Joinville, contudo, a Delegacia que jurisdiciona Blumenau está sediada em Joinville;
- e) a região oeste de Santa Catarina é polarizada por Concórdia, mas a Delegacia que a jurisdiciona está sediada em Joaçaba.

5 PROGNÓSTICO

Demonstrado que a atual estrutura dos órgãos e sua distribuição espacial apresentam características de elevada ineficiência, cumpre-nos prognosticar critérios que permitam melhorar este grau de eficiência. Obedeceremos nos prognósticos a mesma sequência observada na elaboração do diagnóstico. De início vamos procurar uma melhor distribuição para os órgãos locais atualmente existentes.

5.1 Redistribuição dos órgãos locais

A redistribuição dos órgãos locais será tentada segundo o critério de uniformização do CODESEA e segundo o critério de minimização do COTO total da Região Fiscal. Em ambos os casos consideramos como dado o número de funcionários de cada órgão.

5.1.1 Redistribuição segundo o critério de uniformização do CODESEA

Esta redistribuição foi concebida sob a hipótese de total inflexibilidade de recursos. Os órgãos e funcionários existentes apresentaram-se como dados. Segundo essa hipótese, o critério a ser seguido seria o do reajustamento das jurisdições dos órgãos de forma a que os CODESEAs fossem iguais para órgãos de igual porte (Delegacias, Agências e Postos). Assim, as alterações propostas obedeceram ao critério geral de modificar o CODESEA de cada órgão diminuindo-o nos órgãos em que se apresentava muito elevado e elevando-o nos órgãos em que se apresentava muito baixo. Na prática, este critério encontra barreiras intransponíveis (meios de comunicações, zonas de maior ou menor concentração urbana e outros fatores reais). Mesmo propondo transferências das sedes dos órgãos, esses obstáculos continuaram a existir. O máximo de uniformização que se conseguiu, considerando esses fatores reais, está proposto no anexo nº 7.

No quadro comparativo da situação atual e proposta aparece o resultado das alterações procedidas nas jurisdições dos vários órgãos, o que pode ser observado pelas alterações nos valores do CODESEA e do COTO. Igualmente está proposta a permuta da sede entre uma Agência e um Posto e a transferência de sede de uma Agência e dezesseis Postos. A amplitude de variação dos CODESEAs de Postos (não aduaneiros), que era de 2,966, passou para 1,114 e a das Agências (não aduaneiras), que era de 2,318, passou para 1,626. Aparece também o restabelecimento da hierarquia entre os órgãos. Todas as Agências não aduaneiras aparecem com o CODESEA mais elevado que o de qualquer Posto. A proposta apresenta, também, uma maior uniformização dos COTOs e uma redução em seu índice de 1.620,656 para 1.499,316. Essa melhoria foi meramente ocasional.

O resultado prático destas manipulações é evidente por si mesmo. Contudo, procederemos a uma rápida demonstração do valor monetário dos custos e benefícios envolvidos.

Custos: - desembolso único de Cr\$ 202.100,00 correspondente a ajuda de custo e reinstalação dos órgãos;

- desembolso mensal de Cr\$ 4.570,00, correspondente ao diferencial de aluguéis.

Benefícios: - Cr\$ 16.250,00 mensais, correspondentes à provável eliminação de capacidade ociosa;
- Cr\$ 24.750,00 mensais, correspondentes à redução no custo de observância das obrigações tributárias.

Em aproximadamente seis meses, os benefícios teriam compensado os custos incorridos e passariam a fluir à taxa líquida de Cr\$ 435.000,00, anualmente. Logicamente, deixamos de considerar benefícios intangíveis que cremos sejam mais expressivos que os monetariamente mensuráveis.

O critério utilizado serviu para demonstrar que já estreita relação entre o grau de eficiência de um órgão e sua localização. O conceito de eficiência é aqui formulado no sentido de que se pode obter um mesmo resultado a um custo menor. Contudo, não se pode assegurar que esse grau de eficiência corresponda a um "ótimo".

5.1.2 Redistribuição segundo o critério de minimização do COTO

Na redistribuição segundo o critério de uniformização do CODESEA, a escolha das sedes de órgãos locais foi arbitrária. Igualmente arbitrária foi a determinação do número de órgãos para cada um dos Estados da Região Fiscal. Esse fato ocasiona muitas reivindicações e reclamações não só da parte dos contribuintes como também dos próprios administradores fazendários. Assim, algum critério de racionalidade econômica seria desejável para a efetivação de qualquer plano de reestruturação ou redistribuição de órgãos, eliminando-se os critérios puramente emocionais.

Dada a existência de um custo para se obter um resultado qualquer e explicitado o critério de sua apuração, todos são unânimes em aceitar o critério de sua minimização. Por isso resolvemos testar uma redistribuição de órgãos baseada no critério de minimização do COTO.

O procedimento para obtenção do COTO mínimo da Região Fiscal, obedeceu à seguinte sistemática:

- a) todos os municípios da Região possuidores de Estabelecimento Bancário Arrecadador constituíram alternativa para ser sede de órgão local;
- b) observando que o valor do COT depende do número de contribuintes de cada município e da distância percorrida por estes, e considerando que possuíamos oitenta e dois órgãos para serem redistribuídos, foi fácil concluir que os municípios possuidores de elevado número de contribuintes e localizados em posição estratégica, relativamente à distância de outros municípios igualmente expressivos, seriam fatalmente sede de órgão. Esta conclusão permitiu-nos reduzir o número de alternativas a serem analisadas. Foram escolhidos como sede de órgão, por sua expressividade, dezenove municípios do Paraná e treze de Santa Catarina. Além disso, por enfrentarem problemas aduaneiros, foram escolhidos mais cinco municípios do Paraná e três de Santa Catarina. Ao todo foram localizadas quarenta sedes de órgãos, restando a escolha de mais quarenta e duas;
- c) a escolha da quadragésima primeira sede de órgão recaiu sobre o município de Mafra, por ser esta a alternativa de localização que apresentava a maior redução do COTO Índice da Região, igual a 172,308;
- d) corrigidos os valores das alternativas afetadas pela nova sede de órgão, foram estas reordenadas. O município de Pato Branco apareceu agora como a melhor alternativa para a localização de uma nova sede de órgão, por proporcionar a maior redução no COTO Índice da Região, igual a 97,021;
- e) O processo foi repetido até a escolha da localização da octogésima segunda sede de órgão, a qual recaiu sobre o município de Colorado, proporcionando uma redução do COTO Índice da Região igual a 16,334. Uma relação completa das sedes escolhidas encontra-se no Anexo nº 8, onde se pode ver também um exemplo da mecânica do procedimento de escolha.

A situação prognosticada segundo esse critério está exposta em termos comparativos com a situação atual no anexo nº 9. As alterações propostas consistem na permuta entre duas Agências e dois Postos, na transferência de sede de uma Agência e de dezesseis Postos e em modificações nas jurisdições e praticamente todos os órgãos. A amplitude de variação dos CODESEAs dos Postos, que anteriormente era de 2,966, passou para 1,604. Para as Agências, essa amplitude reduziu-se de 2,318 para 1,916. Os COTOs ficaram mais uniformizados, além da significativa redução do COTO Índice regional de 1.620,656 para 1.260,859.

Seguindo o mesmo critério utilizado em relação à redistribuição proposta com base no critério de uniformização do CODESEA, vamos proceder a uma apuração do valor monetário dos custos e benefícios envolvidos na proposta

- Custos: - desembolso único de Cr\$ 256.600,00, correspondente à ajuda de custo e reinstalações dos órgãos;
- desembolso mensal de Cr\$ 5.700,00, correspondente ao diferencial de aluguéis.

- Benefícios: - Cr\$ 10.850,00 mensais, correspondentes à provável eliminação de capacidade ociosa;
- Cr\$ 72.853,00 mensais, correspondentes à redução no custo de observância das obrigações tributárias.

Segundo esta redistribuição, os benefícios compensariam os custos em menos de quatro meses e continuariam fluindo à taxa líquida de Cr\$ 936.000,00 anualmente. Para a redistribuição dos órgãos locais, este método apresenta-se superior ao da uniformização do CODESEA não só por apresentar relação Benefício/Custo mais elevada, mas, também, por eliminar o problema de arbitrariedade na escolha das sedes dos órgãos, na fixação de jurisdições e na determinação da quantidade de órgãos destinados a cada Estado componente da Região Fiscal.

6 UM MODELO DE LOCALIZAÇÃO PARA OS ÓRGÃOS LOCAIS

6.1 A necessidade do modelo

Os métodos anteriormente discutidos para a redistribuição

dos órgãos locais solucionam alguns problemas relacionados com a localização, mas deixam a desejar. Apresentam solução para a escolha das sedes dos órgãos locais, para a fixação das jurisdições, para a determinação do número de órgãos a ser destinado a cada Estado componente da Região e para o dimensionamento do órgão, dado pelo valor do CODESEA. Não apresentam solução para problema de dimensão ideal do órgão e, conseqüentemente, do número de órgãos a ser destinado a cada Região.

Há clara consciência entre os administradores de que a atual dotação de recursos aos órgãos locais não corresponde à necessidade destes. Esta insuficiência é tanto de caráter quantitativo quanto qualitativo. Nos órgãos que apresentam CODESEA superior a 0,500 um funcionário é insuficiente para atender o volume de serviços. As conseqüências da persistência de tal situação são bem conhecidas. Os órgãos locais são geradores primários de serviços. Aí se iniciam as primeiras etapas de trabalhos cuja conclusão demanda etapas posteriores. Os erros cometidos nesse primeiro estágio propagam-se pelos posteriores ocasionando custos de significativa monta para as correções necessárias. Além dos aspectos da quantidade de serviço, estão também envolvidos os aspectos de natureza qualitativa. Atualmente, apenas as Delegacias e algumas Agências estão estruturadas para orientar os contribuintes em seus múltiplos e complexos problemas de natureza tributária. Irritação, omissão e pesado ônus com assessores são as conseqüências para os contribuintes. Arrecadação reduzida e/ou volumoso contencioso-fiscal são as conseqüências para o fisco. Os que raciocinam segundo o lema "o contribuinte que se dane" esquecem-se constituir o cerne da arrecadação o recolhimento espontâneo dos tributos. Daí dever estar a administração tributária atenta aos interesses e necessidades destes.

6.2 A estrutura dos Órgãos Locais

As considerações anteriores nos forçam a concluir que deve haver total reformulação na estrutura dos órgãos locais. Estes devem ser estruturados e dotados de recursos para atender a demanda de serviços existente, tanto no sentido quantitativo quanto no qualitativo. Baseados na observação do que atualmente

existe e guiados pelo bom senso, estamos propondo a estrutura a seguir, a qual cremos corresponda em grande parte à realidade. Contudo, pesquisas mais aprofundadas fazem-se necessárias nesse campo.

ESTRUTURA PROPOSTA

CODESEA CARGO	---0,700	0,701--1,200	1,201--1,700	1,701--2,200	2,201--2,700	2,701--3,200	3,201--3,700	3,701--4,200
Controlador da Arrecadação Federal	1	1	1	1	1	1	1	2
Técnico de Tributos Federais	-	-	-	-	1	1	1	1
Fiscal de Tributos Federais	1	1	1	1	1	1	1	1
Agente Administrativo	-	1	2	3	4	5	6	7
Serventes	1	1	1	1	1	1	1	2
TOTAL	3	4	5	6	8	9	10	13
DENOMINAÇÃO DO ÓRGÃO - AGÊNCIA	A1	A2	A3	A4	B1	B2	B3	C

As Agências A seriam indivisíveis, correspondendo à função DAI-1, Chefia de Seção. As Agências B teriam uma Chefia correspondente a Serviço DAI-2, e seriam subdivididas em duas Seções - DAI-1. A Agência C teria uma Chefia correspondente a Serviço - DAI-2, sendo subdividida em três Seções - DAI-1. Para Agências de maior porte poder-se-ia seguir idêntico critério. Essas Agências representariam um caso especial das áreas metropolitanas. Deixamos de nos preocupar com elas porque o dimensionamento destas dependerá mais de critérios administrativos que de critérios econômicos de localização.

No Órgão local as atividades do Fiscal de Tributos Federais não estariam ligadas às atividades de fiscalização propriamente ditas, mas sim às de diligências, de orientação aos contribuintes e de programação da fiscalização. Cremos que um bom programa de fiscalização deve em parte basear-se em indicativos de observação local.

6.3 Custo de Administração do Órgão Local

No presente trabalho vamos considerar o Custo de Administração do Órgão Local ou abreviadamente "CADO" como função do número de funcionários. Este procedimento se deve não só ao fato de a remuneração do servidor ser o mais significativo item, mas, também, por serem os demais custos complementares a este. Vamos supô-los proporcionais à remuneração dos servidores. Deixaremos de explicitá-los, embora na prática tal procedimento seja necessário.

Seguindo o Plano de Classificação de Cargos suporemos que a remuneração atribuída ao Controlador da Arrecadação Federal, Técnico de Tributos Federais e Fiscal de Tributos Federais seja de Cr\$ 4.700,00 (nível 3). Suporemos também que a remuneração do Agente Administrativo (Datilôgrafo) e do Servente seja, respectivamente, de Cr\$ 1.000,00 e de Cr\$ 500,00. Aplicando estas remunerações ao número de funcionários obtivemos o quadro abaixo onde aparece, para o período de um ano, o CADO total e o CADO unitário em termos de milésimos de CODESEA (limite superior).

FAIXA DE CODESEA	VALOR ANUAL - Cr\$	
	CADO TOTAL	CADO UNITÁRIO
- ----- 0,700	118.800,00	169,71
0,701 ----- 1,200	130.800,00	109,00
1,201 ----- 1,700	142.800,00	84,00
1,701 ----- 2,200	154.800,00	70,36
2,201 ----- 2,700	223.200,00	82,67
2,701 ----- 3,200	235.200,00	73,50
3,201 ----- 3,700	247.200,00	66,81
3,701 ----- 4,200	321.600,00	76,57

Sob as hipóteses por nós formuladas o CADO unitário apresentou-se decrescente.

Todavia, há razões para supor que isto ocorra a partir da definição de qualquer estrutura mínima para os órgãos locais. Um órgão local apresenta atividades complexas cuja execução em

termos satisfatórios exige funcionários de elevado gabarito técnico. Se a estrutura de um órgão local fosse definida a partir da existência de um único funcionário, este teria que ser um técnico. Sua remuneração seria elevada e ele estaria executando entre outras, atividades que poderiam ser exercidas por funcionários menos qualificados e sujeitos a menor remuneração. A complementaridade de fatores indivisíveis seria aqui o responsável pela redução do custo unitário em função da dimensão do órgão. A especialização resultante da divisão do trabalho seria o segundo fator a acarretar a redução do custo unitário. Assim, podemos concluir que o CADO unitário será decrescente sob qualquer hipótese de estrutura de órgão local para determinadas faixas de CODESEA.

6.4 Custo de Observância das Obrigações Tributárias

O comportamento do custo de observância das obrigações tributárias do órgão (COTO) é claramente definido. Quanto maior for o número de municípios jurisdicionados por um órgão, tanto maior será o COTO, "ceteris paribus". A agregação de novos municípios à jurisdição de um órgão só poderá ser conseguida a custo de distâncias cada vez maiores, inferindo-se, portanto, ser o COTO unitário, medido em milésimos⁷ de CODESEA, continuamente crescente.

Observando que variações no CODESEA do órgão só podem ser obtidas a curto prazo, variando o número de municípios jurisdicionados por este, conclui-se que dentro de certos limites o CADO unitário será decrescente em função do número de municípios.

Chegamos, portanto, a duas conclusões de suma relevância para a localização dos órgãos locais, quais sejam, a de que o CADO unitário é decrescente e o COTO unitário crescente com o aumento do número de municípios jurisdicionados por um órgão.

6.5 Custo total da Administração Tributária dos Órgãos Locais

Conceituaremos o Custo Total da Administração Tributária dos Órgãos Locais, o qual identificaremos pela sigla CTATol,

como a soma do custo de observância das obrigações tributárias do órgão e do custo de administração do órgão local. Analiticamente: $CTATol = COTO + CADO$.

Este conceito nos conduz à mais estrita concepção Weberiana da localização industrial. O "ótimo" da localização⁵ corresponderia ao ponto (ou pontos) em que $\Delta CTATol = \Delta COTO + \Delta CADO = 0$.

6.6 A Dimensão Ideal do Órgão Local

A dimensão ideal do órgão local será, portanto, aquela em que o CTATol unitário, medido em milésimos de CODESEA, seja mínimo. Para exemplificarmos, vamos supor que o município de Caçador tenha sido escolhido como sede de órgão local. Qual a dimensão ideal desse órgão local? Escolhemos por ordem decrescente de distância dezesseis municípios que poderiam ser jurisdicionados por Caçador. Os dados aparecem nos quadros a seguir:

J U R I S D I Ç Ã O

MUNICÍPIOS JURISDICIONADOS	Km	Í N D I C E			C O D E S E A	
		(Ni/N) x100	COTi	COTO	DO MUNIC.	DO ÓRGÃO
Caçador	1	0,574	0,574	0,574	0,439	0,439
Rio das Antas	24	0,064	1,536	2,110	0,061	0,500
Lebon Regis	44	0,098	4,312	6,422	0,069	0,569
Videira	49	0,312	15,288	21,710	0,276	0,845
Matos Costa	51	0,063	3,213	24,923	0,049	0,894
Pinheiro Preto	64	0,049	3,136	28,059	0,023	0,917
Tangará	74	0,137	10,138	38,197	0,137	1,054
Fraiburgo	79	0,106	8,374	46,571	0,087	1,141
Santa Cecília	81	0,129	10,449	57,020	0,127	1,268
Treze Tílias	84	0,035	2,940	59,960	0,029	1,297
Arroio Trinta	89	0,019	1,691	61,651	0,022	1,319
Porto União	92	0,341	31,372	93,023	0,279	1,598
Ibicaré	93	0,036	3,348	96,371	0,035	1,633
Salto Veloso	100	0,023	2,300	98,671	0,022	1,655
Campos Novos	124	0,350	43,400	142,071	0,332	1,987
Monte Castelo	151	0,037	5,587	147,658	0,038	2,025

⁵ FLORENCE, P. Sargant. Investment, local, and size of plant. Cambridge, Cambridge Univ.Press, 1948. p.35-6

C U S T O S				
MUNICÍPIOS JURISDICIONADOS	Cr\$			CTATol
	CADO	COTO	CTATol	UNITÁRIO - Cr\$
Caçador	118.800,00	1.394,00	120.194,00	273,80
Rio das Antas	118.800,00	5.126,00	123.926,00	247,85
Lebon Regis	118.800,00	15.604,00	134.404,00	236,21
Videira	130.800,00	52.750,00	183.550,00	217,22
Matos Costa	130.800,00	60.557,00	191.357,00	214,05
Pinheiro Preto	130.800,00	68.177,00	198.977,00	216,99
Tangará ←	130.800,00	92.811,00	223.611,00	212,15 ←
Fraiburgo	130.800,00	113.158,00	243.958,00	213,81
Santa Cecília	142.800,00	138.547,00	281.347,00	221,88
Treze Tílias	142.800,00	145.690,00	288.490,00	224,43
Arroio Trinta	142.800,00	149.799,00	292.599,00	221,83
Porto União	142.800,00	226.027,00	368.827,00	230,81
Ibicaré	142.800,00	234.162,00	376.762,00	230,72
Salto Veloso	142.800,00	239.750,00	382.550,00	231,15
Campos Novos	154.800,00	345.204,00	500.004,00	251,64
Monte Castelo	154.800,00	358.779,00	513.579,00	253,62

Para um órgão local sediado no município de Caçador, admitidas as hipóteses por nós formuladas, o tamanho ideal corresponderia a uma jurisdição abrangendo os municípios de Rio das Antas, Lebon Regis, Videira, Matos Costa, Pinheiro Preto e Tangará, além, evidentemente de Caçador⁷. A jurisdição atual abrange apenas os municípios de Rio das Antas e Lebon Regis. O custo total da administração tributária seria então de Cr\$ 236,21 por milésimo de CODESEA, enquanto que adotada a dimensão ideal este custo reduzir-se-ia para Cr\$ 212,15, proporcionando uma economia de Cr\$ 24,06 por milésimo de CODESEA. Se todos os órgãos locais da Região e/ou do Brasil estivessem assim distanciados da dimensão ideal, é fácil verificar o volume de economias que poderia ser conseguido pela aplicação de um modelo como o por nós sugerido.

7 CONCLUSÕES SOBRE A LOCALIZAÇÃO DOS ÓRGÃOS LOCAIS

Os critérios até aqui adotados permitem-nos concluir ser possível desenvolver modelos cuja aplicação aos órgãos

locais vislumbram a necessidade de se proceder a uma reestruturação dos mesmos. Foi também demonstrado que uma simples redistribuição dos órgãos permitiria significativa redução do custo da administração tributária. Fiéis ao princípio de que os órgãos devem operar eficientemente, cremos na imperiosidade de uma reestruturação total desses órgãos. Embora a reestruturação implique modificações mais profundas, propiciará ela melhores resultados que uma simples redistribuição. Com relação aos órgãos locais o critério deve ser o de reajustar o volume de despesas às necessidades. Desde que haja critério racional e aceitável para a determinação dessas necessidades, como parece haver, segundo foi demonstrado, as despesas deveriam ir até o ponto em que o índice de desempenho fosse unitário. Entende-se por índice de desempenho a razão entre o índice de despesas e o índice de necessidades.⁵ Em nossa terminologia, dever-se-ia ajustar a oferta à demanda de serviços do órgão. Na Região analisada, esse equilíbrio simplesmente inexistente. Em termos de Brasil é provável que as deformações sejam ainda maiores.

As vantagens da adoção do modelo de localização dos órgãos locais parecem-nos óbvias. Mencionaremos a seguir, as que nos parecem mais significativas:

- a) permite determinar a quantidade e a dimensão dos órgãos locais e conseqüentemente o volume global de despesas a ser incorrido, eliminando o inadequado e rotineiro comportamento de considerá-las um parâmetro;
- b) indica onde alocar os recursos disponíveis, munindo a autoridade de instrumento eficiente de distribuição desses recursos, evitando-se assim as influências pessoais, dependentes da personalidade do administrador ou de outros interessados abrangidos pelo processo;
- c) impõe tratamento harmonioso e equânime aos contribuintes;

⁵ SILVA, Fernando Antonio Rezende da. *Avaliação do setor público na economia brasileira; estrutura funcional da despesa*. Rio de Janeiro, IPEA/INPES, 1972. p.43.

- d) serve ao processo de planejamento como instrumento de previsão e análise. A partir das taxas de incremento das variáveis poder-se-á prognosticar as necessidades de recursos futuros.
- e) proporciona ao administrador meios para distribuição proporcional de encargos e deveres aos funcionários etc.

8 A LOCALIZAÇÃO DOS ÓRGÃOS REGIONAIS E SUB-REGIONAIS

8.1 Colocação do problema

Conforme delineamos na introdução ao presente trabalho, o Modelo Brasileiro de Administração Tributária está estruturado em dois planos. No plano vertical seguem-se critérios de regionalização e no horizontal a especialização por funções ou sistemas. O problema a ser solucionado, quando os sistemas se projetam sobre os vários níveis regionais, sub-regionais e locais, segundo nos parece, não é o da solução de conflitos de competência, mas sim o da compatibilização com os critérios de regionalização de forma a que os sistemas possam operar eficientemente.

A nível central, em que são predominantes as atividades de normatização, controle e supervisão, a administração por sistemas proporciona critérios uniformes para todos os tributos federais. Elimina esforços paralelos e simplifica procedimentos. A nível regional, sub-regional e local, as atividades são predominantemente executivas e como tal as atividades por sistemas não se apresentam relevantes, inexistindo, portanto problemas de conflitos de competência. Daí nossa preocupação de determinar a forma como os critérios de regionalização podem afetar a eficiência dos sistemas.

Os sistemas vão ser enfocados aqui sob o ponto de vista de sua dinâmica administrativa. Toda ação administrativa está condicionada primariamente pela legislação tributária. Voltando para os órgãos centrais, o sistema de Tributação exerce o papel dinâmico. Todo ato dele emanado gera a necessidade de um novo equilíbrio, isto é, de um ajuste de toda a administração

à nova situação. Do ponto de vista regional e, principalmente, sub-regional, o papel dinâmico passa a ser exercido pelo Sistema de Fiscalização. A maior ou menor atividade deste é que demandará as necessidades de ajuste nos demais Sistemas, especialmente o de Tributação e o de Arrecadação. Por isso a compatibilização dos critérios de regionalização com a operação eficiente dos sistemas será perseguida por meio do Sistema de Fiscalização.

8.2 Sistema de Fiscalização X Região Sócio-Econômica

A ação fiscalizadora é exercida pelo órgão sub-regional (Delegacia). Em raros casos ela é exercida pelo órgão regional (Superintendência). Portanto, vamos raciocinar que a ação fiscalizadora se exerça através da Delegacia. Já vimos que as sedes das Delegacias e/ou suas jurisdições não coincidem com os conceitos de polo e sub-região determinados pelo modelo de potencial. Cabe a indagação: essa verificação relaciona-se de alguma forma com o grau de eficiência da ação fiscalizadora? Cremos que sim.

Em primeiro lugar devemos observar que a ação fiscalizadora será tanto mais eficiente quanto maior for o número de informações (preços, custos, produtos, relações insumo-produto etc.), disponíveis a seus agentes. Dentro de uma determinada região sócio-econômica o número de informações necessárias à sua perfeita caracterização torna-se mínimo. Esse conceito passa a ter relevância quando se encaram as regiões como subsistemas interatuantes dentro do sistema nação. Assim, HILHORST propõe:

- a) que os elementos do sistema possam ser arranjos de tal maneira que formem grupos, ou subsistemas, que interajam através de um grupo de relações relativamente pequeno;
- b) que cada um desses grupos se inclua em uma região.⁶

⁶HILHORST, Jos G.M. *Planejamento regional; enfoque sobre sistemas*. Rio de Janeiro, Zahar, 1973. p.29.

Em outras palavras, a região caracteriza-se por um número pequeno de setores produtivos. A especialização dos grupos de fiscalização por setores de atividades produtiva como forma de aumentar a produtividade desses grupos é tese antiga e amplamente aceita. O confinamento de uma Delegacia a uma região sócio-econômica facilitará sobremaneira a implementação da tese da especialização por setores. Logicamente esta especialização só será possível em escalas adequadas à plena utilização dos grupos. Nesse sentido o conceito de região deveria tomar outra forma, provavelmente alguma adaptação do chamado "coeficiente de localização" proposto por Sargent Florence.⁷

A discussão anterior está voltada para a determinação da área a ser jurisdicionada por uma Delegacia de forma a permitir o máximo de eficiência na operação do Sistema de Fiscalização. Em segundo lugar, poderíamos indagar: a ação fiscalizadora exercida sobre determinadas áreas ou setores produz efeitos indiretos significativos sobre as demais áreas ou setores? A resposta parece ser afirmativa. Com relação aos setores, a resposta deve ser buscada nas matrizes das relações intersetoriais. No que se relaciona às áreas ou lugares, a resposta está na determinação das relações centro-periferia. Conforme argumenta HILHORST:

Essas relações de dependência se tornam mais claras quando consideramos que certas atividades de lugares de ordem inferior só podem ser desempenhadas graças a decisões tomadas nos centros de primeira ordem. Assim, o proprietário de uma loja de varejo em uma cidadezinha será, apenas, capaz de dar continuidade às suas atividades se o comerciante atacadista, em outra cidade, decidir vender os artigos que solicitara.⁸

Daí concluímos: a melhor localização para uma sede de Delegacia é o centro ou polo de uma determinada região ou sub-região sócio econômica. Isto porque a fiscalização exercida na cidade sede do órgão proporciona economias em termos de diárias e de transporte, além, evidentemente, de ser mais eficiente no sentido de proporcionar maiores repercussões por toda a periferia.

⁷ FLORENCE, p.35-6

⁸ HILHORST, p.25

Parece-nos não haver relações significativas entre a eficiência operacional dos Sistemas de Tributação, Arrecadação e Informações Econômico-Fiscais e o conceito de região sócio-econômica. Com relação ao Sistema de Tributação, pode-se argumentar que as regiões tendem a apresentar problemas tributários característicos. Assim, poder-se-ia pensar que a existência de duas ou mais Delegacias em uma mesma região ou várias Delegacias jurisdicionando partes de uma mesma região, acarretaria duplicidade ou multiplicidade de esforços para solução de problemas da mesma natureza. Esta parece ser uma situação um tanto artificial. Mas relevante parece-nos a escala adequada. O trabalho de preparo e julgamento de processos é mais eficiente quando a escala apresenta-se adequada à especialização por tributos. A especialização por tributos aumenta a eficiência do funcionário.

O Sistema de Informações Econômico-Fiscais tem seu grau de eficiência relacionado às vias de comunicação. Um estudo de regionalização baseado em fluxos repousa no fato de as vias de comunicação convergirem no sentido da periferia para o centro. A localização das Delegacias segundo o conceito de região sócio-econômica poderia proporcionar ganhos de produtividade a esse sistema na medida em que propiciasse melhor aproveitamento das vias de comunicação existentes.

A previsão e análise da receita, o estudo dos pedidos de parcelamento e a análise dos processos de fusão e incorporação de empresas, podem ser procedidas com maior eficiência se maior for o número de informações de natureza econômica disponíveis. Conforme se viu anteriormente, uma das maneiras de se minimizar essa necessidade de informações é obtê-las a partir de uma determinada região sócio-econômica. É possível, portanto, encontrar algum grau de relação entre a eficiência do Sistema de Arrecadação e o conceito de região sócio-econômica.

9 CONCLUSÕES

Buscamos por todo o trabalho a construção de um modelo de localização para os órgãos regionais, sub-regionais e locais, que pudesse explicar o grau de eficiência da administração tributária sob este aspecto. Conseguimos aprofundar e dar soluções satisfatórias para a localização dos órgãos locais. Relativamente à localização dos órgãos regionais e sub-regionais, indicamos apenas que estes deveriam estar localizados segundo algum critério de região sócio-econômica. O critério de região sócio-econômica a ser seguido ficou dependendo de definição, parecendo-nos relevante aprofundar os estudos nesse sentido.

Ao final devemos nos conformar com o caráter relativo de todas as soluções propostas aos problemas enfrentados por qualquer administração. Elas não são boas nem ruins em si mesmas, apenas apresentam-se uma melhores, outras piores. cremos que as soluções propostas apresentam-se melhores que as atuais.

Com relação ao uso que se possa fazer do modelo, gostaríamos de citar BOULDING

A moral dessas considerações está no fato de que os modelos econômicos são auxiliares, e não substitutos, do pensamento, especialmente quando se trata de interpretação de fenômeno tão complexo quanto o [da localização dos órgãos da administração tributária (modificamos)]. Devemos precatar-nos contra muita ênfase em modelos muito simples, porque os pressupostos de tais modelos são sempre suscetíveis de serem falsos. Sem o auxílio desses modelos, todavia, a complexidade do assunto conduz ou a uma completa confusão ou a um retrocesso aos rituais do empirismo puro, em que nos escapa o significado do interminável registro de dados, ou ao pensamento auxiliado por modelos implícitos, que nunca conhecemos abertamente, e que, em consequência, são muito mais capazes de nos conduzir a um extravio.

⁹BOULDING, Kenneth E. *Análise econômica*. Rio de Janeiro, Fundo de Cultura, 1961. v 2, p 350.

SUMMARY

The Federal Tax Administration is carried out all over the national territory through specific agencies regionally distributed, a rational allocation of which is one of the requirements for their efficiency. The present work discusses this question and proposes a model for the efficient localization of the so-called local agencies. In this respect, a method is presented aiming at the determination of needs of service in such agencies. In relation to these needs, the area to be attended to and the size of the local agency are estimated, which are decisive factors in the operation at the least cost possible.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- 1 BALEEIRO, Aliomar. Direito tributário brasileiro. 4 ed. Rio de Janeiro, Forense, 1972.
- 2 BOULDING, Kenneth E. Análise econômica. Rio de Janeiro, Fundo de Cultura, 1961. v. 2.
- 3 DELFIM NETTO, Antonio. Planejamento para o desenvolvimento econômico. São Paulo, Pioneira, 1966. 127p.
- 4 FLORENCE, P. Sargant. Investment, location, and size of plant. Cambridge, Cambridge University Press, 1948.
- 5 HILHORST, Jos G. M. Planejamento regional- enfoque sobre sistemas. Rio de Janeiro, Zahar, 1973.
- 6 MARCH, J. G. Teoria das organizações. 2 ed. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1972. 353p.
- 7 SILVA, Fernando Antonio Rezende da. Avaliação do setor público na economia brasileira, estrutura funcional da despesa. Rio de Janeiro, IPEA/INPES, 1972.

A N E X O S*

ANEXO 1 - Metodologia de obtenção do CODESEA	
ANEXO 5 - Metodologia do custo de observância das obriga- ções tributárias	
ANEXO 10- Carta de isopotenciais	

* Os anexos 2, 3, 4, 6 a 9, foram excluídos por não serem fundamentais à compreensão do texto.

METODOLOGIA PARA OBTENÇÃO DO "COEFICIENTE DE DENSIDADE SÓCIO-ECONÔMICO-ADMINISTRATIVA

1 INTRODUÇÃO

A metodologia em descrição foi concebida em função de termos observado algumas distorções na alocação espacial dos recursos produtivos à disposição da Região Fiscal. Ela servirá de instrumento para melhor identificar a natureza e a dimensão das distorções observadas, bem como o reflexo destas sobre a eficiência da administração tributária regional. Embora sua aplicação tenha se limitado ao âmbito da 9ª Região Fiscal, cremos que as observações e os critérios aqui formulados tenham validade para todo o território brasileiro.

2 A DEMANDA POR SERVIÇOS DE UM ÓRGÃO LOCAL

Nossa metodologia parte da evidência de que há um significativo número de variáveis a determinar a demanda por serviços de um órgão local da Receita Federal. Por órgão local se compreenderá no presente trabalho os Postos, Agências, Inspeções e Delegacias (jurisdição parcial). Dentro da atual sistemática, as Delegacias da Receita Federal exercem o duplo papel de órgão sub-regional (jurisdição total) e de órgão local (jurisdição parcial). Podemos classificar as fontes geradoras de demanda de serviços por um órgão local como de origem externa e de origem interna. As de origem interna provêm dos trabalhos de preparação dos processos fiscais, emissão de relatórios, preparação de informações, administração de material e pessoal etc. As de origem externa dependem da natureza, quantidade e qualidade dos contribuintes, do número de Estabelecimentos bancários arrecadadores etc.

As fontes de origem interna são praticamente uniformes por todos os órgãos e condicionadas pelos mesmos fatores externos, exceção feita à maior ou menor ação fiscalizadora e exercida sobre determinadas áreas. Como a demanda por serviços

do órgão vai ser dimensionada em termos relativos, cremos poder dimensioná-la com razoável precisão utilizando apenas informações de origem externa. Com isso se conseguirá redução do número de dados, simplificação nos cálculos e o que é mais importante, vantagens de ordem administrativa. A medição da carga de trabalho a partir do que está sendo feito corre sempre o risco de se medir como carga efetiva o trabalho inútil, como tão argutamente observou Parkinson.¹ A medição da demanda por serviços ou carga de trabalho a partir de dados internos só teria sentido se fosse precedida de prévia racionalização e uniformização dos trabalhos, condição esta que atualmente não se verifica.

Dado que nos utilizaremos de fontes de origem externa, cabe observar que a jurisdição de um órgão está limitada a uma área geográfica. Determinar o valor das variáveis consideradas relevantes no âmbito dessa área é o mesmo que dimensionar a demanda por serviços do órgão. Para tal dimensionamento tomaremos o município como área padrão. Isto nos permite obter qualquer combinação de jurisdição de órgãos, uma vez que estas compreendem conjuntos de municípios.

3 AS VARIÁVEIS RELEVANTES

3.1 Seleção e atribuição de pesos às variáveis

Duas tentativas foram testadas para a seleção das variáveis mais relevantes e para a atribuição dos pesos respectivos. No quadro a seguir estão especificadas essas tentativas. As variáveis foram grupadas em três categorias distintas, embora intimamente relacionadas, a saber:

- a) Expressão Administrativa
- b) Expressão Econômica
- c) Expressão Sócio-Política

Das variáveis selecionadas na categoria "expressão administrativa" a quantidade de inscritos no CGC, a quantidade de

¹ PARKINSON, C. Northcote. *A lei de Parkinson*. 3.ed. São Paulo, Pioneira, 1970. p.7

inscritos no cadastro do IPI e a quantidade de declarantes do Imposto de Renda Pessoa Física são evidentemente geradores de carga de trabalho e não merecem maiores comentários. Contudo, o número de Agências Bancárias Arrecadoras e a área geográfica merecem algumas explicações. É lógico que quanto maior o número de Agências Bancárias Arrecadoras existentes numa jurisdição tanto maiores serão o número de orientações e o esforço de coordenação do órgão respectivo. O grande número de erros cometidos por essas Agências indica a necessidade de um maior esforço por parte dos órgãos de orientação e coordenação dos trabalhos por elas efetivados. Daí a razão de as havermos incluído como um dos indicadores da carga de trabalho. É fácil notar que despendemos menor tempo na transmissão de uma ordem ou orientação a uma pessoa que se encontra ao nosso lado que a uma pessoa distante de nós. A amplitude do controle geográfico é, portanto, fator relevante na determinação da carga de trabalho, sendo, esta a razão pela qual a incluímos. No presente trabalho não se levará em conta a demanda por serviços aduaneiros, a qual deve receber tratamento específico.

V A R I Á V E I S	P E S O S %	
	1ª TENTATIVA	2ª TENTATIVA
<i>Expressão Administrativa</i>	60,00	61,00
- Quantidade de inscritos no CGC	18,46	24,00
- Quantidade de inscritos no cadastro do IPI	13,84	12,00
- Quantidade de declarantes do IRPF Grupos "A" e "B"	-	17,00
- Quantidade de declarantes do IRPF	13,84	-
- Quantidade de Agências Banc. Arrecad.	9,24	8,00
- Área geográfica	4,62	-
<i>Expressão Econômica</i>	15,00	14,00
- Valor do ICM arrecadado	7,50	-
- Valor dos Depósitos Bancários	7,50	-
- Valor do Orçamento Municipal	-	14,00
<i>Expressão Sócio-Política</i>	25,00	25,00
- População	8,35	-
- Número de Eleitores	16,65	-
- População Economicamente Ativa	-	25,00
T O T A L	100,00	100,00

A expressão econômica poderia ser corretamente medida pela Renda Interna gerada na respectiva área. Todavia, tal informação não é disponível em bases municipais. Por isso lançamos mão de indicadores que pudessem refletir de forma satisfatória o nível de Renda Interna. Entre os indicadores desejáveis só conseguimos dispor de dois, isto é, do valor do ICM arrecadado e do valor dos Depósitos Bancários. Estes dois indicadores, embora insuficientes, têm expressiva significação. O primeiro por refletir uma alíquota constante sobre o valor agregado da produção. O segundo reflete de forma indireta e relativa o volume de transações correntes. A insuficiência do ICM está em não abranger o total da produção. Para os Depósitos Bancários constituem deficiências os fatores institucionais (sede do governo, existência de Agência do Banco do Brasil), os diferentes hábitos (manter ou não as disponibilidades na forma de depósitos bancários) e o caráter estático da informação (30 de março, por exemplo, o que não considera as sazonalidades das transações).

A expressão sócio-política visa dar maior relevo a fatores importantes, porém menos tangíveis. Grupos sociais mais amplos e/ou melhor estruturados politicamente, podem exercer determinados tipos de pressão que têm significativo reflexo no comportamento do serviço público. Por isso incluímos as variáveis população e número de eleitores, visando, com tal procedimento, provocar correções a possíveis desvios apresentados pelas variáveis de expressão econômica e administrativa. Nosso intuito é trabalhar com um agregado tão significativo quanto possível.

Na primeira tentativa, a seleção das variáveis e os pesos a elas atribuídos foram resultado de nossa própria opinião. Na segunda tentativa, quando se pretendeu generalizar o método para todo o Brasil, a seleção das variáveis e os pesos a elas atribuídos resultaram de opinião majoritária de Assessores das dez Superintendências Regionais da Receita Federal. Decidiu o grupo substituir os dois indicadores da renda interna adotados na primeira tentativa pelo valor do orçamento municipal. Substituiu-se também os dois indicadores da expressão sócio-política pela população economicamente ativa. Na expressão administrativa foi eliminada a variável área geográfica, tendo em vista

as distorções que poderia apresentar grandes espaços vazios, como por exemplo a região amazônica. A variável Declarantes do Imposto de Renda Pessoa Física, foi substituída pelo grupo mais restrito dos declarantes "A" e "B" por serem estes mais significativos como geradores de demanda por serviços de um órgão local.

Cabe observar o fato de em ambas as alternativas não ter sido considerado o valor da arrecadação federal. A consideração de tal variável pode conduzir a equívocos. Exemplificando, podemos argumentar que uma fábrica de automóveis ou uma fábrica de cigarros pode gerar uma arrecadação milhares de vezes maior que a de uma pequena fábrica de plásticos. Todavia, o volume da demanda pelos serviços de um órgão local é aproximadamente a mesma por qualquer das três fábricas. Esses os motivos de não a haveremos selecionado como relevante para o dimensionamento da carga de trabalho.

Os pesos atribuídos na segunda tentativa resultaram também do esforço do grupo. Desta vez o critério de atribuição dos pesos não foi arbitrário. O processo adotado foi o sugerido por Pareto para quantificação de objetivos, posteriormente aperfeiçoado por Von Newmann e Morgenstern.²

Apesar dos esforços do grupo e do refinamento dos métodos o resultado da segunda tentativa foi praticamente o mesmo da primeira. Isto deve-se provavelmente ao fato de as variáveis estarem positivamente correlacionadas e apresentarem elevado coeficiente de correlação, conforme teste por nós procedido, utilizando-se do método de correlação ordinal proposto por Spearman. No presente trabalho estamos apresentando os resultados da segunda tentativa, tendo em vista os dados serem mais atualizados.

3.2 O sintetizador das variáveis

Parece-nos improvável que qualquer ser humano consiga raciocinar com o significativo número de variáveis selecionadas. Contudo, qualquer conclusão relativamente válida deverá

²ACKOFF, Russel L. *Planejamento de pesquisa social*. São Paulo, Herder, 1967. p.31.

considerar simultaneamente todas essas variáveis. Daí a necessidade de se adotar um processo sintetizador. A síntese deverá consistir no somatório do produto das variáveis pelos seus respectivos pesos. Todavia, a soma somente será possível se as quantidades forem tomadas em termos relativos, dado as variáveis possuírem dimensões diferentes (unidade, cruzeiros, quilômetros quadrados). Daí a razão do dimensionamento das áreas jurisdicionadas ou da demanda por serviços do órgão ter sido feita em termos do conceito de participação relativa. Assim cada município ou órgão será representado por um coeficiente significando que participa com tantos por cento sobre o total da região. A este coeficiente, sintetizador dos valores de todas as variáveis devidamente ponderadas, atribuímos a denominação de "coeficiente de densidade sócio-econômico-administrativa" ou simplesmente "CODESEA".

O processo matemático de obtenção do CODESEA de cada município está expresso nas fórmulas a seguir:

$$C_{ji} = \frac{V_{ji} \times P_j}{\sum_{i=1}^{485} V_{ji}}, \text{ sendo:}$$

- "C_{ji}" o coeficiente da variável j para o município i;
- "V_{ji}" o valor da variável j para o município i;
- "P_j" peso atribuído à variável j.

$$\text{CODESEA } i = \sum_{j=1}^6 C_{ji}, \text{ sendo,}$$

- "CODESEA_i" o coeficiente de densidade sócio-econômico-administrativa para o município i.

4 MATRIZ DO CODESEA

A matriz do CODESEA ^{consta} do anexo nº 2. Nesta matriz estão relacionados os 485 municípios da 9ª Região Fiscal e seus respectivos CODESEAs, por ordem decrescente destes. Além disso consta também o valor absoluto para todas as variáveis. O valor relativo constante da matriz é o coeficiente da variável para o município correspondente, conforme conceituado acima.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- 1 ACKOFF, Russel L. Planejamento de pesquisa social. São Paulo, Herder, 1967. 556p.
- 2 PARKINSON, C. Northcote. A lei de Parkinson. 3.ed. São Paulo, Pioneira, 1970.

FONTES:

- POPULAÇÃO ECONOMICAMENTE ATIVA
IBGE. VIII Recenseamento Geral- 1970. Rio de Janeiro, 1970.
v.1, t.19 e 20.
- ORÇAMENTO MUNICIPAL
Balanços das Prefeituras - 1972
Tribunal de Contas do Paraná
Tribunal de Contas de Santa Catarina
- INSCRITOS NO CGC, IPI e IRPF "A" e "B"
NURIEF/9^a
- AGÊNCIAS BANCÁRIAS ARRECADADORAS
Catálogos dos órgãos de controle e estabelecimento da Rede
Arrecadadora de Tributos Federais
SRRF/9^a

1 CONCEITUAÇÃO

O fato de os contribuintes domiciliados em um município terem que se deslocar para cumprir obrigação tributária acessória junto à sede do órgão de sua jurisdição, localizado em outro município, acarreta-lhe um custo. A este denominaremos "custo de observância das obrigações tributárias"¹ ou, resumidamente, pela sigla COT. O COT será expresso pela seguinte fórmula:

$$(1) \quad COT_i = 2k.N_i (C_t + C_p), \text{ onde:}$$

- COT_i = custo de observância das obrigações tributárias dos contribuintes domiciliados no município *i*;
- K = distância em quilômetros da sede do município de domicílio do contribuinte à sede do município onde está localizado o órgão.
Aparece multiplicado por 2 porque seu valor foi apropriado num único sentido.
Quando o município de domicílio do contribuinte coincidir com o município sede do órgão, a quilometragem será igual a unidade (K = 1);
- N_i = número de contribuintes do domicílio *i* que comparecem ao órgão no período de um ano;
- C_t = custo do tempo gasto pelo contribuinte para vencer a distância K;
- C_p = custo do transporte do contribuinte no percurso K.

Dada a jurisdição de um órgão abranger, normalmente, mais de um município, temos: $\sum_{i=1}^m COT_i = COTO$, sendo *m* o número

¹ECKSTEIN, Otto. *Economia financeira; introdução à política fiscal*. Rio de Janeiro, Zahar, 1966. O termo "custo de observância das obrigações tributárias" é uma adaptação do proposto por este autor "custo de observância", p.90.

de municípios abrangidos pelo órgão e COTO a sigla do custo de observância das obrigações tributárias para um determinado órgão.

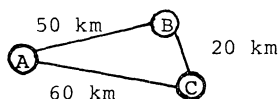
2 MÉTODO DE OBTENÇÃO DOS VALORES DAS VARIÁVEIS

Para se ter clara noção do real significado do COT é necessário esclarecer em detalhes o método pelo qual foram determinados os valores das variáveis nele contidas. A escolha do critério recaiu sobre aquele que apresentou o menor valor para a variável. Este princípio foi obedecido sempre que o método de apropriação apresentou baixo grau de confiabilidade. Assim assegurou-se maior probabilidade de que o valor COT represente antes uma subestimativa que uma superestimativa de seu real valor.

2.1 Procedimento de obtenção do valor de "k"

Para obtenção do valor de "k" foram elaborados mapas dos Estados do Paraná e Santa Catarina em que estão representadas todas as linhas intermunicipais de ônibus dos respectivos Estados. As informações foram extraídas dos registros existentes nos Departamentos Estaduais de Estradas de Rodagem. Assim tornou-se possível conhecer a distância por *linha regular de ônibus* entre as sedes dos municípios. Dado existirem várias linhas de ônibus ligando as sedes de alguns municípios, com percursos de distância variável, adotou-se o critério de apropriar a distância pela linha de menor percurso. O conceito de linha regular de ônibus fica melhor compreendido pelo seguinte exemplo:

Suponhamos uma situação de três municípios A, B e C.



Há linha regular de ônibus entre A e B e entre A e C. Não há linha regular de ônibus direta entre C e B, a não ser

via A, muito embora haja estrada em boas condições de tráfego ligando diretamente B e C. Surge então o problema de como apropriar a quilometragem. O método adotado indica que a quilometragem entre B e C deve ser apropriada via A e não diretamente. Vejamos o que fundamenta o método.

O fato de não existir ligação direta por linha regular de Ônibus entre os municípios C e B, a não ser via município A, significa não existir intercâmbio apreciável entre os mesmos. Quer dizer, não há "fluxo natural" entre B e C. Como os COTs dependem não somente da distância entre as sedes dos municípios, mas também do fluxo natural (indicativo do conceito de polo), conclui-se que, se a quilometragem de B para C for apropriada via A (110 km), estar-se-á implicitamente considerando o fator "Fluxo Natural", o que dará mais realismo ao valor do COT.

Conforme mencionou-se anteriormente, a quilometragem percorrida pelo contribuinte é, sem dúvida alguma, a que mais pesa no valor do COT. Contudo, o fluxo natural orientado para um polo suaviza o efeito quilometragem. Este reduz o valor do COT porque a quilometragem percorrida poderá estar associada não somente ao cumprimento das obrigações tributárias, mas também a outros assuntos que o contribuinte necessite dedicar-se. Todavia, a mensuração do efeito exercido no valor do COT, pelo fluxo orientado para o polo, é de difícil execução, embora de concepção relativamente simples. Reconhecendo o caráter aproximado no valor do COT, contentou-se com o fato de que as sedes de órgãos recaiam sobre os municípios que tenham maior número de contribuintes. Conseqüentemente os que dispõem de melhores condições polarizadoras.

As condições de tráfego das estradas exercem, igualmente, efeitos sobre o valor dos COTs. É lógico que uma mesmadistância é menos custosa quando percorrida por via asfáltica que quando percorrida por estradas não asfaltadas. O quanto não se sabe. Para exemplificar como este efeito poderia ser mensurado, supor-se-á o seguinte:

- que a distância A-C seja asfáltica e a A-B seja não asfáltica;
- que o custo por via asfáltica represente 80% do custo por via não asfáltica.

Então, a distância A-C seria $60 \text{ km} \times 0,80 = 48 \text{ km}$ e a distância A-B continuaria sendo 50 km. Conseqüentemente a distância C-B seria 98 km. Tal procedimento dificultaria em muito o cálculo do COT e, portanto, não será considerado no presente trabalho.

A quilometragem será apropriada por linha regular de ônibus sem se considerar as diferenças nas condições de tráfego das estradas.

A escolha do critério da linha regular de ônibus justifica-se pelo fato de a grande massa de transporte de passageiros, a curta distância, ser feita por esse meio de transporte rodoviário.

2.2 O número de contribuintes que comparecem ao órgão anualmente "N"

O número de contribuintes que comparecem ao órgão é uma variável fluxo, isto é, tem dimensão temporal. Portanto, sua apropriação deve ser efetivada em determinado período de tempo. O período de tempo eleito foi o de um ano.

Não há registro estatístico sobre o número de contribuintes que comparecem aos órgãos da Receita Federal. Todavia, pode-se "a priori", obter uma estimativa desse número de contribuintes, sabendo-se que:

- a) o contribuinte do IPI deverá comparecer ao órgão, no mínimo, 12 vezes ao ano, a fim de entregar a DIPI;
- b) o contribuinte do IRPJ comum deverá comparecer ao órgão, no mínimo, uma vez por ano, a fim de entregar a declaração de rendas e o contribuinte sujeito a duodécimo no mínimo duas vezes;
- c) os contribuintes, de um modo geral, deverão comparecer ao órgão a fim de se recadastrarem, formularem pedidos de certidão negativa, atenderem a notificações, obterem informações etc...

Face a estas informações podemos prever, com relativa segurança, que o número mínimo de contribuintes do município **i** que devem comparecer ao órgão de sua jurisdição, durante um ano, é:

$N_i = 12 \times \text{quantidade de inscritos no Cadastro do IPI} +$
 $\text{quantidade de inscritos no CGC} + 0,5 \times \text{quantidade}$
 $\text{de contribuintes de IRPF, grupos "A" e "B"}.$

Adotando tal procedimento, foi elaborado a tabela em anexo que prevê o número de contribuintes de cada município da 9ª RF que devem ter comparecido aos órgãos de suas respectivas jurisdições no decorrer de 1972. Pelos cálculos pode-se concluir que durante o ano de 1972 compareceram aos balcões dos 82 órgãos da 9ª RF aproximadamente 456.041 contribuintes, ou seja:

$$N = 12 \times 19.154 + 153.349 + 0,5 \times 145.687 = 456.041.$$

Operar com COT_i, que representa o custo de observância das obrigações tributárias do município *i*, em termos absolutos, seria bastante difícil dado o grande número de Algarismos que conteria. O número de algarismos do COT_i pode ser diminuído transformando-se seu valor absoluto em valor relativo, isto é, se o COT for operado como um número índice. Isto pode ser conseguido dividindo-se ambos os termos da equação (1) por 2N (C_t + C_p).

$$\text{Fazendo } COT'_i = \frac{COT_i}{2N (C_t + C_p)}, \text{ obtemos:}$$

$$(2) \quad COT'_i = k \frac{N_i}{N}, \text{ isto é, um COT em forma de índice}$$

que é o representado em todas as tabelas comparativas construídas.

2.3 O valor do custo do tempo gasto pelo contribuinte para vencer a distância *K* "C_t"

O custo do tempo gasto pelo contribuinte para cumprir a obrigação tributária no órgão depende da remuneração percebida por este. Não há dados disponíveis para a apuração deste custo. É provável que a remuneração destas pessoas corresponda à produtividade média da população economicamente ativa.

Observando que no COT_i o termo "2k N_i" representa o número de "quilômetros contribuintes/ano" percorridos, resta saber o tempo em que o contribuinte vence a distância *k*. Supos-se que ele cumprisse suas obrigações tributárias a 15 km/h,

isto é, que cada contribuinte demorasse em média 4 minutos para percorrer um quilômetro. Neste tempo inclui-se os períodos de espera. Assim, Ct é o custo de 4 minutos úteis/ano. Como o período de tempo eleito foi o de um ano, cumpre determinar quantos minutos úteis compreende um ano de trabalho. Para tanto suporemos semana de cinco dias úteis e oito horas de trabalho diários. Os "minutos úteis/ano" podem ser expressos por:

$$\text{Minutos úteis/ano} = 365 \cdot \frac{5}{7} \cdot 8.60 = 125.142$$

Resta agora determinar o valor da produtividade média da população economicamente ativa correspondente a um minuto útil/ano. Para tanto basta dispor do valor da renda interna e da população economicamente ativa em 1972.

PROJEÇÃO DA RENDA INTERNA

ANO	VARIÇÃO ANUAL ÍNDICE P. REAL ¹	ÍNDICE PRE- ² ÇOS DISPON. INTERNA-VARIÇÃO ANUAL	ÍNDICE DE PROJEÇÃO	RENDIA INTERNA - Cr\$ 1.000,00	
				PARANÁ	SANTA CATARINA
1969	9,0	20,7	-	7.081.093,7 ¹	2.817.449,0 ¹
1970	9,5	19,8	1,312	9.290.394,9	3.696.493,1
1971	11,3	20,4	1,340	12.449.129,2	4.953.300,7
1972	10,4	17,0-	1,292	16.084.274,9	6.399.664,5

FONTE: 1 - Atualização Parcial do Sistema de Contas Nacionais 1971/1972. FGV- IBRE - Divisão de Contabilidade Social

2 - Conjuntura Econômica - Índices Nacionais- Coluna 2.

3 - Renda Interna de 1970 a 1972, obtida por projeção segundo o índice da coluna 4, da presente tabela.

PROJEÇÃO DA POPULAÇÃO ECONOMICAMENTE ATIVA

ANO	PARANÁ		ÍNDICE DE PROJEÇÃO ²	SANTA CATARINA	
	ÍNDICE DE PROJEÇÃO ²	POPULAÇÃO ECON. ATIVA		POPULAÇÃO ECONOMICAMENTE ATIVA	
1970	-	1.276.754	-	1.882.229	
1971	1,050	2.390.592	1,032	910.460	
1972	1,050	2.510.121	1,032	939.595	

FONTE: 1 - População economicamente ativa - IBGE - Censo de 1970.

2 - Taxas médias geométricas de incremento anual da população total.

ANUÁRIO ESTATÍSTICO DO BRASIL. Rio de Janeiro, v.33, 1972. 989p.

$$\text{Renda per capita} = \frac{\text{Cr\$ } 16.084.274.900,00 + \text{Cr\$ } 6.399.664.500,00}{2.510.121 + 939.595} = \text{Cr\$ } 6.517,60$$

Sabendo-se que Ct é o valor de 4 minutos úteis/ano, temos:

$$Ct = 4 \frac{\text{Cr\$ Produtividade média/ano}}{\text{minutos úteis/ano}} = \frac{\text{Cr\$ } 6.517,60}{125.142} = 0,2084$$

2.4 O valor do custo do transporte do contribuinte no percurso k "Cp"

Supos-se que o contribuinte se deslocasse em ônibus, meio de transporte mais acessível e barato. Com base nas tabelas de preços de passagem fornecidas pelos Departamentos Estaduais de Estradas de Rodagem dos respectivos Estados, apurou-se o preço médio da passagem por quilômetro, cujo valor resultou: Cp = Cr\$ 0,0580.

Se fosse suposto que o contribuinte se deslocasse por outro meio de transporte rodoviário, automóvel por exemplo, o valor de Cp seria bem maior, reduzindo-se conseqüentemente o valor de Ct, havendo provavelmente compensação de igual magnitude.

3 EXPRESSÃO MONETÁRIA DO COT:

Nas tabelas comparativas o COT sempre aparece em forma de um número índice (COT'i). A expressão em cruzeiros de cada unidade desse índice equivale a:

$$2 \text{ N } (Ct + Cp) = 2 \times 456.041^2 (\text{Cr\$ } 0,2084 + \text{Cr\$ } 0,0580) = \text{Cr\$ } 242.979,00$$

ou, considerando que COT'i está multiplicado por 100, temos:

$$\text{COTi} = \text{COT'i} \times \text{Cr\$ } 2.429,00$$

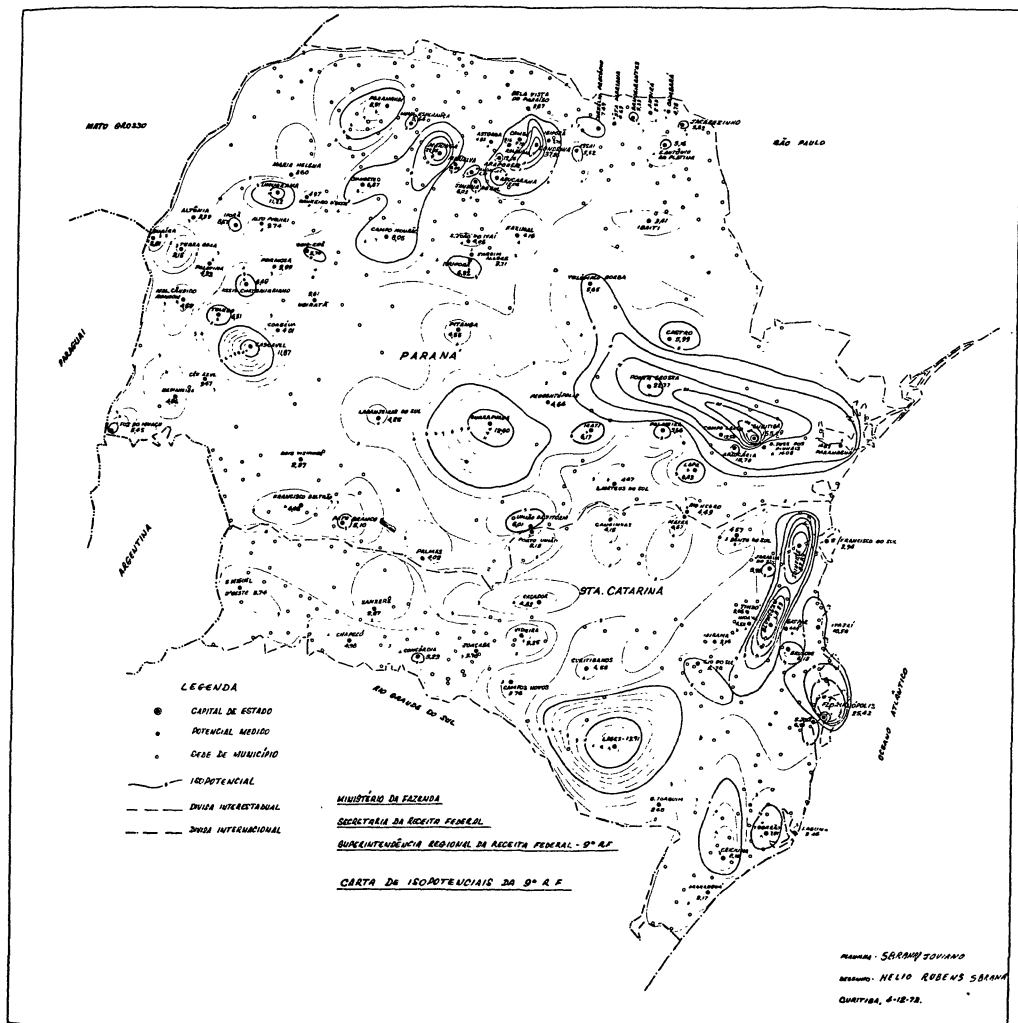
² O valor de "N" consta do anexo nº 4.

Segundo a atual distribuição dos Órgãos da 9ª RF o total dos COTOs Índice, somou 1.620,656,³ cuja transformação em cruzeiros atinge o montante de Cr\$ 3.937.870,00.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ECKSTEIN, Otto. *Economia financeira; introdução à política fiscal*. Rio de Janeiro, Zahar, 1966. 189p.

³ Resultado constante do anexo nº 3.



A ATUAÇÃO DO BANCO NACIONAL DA HABITAÇÃO
(UMA VISÃO DE CONJUNTO)

JOSÉ BENEDITO DE PAULA
Prof. do Depto. de Eco-
nomia da UFPR

1 INTRODUÇÃO

Dentre as reformas implementadas pelo governo empossado em 1964 destaca-se aquela conferida à política habitacional. O fenômeno da urbanização da população brasileira, cuja aceleração verificou-se a partir do pós-guerra, em decorrência da elevação das taxas de crescimento industrial, mormente a partir dos meados da década de 50, trouxe consigo uma demanda de moradias nas principais capitais do país que os antiquados mecanismos existentes desde a república velha não estavam preparados para enfrentar. Além de dispersos, não contavam com um sistema de intermediação financeira eficiente e apto a promover a canalização de parcela da poupança nacional para atender a demanda de investimentos em moradias. Esse problema se revelava, de um lado, pela inexistência de agentes qualiquantitativamente preparados para a execução de um programa amplo e complexo como o habitacional e, de outro, pela política oficial de taxa de juros que, com a promulgação da lei de usura em 1932, que restringia a cobrança de percentual máximo não superior a 12% a.a., inviabilizando a formação e aplicação de poupança nesse tipo de negócio.

Outra causa que provocou o total desestímulo ao investimento na habitação residia na política de congelamento dos aluguéis, vigente desde 1940, impedindo que os proprietários de imóveis auferissem rendas reais por força da contínua e crescente desvalorização da moeda.

Existia, pois um conjunto de fatores que justificava plenamente a intervenção do Governo no setor, através da formu-

lação de uma política de habitação a nível nacional, criando para isso mecanismos institucionais realistas e esquemas financeiros amplos e auto-sustentáveis.

Por outro lado, a política econômica posta em prática em 1964 era a curto e médio prazo de nítido caráter recessivo, e de acordo com a estratégia montada pelo PAEG, logo após o choque de estabilização dever-se-ia por em marcha programas seletivos de combate ao desemprego, principalmente de mão de-obra não (ou semi) qualificada, encaixando-se dessa forma, a nova política habitacional como um adequado instrumento anticíclico capaz de neutralizar o ressurgimento das "perturbações sociais" verificadas antes de 1964 e que poderiam ser agravadas em função da deliberada política de recessão.

Concebeu-se, então, o Plano Nacional da Habitação dentro de uma estratégia de combate simultâneo ao desemprego e à inflação, procurando-se desse modo reativar a indústria da construção civil, tendo como instrumento planejador e executor o Banco Nacional da Habitação, que deveria atuar principalmente a partir das grandes cidades, onde a carência de moradias e de empregos tinha suas raízes mais sérias e evidentes.

2 CRIAÇÃO E OBJETIVOS

A missão do BNH como principal instrumento da política habitacional do Governo deveria objetivar a orientação, controle e disciplina do Sistema Financeira da Habitação, promovendo a construção e a aquisição da casa própria, especialmente pelas classes de menor renda.

A condição básica para o sucesso da nova política deveria ser a correção monetária, aplicada de tal modo que os retornos dos financiamentos concedidos tivessem condições de ser reaplicados sem a perda do seu poder aquisitivo original. Com isso, abandonou-se a política irreal e paternalista até então vigente, que só acabou por beneficiar reduzidíssima parcela de interessados na aquisição da casa própria.

Os principais objetivos do BNH na consecução de uma política inserida nas diretrizes do planejamento sócio-econômico

global do País, deveriam resumir-se em: a) a coordenação, orientação normativa e fiscalização específica da política habitacional e do financiamento para saneamento; b) a maior difusão da propriedade residencial, tornando-a acessível às classes menos favorecidas; c) a melhoria do padrão habitacional e de vizinhança com a eliminação do congestionamento da habitação nos grandes centros urbanos e da promiscuidade nos conjuntos tipo favela; d) a redução do preço da habitação mediante o aumento da oferta, através de financiamentos em níveis adequados, proporcionando economias de escala e de maior produtividade nas Indústrias de Construção Civil e de Materiais de Construção; e) redução de intermediários nos programas de financiamento de natureza social; f) a melhoria do "status" social das famílias em função dos diversos programas a serem implantados com reflexos sobre a qualidade de vida do homem brasileiro; g) a minimização dos desníveis regionais e dos efeitos das migrações para os grandes centros urbanos; h) o estímulo à poupança popular que permitisse maior volume de investimentos; e, i) o aumento do nível geral de emprego de modo a absorver a mão-de-obra desqualificada (ociosa e subocupada).

3 SISTEMAS SOB A GESTÃO DO BNH

Os resultados alcançados pelo BNH têm apoio em boa parte na observância de três princípios básicos que assinalam sua atuação: a) comando centralizado; b) auto-sustentação dos esquemas adotados; e, c) descentralização executiva.

Encarado o problema sob este prisma, colocou-se o BNH na égide de sistemas financeiros que nada mais são do que associações de esforços e mobilização de recursos da forma programada, coerente e dinâmica, sob sua coordenação, orientação e controle, para consecução de objetivos comuns.

Dessa forma, procurou-se garantir ao longo do tempo uma ação eficiente e um suporte financeiro adequado à realização de cada programa, a par de um comando centralizado que conduzisse a objetivos previamente firmados pelo Governo.

A eficiência desse esquema é traduzida pela redução de custos e pela flexibilidade das operações, ajustadas permanentemente no espaço e no tempo.

O suporte financeiro adequado seria auto-sustentável e teria como base a rotatividade dos fundos criados e os estímulos concedidos à sua formação e ampliação.

Os sistemas criados e postos sob o comando do BNH foram os seguintes, cujo detalhamento se especificam logo adiante:

- Sistema Financeiro da Habitação (SFH), sentido restrito, com a missão básica de implementar o Plano Nacional de Habitação;

- Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE), destinado também a implementar o PNH por intermédio da mobilização, captação e aplicação da poupança popular;

- Sistema Financeiro de Saneamento (SFS), destinado a dar suporte e implementação ao programa nacional de saneamento básico ; e,

Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), que, de um lado, objetiva a constituição de pecúlio para o trabalhador, procurando proporcionar-lhe maior segurança e produtividade, e de outro, garantiram a viabilidade financeira dos programas objeto dos Planos Nacional de Habitação e do Saneamento Básico.

3.1 Sistema Financeiro da Habitação e o Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo

São constituídos pelo BNH e seus Agentes e têm como suporte financeiro seus recursos próprios e os depósitos captados através do FGTS e das Cadernetas de Poupança.

A atuação do BNH em relação aos Agentes do SFH se faz de duas formas distintas, a saber: a) o BNH atua como Banco de Investimentos através dos Agentes Financeiros e Promotores, que aplicam os recursos repassados, a que se adicionam os recursos próprios e os da poupança dos mutuários finais; e, b) O BNH age como Órgão Central do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo, normando, estimulando, garantindo e controlando as entidades que o compõe.*

*Com a transferência do SBPE para o âmbito do BACEN, o BNH deixará automaticamente de ser Órgão Central do Sistema.

São Agentes Financeiros do BNH: as COHABs, os Institutos e Previdência, os Bancos Comerciais, de Desenvolvimento e de Investimentos credenciados, as Entidades do SBPE, etc., e, na qualidade de Agentes Especiais, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e o Banco do Brasil.

Os Agentes Promotores são os seguintes: COHABs, Cooperativas, Institutos de Previdência, Iniciadores do Mercado de Hipotecas, Carteiras Hipotecárias dos Clubes Militares, Montepios, Construtoras, Empresas Públicas e Privadas, Fundações, Concessionárias de Serviços Públicos, Entidades Metropolitanas, Intermunicipais e Municipais, etc.

Os Agentes Financeiros são instituições que recebem recursos do BNH, do qual são mutuários, e que se incumbem de repassá-los, através dos Agentes Promotores, aos beneficiários finais, dos quais se tornam mutuantes, responsabilizando-se pela correta aplicação e pontual retorno desses recursos, estendendo-se essa responsabilidade desde a geração do crédito até a sua total extinção.

Aos Agentes Promotores cabe convocar e orientar os interessados, examinar a viabilidade das operações sob o ponto de vista financeiro, técnico e de mercado, e quando for o caso apresentar aos Agentes Financeiros credenciados as propostas de financiamentos, observadas as normas do Órgão Central.

3.1.1 Principais Agentes e Programas Habitacionais sob Gestão Direta do BNH

3.1.1.1 Companhias de Habitação Popular (COHABs)

São entidades que têm como acionista majoritário o poder Público (Estadual ou Municipal). Sua finalidade é promover a construção e a aquisição da casa própria pelas classes de menor renda da população.

Através da Resolução 01/73 do Conselho de Administração do BNH, se tornaram o principal esquema de promoção técnico-administrativa do Plano Nacional da Habitação Popular (PLANHAP), visando a produção e comercialização de habitações para as classes de um a três salários mínimos.

Convém ressaltar que esta faixa de população constitui o objetivo primacial da Lei nº 4380/64, que criou o BNH, e, não obstante os expressivos resultados alcançados pelas COHABs, em número de unidades geradas, ainda existe uma grande parcela de demanda a ser atendida nos próximos Governos. A solução do problema relativa a essa parcela da população é inegavelmente problemático, tendo em vista as peculiaridades de ordem sócio-econômica, oriundas da instabilidade empregatícia dessas famílias e, em consequência, percebendo renda que, além de pequena, é igualmente instável.

Todavia, face o desenvolvimento da economia nacional é de se esperar que a médio e longo prazo haja uma mudança nas condições de vida desta camada da população, como resultado de uma melhor distribuição da renda nacional, tornando-se a casa própria para ela um objetivo sumamente importante, como decorrência natural de sua definitiva integração na sociedade.

Programas Executados nesta Área

a) Companhias de Habitação

Linha de financiamento destinada à produção e/ou comercialização de habitações destinadas às famílias de baixo nível de renda, não podendo o valor unitário médio de empréstimo ser superior a Cz\$ 80.000,00.

b) Terrenos

Linha de financiamento destinada à aquisição de terrenos para edificação de unidades habitacionais de interesse social e respectivos equipamentos comunitários.

c) Financiamentos para Urbanização de Conjuntos Habitacionais (FINC)

Linha de financiamento que tem como finalidade a concessão de empréstimos para os seguintes tipos de obras: terraplanagem, abertura e pavimentação de ruas e acessos, galerias pluviais, canalização de rios e córregos, energia elétrica, abastecimento de água, esgotamento sanitário, abastecimento de gás e linhas telefônicas, etc.

- d) *Financiamento de Equipamento Comunitário de Conjuntos Habitacionais (FINEC)*

Linha de financiamento que tem como finalidade a concessão de empréstimos para execução, pelo poder público, de obras que visem a educação, saúde, comunicação, segurança, formação profissional e comunitária, recreação, infra-estrutura comercial, artesanal.

- e) *Financiamento de Lotes Urbanizados (PROFILURB)*

Linha de financiamento destinada a conceder recursos para urbanização de áreas, loteadas ou não, ou de áreas ocupadas por aglomerados de sub-habitações, visando proporcionar, posteriormente, a aquisição dos mesmos pelas famílias de baixa renda.

- f) *Financiamento da Construção, Conclusão, Ampliação ou Melhoria da Habitação de Interesse Social (FICAM)*

Linha de financiamento que tem como finalidade a produção ou melhoria de habitações na área do PLANHAP, até Cz\$ 80.000,00 por unidade.

- g) *Erradicação da Sub-Habitação - PROMORAR*

Linha de financiamento destinada à recuperação de favelas, promovendo a infra-estrutura urbana, a construção de habitações, o desenvolvimento comunitário, etc., nos mesmos locais em que se encontram, isto é, sem a necessidade de remoção física de seus ocupantes, cujos detalhes foram mencionados anteriormente.

- h) *Programa Nacional de Auto-Construção (Projeto João de Barro)*

Tem como principal objetivo atender as comunidades de baixa renda, interessadas em participar de projetos habitacionais em que os próprios beneficiários, através da auto-ajuda ou ajuda-mútua, possam participar da construção de sua moradia.

3.1.1.2 Cooperativas habitacionais e Outros Agentes

Cooperativas

São associações sem fins lucrativos, com personalidade jurídica de direito privado, destinadas a promover a produção e a comercialização de habitações para seus associados, nos segmentos inferiores de classe média.

Essas cooperativas são do tipo aberto, congregando quaisquer pessoas, indiferentemente à sua categoria profissional ou do tipo fechado, constituídas somente por pessoas de determinada profissão, classe ou corporação.

A finalidade específica das Cooperativas, é uma vez constituídas, atender à construção de um determinado número de unidades residenciais, e concluindo-as, promover o fechamento do programa, e, em consequência, a sua extinção.*

Por aí se vê que as Cooperativas têm sua existência temporária, necessitando-se fosse criado um órgão que lhes orientasse, desde a sua criação, na execução de suas atividades, e, posteriormente, na sua extinção. Esta missão é dos INOCOOPs - Institutos de Orientação às Cooperativas Habitacionais, cuja constituição e jurisdição estão vinculadas à estrita observância das normas do BNH.

3.1.1.3 Institutos de Previdência e Assemelhados

Destinam seus financiamentos aos respectivos associados, atendendo um amplo segmento da população carente de habitações.

Na execução desta atividade, agem tanto como Agente Financeiro, como Agente Promotor.

3.1.1.4 Bancos Comerciais

Os Bancos Comerciais são instituições tipicamente financeiras do SFH e atuam exclusivamente no repasse de recursos do BNH, isto é, não comprometem recursos próprios nas operações de financiamento ou refinanciamento em face de restrições institucionais impostas pelas Autoridades Monetárias.

Desde os primórdios da implementação do PNH vêm prestando inestimável colaboração na execução de vários programas do BNH, atuando mais destacadamente, porém, como Agentes da Linha RECON- Subprograma FIMACO- Financiamento de Materiais de Construção.

*Existem Cooperativas com metas tão amplas, que sua execução as torna um órgão em permanente atividade.

Programas Executados nesta Área

a) Cooperativas

Linha de financiamento destinada à produção e/ou comercialização de unidades habitacionais de valor unitário não superior a Cz\$ 240.000,00. Neste Programa, destaca-se a atuação dos Institutos de Orientação às Cooperativas Habitacionais (INOCOOPs), sociedades civis, sem fins lucrativos, cuja finalidade é a prestação de assistência técnica às Cooperativas Habitacionais na qualidade de Órgãos Assessores do BNH.

b) Programa Nacional da Habitação para o Trabalhador Sindicalizado (PROSINDI)

Executado no âmbito das Cooperativas, é uma linha de crédito destinada a atender especificamente os trabalhadores sindicalizados que percebem até 6 salários mínimos, financiando a infra-estrutura, os equipamentos comunitários e habitações em terrenos cedidos pela União, situados na periferia urbana.

c) Hipotecas

Linha de financiamento destinada ao Setor da Construção Civil, de forma a permitir e garantir a participação dos empresários na produção e/ou comercialização de unidades habitacionais, sob o regime de garantias hipotecárias.

d) Empresas

Linha de financiamento destinada a propiciar às empresas públicas e privadas a produção e a comercialização de unidades residenciais destinadas a seus empregados.

Pronhasp

Linha de financiamento destinada à produção e comercialização de unidades habitacionais, beneficiando os associados dos Institutos de Previdência Social, em particular, e os servidores públicos de um modo geral. *Refinanciamento de Materiais de Construção ao Consumidor Final (RECON)*

Destina-se esta linha de crédito a conceder recursos para construção, conclusão, ampliação e reforma de

unidades residenciais, exclusivamente em termos de materiais de construção. Pela sua flexibilidade, vem atendendo um amplo segmento do mercado, principalmente as cidades do interior e pequenas localidades, onde outros programas do BNH ainda não conseguiram penetrar eficazmente.

3.1.2 Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo

Na qualidade de Órgão Central desse Sistema, o BNH atua através de um Programa de Estímulo e Garantia às Entidades que o compõem, que são especializadas em determinadas linhas de crédito para produção e comercialização de habitações nos mercados médios e superiores, discriminadas em faixas de financiamento, cujos valores vão até Cz\$ 532.000,00..

3.1.2.1 Sociedades de Crédito Imobiliário

Foram criadas pela Lei 4380/64 como empresas privadas, com finalidade lucrativa, e tendo como suporte financeiro principal a captação de poupança voluntária através das Letras Imobiliárias e das Cadernetas de Poupança.

Essas Entidades têm sua política de investimentos e sua atuação estabelecidas pelo Governo Federal, através de normas traçadas pelo BNH e Banco Central.

3.1.2.2 Associações de Poupança e Empréstimo

Foram instituídas pelo Decreto 70/66, com caráter mutualista de direito privado, cuja finalidade é a captação de recursos na forma de depósitos com correção monetária em caderneta, para serem aplicados no financiamento de casa própria, aos seus associados, que são os seus depositantes, com direito a voto e participação nos lucros.

3.1.2.3 Caixas Econômicas

As Caixas Econômicas foram responsáveis pela primeira

experiência efetuado no Brasil, em matéria de captação de poupança popular.

Essa política teve algum sucesso até que os malefícios da inflação acabaram por provocar o desvio desses recursos para a faixa de bens de consumo.

Com o advento do SFH, passaram as Caixas a integrá-lo, através de suas carteiras de Habitação, que hoje funcionam nos moldes das Sociedades de Crédito Imobiliário.

As Caixas utilizam depósitos de poupança livre e vinculada.

Os depósitos de poupança livre têm a mesma finalidade prevista nas SCIs e os de poupança vinculada têm por fim contribuir para a formação da poupança prévia exigida do pretendente ao empréstimo na aquisição da casa própria.

Programas Executados nesta Área

Operações Próprias do SBPE

a) *Plano Empresário*

Destina-se a conceder financiamento às empresas construtoras e incorporadoras para produção de habitações destinadas à classe média de um modo geral.

b) *Construção Individual da Casa Própria (CICAP)*

Destina-se a conceder financiamento às pessoas físicas, para aquisição do terreno e posterior construção de casa própria.

c) *Plano Inquilino*

Destina-se à concessão de financiamento às pessoas físicas para a aquisição do imóvel residencial de que é inquilino.

d) *Programa Condomínio*

Tem por fim a concessão de financiamentos para a promoção de empreendimentos imobiliários diretamente desenvolvidos pelos beneficiários finais, em regime condominial, na forma da Lei nº 4.591/64, através da aquisição do terreno e construção de edificação com mais ou menos pavimentos.

e) *Urbanização de Áreas (PROÁREAS)*

Destina-se à concessão de financiamentos com vistas à urbanização e parcelamento de áreas para fins de uso habitacional.

f) *Equipamentos Comunitários (PROEC)*

Destina-se à concessão de financiamento para a construção de unidades imobiliárias, tais como: escolas, creches, clínicas, lojas para pequeno comércio etc.

g) *Profinan*

Destina-se à concessão de financiamento para ampliação e/ou melhoria de imóvel de uso habitacional.

h) *Profinan*

Destina-se exclusivamente à concessão de financiamento a pessoas físicas e jurídicas, de materiais de construção na produção de empreendimentos habitacionais ou unidades isoladas.

3.2 Sistema Financeiro do Saneamento - SFS

3.2.1 Considerações preliminares

O déficit habitacional a que nos referimos no início deste trabalho, estimado em 7 milhões de habitações, estava intimamente relacionado à carência de serviços públicos, principalmente água potável e esgoto sanitário.

O BNH compreendeu desde cedo que havia necessidade do trato deste problema com a máxima urgência e objetividade, procurando equacioná-lo e viabilizá-lo a nível nacional.

De fato, através da Portaria nº 273/68 do Ministério do Interior, recebeu o BNH a incumbência de criar e comandar o Sistema Financeiro de Saneamento Básico no País, o que tornou efetivamente possível com o Decreto Lei 949/69, que lhe deu consistência financeira, viabilizando o Programa Financeiro para Saneamento (FINANSA) instituído em 1968.

A verdade é que anteriormente a esta política do BNH, existia uma série de distorções no equacionamento da oferta destes serviços públicos, que até então eram carentes de soluções realísticas, tanto no âmbito programático, como em termos de suporte financeiro.

Relegada a um plano secundário, a política de saneamento básico vigente até 1968 não condizia com as reais necessidades do País, por incapaz de superar problemas dos mais graves, resultando ao longo do tempo em incalculáveis prejuízos

para a saúde pública, cerceando a produtividade da força de trabalho nacional e, por assim dizer, refreando o próprio processo de desenvolvimento econômico-social.

Convém salientar que a oferta de recursos oriundos dos orçamentos públicos sempre esteve muito aquém das reais necessidades do setor, com a agravante de que sua aplicação se fazia de forma pulverizada "aliada à tônica paternalística que presidia as decisões da política de então, à multiplicação entre os órgãos de saneamento, à tarifa irreal ou ao enfoque municipal, isolado e casuístico"¹, que acabaram por conduzir a um visível desequilíbrio entre a demanda crescente e a oferta insuficiente destes recursos públicos.

3.2.2 Esquema de funcionamento do SFS

O SFS é constituído pelo BNH, como Órgão Central, normativo e controlador, e pelos governos e entidades que a ele livremente aderiram, resultando assim uma união de esforços e recursos objetivando tornar possível o permanente equacionamento dos problemas de abastecimento de água e tratamento adequado de esgoto sanitário, em nosso país.

As principais características de viabilização do modelo implantado são: a) programação global, flexível, dinâmica e realística em níveis metropolitano, estadual, regional e nacional; b) garantia do atendimento a qualquer núcleo urbano brasileiro, ainda que com reduzida população e poder econômico, através da dosagem racional de recursos originários de doação e de empréstimo e da operação por um mesmo concessionário de um conjunto integrado de sistemas municipais; c) mobilização de recursos em volume condizente com as dimensões do País e do problema, através da oferta maciça desses recursos, e a rapidez na implementação dos programas e completa descentralização executiva; d) a tarifa justa e real, que, sendo suportável pela comunidade, permite a operação, manutenção e expansão dos serviços locais.

Os recursos mobilizados são de natureza distinta e podem ser subdivididos em recursos para financiamento e recursos a fundo perdido.

¹PIRES, Irvando Mendonça. *PLANASA, aspectos básicos*. Rio de Janeiro, BNH, 1974. p.4.

Os primeiros são destinados pelo BNH e têm origem nos fundos sob sua gestão e nos empréstimos externos, além dos previstos nos fundos de financiamento para água e esgotos (FAE), especificamente criados para constituírem a base e a garantia do esquema e o principal suporte do SFS.

Os Agentes integrantes do SFS são os seguintes: a) Agente Promotor - entidade de direito público especializada, credenciada pelo BNH e que responde perante este pela promoção, controle, coordenação e execução das tarefas pertinentes ao FINANSA na sua área de atuação; b) Agente Financeiro - estabelecimento público de crédito organizado sob forma de Sociedade Anônima, mutuário do BNH e mutuante dos beneficiários finais, responsável também pela boa formalização das operações, bem como pela correta aplicação dos recursos e pontual cumprimento das obrigações assumidas com o BNH, até a quitação integral da dívida com este contraída; c) Órgão Gestor do FAE - incumbe-se, por delegação da ENTIDADE FINANCIADORA (Governo Estadual) da gestão do FAE, devendo, pois, ser organismo de experiência e idoneidade no campo financeiro, cujas principais tarefas se resumem na integralização das operações de crédito à conta do FAE, pelos retornos dos recursos aplicados, a previsão e acompanhamento da evolução do FAE, tudo em consonância com os propósitos do permanente equacionamento do problema, no respectivo Estado.

3.2.3 O Plano Nacional do Saneamento (PLANASA)

A implementação do SFS ensejou, em 1970, após as pesquisas por técnicos do BNH das diversas variáveis influenciadoras do problema, a formulação de um modelo matemático adequado, que se tornou o instrumento de planejamento, programação e controle do Plano Nacional do Saneamento, hoje por todos conhecido como PLANASA.

Dentre os objetivos do PLANASA, se destacam: a) a eliminação do déficit no setor de saneamento básico, através de programação adequada que permita atingir o equilíbrio entre demanda e oferta de recursos, no menor tempo, com um mínimo de custo; b) manutenção, em caráter permanente, do equilíbrio atin-

gido entre a demanda e a oferta de bens e serviços no campo do saneamento básico; c) viabilização do atendimento à totalidade das cidades brasileiras; d) instituição de política tarifária de acordo com as possibilidades dos consumidores e com a demanda de recursos e serviços de forma a obter um equilíbrio permanente entre receita e despesa; e) instituição de política de redução de custos operacionais em função de economia de escala, com reflexos diretos no esquema tarifário; e f) desenvolvimento de programas de pesquisas, treinamento e assistência técnica.

4 O DESENVOLVIMENTO URBANO INTEGRADO

A Lei nº 4.380/64 deu ao BNH como tarefa principal a promoção de programas de financiamento da casa própria às classes de menor renda da população, objetivo de que nunca se descurou a administração do Banco.

Entretanto, cedo se convenceu de que para se financiar mais casas seria necessário financiar algo mais, e mesmo porque havia a necessidade premente de se equacionar o problema do déficit de serviços públicos relativos a água e esgotos sanitários.

Na realidade, para se financiar mais e melhor no campo habitacional, seria necessário dotar as comunidades brasileiras, prévia ou paralelamente, de equipamentos e serviços comunitários indispensáveis, tais como: asfalto, luz, água, esgotos, escolas, supermercados, transportes adequados etc., e, portanto, configurando-se uma política global de desenvolvimento urbano.

Parte desses problemas já haviam sido equacionados, pelo Programa FINANSA e posteriormente, de forma definitiva, através da implantação do PLANASA.

Com a transformação do BNH em empresa pública, através da Lei nº 5762 de 14.12.71, e com a posterior vigência dos novos estatutos da empresa, incumbiu-se-lhe de implementar uma política de desenvolvimento urbano integrado, transformando-se num verdadeiro banco de desenvolvimento urbano, com características nitidamente sociais.

Na realidade, o problema habitacional é apenas um dos

muitos problemas do desenvolvimento urbano; problemas ligados a saneamento básico, poluição, transporte de massa, áreas verdes, ocupação do solo etc., podem significar graves perturbações e incalculáveis custos sociais, se tratados de forma casuística e inoperante.

Programas Executados nesta Área

a) *O Projeto CURA - Comunidades Urbanas de Recuperação Acelerada (ou Complementação Urbana)*

Dentro dessa preocupação de estender seu modelo e ampliar a sua faixa de atuação, montou o BNH em 1972 o Projeto CURA, destinado a estabelecer uma política racional de ocupação do solo urbano das cidades com mais de 50.000 habitantes e combater a especulação imobiliária.

O objetivo de um determinado projeto CURA consubstancia-se em: a) pesquisar a realidade física da área em termos de infra-estrutura e também o nível sócio-econômico da população residente, assim como suas aspirações; b) proposição de soluções em função da pesquisa físico-urbanística e sócio-econômica, tendo em vista principalmente os desejos da população; e, c) estudo de viabilidade econômico-financeira das soluções propostas.

Além dos objetivos anteriormente citados, na medida das disponibilidades de recursos para esse fim, pretende o CURA dotar as comunidades de serviços e equipamentos de acordo com as suas necessidades e capacidade de endividamento.

A tarefa mais árdua do CURA reside em conscientizar as comunidades sobre os problemas que as afligem e obter delas opções livres e viáveis que as integrem numa política global de desenvolvimento urbano.

b) *Financiamento para Urbanização (FINURB)*

Destina-se à concessão de financiamento para investimentos na infra-estrutura urbano com vistas ao desenvolvimento de cidades de porte médio.

c) *Financiamento para o Planejamento Urbano (FIPLAN)*

Destina-se à concessão de financiamento dos investimentos referentes a planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano, que atendam à melhoria da qualidade de vida urbana, adequação das cidades, inclusive em termos de viabilização de investimentos financiáveis através de outros programas do BNH, especificamente relacionados com a implementação do Plano Nacional de Habitação Popular.

d) *Apoio ao Desenvolvimento de Pólos Econômicos (PRODEPO)*

Destina-se à concessão de empréstimos para complementação de investimentos em equipamentos urbanos, como serviços de infra-estrutura, equipamentos comunitários, unidades residenciais e instalações complementares, tidos como necessários à execução de empreendimentos que visem a polarização regional.

5 OPERAÇÕES DE APOIO TÉCNICO E FINANCEIRO

5.1 Programa de Financiamento de Materiais de Construção (FIMACO)

Com o objetivo de incentivar a Indústria de Materiais de Construção e neutralizar os efeitos negativos das crises de abastecimento, acarretando alta nos preços, inflacionando o custo das habitações e comprometendo o bom andamento dos programas habitacionais, foi criado pelo BNH, em 1967, o Programa FIMACO.

Consiste esse programa em verdadeiro apoio logístico ao PNH e ao PLANASA em através de seus subprogramas, destina recursos para empresas industriais, como segue: a) *REINVEST* - Financiamento e/ou refinanciamento do ativo fixo das empresas produtoras, transportadoras e distribuidoras de materiais de construção. b) *REGIR* - Financiamento e/ou refinanciamento de Capital de Giro às empresas produtoras de materiais de construção. c) *UNDERWRITING* - Financiamento da implantação de empresas produtoras de materiais de construção, através de garantia e subscrição de ações, debêntures e debêntures conversíveis.

5.2 Estudos e Pesquisas (ESPES)

Treinamento e Assistência Técnica (TREINAT)

Esses programas visam promover os estudos e pesquisas necessários à elaboração e implantação dos planos sob responsabilidade do BNH, bem como a pesquisa tecnológica, com vistas ao aperfeiçoamento da técnica e a redução do custo.

Desdobram-se em várias linhas de créditos (subprogramas) em termos de execução, em apoio às diversas áreas do BNH responsáveis pela implementação dos programas-fins, como se verá a seguir:

a) *Prodec - Desenvolvimento Comunitário*

Destina-se à concessão de recursos, a fundo perdido e/ou a título de financiamento, para a assistência técnica e financeira, com vistas à formulação, execução e aperfeiçoamento de projetos de desenvolvimento comunitário.

b) *Apoio Financeiro ao SBPE*

Destina-se à concessão de assistência financeira especial para cobertura de despesas decorrentes da recuperação física de Conjuntos Habitacionais, cujos créditos foram adquiridos do BNH.

c) *PRÓDISAN - Desenvolvimento Institucional das Companhias Estaduais de Saneamento Básico*

Tem por finalidade a concessão de recursos destinados à promoção e/ou estímulo dos meios necessários à consolidação e ao fortalecimento empresarial das Companhias Estaduais de Saneamento, no âmbito do PLANASA, visando o aperfeiçoamento técnico-profissional, e a implantação e atualização de sistemas empresariais e técnicos, através de Cursos, Seminários e Encontros, edição de material didático, formulação e implantação de manuais e sistemas e intercâmbio de conhecimentos e tecnologias.

Criado com a finalidade de superar graves problemas no âmbito das relações empresas/empregados, o FGTS representou uma alternativa para o trabalhador brasileiro entre permanecer regido pela CLT (Consolidação das Leis do Trabalho) e optar por uma garantia real e efetiva de indenização nas hipóteses de rescisão do CONTRATO de TRABALHO, através de depósito obrigatório de 8% efetuado pelas empresas do país.

O fato é que os institutos da Estabilidade e da Indenização por tempo de serviço previstos pela CLT acabaram por tornar as relações entre as empresas e empregados em constantes sobressaltos, comprometendo a tranquilidade social e impedindo que se alcançasse melhor produtividade do fator trabalho, com grandes prejuízos sociais e econômicos.

A vigência da Lei nº 5.107/66, que criou o FGTS, representou, dessa maneira, um notável avanço na Legislação Trabalhista brasileira, sem paralelo no mundo inteiro.

No que tange à indenização, o FGTS trouxe a tranquilidade para o trabalhador, pois os seus direitos passaram a ser garantidos automaticamente através dos depósitos de 8% das folhas de pagamento, efetuados mensalmente.

Em contrapartida a uma indenização prevista apenas no caso de ser desligado da empresa, sem justa causa, em qualquer circunstância de extinção ou rescisão do contrato de trabalho, desde que viesse a optar, o trabalhador faria juz aos depósitos efetuados em seu nome.

A esses objetivos sociais se aliou um notável significado econômico, qual seja, a formação de um formidável fluxo de poupança, garantida e atualizada em decorrência da desvalorização monetária.

A grande massa de recursos assim gerada veio a se constituir no principal suporte financeiro dos vários programas sob gestão do BNH, a garantia portanto da viabilização das políticas habitacional e do saneamento básico, cujos reflexos se estendem à própria massa trabalhadora, que deve ser a principal destinatária dos recursos sociais daí decorrentes.

7 RESUMO E CONCLUSÕES

Não resta dúvida que a leitura do que se contém nos sistemas, planos e programas criados e geridos pelo BNH é extensa e exaustiva. Mas, ela nos revela o grau de preocupação do Banco, desde cedo, com os aspectos globais do desenvolvimento urbano. O seu nome de batismo, por isso mesmo, talvez tenha sido impróprio desde a Lei 4380/64, e não é de se estranhar que já no início da década de 70 se cogitava de modificar-lhe a sigla, a fim de adaptá-la à extensa gama de objetivos com os quais passou a preocupar-se. De fato, a habitação seria apenas o produto final e essencial de uma cadeia de insumos sociais básicos (serviços e equipamentos urbanos), cuja abstração no início ensejou graves problemas de abandono e a conseqüente deterioração de dezenas de conjuntos habitacionais, com evidentes prejuízos financeiros e sociais.

Assim sendo, o Banco se viu obrigado a participar de outros problemas que, a bem da verdade, são partes de sua própria gênese, derramagem e sustentação, tais como a administração do FGTS, a implementação do Sistema Financeiro do Saneamento, a formulação e execução de amplos programas de desenvolvimento urbano, a normação e gestão de um gigantesco sistema de captação de poupança popular etc., envolvendo-se de tal maneira na vida do homem brasileiro, que não seria exagero afirmar-se tratar de um verdadeiro Banco Nacional de Desenvolvimento Social.

Nestes 22 anos de existência do BNH - mais precisamente, até 30 de junho de 1986 - foram concedidos 4.460 mil financiamentos habitacionais, que absorveram recursos da ordem de Cz\$ 175 bilhões.

No âmbito dos programas de desenvolvimento urbano, foram concedidos empréstimos de Cz\$ 88 bilhões, beneficiando 4.200 municípios com sistema de abastecimento d'água, de esgotamento sanitário e com projetos de urbanização integrada (CURA e Prodepo), além de outros, como o Rio de Janeiro e São Paulo, cujos sistemas de transporte de massa (metrô), receberam relevante apoio financeiro do BNH.

Os dois sistemas financeiros básicos montados pelo BNH,

cujos recursos vêm servindo de suporte às suas operações ativas revelaram, segundo as últimas estatísticas disponíveis, o seguinte desempenho:

FGTS : 45 milhões de contas vinculadas ativas, em que foram creditados Cz\$ 20,5 bilhões de depósitos e Cz\$ 90,5 bilhões de juros e correção monetária, perfazendo um saldo acumulado de Cz\$ 111,0 bilhões.

SBPE : 70 milhões de cadernetas de poupança, com um saldo acumulado de Cz\$ 297 bilhões.

Apesar da grandeza e significação desses números, o Banco vem demonstrando a nítida consciência de que o seu desempenho ficou aquém do esperado e que, apesar das permanentes correções de rumo, ocorreram desvios e distorções de caráter programático. Com efeito, o atendimento do déficit habitacional previsto originalmente se situa em torno de 63%, déficit esse, aliás, que deve ter se mantido em razão do crescimento vegetativo da população brasileira. As metas básicas em termos de desenvolvimento urbano também não puderam ser integralmente atingidas, principalmente em face de restrições econômicas, políticas e financeiras.

É preciso, porém, tentar compreender a natureza das restrições conjunturais e estruturais enfrentadas pelo Banco. De um lado, não se deve esquecer que ele se insere nos planos de governo e tem por isso um peso específico muito grande nas metas e prioridades macroeconômicas traçadas para uma determinada gestão.

De outro lado, ele tem as suas próprias restrições financeiras e eventualmente operacionais, na medida em que, operando basicamente com recursos gerados endogenamente, as demandas globais superam sua capacidade de contratar, devendo ser considerado ainda que diversos Agentes em diferentes Estados não se recapacitam com a velocidade necessária para novos ciclos de investimentos, verificados normalmente após os períodos de recessão no Setor.

Por último, deve-se ter em conta que o problema habitacional e urbano é complexo o suficiente para se visualizar um horizonte de curto ou mesmo de médio prazo para a sua solução, devendo, na verdade, por sua natureza dinâmica e pela soma de

recursos requeridos, constituir-se em preocupação e meta permanente do Governo em sucessivas gerações.

No caso do Brasil, verifica-se o agravante no sentido de que a grande massa da população carente de habitações padece de subemprego e desemprego crônico, tornando-se extremamente difícil atendê-la adequadamente segundo os mecanismos usuais do mercado.

Todavia, é preciso que tais restrições não desestimulem desejo de mudanças no sentido da maior eficiência econômica e social do Sistema. O BNH está por ser transformado em Banco Nacional de Desenvolvimento Urbano e é necessário que isso se traduza em aperfeiçoamento dos mecanismos institucionais e operacionais, combinado com a decisão política de alocar-lhe novas fontes de recursos, de preferência não onerosos, consolidando, dessa forma, sua legítima condição de instrumento permanente de melhoria da qualidade de vida das camadas mais carentes da população brasileira.

SUMMARY

The National Housing Bank has dealt with global issues of urban development since the early seventies. Its quantitative performance has been hindered by several factors, especially financial ones, since its resources are essentially generated within the system itself. The awaited forthcoming reorganization will growingly emphasize its position as an urban development bank, displaying markedly social characteristics.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- 1 BNH. *Legislação*. Rio de Janeiro, s.d. v.1 e 3.
- 2 BNH. *Legislação básica*. Rio de Janeiro, 1974. 87p.
- 3 BNH; *Avaliação e perspectivas*. Rio de Janeiro, 1974. 117p.
- 4 MONTEIRO, José Roberto A. do Rego. *Water supply; a national proposition*. Rio de Janeiro, BNH, 1971. 146p.
- 5 PIRES, Irvando Mendonça. *PLANASA; aspectos básicos*. Rio de Janeiro, BNH, 1974. 30p.

REFLEXÕES SOBRE A HISTÓRIA DOS VENCIDOS*

ANA LÚCIA JANSEN DE MELLO DE SANTANA

Prof^a do Depto. de
Economia da UFPR

A história do Brasil, sempre foi datada pelos grandes acontecimentos políticos:

1500 - 1822 - 1889 - 1930 - 1964 - 1985

Esta periodização, encontrada tanto nos livros didáticos quanto nas pesquisas acadêmicas, incansavelmente repetida, nunca questionada, parte da memória coletiva; e, por extensão, da memória individual do estudante, do professor, do historiador, do barbeiro,....

Cada data-balisa tem, como justificativa, um fato político que se inicia ou que se conclui neste tempo-limite.

A descoberta do Brasil se deu, em abril de 1500?

Pelos portugueses, talvez sim, mas, pela Humanidade, certamente não.

E por quê razão, datarmos a História do Brasil, pelo impenso sucesso da expedição lusitana, encomendada pelo seu governante real?

A razão está em que, tendo nos transformado em sua explorada e mal amada colônia, os aventureiros, os capitalistas, por extensão, o segmento dominante da sociedade portuguesa (a aristocracia e seu Reino) logrou incutir, geração após geração, desde o 1500, a sua lógica, a lógica do vencedor.

E, se a História do Brasil, fosse contada, não pelos grandes nomes da navegação portuguesa e dos prepostos reais que aqui aportaram com delegações e poderes mil; mas, pelos degredados,

* Estas reflexões fazem parte de trabalho apresentado pela autora, como conclusão do Curso de Modelos de Explicação Histórica e Historiográfica Brasileira, do Curso de Mestrado em História Econômica, da UFPR, ministrado pelo Prof. Edgar S. de Decca, em fevereiro de 1986.

pelos índios, pelo povo que viveu as vicissitudes de uma terra desconhecida e viril; as arrogantes e excêntricas vaidades da realeza de além-mar; o domínio desvairado e depredatório do Reino Português no apogeu do mercantilismo?

Essa narrativa seria a contra História; seria a História contada a contrapelo; seria a narrativa dos vencidos, daqueles que efetivamente viveram a História; mas que, como dominados, não puderam fazer prevalecer a sua memória; perderam a própria memória ao absorver a memória do vencedor.

E aí reside o grande desafio do historiador, criticar a História, indagar os fatos, acontecimentos, os personagens nominais e os personagens reais, através do registro do cotidiano.

Não é refazer a História, pura e simplesmente, não é narrá-la com outras palavras, porém mantendo o mesmo sentido e a mesma lógica que nos foi imposta pelos vencedores; mas descobrir o cotidiano, vivido, vivenciado e interpretado pelos pequenos grandes atores das cenas dos bastidores e procurar colocar os fatos políticos acontecidos, no trilho percorrido pelos vãos dos vencidos. E aí verificaremos se a História que nos é narrada, coincide com os acontecimentos que se passaram na História que o Brasil viveu.

Os personagens-título dos fatos históricos, como até então os havíamos conhecido, serão parte integrante desta mesma História, desde que, reconhecidamente, tenham contribuído para fazê-la.

Eis os cuidados que o historiador deverá ter, à época em que for analisar o período de governo civil do Presidente José Sarney. O decreto presidencial de fevereiro de 1986, que promove profundas alterações na estrutura econômica e social do país, editado nove meses antes das eleições para escolha de governadores, senadores e deputados e os representantes do povo na Constituinte (que deverá ser instalada daqui a doze meses) pode pretender alterar os rumos políticos da História, num momento em que o povo brasileiro está, mais uma vez, ansioso por assumir a liderança do futuro do país.

A elite política responsável por tais mudanças, se sair vencedora ou se conseguir fazer crer no sucesso de sua ação,

estará. em primeiro lugar, beneficiando a si própria, como classe dominante, como classe política.

E os vencidos, serão os que, nesse momento político, estiverem se opondo ou representando parcelas da sociedade descontentes com essas mudanças (banqueiros? sindicalistas? produtores de leite? X? Y? Z?).

E terão perdido, sob a ótica de quem? Dos vencedores? Ou será que o historiador conseguirá vislumbrar que saíram perdendo por não terem tido capacidade de adaptação aos novos papéis impostos por tais mudanças?

Ou terá perdido, ao final, a fração numericamente majoritária, politicamente minoritária, dos despossuídos?

Terá o historiador do ano 2000, a felicidade de poder comparar as Histórias do Brasil, a partir de 1985/86, e poder concluir que a sociedade ganhou; que, afinal, o Brasil viveu o sonho que foi tornado real a partir da ação política e social de um governo que, em sendo Político, conseguiu atender anseios das classes sociais existentes, embora, para tal, retirando as regalias que anteriormente contemplaram certos segmentos desta população?

A memória coletiva, mais uma vez, será levada a gravar e a transmitir a História do poder dominante, mas a memória do historiador deve ser resguardada, a memória que pertence aos grupos sociais que terão saído perdendo, deve ser preservada, para que se possa julgar, no futuro, a seriedade dos homens que hoje comandam os destinos da Nação.

A sua lógica pode não ser a lógica dos vencidos e só o cuidado com a preservação da memória (documentos, registros, depoimentos etc.) pode evitar que se repitam os erros do passado: que se privilegie a lógica do poder dominante, que se ignore a vivência dos demais grupos sociais ao se ignorar as razões de seu insucesso político.

SUMMARY

The political, social and economic history in general, narrates events under the winners' viewpoint. When writing history, a historian should refrain from following this path, and attempt at impartially rescuing the memory of the different social groups involved, so as not to benefit the logics of dominating powers, and allow an understanding of the reasons for the political lack of success of the defeated.

HOMENAGEM ACADÊMICA AO PROF. DR.

GERT VON KORTZFLEISCH

Romeu Rossler Telma, B.A., M.A. Dr. rer. pol.*
Prof. do Depto. de Administração Geral e
Aplicada

É tradição oriunda dos tempos medievais a homenagem acadêmica a professores que aniversariam, principalmente na Alemanha. Estas homenagens acadêmicas consistem em sessões solenes, com conferências e publicação de livros ou coletânea de artigos por parte daqueles mais chegados ao mestre homenageado.

No dia 12 de novembro comemorou-se, dentro destas tradições, o 65º aniversário do Prof. Dr. GERT V. KORTZFLEISCH. A homenagem ao insigne cientista deveu-se pela sua profícua obra acadêmica, entremeada de inúmeras atividades que contribuíram decisivamente para o desenvolvimento e propagação do conhecimento e sua aplicação para a melhoria das condições de vida da humanidade.

O Prof. von Kortzfleisch tem seu nome ligado a importantes foruns internacionais, sendo um dos cientistas alemães convidados a fundar o afamado CLUBE DE ROMA, o qual tem contribuído para o estudo das condições de vida da humanidade, e divulgado estudos provocativos e preocupantes. Dentre estes estudos, talvez o que maior impacto tenha causado nos círculos científicos chame-se "Os limites do crescimento". O papel que o Professor Gert v. Kortzfleisch desempenhou para a concretização deste estudo foi o de planejador e estrategista - o que, aliás, sempre foi sua característica. Longe de chamar a si os méritos pela concretização e financiamento do estudo, preferiu ele atuar discretamente.

* Obteve o título de Doutor em Administração pela Universidade de Mannheim sob a orientação do Prof. Gert von Kortzfleisch.

Deve pois, muito a ele a comunidade científica internacional, uma vez que aquele estudo serviu de ponto de partida para todo o movimento em prol do uso mais racional dos recursos naturais, da preservação da natureza e principalmente, a noção de que acima do desenvolvimento econômico deve prevalecer a qualidade de vida da população mundial. Na esteira deste estudo aconteceram outros, o que serviu para a disseminação das técnicas de Simulação Dinâmica desenvolvida por Jay Forrester, do MIT, usadas nas projeções das variáveis integrantes do estudo acima referido.

Outra característica do ilustre professor foi sua abertura para com estudantes de países do terceiro mundo, os quais sempre tiveram em sua Cátedra acolhida e incentivo para galgarem uma titulação que não poderiam obter em seus próprios países. Com efeito, encontram-se espalhados pelo mundo inteiro ex-doutorandos que foram por ele orientados até a defesa da Tese. Na verdade, constitui-se para ele, conforme afirmava, uma missão de vida o apoio e incentivo academicos. Dentro da própria Alemanha contam-se dezenas de cientistas que passaram por sua orientação ou tiveram dele a orientação que precisavam para galgar novos degraus acadêmicos.

Do ponto de vista científico, o Professor Gert v.Kortzfleisch publicou mais de sessenta trabalhos, entre livros, artigos, conferências e pesquisas. Sua obra centrou-se no estudo da empresa privada, mormente a área industrial, tanto que continua sendo o Catedrático de Administração Industrial na Universität Mannheim.

Dentre as suas maiores preocupações constava sempre a de atualizar os métodos e processos, tanto na teoria como na prática, o que fazia através do Instituto Industrial vinculado à sua Cátedra. Neste, desenvolviam-se projetos de interesse da comunidade empresarial, a qual vinha consultá-lo para problemas de planejamento empresarial, administração industrial e organização. Mas, com sua equipe de cientistas, por várias vezes contribuiu com o governo da República Federal da Alemanha para o exame de problemas cruciais, como por exemplo o estudo sobre o problema energético na Europa, trabalho que foi, posteriormente apresentado em conferência internacional de Helsinki.

Com relação ao Brasil, o professor v. Kortzfleisch é um grande admirador e incentivador. Esteve em nosso país em 1978, ministrando cursos em Pesquisa de Sistemas em diversas universidades. Esta viagem trouxe-lhe uma visão adicional do potencial deste país, e fez com que se interessasse em apoiar estudantes brasileiros para prosseguirem seus estudos na Alemanha.

Fica registrada, assim, a homenagem de um destes brasileiros que tiveram o privilégio de tê-lo como orientador de doutoramento, o qual se irmana aos seus colegas que também puderam desfrutar da sãbia orientação do Professor Gert v. Kortzfleisch.

SUMMARY

The academic festivities in honor of Professor Dr. Gert v. Kortzfleisch, of the University of Mannheim, Germany, are joined by one of his former scholars. Special mention is made to the contributions that Professor v. Kortzfleisch has made to the progress of science, not only his support to the study "The limits to growth" as a member of the CLUB OF ROME, but also to his writings in the fields of Business Administration, Industrial Management and to the dissemination of System Dynamics in Europe and several countries around the world. Professor v. Kortzfleisch has also made a point in his life in giving academic orientation to several third-world students, who are today forwarding his philosophy and knowledge.

**TÍTULOS HONORÍFICOS CONCEDIDOS PELO EGRÉGIO
CONSELHO UNIVERSITÁRIO AOS PROFESSORES DO
SETOR DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS**

PROFESSOR EMÉRITO

Prof. Henrique Estrela Moreira (1966)
Prof. Oswaldo Pilloto (1966)
Prof. David Antônio da Silva Carneiro (1976)
Prof. Ulysses de Campos (1977)
Prof. Hamilton Ribeiro de Souza (1986)
Prof. Nivaldo Maranhão Faria "in memoriam" (1986)

DIRETORES

FACULDADE DE ADMINISTRAÇÃO E FINANÇAS

Prof. João Ribeiro de Macedo Filho - 1945
Prof. Enéas Marques dos Santos - 1948

FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS

Prof. Ulysses de Campos - 1949

FACULDADE DE ECONOMIA E ADMINISTRAÇÃO

Prof. Alceu Ribeiro de Macedo - 1968
Prof. Ulysses de Campos - 1972
Prof. Vilson Ronald Ribas Deconto - 1973

SETOR DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS

Prof. Manoel de Oliveira Franco Sobrinho - 1973
Prof. José Munhoz de Mello - 1974
Prof. José Nicolau dos Santos - 1976
Prof. Othelo Werneck Lopes - 1977
Prof. José Munhoz de Mello - 1980
Prof. Alcides Munhoz Netto - 1981
Prof. Geraldo Moreira de Macedo - 1983
Prof. Darcy Caron Alves "Pro-Tempore" - 1985
PROF. DARCY CARON ALVES - 1987

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ
SETOR DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS

DEPARTAMENTO DE ADMINISTRAÇÃO GERAL E APLICADA

PROFESSORES TITULARES

ARTUR FRANCISCO PETROSKI
BELMIRO VALVERDE JOBIM CASTOR
OCYRON CUNHA
ORCY STUMM

PROFESSORES ADJUNTOS

~~ARNALDO LUIZ MIRÓ REBELLO~~

ALCEU SOUZA
CLAUDIO FRANCISCO TOLENTINO
GUILHERME LINDROTH
HERBERT ANTONIO AGE JOSÉ
IVO SIMAS MOREIRA
JOÃO MARIA PRESTES - ~~VICÉ-DIRETOR DO SETOR~~
JOEL SOUZA E SILVA
NAPOLEÃO DE ARAÚJO - ~~CHEFE DO DEPARTAMENTO~~
OTTO HILDEBRANDO DOETZER
VILSON RONALD RIBAS DECONTO
WALTER CORDEIRO SKROCH
ROMEU TELMA
PEDRO JOSÉ STEINER NETO

PROFESSORES ASSISTENTES

ANDRÉ RYDYGEIR DE RUEDIGER
ANTONIO BARBOSA LEMES JÚNIOR
ANTONIO JOSÉ BITTENCOURT
ARNALDO LUIZ MIRÓ REBELLO
CLAUDIO MIESSA RIGO
DJALMA LOPES DE MEDEIROS
EDUARDO LUIZ MIRÓ REBELLO
FREDDY JACQUES SANTOS LIMA KESSELRING - ~~COORDENADOR DO CURSO~~
GERSON RESKIN
HAMILTON DE LACERDA SUPPLY JÚNIOR
JACKSON KUPPER

JOÃO CARLOS CUNHA
JOÃO CARLOS MOTTI
JOÃO FRANCISCO SIKORSKI
JOSÉ ROBERTO THOMAL
LAÉRCIO LHORET
LAURO ANTONIO ESMANHOTO
LAURO LUIZ HANKE
LESZEK CELINSKI
LUIZ AUGUSTO DE GIORDANO ROCHA
LUIZ HENRIQUE FORTES BRAGA
MARCOS DOMAKOSKI
MARIO RODRIGO FERNANDES MAIA
NELSON HAUCH
PAULO ROBERTO MAIA ^A CORTES
PAULO ROBERTO ROCHA KRUGER
REGINA MARIA GONÇALVES PIMENTEL BAUMLE
SEGISMUNDO MORGENSTERN
WILSON MUGNAINE
ZAKI AKEL SOBRINHO

PROFESSOR AUXILIAR

OSMAR ROCHA

DEPARTAMENTO DE CONTABILIDADE

PROFESSOR TITULAR

JUCUNDINO DA SILVA FURTADO

PROFESSORES ADJUNTOS

PEDRO STEINER JÚNIOR

TARAS SAVYTZKY

PROFESSORES ASSISTENTES

ALFREDO ARTEN

ARIEL SANTOS DE ALBUQUERQUE

BENEDITO DE ASSIS GOMES

CELSO FERREIRA DE ALMEIDA

DALVINO NUNES DE LAPA JÚNIOR

ERHARD RUPRECHT DOETZER

GILBERTO FORTES MARCONDES - ~~Coordenador do Curso~~

GLENIO BENTO

JOSÉ CARLOS PASSUELLO

JOSUÉ BRISOLA

MOACIR JOSÉ SOARES

RUBEN BECKER

WALBERTO STEINER - ~~CHIEFE DO DEPARTAMENTO~~

PROFESSOR AUXILIAR

~~WALDIR DA COSTA FRAZÃO~~

DEPARTAMENTO DE ECONOMIA

PROFESSORES TITULARES

DIVONIR RIBAS TEIXEIRA TORRES

RUBEM DUARTE PINHEIRO

LUIZ VAMBERTO DE SANTANA

CÁSSIO FREDERICO CAMARGO ROLIM

PROFESSORES ADJUNTOS

ADEMIR CLEMENTE

ANDRÉ ZACHAROW

ARIO TABORDA DERGINT DE RAWICZ

AUGUSTO CESAR DE CAMARGO FAYET

CARLOS ARTUR KRUGER PASSOS

DARCY CARON ALVES

FRANCISCO DE BORJA BAPTISTA DE MAGALHÃES FILHO

HEITOR ZARDO BRANCO

JOVIANO NÓBREGA

MARIO DINEY CORRÊA BITTENCOURT

~~ROGÉRIO BERGER~~

ROGÉRIO BERGER

ROMAR TEIXEIRA NOGUEIRA

PROFESSORES ASSISTENTES

ADEMAR KRUEGER

ARISTIDES LOURENÇO BRIDI

ARLETE CECCATTO

AUNER PEREIRA CARNEIRO

CARLOS LUIZ DE SOUZA GODAR

CLAUS MAGNO GERMER

DENISE MARIA MAIA

DIVONZIR LOPES BELOTO - ~~COORDENADOR DO CURSO~~

DUILIO LUIZ BENTO

Ana Angela Rocha
Elvira Maria Niquele
Valdir de Costa Frazão
Vera Lucia Antiques

PROFESSOR VISITANTE
Jackson Ciro Sandrini

JOSÉ HENRIQUE DO CARMO

NOEL DIDIER PACHECO DE CARVALHO

BLAS ENRIQUE CABA LLERO NUÑEZ

ISOLDA REICHMANN LOSSO

JOÃNJ GIACOMITTI

JOSÉ BENEDITO DE PAULA

~~JOSE BENRIQUE DE CARMO~~

JOSÉ MORAES NETO

KANITAR AYMORÉ SABOIA CORDEIRO

LAFAIETE SANTOS NEVES - ~~CHIEF DO DEPARTAMENTO~~

LUIZ XISCATTI

MARIANO DE MATOS MACEDO

MAURILIO LEOPOLDO SCHMITT

MIGUEL LUIZ CONTE

NELSON ANTONIO KRACHINSKI

~~JOSE PIOTER RACHCO DE CARVALHO~~

OTHON JURUÁ ROLIM DE SOUZA REIS

PÉRICLES PESSOA SALAZAR

~~JOSE PIOTER RACHCO DE CARVALHO~~

SIEGLENDÉ KINDL DA CUNHA

SUELY SIMÕES ALVES PINTO

WALTER HORST FRANK

PROFESSORES AUXILIARES

ADILSON ANTONIO VOLPI

ANA LÚCIA JANSEN DE MELLO DE SANTANA

~~JOSE BENRIQUE CABALLERO NUNEZ~~

CLEIDE MEIRELLES ESTEVES PIRAGIS

FÁBIO DORIA SCATOLIN

LUIZ ANTONIO DOMAKOSKI

TARCISO NADOLNY

KATHERINE HENNIGS

PAULO MELLO GARCIAS

RONALDO LOPES GARCIA

NORMAS EDITORIAIS

A colaboração, em forma de artigos originais, comunicações, notas prévias, notícias de pesquisas, resenhas bibliográficas, deverá:

1. ser inédita. Em casos especiais será aceita a publicação simultânea em revista estrangeira;
2. as notas e comunicações deverão ter dimensões reduzidas, podendo constituir-se em modelos econômicos sobre assuntos específicos, comentários de artigos publicados na Revista e debates sobre assuntos da área de publicação. As resenhas de livros limitar-se-ão a um máximo de três páginas datilografadas;
3. ter assunto ligado à economia, administração ou contabilidade;
4. trazer título que corresponda, de maneira clara, à idéia geral do artigo;
5. ser redigida em língua portuguesa, com extensão máxima de 30 páginas, em três vias datilografadas em uma só face do papel, espaço duplo, com margem de três centímetros e numeração no canto superior direito;
6. tabelas e gráficos devem ser apresentados em papel branco, com as respectivas legendas datilografadas e fontes completas, acompanhadas da indicação de sua localização no texto;
7. apresentar um resumo de no máximo 200 palavras, ~~em português ou em~~ inglês.
8. seguir as normas da ABNT (NB-66) relativas a referências bibliográficas e notas de rodapé. As normas da ABNT podem ser encontradas nas **Normas para apresentação de trabalhos**, da Biblioteca Central da UFPR e no volume 13, número 10, da Revista de Economia, do Setor de Ciências Sociais Aplicadas da UFPR. As referências bibliográficas deverão ser reunidas no fim do texto, em ordem alfabética;
9. apresentar, em folha à parte, devidamente numeradas, as notas de rodapé; a numeração deverá ser consecutiva para todo o artigo;
10. todos os trabalhos apresentados à Revista serão julgados pelo Conselho Editorial, que poderá sugerir modificações aos autores;
11. a remessa dos originais à Revista implicará na autorização de publicação, não sendo devolvidos os originais não publicados;
12. incluir, em folha à parte, assinada, informação sobre a situação acadêmica do autor; quando necessários, esclarecimentos sobre o trabalho.

OBSERVAÇÕES

- I. Quando não forem seguidas corretamente as normas acima, o Conselho Editorial poderá solicitar a correção dos trabalhos.
- II. Os comentários sobre artigo publicado na Revista serão enviados ao autor do artigo, com direito a réplica no mesmo número ou em números posteriores.
- III. A Revista de Economia não se responsabiliza pela opinião emitida pelos autores.
- IV. Os trabalhos e a correspondência devem ser enviados à: REVISTA DE ECONOMIA
Setor de Ciências Sociais Aplicadas da UFPR
Rua Dr. Faivre, 405 - 1º. andar
80000 - Curitiba - Paraná - Brasil