

# O EMPRESÁRIO JULGA O GOVÉRNO

---

CLAUDE MACHLINE

Discute-se muito a conveniência da industrialização, do desenvolvimentismo e da orientação econômica pelo govérno. Ouçamcs, sôbre o assunto, as opiniões daqueles que, em suas emprêsas, viveram sob o planejamento governamental nos últimos anos.

Poucos tópicos têm suscitado recentemente maiores controvérsias do que a influência, sôbre as atividades das emprêsas privadas, das decisões governamentais tomadas nas esferas econômica, financeira e legal.

Debates contínuos têm-se verificado entre nós a respeito da industrialização do país, do seu desenvolvimento e da conveniência do planejamento governamental. Imaginamos trazer nossa contribuição a êsses problemas recolhendo as opiniões de altos administradores sôbre as ações do govérno findo em 1960.

Neste artigo, reproduzimos e comentamos parte dos resultados de uma pesquisa conduzida por um grupo de professôres da Escola de Administração de Emprêsas de São Paulo, a ser publicada brevemente (1) e versando sôbre as relações entre govérno e emprêsa. (2)

---

CLAUDE MACHLINE — Professor-Adjunto da Escola de Administração de Emprêsas de São Paulo, Departamento de Administração da Produção.

1. Essa pesquisa, financiada pelo "Institute of International Affairs" da Universidade de Harvard, faz parte de um projeto mais amplo, abrangendo outros continentes e destinado a estudar a formação do capital em diversos países, e as relações entre empresários e govérno nesses países. Vide também o artigo "O Empresário e a Inflação Brasileira" neste número da *Revista de Administração de Emprêsas*.

2. Outros tópicos cobertos pelo projeto são: política de importação e de exportação, contrôle direto de preços, financiamentos a curto e longo prazo, investimentos estrangeiros, ação empresarial do govérno, dispositivos consti-

Um tópico apenas, dentre os vários abordados no projeto global, será tratado nestas páginas: relataremos e analisaremos as opiniões dos administradores brasileiros acêrca da assistência e da discriminação que a indústria, em geral, e sua própria empresa, em particular, receberam de certos órgãos do govêrno.

#### ASPECTOS TÉCNICOS DA PESQUISA

A fim de esclarecer os resultados desta parte da pesquisa, julgamos conveniente iniciar com algumas palavras sôbre a metodologia empregada. Escolhemos uma amostra de duzentas indústrias, estratificada segundo dois critérios considerados básicos para nosso estudo: a natureza das atividades industriais e a localização geográfica das empresas. Construimos nossa amostra de modo a ter todos os ramos de atividade fabril representados de maneira proporcional à sua respectiva contribuição à economia nacional. Estendemos nossa pesquisa a três estados (São Paulo, Guanabara e Minas Gerais), sendo cada um representado por um número de firmas aproximadamente proporcional à sua contribuição ao produto nacional. (Vide quadro I)

Dentro de cada setor e de cada estado, os estabelecimentos cuja colaboração solicitamos foram os de maior capital registrado. Estrutturamos a amostra com empresas proeminentes, pois, a nosso ver, seus dirigentes teriam maior probabilidade de ter vivido de perto os problemas que estávamos investigando. (3)

Como nossa amostra não é probabilística, mas obtida por um processo de preenchimento de cotas envolvendo uma escolha subjetiva, lembramos ao leitor que não podemos extrapolar os resultados aqui relatados para o conjunto dos homens de empresa brasileiros.

---

tucionais, legislação do trabalho, estrutura tributária, inflação monetária e planejamento do desenvolvimento.

3. As firmas de capital norte-americano foram excluídas deste trabalho, por serem objeto de outro estudo. Vide: Lincoln Gordon, "Incentivos aos Investimentos Americanos no Brasil", *Revista de Administração de Empresas*, vol. 1, n.º 3, F. G. V., janeiro/abril de 1962.

## QUADRO I

Ramo de atividades industriais das 136 firmas entrevistadas em comparação com a proporção de firmas brasileiras existentes em cada ramo.

<i>ramo industrial</i>	<i>n.º de firmas entrevistadas em cada ramo</i>	<i>% de firmas entrevistadas de cada ramo</i>	<i>% de firmas brasileiras existentes em cada ramo *</i>
Extrativas Minerais	2	1,5	1,3
Minerais não metálicos	8	5,9	5,8
Metalúrgica	19	13,9	9,8
Mecânica	4	3,0	2,4
Material elétrico e de comunicações	5	3,7	3,4
Construção e montagem de material de transporte	6	4,4	3,3
Madeira	5	3,7	2,8
Mobiliário	3	2,2	2,0
Papel e papelão	7	5,1	2,3
Borracha	1	0,7	1,9
Couros, peles e similares	2	1,5	1,0
Química e farmacêutica	15	11,0	11,1
Têxtil, vestuário, calçados e artefatos de tecidos	18	13,2	16,2
Produtos alimentícios e bebidas	17	12,5	15,8
Fumo	2	1,5	1,3
Editôra e gráfica	4	3,0	2,7
Diversas	3	2,2	2,0
Construção civil	8	6,0	7,5
Serviços industriais de utilidade pública	7	5,0	7,4
<b>TOTAL</b>	<b>136</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

\* "Desenvolvimento e Conjuntura" de junho de 1960. Essas percentagens representam as contribuições de cada setor fabril ao produto industrial nacional de 1958.

Procuramos entrevistar de preferência o presidente da empresa, ou na sua ausência, o superintendente, o gerente geral, ou o diretor financeiro. Ao todo, realizamos 136 entrevistas. Os homens de empresa com os quais palestramos controlam 125 bilhões de cruzeiros em capital registrado e comandam 270.000 funcionários, ou seja, um sexto, aproximadamente, dos empregados da indústria brasileira. A empresa média de nossa pesquisa tem, pois, 2.000 funcionários e um capital registrado de 940 milhões de cruzeiros.

A primeira entrevista efetuou-se em janeiro de 1961 e a última em agosto do mesmo ano. Os encontros duraram cerca de duas horas e foram conduzidos de acordo com um questionário impresso, constando de 88 perguntas, das quais 11 serão abordadas neste trabalho. Estas se referem aos seguintes pontos:

1. Papel dos grupos executivos governamentais no desenvolvimento do país.
2. Assistência técnica fornecida à indústria por grupos executivos governamentais e outros órgãos oficiais.
3. Utilização de estatísticas oficiais pelas empresas.
4. Discriminação por parte dos poderes públicos.

#### PAPEL DOS GRUPOS EXECUTIVOS NO DESENVOLVIMENTO

A fim de "incentivar a indústria automobilística", o governo criou, em junho de 1956, o Grupo Executivo da Indústria Automobilística (GEIA). Suas finalidades e atribuições compreendiam a elaboração, o exame, a negociação, a aprovação e a recomendação de projetos de iniciativa privada referentes à indústria automobilística, bem como a supervisão da execução desses projetos (Decreto n.º 39.412, art. 16).

Para as firmas fabricantes e subcontratadoras cujos planos fossem aprovados pelo GEIA, seria facultada uma série de vantagens, tais como reserva de cotas cambiais, clas-

sificação de peças complementares a serem importadas em categorias cambiais mais favoráveis, importação de equipamentos sem cobertura cambial e importação ao custo de câmbio.

Outros grupos executivos foram criados posteriormente, podendo-se citar, como exemplos, o Grupo Executivo da Construção Naval (GEICON) e o Grupo Executivo da Indústria Mecânica Pesada (GEIMAPE), com atribuições semelhantes às do GEIA e destinados a recomendar, para os projetos julgados essenciais ao processo de desenvolvimento econômico, incentivos cambiais, concessão de tratamento tarifário favorável, isenção de impostos de importação e consumo e, ainda, concessão de financiamento e subscrição de ações por parte de entidades oficiais de natureza bancária.

Solicitados a dar sua opinião quanto “ao papel no desenvolvimento econômico brasileiro, dos órgãos governamentais especializados, como o Conselho Nacional de Pesquisa, o GEIA, o GEICON e o GEIMAPE, criados com o intuito de assessorar as empresas na elaboração de seus programas de trabalho e expansão”, os empresários interrogados assim responderam:

	%
Não favoreceram o desenvolvimento econômico brasileiro .....	8,6
Favoreceram, com restrições, o desenvolvimento .....	27,2
Favoreceram o desenvolvimento .....	35,4
Favoreceram extremamente o desenvolvimento .....	7,4
Sem opinião .....	21,4
	<hr/>
Total .....	100,0%

Estamos em presença do seguinte resultado: menos de 10% dos entrevistados criticaram a ação desses órgãos. Dois terços emitiram uma opinião favorável, ainda que alguns com certas restrições; finalmente, um quinto dos respondentes não tinha opinião formada.

Citemos algumas críticas e ressalvas que foram feitas: “Ês-ses órgãos sòmente fizeram estudos e leis . . . Alguns dêsses órgãos são burocráticos, inoperantes, funcionam mal, sofrem influências políticas . . . Sòmente houve concessão de favores . . . Êsses órgãos são extremamente maléficis pois passam automaticamente a promover a formação de cartéis; são benéficos, isso sim, para certas áreas políticas, através de um sistema de pressões promovido pelo próprio estado . . . Não é coisa sadia . . . Propulsionaram certos ramos, mas suas ações tiveram efeitos secundários prejudiciais, como, por exemplo, custos elevadíssimos e desvio de mão-de-obra especializada . . . Não acredito nisso, porque sòmente serve para encarecer o produto nacional . . . Têm contribuído com alguma coisa para o desenvolvimento geral, embora não da maneira que deveriam . . .”

As opiniões favoráveis polarizaram-se em tórno dos pareceres reproduzidos a seguir: “O GEIA criou a indústria automobilística . . . Êsses órgãos foram a mola-mestra para a implantação das indústrias automobilísticas e naval . . . Êsses órgãos incrementam e protegem a indústria nacional, impedem a duplicação de esforços, permitem evitar a importação de similares, criam novas indústrias particulares que, de outro modo, não se poderiam estabelecer no Brasil, proporcionam estímulos e um clima favorável . . .”

As críticas, bem como o número maior de elogios, provieram de industriais ligados aos mais variados ramos. Dos 14 entrevistados que pertencem aos ramos automobilístico e de auto-peças, quatro foram entusiastas quanto ao papel dêsses órgãos, achando-os de importância decisiva no desenvolvimento e de grande eficiência administrativa, cinco foram moderadamente apreciativos, três limitaram-se a lembrar que são órgãos regulamentadores e dois taxaram-nos de ineptos tècnicamente e inoperantes para o desenvolvimento nacional.

Em suma, a iniciativa do govêrno, criando grupos executivos destinados a orientar a programação de certos ramos

industriais, bem como a atuação desses órgãos, especialmente do GEIA, receberam, por parte dos homens de empresa entrevistados, um número substancialmente maior de aplausos do que de críticas.

#### ASSESSORIA TÉCNICA DO GOVÊRNO

À pergunta “Tem a sua empresa recebido assistência técnica de algum órgão governamental especializado?”, 127 entrevistados disseram que não, e apenas 9, ou seja, menos de 7% da amostra, disseram que sim.

Convidados ainda a mencionar “qual o órgão e quais os efeitos dessa assistência sobre as atividades de sua empresa”, os respondentes citaram 7 organismos e teceram, a propósito da ajuda recebida, os comentários que seguem:

		n.º de respostas
GEIA	— Efeitos pequenos e indiretos, por enquanto quase nulos .....	2
GEICON	— Aprovou um projeto de ampliação .....	1
CNP	— Ajudou quanto à orientação da expansão da empresa ... ..	1
Ministério da Agricultura	— Efeitos benéficos, porém reduzidos .....	2
SENAI	— Bastante útil .....	1
IPT	— Efeitos esporádicos, pequenos .....	2
		Total 9

É claro que, na opinião dos administradores, suas indústrias não têm recebido assistência técnica de valia por parte de qualquer órgão governamental. Aliás, um grande número de entrevistados fez questão de frisar que os grupos executivos não eram órgãos de assistência técnica, mas apenas repartições de função administrativa, destinadas a efetuar planejamento econômico. Entretanto, o decreto que criou o GEIA reza: (art. 16, alínea “e”): “[O GEIA tem como finalidades] promover e coordenar estudos sobre nomenclatura, revisão de tarifas aduaneiras,

classificação de mercadorias por categoria de importação, normalização de materiais, seleção de tipos, preparo de mão-de-obra especializada e de técnicos, suprimento de matérias-primas e de bens de produção, estatísticas, censo industrial, medidas tributárias e legislativas, mercados, custos de produção, amostras e exposições e outros aspectos de interesse para a indústria de material automobilístico.”

Alguns entrevistados que estavam a par das finalidades técnicas do GEIA, lembraram que nenhuma delas fôra cumprida. Se bem que poucas firmas tivessem mencionado a contribuição técnica de algum órgão governamental e que nenhuma destacasse uma ajuda relevante, o papel de alguns organismos foi considerado de grande significado pela maioria dos entrevistados. Eles são, pois, vistos como escritórios de planejamento, destinados a catalisar e canalizar a capacidade empresarial brasileira e a assegurar proteção e favores a certas indústrias.

#### UTILIZAÇÃO DE ESTATÍSTICAS OFICIAIS

Devido à facilidade que possuem de colher dados censitários, os governos têm como função geralmente reconhecida a publicação de estatísticas demográficas e econômicas.

Convidados a responder às seguintes perguntas: “A sua empresa utiliza dados estatísticos oficiais? De que fonte? Qual tem sido sua experiência com êsses dados?”, 61% dos entrevistados declararam usar estatísticas, 35% disseram que não o faziam e 4% deixaram de responder.

Aquêles que não usavam estatísticas esclareceram que:

	%
Os dados são atrasados, ou não merecem confiança .....	13
Os dados são inúteis no seu ramo .....	11
Os dados não existem .....	4
Os dados de que necessitam são obtidos diretamente .....	3
Sem resposta .....	4
	<hr/>
Total .....	35%



Quanto aos 61% que afirmaram usar dados estatísticos oficiais, eis como se exprimiram quanto à experiência tida com os mesmos:

	%
A experiência tem sido boa .....	27
A experiência tem sido satisfatória, com reservas .....	20
A experiência tem sido má .....	8
Sem resposta .....	6
Total .....	61%

As críticas formuladas com maior freqüência foram as de que os dados são “desatualizados, incompletos e pouco específicos”.

Os dados que as emprêsas usam referem-se principalmente ao custo de vida, ao nível de preços, ao consumo “per capita” e ao crescimento populacional. Nenhuma companhia declarou usar dados estatísticos para mais de uma ou duas finalidades, sendo as mais lembradas a atualização de salários e a de preços.

Apenas duas instituições, o I.B.G.E. (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística) e a F.G.V. (Fundação Getúlio Vargas) foram citadas por um número considerável de respondentes: 28,4% e 26,2%, respectivamente, dentre os 136 entrevistados. As outras entidades fornecedoras de estatísticas (ministérios, secretarias, prefeituras, institutos, bancos, etc.) foram mencionadas por uma proporção reduzida de entrevistados, nenhuma delas por mais de 5% dos interessados.

Depreende-se dêsses resultados que os dados estatísticos oficiais são usados principalmente como “base geral de estudos”, para “orientar alguma atividade”, sendo que 27% dos empresários reconheceram-se totalmente satisfeitos com o uso dos mesmos, 20% pronunciaram-se satisfeitos em termos, 39% acharam que os dados oficiais são inapro-

veitáveis, inexistentes, atrasados ou inúteis no seu ramo, enquanto que 14% não manifestaram sua opinião a respeito.

#### DISCRIMINAÇÃO POR PARTE DO GOVÊRNO

À pergunta: “Tem a sua empresa sofrido alguma discriminação por parte do govêrno, em relação a outras empresas?”,

73% dos administradores ouvidos responderam que não,  
23% responderam que sim e  
4% deixaram de responder.

Decompondo em duas parcelas a percentagem de 23%, uma fração, correspondendo a 13% do total ou seja, 17 dirigentes, pensaram tê-lo sido sistematicamente e 10%, isto é, 14, esporadicamente.

Os entrevistados julgaram que essa discriminação se dera principalmente a favor de outras empresas nacionais (16 respostas), em menor grau a favor de empresas estrangeiras (9 respostas) e ainda em menor proporção a favor de outro ramo industrial (3 respostas) ou das empresas estatais (3 respostas).

Indagamos no que tinha consistido essa discriminação: 26 empresários referiram-se ao controle de preços, a favores creditícios, financeiros, tarifários, tributários e fiscais concedidos a outras empresas, e 5 dirigentes citaram as razões abaixo reproduzidas.

Um empresário afirmou que “o govêrno dava preferência ao transporte dos produtos de terceiros (ligados ao govêrno) nas estradas de ferro oficiais”. Outro mencionou o “apoio do govêrno às empresas nas quais possui interesses escusos, concedendo facilidades difíceis de explicar” (sic). Um terceiro ressentiu o fato de ter sido negado um empréstimo pleiteado por sua firma, “por se tratar de indústria estrangeira”. Um homem de empresa declarou

ainda que: “nos anos anteriores, ou um empresário pertencia ao grupo do govêrno, ou não recebia favores. Nosso grupo jamais pertenceu ao govêrno”. E, finalmente, ouvimos que “houve distorção das propostas de concorrência em que nossa empresa apresentava os melhores orçamentos, para atender a interesses de outras companhias ligadas ao grupo governamental”.

Vemos que, se três quartos dos empreendedores não acharam que houve discriminação, 26 consideraram-se indiretamente prejudicados pelas diretrizes econômicas do govêrno e apenas 5 julgaram o govêrno culpado de parcialidade e desonestidade. Parece, outrossim, ser opinião da maioria que os favores financeiros, creditícios e outros, concedidos aos concorrentes, não constituem um fator que possa prejudicar decisivamente a vida das empresas não contempladas

#### COMENTÁRIOS

Sem têrmos a pretensão de fazer, com base nas respostas obtidas, o julgamento do govêrno, de um lado, nem de traçar, do outro, o retrato do administrador brasileiro, sentimos que alguns comentários sôbre a atuação do govêrno nos campos investigados, bem como sôbre certas características psicológicas do nosso administrador, se impõem.

Vimos que a maioria dos respondentes louvou o planejamento do GEIA, elogiou sua obra e pôs a seu crédito a considerável realização que é o nosso parque automobilístico. Os entrevistados, como, aliás, cremos, uma grande parte do público brasileiro, admiraram a firmeza do govêrno em seu propósito de implantar no país a indústria automobilística e surpreenderam-se com a inesperada eficiência de um órgão burocrático, que não entrou a iniciativa privada com delongas intermináveis e decretos arbitrários.

Perguntamo-nos, entretanto, se a indústria automobilística não é, essencialmente, uma criação da iniciativa particular

e se não se teria estabelecido, como inúmeras outras indústrias nacionais, sem a existência de qualquer Grupo Executivo, maduros que pareciam os tempos para seu estabelecimento. Lembramo-nos de que havia já um grande mercado a suprir, a falta de divisas para importar carros estrangeiros e a existência de uma respeitável indústria de auto-peças, criada antes de 1955, sem apoio oficial. Estas, foram, certamente, molas importantes na propulsão do nosso desenvolvimento no setor de montagem de automóveis.

Há uma lição a tirar do sucesso verificado com o florescimento dessa e de outras indústrias no Brasil, pois êsse sucesso contrasta grandemente com os fracassos verificados em quase todos os setores, industriais ou de serviço, nos quais o govêrno tem intervindo, quer complementando a iniciativa privada, quer em caráter de monopólio: criando-se um clima de confiança, de estabilidade política e de boa vontade para com o capital privado, êle acorre de bom grado, talvez mesmo sem a concessão de favores cambiais e creditícios, e monta rapidamente um impressionante conjunto industrial, apesar de dificuldades técnicas, comerciais e humanas.

Vimos que, na opinião da totalidade dos homens entrevistados, a assistência técnica do govêrno foi nula. Enquanto a produção de veículos mais que quadruplicava de 1957 a 1960, a pavimentação de rodovias — pela União e pelos Estados — apenas dobrava. Nada ou muito pouco foi feito quanto aos “estudos sôbre nomenclatura”, ao “preparo de mão-de-obra especializada e de técnicos” e ao “estudo dos mercados e dos custos de produção”. Nenhuma grande campanha de colocação de imigração de mão-de-obra do Norte ou do exterior foi encetada, nenhuma escola nova criada, curso algum de alfabetização em massa lançado.

No setor dos levantamentos estatísticos, distinguiu-se o govêrno por sua indiferença, especialmente quanto ao censo de setembro de 1960, em que não houve empenho para obtenção de verbas destinadas a sua realização. Ora,

o censo geral constituiria a melhor base concreta para todo planejamento, governamental ou privado, na próxima década.

Recordemos que 26 empresários, ou seja, pouco menos que um quinto do total de entrevistados, acharam-se discriminados pela política creditícia, financeira, tarifária e tributária do govêrno. Podemos interpretar êsse resultado como o reflexo, sôbre os ramos menos favorecidos, da proteção conferida aos setores que granjearam a atenção governamental.

Cinco dirigentes acusaram o govêrno de ter concedido favores a emprêsas nas quais possuía interêsses ocultos. Êsse modesto algarismo parece indicar que, se houve corrupção no govêrno findo em 1960, não terá sido principalmente na forma de protecionismo escandaloso concedido a determinadas firmas.

Em matéria de doutrina econômica de cúpula, o empresário brasileiro aceita a tese de orientação governamental das atividades produtoras; é partidário do desenvolvimento, ainda que êste implique na inflação; extremamente flexível, consegue adaptar-se perfeitamente aos decretos governamentais, que aceita com resignação e dos quais procura tirar o maior proveito possível. Sem realmente desposar nenhuma ideologia, êle mostra certa propensão ao nacionalismo econômico. Não critica àasperamente o govêrno, perdoa-lhe de bom grado as falhas, talvez porque, também nas emprêsas privadas, seja difícil governar bem.

#### CONCLUSÕES

Analizamos, neste artigo, as opiniões de 136 administradores de cúpula quanto a certos órgãos e diretrizes do govêrno.

A criação e atuação dos grupos executivos destinados a fomentar certos ramos industriais foram consideradas, pela grande maioria dos entrevistados, salutares para o desen-

volvimento econômico do país. Ademais, a grande maioria declarou não ter sofrido discriminação prejudicial por parte do govêrno.

Em compensação, a assessoria proporcionada pelos órgãos planejadores, técnicos e estatísticos do govêrno foi tida como fraca.

Do govêrno que produz novas indústrias e propicia novo alento às velhas, nossos homens de indústria, sequiosos de um clima de desenvolvimentismo, de progresso econômico e estabilidade política, guardam uma imagem favorável, mostrando-se mais impressionados com suas realizações do que críticos de suas falhas.