

1. *A administração descentralizada estadual;*
2. *A descentralização no estado de São Paulo.*

*Luciano Galvão Coutinho\*\**

\* A elaboração deste trabalho teria sido impossível sem a ajuda da Fundação do Desenvolvimento Administrativo (Fundap), que forneceu apoio material, institucional, dados e informações, através do seu Centro de Documentação e do convênio de pesquisa Fundap/Unicamp, sobre a "Administração descentralizada paulista", apoiado pela Finep. O autor deseja agradecer especialmente à equipe de pesquisa do referido convênio, que elaborou o material estatístico e trechos da primeira parte do trabalho, auxiliando também a enriquecer o texto com inúmeras sugestões. São eles: Alexandre Jorge Loloian, Maria Cristina Mendonça de Barros, Mário Roque Bonini, Márcio Whollers de Almeida, Maurício Chalfin Coutinho e Waldir José de Quadros. Agradecimentos também são devidos ao Prof. Pedro Celidônio Gomes dos Reis, pelos vários comentários sobre a segunda parte, e ao Dr. Walter Bonini, pela colaboração na obtenção das informações. Finalmente, é indispensável afirmar que as opiniões aqui expostas, certamente passíveis de controvérsia, são de inteira e exclusiva responsabilidade do autor, não podendo ser atribuídas às instituições e pessoas que colaboraram.

\*\* Ph.D. em economia, pela Cornell University; professor do Departamento de Economia da Unicamp; coordenador de pós-graduação do IFCH-Unicamp e consultor da Fundap.

## EVOLUÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO DESCENTRALIZADA EM SÃO PAULO: QUESTÕES RELEVANTES PARA AS POLÍTICAS PÚBLICAS\*

### 1. A ADMINISTRAÇÃO DESCENTRALIZADA ESTADUAL

#### 1.1 *Descrição geral*

No momento presente o setor descentralizado estadual compõe-se de 65 entidades,<sup>1</sup> sendo que três delas estão em fase de implantação. Destas, 32 têm o *status* de empresa (duas em fase de implantação), 22 são autarquias e 11 são fundações (uma em implantação). Este conjunto de entidades descentralizadas desempenha um papel de grande relevância na administração estadual, atuando em várias esferas de intervenção e campos funcionais.<sup>2</sup>

A importância do setor descentralizado na administração estadual pode ser avaliada pela sua expressiva participação no gasto público.

A despesa total consolidada das autarquias e fundações representou cerca de 40% da despesa orçamentária estadual em 1976.

A participação das entidades descentralizadas é ainda mais expressiva no que toca às despesas de capital. O peso desta categoria de despesa, para as autarquias e fundações, atingiu a significativa proporção de 70% das despesas de capital do orçamento-programa realizado em 1976. Por outro lado, a participação das autarquias e fundações nas despesas correntes foi relativamente menor, alcançando um índice de 28%.

Um aspecto que merece grande destaque na análise das finanças públicas estaduais é a expressiva participação das empresas estatais estaduais como executoras dos investimentos públicos. As empresas são o agente principal deste tipo de dispêndio, seja pelo gasto direto em capacidade instalada, equipamento e construção ou pela contratação de sua execução, através de concorrências e licitações públicas para o empreitamento de obras.

Este fato pode ser claramente percebido por meio da análise das categorias de dispêndio das autarquias. Observa-se que as aplicações relativas à participação no aumento de capital em empresas públicas representaram, em 1976, 57% das respectivas despesas de capital, enquanto os investimentos próprios em obras públicas, equipamentos e material permanente alcançaram apenas 40%. Isto significa que, em boa medida, as autarquias (principalmente o DAEE e o DER) atuam como entidades repassadoras de fundos de investimento para as empresas públicas em suas respectivas áreas de atuação.

No que se refere aos gastos correntes verifica-se que a despesa operacional e não-operacional das empresas estaduais alcançou, em 1976, a proporção de 71% das despesas correntes realizadas pela administração direta. No entanto, o contraste é flagrante com respeito às inversões realizadas, pois, em 1976, os dispêndios em investimentos efetuados pelas empresas públicas foram 12,3 vezes superiores às inversões próprias em obras públicas, equipamentos, instalações, material permanente e aquisição de imóveis, efetuadas diretamente pela administração centralizada. Agregando-se às inversões próprias da administração centralizada as inversões diretamente efetuadas pela administração

autárquica, ainda assim verifica-se que o volume de investimento das empresas estaduais foi 2,7 vezes superior. Se, por outro lado, os investimentos das empresas, autarquias e fundações fossem consolidados, representariam cerca de 16,8 vezes o volume de gastos respectivos diretamente efetuados pela administração centralizada.

Isto significa que, em 1976, para as categorias de investimento analisadas, estima-se em 94% a participação do setor descentralizado no total das inversões públicas, sendo de aproximadamente 69% a participação respectiva das empresas estaduais, cabendo cerca de 25% às autarquias e fundações.

A expressiva participação das entidades descentralizadas, principalmente empresas públicas, no conjunto da administração pública estadual também pode ser avaliada por outros ângulos:

1. No que se refere ao emprego público, as empresas estaduais absorviam, em 1976, um total estimado de 106 mil pessoas, enquanto a administração direta apresentava, em 1976, um quadro funcional de 353.405 empregados.

2. No que tange à obtenção de recursos financeiros, observa-se que o volume da receita própria (operacional e não-operacional) das empresas estaduais atingiu, em 1976, cerca de 85% da receita tributária arrecadada pela administração direta, totalizando Cr\$ 32.340 milhões.

Considerando que, além destes recursos próprios, as empresas contam com transferências governamentais na forma de aumento da participação acionária ou eventualmente transferências correntes e, além disso, com a possibilidade mais flexível de endividamento a curto e longo prazos, não é difícil compreender que estas entidades participem expressivamente no gasto corrente e de inversão estadual.

3. A administração descentralizada também se destaca pela concentração das dívidas internas e externas. No final de 1976, a administração descentralizada era responsável por 78% do endividamento do setor público estadual. As empresas estaduais são as principais tomadoras, sendo responsáveis por 60% do conjunto da dívida de toda a administração estadual.

4. Finalmente, apesar de o significado econômico e contábil do *estado patrimonial* ser inteiramente diferente para cada esfera da estrutura administrativa, apresentam-se, a seguir, os respectivos dados estimados no final de 1976, para que se tenha uma idéia das magnitudes relativas. O patrimônio líquido das empresas analisadas totalizou um montante de aproximadamente Cr\$ 64 bilhões, enquanto o ativo real líquido da administração autárquica e da administração direta somou, respectivamente, cerca de Cr\$ 35 bilhões e Cr\$ 9 bilhões. Ou seja, o *patrimônio total* do setor descentralizado somava cerca de Cr\$ 99 bilhões em 1976, contra Cr\$ 9 bilhões de valor respectivo para a administração centralizada.

5. No que se refere à rentabilidade das empresas públicas estaduais, os dados passíveis de serem obtidos através da análise contábil revelam um desempenho positivo. O lucro líquido antes da dedução do imposto de renda alcançou um montante de Cr\$ 5.408 milhões, o que indica uma rentabilidade sobre o patrimônio líquido da ordem de 8,4%. Este índice pode ser considerado satisfatório, em se tratando de todo um conjunto de empresas públicas cumprindo as mais diferenciadas funções econômicas. Somando-se o lucro líquido ao valor das depreciações contábeis observadas em 1976, obtém-se o montante de Cr\$ 6.729 milhões, o que produz um índice de rentabilidade bruta sobre o patrimônio líquido estimado em 10,5%. Aquele valor, que corresponde aproximadamente ao montante de disponibilidade bruta gerado pelas empresas, representa 12,6% do orçamento realizado pelo estado naquele ano.

## 1.2 Descrição setorial

O conjunto de entidades da administração descentralizada engloba um variado elenco de campos de atuação, com diferentes graus de abrangência ou participação em suas áreas respectivas. Por exemplo, em certas áreas a atuação do setor descentralizado é simplesmente residual ou supletiva (com relação à esfera federal ou privada), enquanto em outros campos sua presença e atuação é, claramente, exaustiva ou dominante.

Entre as atividades mais relevantes deste setor na provisão de bens públicos, tanto pela longa tradição da participação pública quanto pela importância efetiva desta participação (em termos do suprimento da oferta do bem ou serviço), destacamos as que se seguem.

1. *Na área de energia elétrica:* inversão, geração e fornecimento em grosso de energia elétrica, pesquisa de novas fontes de energia e distribuição em áreas mais atrasadas.

### a) empresas:

- Companhia Energética de São Paulo S.A. (Cesp)
- Companhia Paulista de Força e Luz S.A. (CPFL)

### b) autarquia:

- Departamento de Águas e Energia Elétrica (DAEE)

2. *Na área de transportes:* atividades do sistema rodoviário e ferroviário do estado, participando da aviação civil comercial e secundariamente da navegação fluvial.

### a) empresas:

- Ferrovias Paulistas S.A. (Fepasa)
- Desenvolvimento Rodoviário S.A. (Dersa)
- Viação Aérea São Paulo S.A. (Vasp)
- Pesquisa e Planejamento de Transportes do Estado de São Paulo S.A. (Transesp)

### b) autarquias:

- Departamento Aeroviário do Estado de São Paulo (Daesp)
- Departamento de Estradas de Rodagem (DER)

3. *Na área de saneamento básico e proteção do meio ambiente:* provisão de água, esgotos, controle e prevenção da poluição ambiental.

a) *empresas:*

— Cia. de Saneamento Básico do Estado de São Paulo (Sabesp)

— Cia. de Tecnologia de Saneamento Ambiental (Cetesb)

b) *autarquia:*

— Departamento de Águas e Energia Elétrica (DAEE)

4. *No sistema financeiro público estadual:* atividades do sistema de crédito comercial, financiamento ao consumo, banco de desenvolvimento, realização de operações de financiamento imobiliário, gestão dos títulos da dívida pública, seguros etc.

a) *empresas:*

— Banco do Estado de São Paulo S.A. (Banespa)

— Banespa Crédito, Financiamento e Investimento (Banespa CFI)

— Banespa Corretora de Seguros (Banespa CS)

— Banespa Serviços Administrativos (Banespa STA)

— Banespa Corretora de Câmbio e Títulos (Banespa CCT)

— Banespa Distribuidora de Títulos e Valores Mobiliários (Banespa DTVM)

— Banespa Mineração e Empreendimentos (Banespa ME)

— Banco do Desenvolvimento do Estado de São Paulo (Badesp)

— Caixa Econômica do Estado de São Paulo (Ceesp)

— Distribuidora de Títulos e Valores Mobiliários do Estado de São Paulo (Divesp)

— Companhia de Seguro do Estado de São Paulo (Coesp)

5. *Na área de educação:* atuação principalmente na esfera do ensino superior, por meio das universidades estaduais e em outras atividades de apoio.

a) *autarquias:*

— Universidade de São Paulo (USP)

— Universidade de Campinas (Unicamp)

— Universidade Estadual Paulista Julio de Mesquita Filho (UNESP)

b) *fundações:*

— Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (Fapesp)

— Fundação do Livro Escolar (FLE)

6. *Na área de abastecimento e fomento à agricultura:* apoio e infra-estrutura para estocagem e comercialização de produtos agropecuários para abastecimento urbano (atividades principais), assistência técnica e fomento.

a) *empresas:*

— Cia. de Entrepósitos e Armazéns Gerais do Estado de São Paulo (Ceagesp)

— Cia Agrícola Imobiliária e Colonizadora (CAIC)

— Frutesp S.A. — Agro Industrial (Frutesp)

b) *autarquias:*

— Bolsa Oficial do Café e Mercadoria de Santos (BOCMS)

— Instituto do Café do Estado de São Paulo (Icesp)

Além destas áreas de maior peso e relevância, o setor descentralizado também atua nos campos setoriais enumerados a seguir.

1. *Na saúde pública:* atua por meio de um conjunto de entidades com funções específicas e da operação de grandes hospitais universitários e de assistência ao servidor público.

a) *empresa:*

— Laboratório Brasileiro de Vacinas S.A. (Brasvacin)

b) *autarquias:*

— Hospital das Clínicas da Faculdade de Medicina da USP (HC/USP)

— Hospital das Clínicas da Faculdade de Medicina de Ribeirão Preto da USP (HC/Ribeirão Preto)

— Instituto de Assistência Médica ao Servidor Público Estadual (IAMSPE)

— Superintendência de Controle das Endemias (SU-CEN)

b) *fundações:*

— Fundação do Remédio Popular (Furp)

— Fundação Centro de Pesquisa de Oncologia (FCPO)

2. *Em ciência e tecnologia:* atua em áreas de pesquisa tecnológica básica (ligada às universidades) e através de uma empresa voltada para pesquisa aplicada.

a) *empresa:*

— Instituto de Pesquisas Tecnológicas do Estado de São Paulo S.A. (IPT)

b) *autarquia:*

— Instituto de Energia Atômica (IEA)

c) *fundação:*

— Fundação Paula Souza (FPS)

3. *Na imprensa e nos meios de comunicação:* supre a edição do *Diário Oficial* e outras publicações governamentais, atuando na área de radiodifusão e televisão com objetivos educacionais.

a) *empresa:*

— Imprensa Oficial do Estado S.A. (Imesp)

b) *autarquia:*

— Serviços Especiais de Telecomunicações do Estado de São Paulo S.A. (Setasa)

c) *fundação:*

— Fundação Padre Anchieta — Centro Paulista de Rádio e TV Educativa (FPA)

4. *Em serviços técnicos especiais:* oferece determinados serviços especializados (processamento de dados, aerofotogrametria) ao setor público.

a) *empresas:*

— Cia. de Processamento de Dados do Estado de São Paulo (Prodesp)

— Terrafoto (atividades de aerolevantamento)

b) *autarquia*:

— Instituto de Medicina Social e de Criminologia de São Paulo (Imesc)

5. *No apoio administrativo ao setor público*: atua por meio de entidades que visam realizar treinamento, assistência técnica e pesquisas de subsídio do setor público na esfera municipal e estadual.

a) *autarquia*:

— Fundação Prefeito Faria Lima — Centro de Estudos e Pesquisas da Administração Municipal (Cepam)

b) *fundações*:

— Fundação para o Desenvolvimento Administrativo (Fundap)

— Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados (FSEADE)

6. *Em planejamento urbano e regional*: com atuação de empresa para projetos e planejamento do desenvolvimento urbano, especialmente da região metropolitana.

a) *empresa*:

— Empresa Metropolitana de Planejamento da Grande São Paulo (Emplasa)

b) *autarquia*:

— Superintendência do Desenvolvimento do Litoral Paulista (Sudelpa)

46

7. *Em obras públicas e habitação*: realiza obras públicas de menor porte, construções escolares e de casas populares.

a) *empresas*:

— Cia. Estadual de Casas Populares (Cecap)

— Cia. de Construções Escolares do Estado de São Paulo (Conesp)

b) *autarquia*:

— Departamento de Edifícios e Obras Públicas (DOP)

8. *Em previdência, promoção e assistência social*: atua por meio de organismo provedor de aposentadorias e pensões para o funcionalismo público e de um elenco de fundações e entidades específicas para atividades assistenciais.

a) *autarquias*:

— Instituto de Previdência do Estado de São Paulo (Ipesp)

— Caixa Beneficente da Polícia Militar (CBPM)

— Superintendência do Trabalho Artesanal nas Comunidades (Sutaco)

b) *fundação*:

— Fundação Estadual do Bem-Estar do Menor (FEBEM)

9. *Lazer e turismo*: apóia e administra as estâncias hidrominerais e outras instituições (zoológico).

a) *fundações*:

— Fomento de Urbanização e Melhoria das Estâncias (Fumest)

— Fundação Parque Zoológico (FPZ)

### 1.3 *Análise comparativa setorial da administração centralizada*

Apresenta-se, neste item, uma breve análise comparativa das 15 áreas de atuação da administração descentralizada (compreendendo empresas, autarquias e fundações), com base em dois indicadores agregados: o gasto público corrente e as inversões públicas.

A agregação/consolidação dos dados exigiu várias suposições simplificadoras e ajustes, em virtude das diferenças no tratamento contábil adotado pelas entidades da administração indireta. De fato, as empresas e algumas fundações são orientadas livremente pelas normas da contabilidade privada, enquanto que as autarquias e algumas fundações regem-se por princípios da contabilidade pública.

O indicador do gasto público corrente foi obtido pela agregação dos dados de despesa corrente das autarquias e fundações e despesa total (operacional e não-operacional) das empresas. Cabe destacar que este indicador apresenta um certo grau de imprecisão devido à dificuldade de eliminar inteiramente a *dupla contagem* para o setor de transportes.

O valor agregado das inversões públicas foi obtido através do somatório dos itens componentes da categoria investimentos para as autarquias (excetuando-se o item participação em constituição e aumento de capital) e dos investimentos das empresas.

O valor agregado do gasto público corrente atingiu, em 1976, o montante de Cr\$ 37,8 bilhões. Dentro dele destaca-se a importante participação do setor financeiro estadual com cerca de 38% do total (Cr\$ 14,5 bilhões). O elevado valor das despesas correntes do setor financeiro, e em especial das despesas de pessoal, revela que este setor apresenta o índice mais elevado de salário *per capita* na administração descentralizada. Outras participações relevantes no gasto corrente do estado são as dos setores de energia elétrica e saneamento, com 17,3% (6,5 bilhões), e transportes, com 15,2% (Cr\$ 5,7 bilhões).

O setor de promoção e assistência social, embora não seja economicamente dos mais significativos, tem uma participação importante na composição do gasto público: Cr\$ 5,1 bilhões (13,5%). Isto se deve basicamente às transferências sociais do Instituto de Previdência do Estado de São Paulo (Ipesp), que responde por mais de 80% das transferências sociais do conjunto das autarquias e fundações.

No que se refere às inversões públicas, observa-se a elevada participação dos setores de energia elétrica e saneamento, que representaram conjuntamente cerca de 57,6% do total dos investimentos da esfera descentralizada em 1976. O setor de transportes também é extremamente importante, representando isoladamente 31,4% do total das inversões no mesmo ano. Estes três setores abarcaram, portanto, 89% do volume das inversões. A participação dos demais setores da administração descentralizada no gasto corrente e nos investimentos pode ser observada no quadro 1.

## Quadro 1

### Agregação setorial do gasto corrente e dos investimentos da administração estadual descentralizada, 1976 — (Cr\$ mil concorrentes)

Setores	Itens	Gasto corrente (Cr\$ mil)	%	Inversões públicas (Cr\$ mil)	%
Energia elétrica e saneamento*		6.534.015	17,3	10.946.301	57,6
Sistema financeiro estadual		14.472.020	38,0	294.500	1,5
Transporte		5.672.447	15,2	5.970.729	31,4
Abastecimento e fomento à agricultura		499.863	1,3	293.543	1,6
Saúde Pública		1.175.162	3,0	279.196	1,6
Ciência e tecnologia		337.670	0,8	82.500	0,4
Educação e cultura		2.275.107	6,3	534.914	2,8
Previdência, promoção e assistência técnica		5.098.258	13,5	109.223	0,5
Imprensa e meios de comunicação		161.135	0,5	19.267	0,1
Serviços técnicos especiais		375.399	0,9	50.615	0,34
Planejamento urbano e regional		155.531	0,4	136.954	0,7
Obras públicas e habitação		973.359	2,6	246.200	1,3
Apoio administrativo ao setor público		19.921	0,05	2.468	0,01
Lazer e turismo		46.082	0,15	28.725	0,15
<b>Total</b>		<b>37.795.959</b>	<b>100</b>	<b>18.989.835</b>	<b>100</b>

Fonte: Estimativas da equipe Fundap/Unicamp.

\* Energia elétrica e saneamento aparecem agregados pela dificuldade de separar os gastos do DAEE nestas duas áreas.

O sistema descentralizado foi subdividido em dois conjuntos, em função da sua importância e da disponibilidade de informações. De um lado, analisou-se o conjunto de empresas e, de outro, as autarquias e fundações, conforme pode-se verificar nos quadros.

Para o subconjunto das empresas estaduais, os dados obtidos foram mais ricos e significativos, permitindo uma visão mais detalhada no peso relativo de cada setor para um maior número de indicadores e categorias contábeis, como se pode constatar nos quadros 2 e 3.

Com base nestas informações, constata-se a predominância da atuação pública sob forma de *empresas* nos setores economicamente mais importantes, a saber:

- setor de energia elétrica
- setor de saneamento
- setor de transportes
- sistema financeiro estadual
- setor de abastecimento

Tais setores representam, conjuntamente, 99% do patrimônio líquido, 100% das dívidas, 98% das transferências do governo estadual, 95% das receitas e 94% das despesas.

Isoladamente, destaca-se o setor de energia elétrica, com duas grandes empresas, Cesp e CPFL, participando com cerca de 56% do patrimônio líquido do conjunto das empresas, 50% das dívidas contraídas e 42% dos investimentos efetuados.

O sistema financeiro estadual, composto do grupo Banespa, Cosesp, Badesp, Ceesp e Divesp, destaca-se no tocante às receitas auferidas (52% do total das empresas) e também com relação à despesa, com 53% das despesas efetuadas em 1976.

O setor de transportes (Dersa, Fepasa) também é muito importante no que se refere às inversões públicas realizadas via empresas (28% do total). Nota-se que, em boa medida, as inversões neste setor são financiadas por transferências de capital do Tesouro estadual, absorvendo 62% do volume respectivo em 1976. A seguir, o setor de saneamento básico (Sabesp) também representou uma elevada participação nos investimentos (25%) e nas transferências (16%), no mesmo ano.

Para o subconjunto das autarquias e fundações as informações disponíveis foram consolidadas nos quadros 4 e 5. Neles é interessante observar a distribuição setorial dos investimentos próprios em obras públicas, equipamentos e material permanente, além das despesas de custeio.

O setor que se salienta em termos de inversões é o de transportes, que, através de suas entidades autárquicas, DER e Daesp, é responsável por 43,34% das inversões do conjunto das autarquias. Segue-se o setor de energia elétrica e saneamento (DAEE), com 24,07% das inversões, e o setor de educação e cultura, com 12,80%. O domínio de quase 70% das inversões por parte destes dois setores revela a importância econômica de duas grandes autarquias, DAEE e DER.

Em relação às despesas de custeio, nota-se a preponderância dos setores de educação e cultura, saúde pública e previdência e promoção social, que participam com pouco mais de 70% do total. Isto revela que a atuação da administração pública nestes setores ocorre mais por intermédio de autarquias (ou mesmo diretamente por meio da administração centralizada) do que de empresas. Observa-se para este mesmo item uma participação destacada (18%) do setor de transportes, o que mostra a magnitude relativa da autarquia DER.

Quadro 2

## Consolidação setorial de informações para o conjunto das empresas públicas estaduais (1976)

Discriminação	Em milhares de cruzeiros															
	Sector de Energia Elétrica	Sector de Saneamento Básico	Sector Financeiro Estadual	Sector de Transportes	Sector de Abastecimento e Fomento à Agricultura	Sector de Saúde Pública	Sector de Ciência e Tecnologia	Sector de Educação e Cultura	Sector de Produção e Assistência Social	Sector de Imprensa e Meios de Comunicação	Sector de Serviços Técnicos Especiais	Sector de Planejamento Urbano	Sector de Obras Públicas e Habitação	Sector de Apoio Administrativo ao Sector Público	Sector de Lazer e Turismo	Total
1. Preço (N.º de func. dez./76)	17.819	14.309	30.854	34.660	2.846	20	1.711	—	—	919	2.257	218	—	—	—	106.492
2. Salários	603.987	837.734	2.780.000	1.816.519	140.738	2.266	102.426	—	—	49.776	192.413	26.727	59.497	—	—	6.611.723
3. Investimentos	6.141.680	3.735.621	294.500	4.157.916	293.492	4.200	52.500	—	—	29.700	50.316	7.954	7.200	—	—	14.775.079
3.1. Terrenos e imóveis	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
3.2. Outros	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
4. Receitas	8.398.563	1.367.260	16.921.030	3.701.259	475.659	1.336	183.827	—	—	49.115	452.262	60.031	757.033	—	—	32.340.375
4.1. Operacionais	7.303.881	1.333.103	15.004.030	3.001.918	459.088	—	182.771	—	—	43.479	423.608	59.799	754.776	—	—	28.566.353
4.2. Não-operacionais	1.094.682	34.157	1.917.000	699.341	16.571	1.336	1.056	—	—	5.636	1.654	232	2.257	—	—	3.774.022
5. Despesas	4.721.404	1.362.611	14.472.020	4.466.947	491.507	9.332	203.670	—	—	66.977	371.253	62.531	874.359	—	—	27.102.611
5.1. Operacionais	4.721.404	1.337.639	14.296.020	4.045.112	488.250	9.332	190.478	—	—	66.977	370.522	62.530	874.280	—	—	26.462.544
5.2. Não-operacionais	—	24.972	176.000	421.835	3.257	—	13.192	—	—	—	731	1	79	—	—	640.067
6. Lucros	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
6.1. Lucro líquido antes do IR	3.677.159	4.649	2.566.010	(765.546)	(15.848)	(7.996)	19.843	—	—	(4.562)	54.011	(2.501)	(117.326)	—	—	6.321.672
6.2. Depreciação	846.780	180.143	—	206.026	44.770	59	—	—	—	216	2.814	589	39.536	—	—	5.407.893
6.3. Disponibilidade bruta (6.1.-6.2.)	4.523.939	184.792	—	559.530	28.922	7.937	19.843	—	—	(4.346)	56.825	(1.912)	(77.790)	—	—	6.728.826
7. Transferências	918.600	840.300	40.000	3.203.800	49.890	5.200	26.200	—	—	20.100	13.640	18.500	64.300	—	—	5.201.530
7.1. Do governo do estado	693.600	800.600	40.000	3.040.300	45.100	3.400	26.200	—	—	20.100	13.640	18.500	59.600	—	—	4.800.740
7.2. Outras	225.000	—	—	164.500	4.790	1.800	—	—	—	—	—	—	4.700	—	—	400.790
8. Dividas	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
(Saldo em dez./76)	16.837.652	7.079.170	—	9.201.270	571.364	—	96.421	—	—	—	16.476	—	—	—	—	33.802.355
9. Patrimônio líquido (dez./76)	36.000.232	7.930.275	5.512.000	12.888.445	733.652	11.382	447.144	—	—	147.390	251.279	220.932	204.128	—	—	64.346.849

Fonte: Estimativas Fundap/Unicamp. Os dados acima apresentados foram obtidos basicamente de duas fontes, a saber:

1. Empresas: relatório de diretoria, balanços e demonstrações contábeis, informações diretas

2. Secretaria da Fazenda: Coordenação das Entidades Descentralizadas (CED) — e Auditoria do Estado

Critério de contagem da tabela:

a) os itens Receita, Despesa, Lucros, Patrimônio Líquido e Dívida foram agregados conforme sua respectiva apresentação nos Relatórios ou Balanço;

b) o item Transferência foi obtido do Quadro Fluxo de Caixa Fornecido pelo CED/Cecaed;

c) a composição agregada do item Investimento foi obtida através de três procedimentos; segundo a disponibilidade de dados:

— Fornecimento direto pela empresa;

— Diferença no valor histórico do imobilizado técnico entre os exercícios findos em 31.12.76 e 31.12.75;

— Dado referente ao item investimento no Fluxo de Caixa para o exercício de 1976, fornecido pelo CED.

d) a composição do agregado salários foi obtido através de quatro procedimentos distintos:

— fornecimento direto das empresas;

— obtenção Conta Demonstração de Lucros e Perdas ou equivalente;

— estimativa da equipe Fundap/Unicamp;

— extrapolação do salário médio pago em dezembro de 1976, conforme a demonstração do CED/Cecaed, para o restante dos pagamentos periódicos referentes ao exercício de 1976.

e) a composição do agregado emprego foi efetuado por 3 procedimentos:

— fornecimento direto das empresas;

— fornecimento pelo CED/Cecaed;

— estimativa da equipe Fundap/Unicamp;

f) os setores cujas colunas aparecem em branco não possuem empresas públicas em operação.

Quadro 3

Distribuição percentual das informações setoriais para as empresas públicas estaduais (com base no Quadro 2)

Discriminação	Sector de Energia Elétrica	Sector de Saneamento Básico	Sector Financeiro Estadual	Sector de Transportes	Sector de Abastecimento e Fomento à Agricultura.	Sector de Saúde Pública	Sector de Ciência e Tecnologia	Sector de Educação e Cultura	Sector de Produção e Assistência Social	Sector de Imprensa e Meios de Comunicação	Sector de Serviços Técnicos Especiais	Sector de Planejamento Urbano	Sector de Obras Públicas e Habitação	Sector de Apoio Administrativo ao Setor Público	Sector de Lazer e Turismo	Total
1. Emprego	17	13	29	33	3	—	2	—	—	—	2	—	—	—	—	100%
2. Salários	9	13	42	27	2	—	2	—	—	1	3	—	1	—	—	100%
3. Investimentos	42	25	2	28	2	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	100%
3.1. Terrenos e imóveis	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
3.2. Outros	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
4. Receitas	26	4	52	11	2	—	1	—	—	—	2	—	2	—	—	100%
4.1. Operacionais	26	5	53	11	2	—	1	—	—	—	1	—	3	—	—	100%
4.2. Não-operacionais	29	1	51	19	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	100%
5. Despesas	17	5	53	17	2	—	1	—	—	—	1	—	3	—	—	100%
5.1. Operacionais	18	5	54	15	2	—	1	—	—	—	1	—	3	—	—	100%
5.2. Não-operacionais	—	4	27	66	1	—	2	—	—	—	—	—	—	—	—	100%
6. Lucros	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
6.1. Lucro líquido antes do IR	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
6.2. Depreciação	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
6.3. Disponibilidade bruta (6.1. + 6.2.)	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
7. Transferências	18	16	1	62	1	—	1	—	—	—	—	—	1	—	—	100%
7.1. Do governo do estado	14	18	1	63	1	—	1	—	—	—	—	—	1	—	—	100%
7.2. Outras	56	—	—	41	1	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	100%
8. Dívidas (saldo em dez./76)	50	21	—	27	2	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
9. Patrimônio líquido	56	12	9	20	1	—	1	—	—	—	—	—	—	—	—	100%

Quadro 4

Consolidação setorial de informações sobre as receitas correntes e de capital para o conjunto das autarquias e fundações estaduais (dados de 1976)

Setores	(Cr\$ mil)													Lazer e Turismo	Total		
	Energia Elétrica e Saneamento Básico	Sistema Financeiro Estadual	Transporte	Abastecimento e Fomento à agric.	Saúde Pública	Ciência e Tecnologia	Educação e Cultura	Assistência, Produção e Assistência Social	Imprensa e Meios de Comunicação	Serviços Técnicos Especiais	Planejamento Urbano	Obras Públicas e Habitação	Apoio Administrativo ao S. Público				
1. Receitas correntes																	
1.1. Receitas tributárias					272.861			11	1.018.636			33.000					1.324.504
1.1.1. Impostos									27.852			33.000					-61.430
1.1.2. Taxas					567			11	990.784								1.263.078
1.1.3. Contribuições					272.294												
1.2. Receita patrimonial	1.250.000		17.704	3.384				3.317	310.777			3.357					1.588.539
1.3. Receita industrial	3.000		757		72.810	8.000	52.876		55	4.173			7.291	15.459			159.418
1.4. Transferências correntes	329.000		1.230.468	1.705	763.666	113.000	2.219.534	25.180	4.612.342	102.115	3.939	73.000	7.984	40.526			9.578.279
1.4.1. Governo federal									88								25.268
1.4.2. Governo estadual	329.000		1.230.468		763.666	113.000	2.183.904	10.300	4.474.909	102.115	3.939	73.000	7.984	40.242			9.404.740
1.4.3. Demais entidades				1.705					137.395					284			184.271
1.5. Outras receitas correntes	160.000		27.892	39	40.566	1.000	97.454		72.114	804	134	8.000		44			410.198
1.6. Total do item 1	1.742.000		1.276.821	5.188	1.149.903	122.000	2.373.283		6.013.924	107.092	4.073	114.000	13.632	56.026			15.060.942
2. Receitas de capital																	
2.1. Transferências de capital	2.677.000		2.482.524		271.445	23.000	532.052		47.651		223	195.000	6.950	35.446			6.370.592
2.1.1. Governo federal					966												966
2.1.2. Governo estadual	2.677.000		2.482.525		270.479	23.000	532.052		47.651		223	195.000	6.950	35.446			6.369.626
2.1.3. Demais entidades																	
2.2. Outras receitas de capital	212.000		27.203	9.671	365		30.743		94.933			9.000					383.915
2.2.1. Alienação	124.000		11	2			669		85.159			9.000					209.839
2.2.2. Amortização	88.000								9.774								106.776
2.2.3. Demais receitas de capital			27.192	9.669	365		30.074										67.300
2.3. Operações de crédito	950.000		248		35.149							16.000					1.047.397
2.4. Total do item 2	3.839.000		2.509.976	9.671	306.959	23.000	562.795		142.584		223	220.000	6.950	35.446			7.801.684
3. Total das receitas	5.581.000		3.786.797	14.859	1.456.862	145.000	2.936.008		6.156.508	107.092	4.296	334.000	20.582	91.472			20.862.546

Fonte: Fundap/Unicamp: com base em dados fornecidos pelo SIP — Sistema de Informação para o Planejamento do Governo do estado de São Paulo.  
\* Para agregação desses dados uniu-se os setores de Energia Elétrica e Saneamento Básico devido à importante participação do DAEE em ambos os setores.

Quadro 5

Consolidação setorial de informações sobre as despesas correntes e de capital para o conjunto de autarquias e fundações estaduais (dados de 1976)

Setores	Energia Elétrica e Saneamento Básico	Sistema Financeiro Estadual	Transporte	Abastecimento e Fomento à Agríc.	Saúde Pública	Ciência e Tecnologia	Educação e Cultura	Previdência, Produção e Assistência Social	Imprensa e Meios de Comunicação	Serviços Técnicos Especiais	Planejamento Urbano Regional	Obras Públicas e Habitação	Apoio Administrativo ao Setor Público	Lazer e Turismo	Total
1. Despesas correntes															
1.1. Despesas de custeio	305.000	—	983.431	5.538	983.732	110.000	1.907.723	873.084	82.243	4.053	78.000	84.000	17.058	39.393	5.466.207
1.1.1. Pessoal	158.000	—	665.418	4.274	487.367	85.000	1.542.483	154.087	44.204	1.790	33.000	67.000	7.315	21.939	3.271.883
1.1.2. Material de consumo	22.000	—	95.483	203	259.898	9.000	103.087	70.077	9.818	180	18.000	3.000	394	10.341	601.481
1.1.3. Serviços de terceiros	67.000	—	32.842	170	164.030	10.000	67.865	121.866	9.824	605	12.000	2.000	4.737	4.082	495.476
1.1.4. Outros	58.000	—	189.688	891	69.437	6.000	196.284	527.059	18.397	1.478	15.000	12.000	4.592	3.031	1.101.857
1.2. Transferências correntes	145.000	—	222.069	2.818	185.098	24.000	367.384	4.225.169	11.915	93	15.000	15.000	2.863	6.689	5.223.095
1.2.1. Transferências sociais	42.000	—	157.009	2.453	129.913	18.000	264.646	4.044.442	11.839	93	9.000	14.000	1.400	6.677	4.701.479
1.2.2. Juros da dívida pública	102.000	—	2.976	361	28.696	—	785	33.888	—	—	6.000	—	—	9	174.715
1.2.3. Outras	1.000	—	62.084	4	26.489	6.000	101.953	146.839	76	—	—	1.000	1.463	3	346.911
1.3. Total do item 1	450.000	—	1.205.500	8.356	1.168.830	134.000	2.275.107	5.098.258	94.158	4.146	93.000	99.000	19.921	46.082	10.693.782
2. Despesas de capital															
2.1. Investimentos	5.762.000	—	3.006.663	51	274.996	30.000	534.914	14.223	19.267	299	129.000	239.000	2.468	28.725	8.131.603
2.1.1. Obras públicas	945.000	—	1.792.018	—	252.612	15.000	296.132	88.375	—	—	82.000	239.000	62	18.638	3.728.835
2.1.2. Serviços em regime de programação especial	—	—	—	51	—	—	163.576	—	—	—	—	—	—	—	163.576
2.1.3. Equipamentos, instalações e material permanente	62.000	—	20.795	—	22.384	15.000	75.206	15.850	19.267	299	47.000	—	2.406	19.067	290.345
2.1.4. Participação em constituição e aumento de capital	2.755.000	—	1.193.850	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	5.948.850
2.2. Inversões financeiras	1.589.000	—	800	20.551	5.176	3.000	5.996	309.353	42	—	—	—	34.637	1.623	1.949.627
2.3. Transferência de capital	169.000	—	24.318	—	11.958	—	35.367	18.858	—	—	6.000	—	—	17.602	303.654
2.3.1. P/entidades supervisionadas	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
2.3.2. Governos	56.000	—	11.698	—	—	—	29.876	—	—	—	—	—	—	—	29.876
2.3.3. Amortizações	75.000	—	12.620	11.551	11.958	—	5.491	18.770	—	—	2.000	—	—	17.602	85.300
2.3.4. Outras	38.000	—	—	19.000	—	—	—	88	—	—	4.000	—	—	—	127.390
2.4. Total do item 2	5.520.000	—	3.031.781	20.602	292.130	33.000	576.277	432.434	19.309	299	135.000	239.000	57.105	47.950	10.384.887
3. Total das despesas (1 + 2)	5.970.000	—	4.237.281	28.958	1.457.960	167.000	2.851.384	5.530.692	113.467	4.445	228.000	338.000	57.026	94.032	21.078.669

Fonte: Fundap/Unicamp com base em dados fornecidos pelo SIP — Sistema de Informação para o Planejamento — Secretaria de Economia e Planejamento do estado de São Paulo.  
\* Para agregação desses dados uniu-se os setores de energia elétrica e saneamento básico, devido à importante participação do DAEE em ambos os setores.

**Quadro 6**  
**Distribuição percentual das receitas correntes e de capital entre setores para as autarquias e fundações estaduais (com base no Quadro 5).**

Setores Receitas	Energia e Sa- nidade Bâ- sico	Sistema Financeiro Estadual	Transporte	Abastecimento e Fomento à Agri- cultura	Saúde	Ciência e Tecnologia	Educação	Promoção e Ass. Social	Imprensa e Meios de Comunicação	Serviços Técnicos Especiais	Planejamento Urbano Regional	Lazer e Turismo	Obras Públicas e Habitação	Apoio ao Governo	Total
1. Receitas correntes															100.00
1.1. Receitas tribu- tárias	—	—	—	—	20.60	—	—	76.91	—	—	—	2.49	—	—	100.00
1.2. Receita patrimo- nial	78.69	—	1.12	0.22	—	—	0.20	19.56	—	—	—	—	0.21	—	100.00
1.3. Receita indus- trial	1.88	—	0.47	—	45.67	5.02	33.17	0.03	2.62	—	—	—	1.44	9.70	100.00
1.4. Transf. corren- tes	3.44	—	12.85	0.02	7.08	1.18	23.18	48.15	1.08	—	0.86	0.76	0.08	0.42	100.00
1.5. Outras	39.02	—	6.80	0.02	9.90	0.24	23.80	17.58	0.20	0.03	0.44	1.90	—	0.01	100.00
Total do item 1	13.34	—	9.78	0.04	8.30	0.93	18.17	46.05	0.82	0.03	0.64	0.87	0.10	0.43	100.00
2. Receitas de capital															
2.1. Transf. de capi- tal	42.02	—	38.97	—	4.26	0.36	8.35	0.75	—	—	1.55	3.06	0.12	0.56	100.00
2.2. Outras receitas	55.22	—	7.08	2.52	0.10	—	8.01	24.73	—	—	—	2.34	—	—	100.00
2.3. Operações de crédito	90.70	—	0.02	—	3.36	—	—	—	—	—	4.39	1.53	—	—	100.00
Total do item 2	49.21	—	32.18	0.12	3.93	0.30	7.22	1.83	—	—	1.85	2.82	0.09	0.45	100.00
Total das receitas (1 + 2)	26.75	—	18.15	0.07	6.98	0.70	14.08	29.51	0.51	0.02	1.09	1.60	0.10	0.44	100.00

Quadro 7

Distribuição percentual das despesas correntes e de capital entre setores para as autarquias e fundações estaduais (com base no Quadro 6)

Setores Despesas	Energia e Sa- namento Bási- co	Sistema Financeiro Estadual	Transporte	Abastecimento e Fomento à Agricultura	Saúde Pública	Ciência e Tecnologia	Educação e Cultura	Previdência, Promoção e Ass. Social	Imprensa e Meios de Comu- nicção	Serviços Técnicos Especiais	Planeja- mento Urbano Regional	Lazer e Turismo	Obras Públicas e Habitação	Apoio ao Governo	Total
1. Despesas correntes															
1.1. Despesas de custeio	5.57	—	17.98	0.10	17.98	2.01	34.86	15.95	1.50	0.07	1.42	1.53	0.31	0.72	100.00
1.1.1. Pessoal	2.88	—	12.16	0.07	8.90	1.55	28.19	2.82	0.81	0.03	0.60	1.21	0.13	0.40	
1.1.2. Outros	2.69	—	5.82	0.03	9.08	0.46	6.67	13.13	0.89	0.04	0.82	0.32	0.18	0.32	
Transferências correntes	2.74	—	4.25	0.05	3.60	0.46	7.03	80.90	0.23	—	0.30	0.30	0.05	0.13	100.00
Total do item 1	4.21	—	11.27	0.08	10.90	1.25	21.28	47.67	0.88	0.04	0.87	0.93	0.19	0.43	100.00
2. Despesas de capital															
2.1. Investimentos	46.25	—	36.97	—	3.63	0.35	6.58	1.20	0.24	—	1.50	2.90	0.03	0.35	100.00
2.1.1. Obras públicas + serviços téc- nicos em pro- gramação espe- cial + equipa- mentos, insta- lações e mate- rial perma- nente.	24.07	—	43.34	—	6.57	0.72	12.80	2.49	0.46	0.01	3.08	5.71	0.06	0.69	100.00
2.2. Inversões financeiras	31.50	—	—	—	0.27	0.15	0.31	15.87	—	—	—	—	1.78	0.08	100.00
2.3. Transferência de capital	55.06	—	8.00	6.76	3.94	—	11.65	6.21	—	—	1.98	—	—	5.80	100.00
Total do item 2	53.15	—	29.19	0.20	2.82	0.32	5.55	4.16	0.19	—	1.30	2.30	0.36	0.46	100.00
Total das despesas (1 + 2)	28.32	—	20.10	0.14	6.92	0.79	13.53	26.24	0.54	0.02	1.08	1.60	0.27	0.45	100.00

### 1.4 Análise comparativa: estado de São Paulo versus estado da Bahia

O objetivo deste item é avaliar comparativamente a situação da administração pública entre dois estados da Federação com características bastante distintas. Em São Paulo, o processo de descentralização administrativa avançou muito mais que em qualquer outro estado, enquanto na Bahia este processo ainda é incipiente. Entre estes dois casos situam-se outros estados em condição intermediária, como o Rio de Janeiro e Minas Gerais.

No estado de São Paulo 94% das inversões públicas (1976) foram realizadas pela administração descentralizada, enquanto na Bahia esta percentagem foi de

49%. Além disto, em São Paulo a presença das empresas é dominante (69% das inversões), e na Bahia ainda é forte a presença das autarquias, mais facilmente controláveis pela administração direta, que realiza, ela própria, a maior parte do dispêndio de investimento neste estado. Com relação a este aspecto, é curioso observar que, apesar de o estado de São Paulo ter investido um valor absoluto seis vezes maior que o do estado da Bahia (em 1976), a administração direta neste último efetuou um montante de inversões superior ao da administração direta paulista. Em outras palavras, a administração centralizada na Bahia é mais efetiva e poderosa que a paulista, com relação ao controle dos gastos de investimento. Estes dados estão sintetizados nas figuras 1 a 5.

Figura 1

Inversões públicas estaduais — comparação de valores absolutos — São Paulo e Bahia — 1976

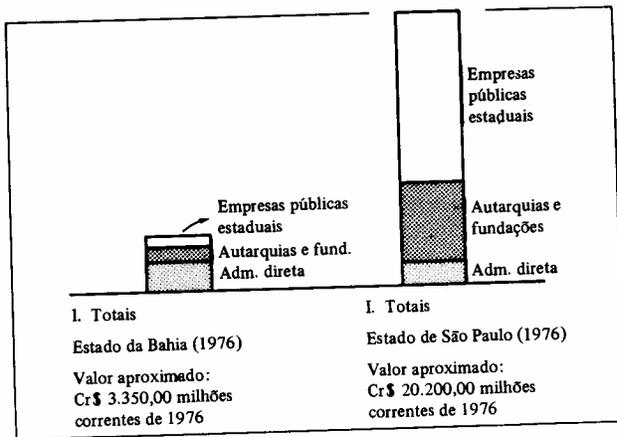
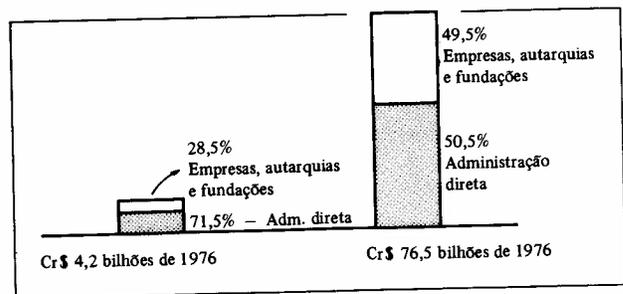


Figura 2

Gasto corrente — comparação de valores absolutos — São Paulo e Bahia — 1976

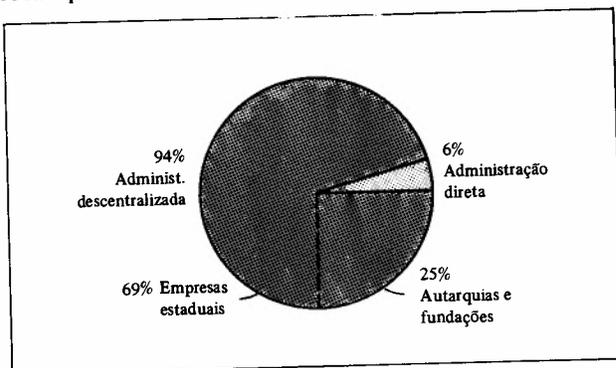


Fonte: Dados para São Paulo: Fundap. Dados para Bahia, Ceplab-Seplantec, em *Análise Conjuntural*, 15 (2), jan./jun. 1978.

54

Figura 3

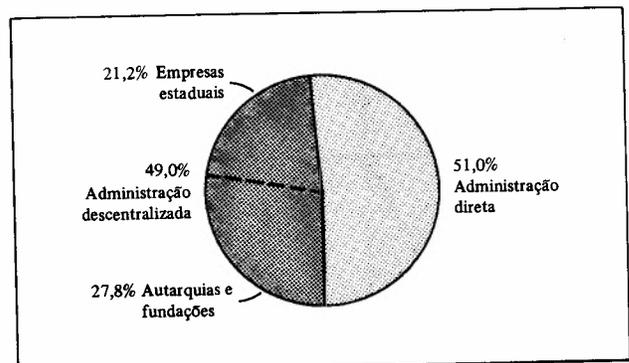
Composição percentual das inversões públicas totais para o Estado de São Paulo — 1976



Fonte: Fundap.

Figura 4

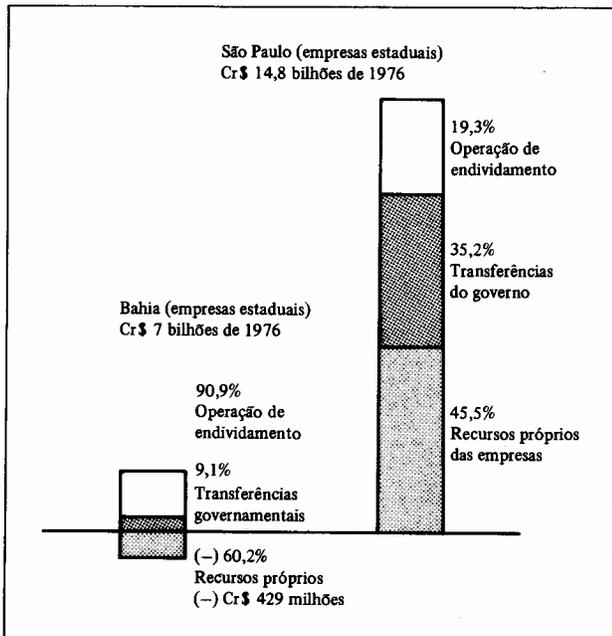
Idem para o Estado da Bahia — 1976



Fonte: Ceplab/Seplantec.

Figura 5

Composição percentual do financiamento das inversões do setor empresarial estadual segundo fontes de recursos (São Paulo e Bahia)



Fonte: São Paulo: Fundap; Bahia: Ceplab-Septantec.

Outro aspecto de enorme importância para qualificar a afirmação acima refere-se à composição das fontes de financiamento das inversões para os dois estados, conforme figura 5. Constata-se que o setor descentralizado de São Paulo (empresas) consegue autofinanciar 45,5% dos seus investimentos e utilizar do endividamento 19,3%, contando com 35,2% de recursos provenientes do Tesouro estadual. Na Bahia, a situação é inteiramente distinta. As empresas estaduais não detêm qualquer autonomia, dependendo de operações de endividamento e de transferências para financiar inversões (os resultados operacionais foram negativos). Isto indica que o setor de empresas estaduais na Bahia é do tipo *não-autônomo*, inteiramente dependente das agências, programas e entidades federais que controlam os recursos e decisões nas suas áreas relevantes de atuação (energia elétrica, saneamento, habitação, abastecimento). Em contraste, o vigor do processo de descentralização e o grande porte das empresas públicas paulistas lhes permite um certo exercício de *soberania estadual* frente às entidades da esfera federal.

Finalmente, na figura 2 observa-se que a administração direta em São Paulo ainda detém o controle de parte substancial do gasto corrente (custeio). Em outras palavras, para a administração direta de São Paulo resta apenas a possibilidade de administrar a rotina, ou seja, o gasto de custeio que é dificilmente remanejeável e inflexível. Entretanto, convém advertir que, apesar da estreita capacidade alocativa deste tipo de gasto (como e onde gastar em pessoal e material), ele

tem grande importância para os setores de dimensão social (saúde, educação, assistência, previdência, serviços da Secretaria da Agricultura), uma vez que o nível de gasto corrente nestas áreas influi decisivamente para a *qualidade* do serviço público oferecido à coletividade.

## 2. A DESCENTRALIZAÇÃO NO ESTADO DE SÃO PAULO

### 2.1 Descentralização e novas linhas de condensação do poder

A tendência à crescente descentralização das atividades e funções da administração pública estadual tem-se apresentado como uma das características marcantes da evolução do setor público nas últimas décadas<sup>3</sup>. Esta tendência geral à descentralização expressou-se, inicialmente, através do aparecimento e desenvolvimento de autarquias, como desdobramentos de organismos da administração direta.

Mais recentemente, em especial após a segunda metade dos anos 60, e com redobrada intensidade após 1970, as *empresas públicas* tornaram-se os veículos dominantes da atuação descentralizada em setores *economicamente relevantes*, absorvendo as atribuições e esferas funcionais das autarquias nestas áreas. As formas autárquicas entram numa fase de esvaziamento e regressão a um papel mais passivo ou supletivo com relação à atuação das empresas; os exemplos do DAEE e DER ilustram claramente esta tendência.

Nos demais setores de provisão de serviços públicos convencionais, onde a presença do setor público estadual é bastante antiga, não se pode falar propriamente de um esvaziamento das autarquias. Nos setores de educação, saúde pública, previdência social etc., ainda há o claro predomínio da autarquia como forma de intervenção dentro da administração descentralizada. Todavia, é indubitável o aparecimento de uma tendência recente à incorporação de subáreas específicas ao sistema descentralizado sob a forma de *fundações* e *empresas*, como bem ilustra o quadro 8.

No bojo deste processo generalizado de descentralização administrativa emergem novos *arranjos institucionais*, caracterizados pela reordenação das linhas de controle e condensação do poder de decisão na esfera da administração pública.<sup>4</sup> Por esta razão a simples constatação do processo de descentralização não é suficiente para explicitar e identificar quais os padrões de desenvolvimento organizacional e, mais importante, quais as suas conseqüências para o processo de formulação e para a qualidade das políticas públicas.

A partir de uma diagnose preliminar da situação atual do setor descentralizado estadual pode-se distinguir quatro grandes tendências recentes de ordenação institucional, como se verifica nos subitens a seguir.



### 2.1.1 Descentralização administrativa com descentralização do poder de decisão (autonomização da administração indireta)

Dentro do processo de descentralização administrativa uma tendência importante tem sido a concentração do poder de decisão, alocação do gasto e investimentos, a nível setorial, nas mãos das grandes empresas estaduais. Vale dizer que o movimento de descentralização com autonomização das entidades para *fora* da administração centralizada realizou-se com um notável fortalecimento e concentração setorial do poder econômico e institucional nas entidades descentralizadas, especialmente nas grandes empresas do estado. Como consequência importante estaria ocorrendo uma perda da capacidade gestora e planejadora da administração centralizada. Este *enfraquecimento* da esfera centralizada refletir-se-ia no estreitamento de sua capacidade de controle do gasto e principalmente da inversão pública, em contraposição ao crescimento das operações das entidades descentralizadas. Este último ponto envolve um aspecto crucial para o padrão de atuação estatal (isto é, caráter e critérios que orientam a tarifação e financiamento para os bens e serviços públicos), que será comentado, adiante, com maiores detalhes.<sup>5</sup>

Outro aspecto importante deste processo de descentralização com autonomia e fortalecimento das entidades descentralizadas — do ponto de vista organizacional — é que pelo menos 11 empresas estaduais de porte considerável passaram para o primeiro escalão da hierarquia política dentro da administração, escapando ao controle ou mesmo suplantando as secretarias de estado nos seus respectivos campos (exemplos: Cesp, CPFL, Fepasa, Dersa, Vasp, Sabesp, Cetesb, Banespa, Ceesp, Badesp, Ceagesp). Prova de que as secretarias passam por certo esvaziamento é que a indicação dos dirigentes destes organismos é realizada diretamente pelo governador, de modo que a eventual substituição do titular de uma secretaria de estado não impõe necessariamente a mudança na direção das empresas e grandes autarquias a ela vinculadas.

Estas transformações recentes nas linhas de organização do poder na administração pública paulista terminaram por concentrar sobre a pessoa do chefe do executivo estadual a responsabilidade e competência efetiva para — tarefa impossível! — coordenar a enorme máquina administrativa do estado. O resultado prático é, portanto, o da descoordenação e afrouxamento dos controles.

### 2.1.2 Descentralização administrativa com alienação do poder de decisão para a esfera federal

Outro aspecto relevante do processo de descentralização é o fato de que, em certos casos, a criação de empresas/entidades descentralizadas se realiza com o objetivo de atender a interesses ou diretrizes de política estabelecidas por grandes empresas/programas federais. Nestes casos, as empresas ou entidades estaduais passam a operar dentro de um esquema verticalizado e

padronizado pela respectiva entidade federal, esvaziando a capacidade estritamente estadual de formulação e definição de políticas. É este, sem dúvida, o caso dos programas de financiamento da Sabesp, vinculados aos esquemas de financiamento do BNH através da Planasa. Esta característica é reflexo de um processo maior de descentralização com concentração de poderes nas grandes entidades, que certamente vem ocorrendo na esfera federal, e que transborda para o nível estadual (e até municipal), através da *subsidiarização* das entidades destas duas últimas categorias. Este processo também implica consequências marcantes para o sistema de tarifação e financiamento, especialmente no caso de determinados programas de financiamento, cujas taxas de correção, juros e amortização são determinadas por considerações estritamente financeiro-atuariais da esfera federal.

Um aspecto distinto da importância da esfera federal é aquela que se processa através de regulações e concessões, por força de dispositivos legais superiores. Os exemplos mais óbvios de interferência por regulação, exercida pela União por meio de determinados organismos, seriam o do DAC, que tem restringido recentemente a expansão da Vasp, e o da Eletrobrás, que tem limitado ou dificultado os planos de expansão da Cesp. Não se pode, porém, classificar estes casos como de *subsidiarização* da entidade estadual com relação ao respectivo organismo federal. Pelo contrário, manifesta-se aqui uma situação de fricção aberta entre estes e as empresas estaduais sequiosas por manter sua autonomia.

Em todos os estados da Federação o processo de alienação de poderes para a esfera federal avançou rapidamente nos últimos anos. Todavia, no caso único do Estado de São Paulo, o forte movimento de autonomização das suas (grandes) empresas e outras entidades descentralizadas tendeu a amenizar o efeito deste processo generalizado de centralização do poder (e recursos) pela União. Em contrapartida, multiplicaram-se áreas afetivas e potenciais do conflito entre entidades congêneres da esfera estadual e federal.

### 2.1.3 Descentralização administrativa não acompanhada por uma significativa descentralização de poderes

Este seria um caso menos frequente do processo geral de descentralização, onde a administração centralizada consegue reter a capacidade de fixar as decisões fundamentais da política setorial. Em geral, este tipo de descentralização sem perda de controle central (da secretaria de estado) seria apenas provável ou factível nos casos em que as entidades descentralizadas dependessem vitalmente da administração centralizada para a cobertura de seus gastos correntes e principalmente para os gastos de capital, isto é, em setores onde houvesse imobilização de enormes massas de capital social básico sem possibilidade de obtenção de receita específica em escala suficiente para permitir a *autonomização* financeira das empresas respectivas. O exemplo

mais óbvio seria o caso do setor ferroviário e rodoviário do estado. Entretanto, é indispensável chamar a atenção para o fato de que mesmo nestes casos tem ocorrido uma certa descentralização de poderes simplesmente por conta do grande porte das entidades, que podem incorrer em grandes déficits correntes e apresentá-los à administração central como *fait accompli*.

Outro aspecto importante é que nestes setores a tendência à *privatização* da atividade crucial de planejamento aparece com mais força. Em outras palavras, esvaziou-se seriamente a função de planejamento que no passado fora desempenhada pela administração central ou pelas autarquias, passando a realizar-se quase exclusivamente através de contratos e projetos com grandes empresas privadas de planejamento *técnico*. Este fenômeno, aliás generalizado, traz consigo conseqüências bastante sérias no que diz respeito à maior vulnerabilidade a que fica exposta a função planejadora, ao sabor da fisiologia dos interesses privados, deteriorando a possibilidade de que a condução das políticas públicas se oriente genuinamente em benefício da coletividade.

#### 2.1.4 Descentralização administrativa com fragmentação de poderes

Uma característica secundária do atual processo de descentralização em certas áreas da administração estadual tem sido o que se poderia denominar de *fragmentação* administrativa. Este processo se realiza através da diferenciação de determinados organismos da esfera centralizada ou da simples criação de novas unidades descentralizadas de menor porte, especialmente sob a forma de empresas e fundações. Em varios casos a criação ou transformação em organismo descentralizado justifica-se em função da própria natureza da atividade institucional (funções técnico-científicas que exigem maior distanciamento dos centros de poder político a nível do executivo, para proteger a credibilidade e isenção necessárias ao desempenho de suas funções).

Em muitos casos, porém, a criação de novas unidades não obedece a qualquer critério justificável. Digase de passagem que o estudo deste processo de proliferação institucional deve ser muito curioso pela singularidade e casuismo que certamente marcaram a escolha dos objetivos e forma jurídica destas unidades *especializadas*, parecendo resultar de gestões de grupos de interesses privados dentro da administração pública, buscando escapar das normas e procedimentos mais rígidos da esfera centralizada. Cumpre destacar aqui que esta proliferação de pequenas empresas e fundações tende a acarretar uma fragmentação de instrumentos e recursos em atividades demasiadamente específicas, descentralizando a capacidade de decisão e dificultando seriamente a coordenação das políticas numa mesma área setorial.

## 2.2 Algumas conclusões e problemas

Cumprе salientar que, não obstante o fato de algumas dessas tendências se manifestarem como o traço marcante de setores determinados, a verdade é que se observam em alguns deles características que se ajustam a mais de uma daquelas tendências apontadas.

Assim, por exemplo, o caso da Sabesp apresenta elementos da tendência focalizada no subitem 2.1.2 (descentralização administrativa com alienação do poder para a esfera federal) e da tendência de que trata o subitem 2.1.1 (descentralização administrativa com descentralização do poder). No caso da Fepasa predomina a tendência vista no subitem 2.1.3 (descentralização administrativa não acompanhada por uma significativa descentralização de poderes da administração centralizada, devido a sua dependência de recursos provenientes da administração direta) com elementos da tendência abordada no subitem 2.1.2 (descentralização administrativa com alienação de poderes para a esfera federal). Na realidade, as relações entre empresas, fundações e mesmo das autarquias com a administração centralizada é um processo complexo. Entretanto, no momento, interessa ressaltar certos traços mais gerais.

Do ponto de vista formal os organismos da esfera descentralizada devem subordinar-se às respectivas diretrizes de política econômica, no âmbito do governo federal e estadual. Nesta condição, as entidades descentralizadas poderiam atuar como instrumentos de implementação de políticas globais/setoriais. Todavia, nem sempre os objetivos governamentais harmonizam-se com os planos de expansão e características operacionais das suas respectivas empresas públicas. Não têm sido poucos os atritos desta natureza no período recente, especialmente no âmbito federal. O Governo da União vem lançando mão de vários controles novos para contornar estas fricções. Nos últimos três anos novos regulamentos foram instituídos: a obrigatoriedade de consulta prévia e aprovação da Presidência da República para criação de novas subsidiárias, a *aprovação* de orçamentos de expansão pela Secretaria-Geral de Planejamento, controle sobre as aplicações financeiras em títulos do Tesouro, aprovação dos reajustes de preço e tarifas pelo ministro da Fazenda etc. Apesar disso, o sentido das decisões não é unilateralmente fixado de cima para baixo. Em muitos casos as políticas setoriais continuam decisivamente influenciadas por considerações que dizem respeito apenas à saúde econômica das grandes empresas públicas. Seria o caso, pegando um exemplo típico da área federal, da Petrobrás, cuja eficiência interna guia nossa política de combustíveis. A nível das empresas estaduais de prestação de serviços básicos, os critérios de tarifação fixada para cobrir ou remunerar o custo dos investimentos (além dos custos de operação) tendem a distorcer o objetivo das políticas públicas. Nestes casos subordinam-se objetivos setoriais de política ao desempenho *empresarial* específico.

Outro problema não menos relevante diz respeito ao fato de que as grandes empresas públicas, estaduais ou federais, além de atuarem em suas áreas funcionais específicas, têm impacto sobre aspectos mais gerais da política econômica, a saber:

- a) sobre a política de estímulo à indústria de construção civil;
- b) sobre os programas de desenvolvimento do setor de bens de capital;
- c) sobre outros aspectos globais como: medidas de controle de preços, circulação de títulos públicos, condições de financiamento no mercado de capitais, política de importação e endividamento externo etc.

São exatamente estes aspectos que extravasam os campos específicos de atuação que oferecem maior dificuldade de controle e disciplinamento com relação aos objetivos gerais de política econômica. Surgem, assim, várias contradições e dificuldades envolvendo interesses privados, interesses particulares das empresas estatais, políticas setoriais e políticas globais, que necessitam de contínuo ajustamento e negociação dentro do estado.

### 2.3 *Grandes questões que se apresentam frente ao crescimento do setor descentralizado*

A questão mais relevante a respeito do papel do setor público descentralizado reside, sem sombra de dúvida, na concepção e implementação de critérios relativos às condições de *financiamento e provisão* dos bens e serviços públicos.

É bastante longa e excessivamente viciada por *tecnicidades* da teoria econômica convencional, a controvérsia a respeito dos critérios para tarifação e oferta de bens e serviços públicos. Nem por isso, entretanto, a questão deixa de ter importância crucial. A visão neoclássica ortodoxa defende rigidamente o ponto de vista que os *preços* dos bens públicos devam ser fixados exatamente pelos *mesmos* critérios utilizados pelo setor privado, isto é, objetivando a maximização de lucros, dentro do princípio do *custo marginal*.

Outros autores, de extração keynesiana, argumentam que a provisão de bens públicos envolve indivisibilidades (na oferta e no consumo) e *externalidades* que invalidam o uso destes critérios privados, propondo como alternativa a utilização de tarifas que incorporem uma avaliação de custos e benefícios sociais.

Ainda dentro desta controvérsia, outros autores chamam a atenção para o fato de que não faz sentido estabelecer *a priori* regras de *eficiência privada* para o setor público. Eles vão mais adiante, criticando as dificuldades para uma avaliação correta dos custos e benefícios sociais, reconhecendo realisticamente que a provisão e tarifação de bens públicos dependem de decisões políticas, isto é, a organização de determinadas formas de provisão dos bens e serviços públicos é influenciada por interesses privados, especialmente dos grupos e setores que embolsam o resultado das transferências e gastos do setor público e, ao mesmo tempo, o

estado tem que dar conta de um mínimo das necessidades da coletividade, sob pena de gerar carências insuportáveis do ponto de vista social. Afigura-se, pois, bastante claro que o caráter do estado e, particularmente, a tessitura do regime político têm importância crucial para a forma como se processa a gestão e negociação dos interesses públicos e privados, implicando o estabelecimento de determinados padrões de estruturação e operação dos serviços e bens públicos.

Outro ponto fundamental que não pode ser esquecido é o da necessidade, ou melhor da obrigatoriedade, de uma análise *abrangente* não só da estrutura do gasto e provisão de bens públicos, mas também da estrutura tributária e da sua incidência sobre as classes e grupos sociais e seus estamentos de renda, para que se possa avaliar efetivamente quais os efeitos redistributivos resultantes da atuação do estado.

Não é de nosso interesse direto estender-nos aqui em digressões sobre pontos controvertidos no âmbito das finanças públicas. O objetivo é apenas demonstrar a legitimidade de que se questione a adoção generalizada do critério de *eficiência privada* no que toca à provisão dos bens públicos, da forma como vem sendo realizada pelas empresas públicas estaduais e federais do País. Este reexame da questão reveste-se de maior urgência e gravidade quando se considera que a atual estrutura tributária (nacional e estadual), largamente baseada em impostos indiretos, tem caráter marcadamente regressivo (em termos de distribuição de renda).

Neste contexto, se, de um lado, a utilização de tarifas calculadas na base de taxas de rentabilidade administradas para gerar excedentes inversíveis ou para atender a remuneração de fundos financeiros pode resolver problema específico de financiamento das entidades descentralizadas, de outro, tende a operar como fator de agravamento da incidência tributária indireta, à medida que o custo dos serviços e bens públicos essenciais se descarrega em maior proporção sobre as classes assalariadas em geral e sobre os estamentos de baixa renda de forma particularmente grave.

Neste sentido, a tarifação dos bens e serviços públicos poderia ser reorientada no sentido de atender a objetivos de *equidade social*, em contraposição aos de *eficiência privada*. Em outras palavras, a adoção cada vez mais premente de uma política de redistribuição de renda implicaria repensar os padrões de financiamento das entidades públicas, dentro de critérios de tarifação que levassem em consideração a necessidade de subsidiar o consumo de determinados serviços e bens públicos essenciais. Isto implicaria encontrar novas formas de financiamento para o setor descentralizado, como, por exemplo, a utilização de *tarifas diferenciadas-progressivas*, mesmo implicando subsídio, em benefício da população da periferia urbana.

Esta possibilidade de melhoria do padrão de equidade tributária, considerando implicitamente que o preço dos bens públicos contém um elemento de *imposto*, não implica, obviamente, que progressos mais efetivos possam vir a ser implementados na esfera da estrutura tributária *strictu sensu*. A diminuição da car-

ga de impostos indiretos, a ser compensada pela criação e ampliação de novos impostos sobre a propriedade, ganhos de capital e impostos diretos seriam exemplos imediatos.

A proposição de alternativas tributárias não é certamente objeto deste trabalho — a preocupação do parágrafo anterior é apenas de sublinhar o fato de que a prevalência dos critérios de *eficiência* sobre os de *equidade* não deve ser tomada como regra sem exame mais profundo.

A identificação dos traços gerais que marcaram a evolução do setor descentralizado levanta, por outro lado, um elenco de questões extremamente relevantes com respeito à natureza e possibilidades de mudança das políticas públicas no futuro. São elas, em resumo:

a) qual o impacto e custos sociais envolvidos na suposta perda de capacidade planejadora e gestora da administração centralizada?

b) quais as repercussões do movimento de *descentralização* administrativa sobre os padrões de financiamento do setor público?

c) quais as deficiências e omissões no que se refere ao espectro de áreas de atuação do setor descentralizado estadual, nos diversos setores? Reversamente, quais os setores/áreas onde a presença do setor implica em ineficiência, desperdícios e subsídio a atividades não-essenciais?

60

No que se refere à questão *a*, um problema sem dúvida relevante diz respeito às conseqüências que podem resultar da continuação das tendências à descentralização autônoma, alienação e fragmentação da atividade de planejamento dentro da administração descentralizada estadual.

Em outras palavras, cumpre indagar se o processo de definição e formulação de políticas setoriais deve continuar transferindo-se para entidades descentralizadas (ou alienando-se para a esfera federal). As entidades descentralizadas deveriam, em tese, ser apenas executoras de diretrizes de política emanadas a partir da administração centralizada (secretarias de estado e, em especial, da Secretaria do Planejamento). Além disso, a elaboração de grandes planos e projetos em setores importantes é, via de regra, requisitada a empresas privadas de planejamento, que fazem as vezes de verdadeiros *cérebros* de decisão e formulação das políticas públicas. Esta prática generalizada tende a tornar a atividade vital do planejamento do setor público facilmente exposta ao tráfego de interesses privados específicos. Frente a este perigo, cabe perguntar se não seria prudente reverter esta tendência à *privatização* da atividade de planejamento das políticas públicas em favor de centros de decisão e planejamento do próprio setor público, sujeitos a um crescente escrutínio e controle do legislativo da população.

Com respeito à questão *b*, coloca-se como problema importante, decorrente do processo de descentralização, o fato de que a expansão do volume do gasto da administração indireta tende a se realizar com menor

capacidade de controle. Em outras palavras, uma proporção altamente relevante do gasto público (especialmente as inversões) realiza-se sem que existam mecanismos efetivos de controle ou, pelo menos, com sensível dificuldade de controle por parte da administração centralizada. A dificuldade de realizar uma orçamentação efetiva — em termos de implementação de prioridades e da penalização de desperdícios — parece tornar-se cada vez mais desafiante. Uma vez que o controle das contas e utilização de recursos é imperfeito e depende de informações e definições fornecidas pelas próprias entidades descentralizadas, a tarefa maior de fixar e fazer executar a realização do orçamento público tende a restringir-se a um mero ritual de compilação de *propostas*, esvaziando o poder executivo estadual, reduzindo-o a funções burocráticas. Um outro fator de rigidez decorre da tendência recente à criação de fundos financeiros federais e estaduais, todos com aplicação vinculada a determinados fins e com obrigatoriedade de obter retornos financeiros, impedindo a flexibilidade orçamentária e dificultando a realização de subsídios e gastos a fundos perdidos para objetivos de interesse social.

No que se refere à questão *c*, os problemas são igualmente relevantes. A justificativa para a descentralização de atividades da administração centralizada é, em geral, baseada na necessidade de *agilizar* a mecânica operacional, circundar problemas de remuneração de pessoal técnico, conceder autonomia a atividades que poderão tornar-se *autofinanciáveis*, aliviando o Tesouro estadual.

Cumprido, porém, indagar se estes objetivos são efetivamente válidos para todos os casos e se este processo é efetivamente logrado através de meios não-artificiais, ou a custo de tarifas exorbitantes. Um exemplo bastante contraditório é o da entidade descentralizada que não só não consegue a desejada autonomia financeira como passa a drenar regularmente o erário público como resultado de custos operacionais e administrativos inflados. Outro exemplo é o da *autonomia artificial* obtida através da venda de serviços da entidade descentralizada ao próprio setor público, revelando uma relação de parasitismo, com lucros operacionais inteiramente fictícios (não são mais que transferências dentro do estado). Finalmente, cabe indagar se dentro deste processo de aparente autonomização o estado não estaria subsidiando várias atividades não essenciais ou de discutível utilidade pública, enquanto a provisão dos bens e serviços públicos básicos — além de insuficiente — é realizada com base em tarifas excessivamente elevadas.

Em outras palavras, o processo de descentralização com a adoção de critérios de *eficiência privada* está escondendo uma significativa dose de desperdício, sacrifício para o contribuinte e *anarquia* administrativa, que resultam, em última análise, de um processo canceroso de privatização do estado, na ausência de um regime democrático capaz de salvaguardar o interesse público. □

<sup>1</sup> Veja relação completa no Cadastro das Entidades Descentralizadas, organizado pela Fundação do Desenvolvimento Administrativo (Fundap).

<sup>2</sup> Veja a este respeito estudo publicado pela Fundap sobre *O perfil da administração pública paulista*.

<sup>3</sup> Os dados e informações sobre esta seção *não* provêm, exclusivamente, do Cadastro das Entidades Descentralizadas elaborado pela Fundap, mas de uma série de entrevistas realizadas com diretores de empresas estaduais, ex-secretários de estado e administradores públicos de grande experiência, dentro do convênio de pesquisa entre a Fundap e a Unicamp sobre a situação da administração descentralizada paulista, que conta com o apoio da Finep.

<sup>4</sup> O conceito de descentralização administrativa utilizado pela teoria organizacional é normalmente aplicado à grande empresa privada. Ele supõe um tipo de descentralização empresarial na forma de subsidiárias, controladas por *holdings* ou organizações centrais que mantêm o poder de decisão sobre a estratégia de expansão, investimento e financiamento (gerência financeira) do conjunto dos organismos empresariais. A autonomia das subsidiárias é limitada às decisões de produção, comercialização, assistência, publicidade, financiamento corrente, apenas no âmbito dos seus respectivos mercados regionais/nacionais. Ainda assim esta autonomia é normalmente *enquadrada* em normas e procedimentos padronizados e pela necessidade de reportar-se à organização central do grupo. No caso da esfera pública o conceito de descentralização administrativa necessita ser repensado, pois, ao contrário da grande empresa privada onde as decisões estratégicas são obrigatoriamente centralizadas pelo topo da hierarquia gerencial, no setor público coloca-se a possibilidade de uma autonomização efetiva do organismo empresarial, escapando ao controle da administração direta. Esta autonomização, se realizada, implicaria esvaziamento da capacidade governamental de estabelecer planos e políticas setoriais em áreas relevantes de atuação, onde a presença das empresas estatais fosse significativa.

<sup>5</sup> Cabe observar que, embora a tendência à descentralização seja dominante, manifestam-se concomitantemente algumas tentativas de coordenação do planejamento e controle econômico-financeiro das entidades descentralizadas pela administração centralizada.

Estas iniciativas vinham-se fortalecendo no passado recente, principalmente através da Secretaria da Fazenda, mas, embora permaneçam formalmente em vigor, há indicações de que foram significativamente atenuadas.

Algumas das medidas adotadas no âmbito do Conselho de Defesa dos Capitais do Estado (Codec) ilustram parcialmente estas tentativas:

1. Em 1972, determinou-se que as empresas em cujo capital social o estado tenha participação majoritária, somente poderão publicar a convocação das assembléias após prévio pronunciamento do Codec; sendo que cada item da ordem do dia deverá ser justificado previamente (Instrução Codec n.º 01/72).

2. Em 1976, restringiu-se a área de atuação das entidades descentralizadas, no tocante a operações de *open market* (Atos Normativos Codec n.ºs 01/76 e 02/76); restringiu-se a remuneração dos diretores das empresas públicas exclusivamente a horários fixados em Assembléia-Geral; e proibiu-se qualquer tipo de *benefícios indiretos* (Instruções Normativas Codec n.ºs 02/76 e 03/76). Estas instruções do Codec e o rigoroso controle exercido em seu nome pela Inspeção Contábil Financeira (Icef) tenderam a provocar sérias tensões entre as empresas e a Secretaria da Fazenda, contribuindo para o afastamento de seu titular (Dr. Nelson Gomes Teixeira) durante a administração do Governador Paulo Egídio Martins. O novo secretário (Dr. Murilo Macedo) tratou de desativar imediatamente o Icef e atenuar os controles existentes, criando em seu lugar a Coordenação das Entidades Descentralizadas (CED), com as seguintes atribuições gerais:

a) prestar serviços de apoio técnico ao Codec e às entidades descentralizadas do estado;

b) promover a viabilização econômico-financeira de planos, projetos e programas de investimento do governo, através das entidades descentralizadas do estado;

c) acompanhar a gestão e exercer o controle de resultados das entidades descentralizadas do estado, no tocante a seus atos operacionais, à rentabilidade econômica de seus bens e serviços e à sua situação econômico-financeira;

d) promover a adequada utilização dos bens imóveis das entidades descentralizadas do estado.

As atribuições da CED, acima descritas, são bastante amplas e, em tese, deveriam permitir o exercício de um certo grau de controle/acompanhamento da administração descentralizada. Todavia, isto não pode ser efetivado na medida em que as grandes empresas estaduais tornaram-se organismos de primeiro escalão na hierarquia política da administração estadual, não admitindo, portanto, submeter-se a controles por parte de uma simples Coordenadoria, mesmo que esta seja da poderosa Secretaria da Fazenda. Assim, dado o grau de desenvolvimento, tamanho e importância das grandes entidades do setor descentralizado, é praticamente impossível implementar controles do tipo acima descrito.