

COORDENADOR
Paulo Neuhaus

Economia Brasileira: Uma Visão Histórica

EDITORA CAMPUS LTDA.

Rio de Janeiro 1980

O EXTENSO SETOR PÚBLICO BRASILEIRO*

Werner Baer

O desenvolvimento das instituições econômicas brasileiras nos últimos 50 anos produziu um sistema econômico que ainda não foi completamente compreendido. Uma característica importante que diferencia este sistema da economia industrial de mercado do Ocidente sobre a qual tanto da teoria econômica contemporânea está baseada é a ampliação do papel do Estado na economia.

A atual predominância do Estado sobre a economia brasileira não resultou de um esquema cuidadosamente concebido. Ao contrário, esta predominância é o resultado de várias circunstâncias que, na maioria dos casos, forçaram o Governo a intervir cada vez mais no sistema econômico do país. Estas circunstâncias incluem reações à crise econômica internacional; o desejo de controlar as atividades do capital estrangeiro, especialmente no setor de serviços públicos e na exploração de recursos naturais, e a ambição de industrializar rapidamente uma economia atrasada.

1 Etapas do Crescimento do Envolvimento do Estado na Economia

* Este trabalho baseia-se fundamentalmente nos seguintes artigos: "The changing role of the State in the Brazilian Economy", Baer, Werner, Kerstenetzky, Isaac, e Villela, Annibal V., in *World Development* (Nov. 1973); "On State Capitalism in Brazil: some new issues and questions", Baer, Werner, Newfarmer, Richard, e Trebat, Thomas, in *Inter-American Economic Affairs*, v. 30, n.º 3 (inverno 1976).

1.1 O Período Pré-1930

A intervenção do Estado na economia tem raízes históricas profundas no Brasil, assim como na maioria das sociedades latino-americanas. Desde os tempos coloniais até os nossos dias, o Governo nunca foi afastado da esfera econômica como ocorreu na Europa pós-mercantilista (especialmente na Inglaterra) e nos Estados Unidos. Nos tempos coloniais, a Coroa funcionava como a instância suprema da economia e todas as atividades comerciais e produtivas dependiam de licenças especiais, concessões de monopólio e privilégios comerciais. Durante o primeiro século após a independência persistiu esta tradição. Ao descrever as atividades do Estado no século XIX, Faoro mostrou que "...a intervenção do Estado não se restringiu às finanças e ao crédito. Pelo contrário, estendeu-se a todas as atividades comerciais, industriais e de serviços públicos. O Estado autorizava o funcionamento de sociedades limitadas, assinava contratos com bancos, concedia privilégios, fazia concessões especiais para o funcionamento de estradas e portos, assegurava o suprimento de materiais e garantia os pagamentos de juros. O conjunto destes favores e privilégios envolvia a maior parte das atividades econômicas... (que)... só conseguiram existir através da vida transmitida pelo cordão umbilical do Estado...".¹

O Estado brasileiro no século XIX (tanto no Império quanto no período inicial da República) era relativamente não-intervencionista. A preocupação do Estado estava voltada para tarifas com fins de receita e, excepcionalmente, com objetivos protecionistas. No setor industrial incipiente e nos investimentos de infra-estrutura, o Governo funcionava basicamente como fonte de favores — i.e., empréstimos especiais para algumas empresas industriais² e taxas de retorno garantidas para companhias estrangeiras que investissem em infra-estrutura³. A única outra participação direta do Governo brasileiro na atividade econômica registrou-se no setor financeiro. O Banco do Brasil passou por diferentes fases ao longo do século XIX, operando por vezes tanto como banco comercial quanto como banco emissor, com vários graus de participação governamental. No século XX, o Banco do Brasil desempenhou as funções de banco comercial cujo maior proprietário era o Estado brasileiro, além daquelas exercidas por um banco central, até a criação do Banco Central do Brasil, em 1964. Finalmente, registra-

1 Faoro, Raymundo, *Os donos do poder*, 2ª edição, São Paulo, Editora Globo, 1975, pp. 206-9, 222, 230 e 434.

2 Mauá, *autobiografia*, Rio de Janeiro, Edições de Ouro, Technoprint Gráfica, 1942, p. 107; Luz, Nícia Villela, *A luta pela industrialização no Brasil*, São Paulo, 1960, pp. 170-1 e 190.

3 Isto ocorreu principalmente na construção de estradas de ferro. Só com taxas de retorno garantidas pelo Governo as companhias estrangeiras iniciaram seus investimentos. Ver Villela, Arnibal V., e Suzigan, Wilson, *Política do governo e crescimento da economia brasileira*, Rio de Janeiro, IPEA/INPES, Série Monográfica, 1973, pp. 392-5.

se o envolvimento governamental nas Caixas Econômicas, que data de 1861⁴.

Em torno do início do século XX, o peso de garantir uma taxa de retorno mínima aos proprietários estrangeiros das estradas de ferro tornou-se cada vez mais oneroso para o Governo⁵. Sentiu-se que fazendo empréstimos financeiros no exterior com o objetivo de comprar algumas estradas de ferro obter-se-ia um alívio para a economia. Desta forma, em 1901, o Governo brasileiro contraiu um grande empréstimo para nacionalizar algumas de suas estradas de ferro. Este processo prolongou-se durante anos. Já em 1929, quase a metade da rede ferroviária estava em mãos governamentais e nos anos 50 atingia os 94 por cento⁶.

Assim, o crescimento da propriedade do Governo no setor das ferrovias não foi o resultado do confisco arbitrário da propriedade privada, mas sim a consequência da falta de rentabilidade e da ausência de vontade do Governo em continuar a garantir uma taxa de retorno. Um fator adicional para o crescente controle do Estado sobre as ferrovias e, como veremos a seguir, sobre outros serviços de utilidade pública, foi o controle governamental das tarifas. Ao posicionar-se desta forma em relação aos serviços de utilidade pública, o Governo teve que fixar uma taxa de retorno que atendesse aos interesses do investidor particular assim como às possibilidades dos usuários. Com o passar dos anos, esta última consideração foi assumindo a maior importância. Assim, com preços controlados que determinavam taxas de retorno muito baixas para que as companhias particulares dessem a expansão e a manutenção adequada da rede ferroviária, e com a relutância do Governo em garantir uma taxa de retorno lucrativa, tornou-se inevitável a nacionalização gradual do setor.

Na primeira década do século XX, os governos estaduais (principalmente o de São Paulo) tornaram-se ativamente engajados na sustentação dos preços e da produção do café.

A década de 20 testemunhou o crescimento dos bancos dos governos estaduais. Até então, só operavam dois bancos estaduais: o Banco de Crédito Real de Minas Gerais (fundado em 1889) e o Banco da Paraíba (fundado em 1912). O Banco do Estado do Piauí (1926), o Banco do Estado de São Paulo (1927), o Banco do Estado do Paraná (1928) e o Banco do Estado

4 Ribeiro, Benedito e Guimarães, Mário Mazzei, *História dos bancos e do desenvolvimento financeiro do Brasil*, Rio de Janeiro e São Paulo, Pro-Service Ltda. Editora, 1967, pp. 41-127 e 314-5.

5 Uma estimativa de 1887 mostra que de £ 18 milhões de capital investido em estradas de ferro, uma taxa de retorno garantida de 7 por cento ao ano atingiu £ 1,3 milhão, o que representou 6 por cento do total das exportações. Ver Villela e Suzigan, *op. cit.*, p. 396.

6 *Administração de Ferrovias (%)*

	Pública	Privada
1929	49	51
1932	68	32
1945	72	28
1953	94	6

Fonte: Villela e Suzigan, *op. cit.*, p. 398.

do Rio Grande do Sul (1928) foram fundados com o objetivo inicial de ajudar ao setor agrícola de seus Estados. Outros bancos estaduais foram fundados nos anos 30 com os mesmos propósitos, sendo que muitos deles tornaram-se importantes bancos comerciais com filiais em todo o país.

1.2 Os Anos 30

A depressão mundial não somente levou o Brasil a iniciar sua fase de industrialização por substituição de importações, mas resultou também na ampliação e mudança do papel do Estado na economia do país. As mudanças institucionais que conduziram à maior participação do Estado na economia partiram do desejo governamental de protegê-la do impacto da depressão mundial, além de garantir e acelerar o processo de industrialização.

Com o objetivo de intervir sobre o impacto imediato da depressão mundial, o Governo federal assumiu o programa do café, que estava em mãos das administrações estaduais. Na prática, esta foi a primeira intervenção direta do Governo federal no controle dos preços e da produção de um setor produtivo⁷. A próxima intervenção direta na economia ocorreu através do controle do câmbio, introduzido em setembro de 1931, com vistas a racionalizar as divisas escassas.

Ao longo da década de 30, o regime de Vargas expandiu a intervenção do Estado com o objetivo de proteger e encorajar o crescimento de diferentes setores através da criação das "autarquias"⁸. Estas instituições foram criadas para negociar com certos setores como o de açúcar, mate, sal, madeira de pinho, pesca, a marinha mercante etc. Em colaboração com os produtores, estas "autarquias" regulavam a produção, os preços, financiavam a construção de armazéns etc. Com o passar dos anos, de instrumentos de controle do Governo passaram também a funcionar como instrumentos de pressão para benefícios governamentais em setores específicos.

Uma das primeiras medidas para controle dos preços (e não de defesa dos preços) no Brasil ocorreu em 1934 com a criação do Código das Águas, que autorizou o Governo a fixar taxas de consumo de eletricidade. Estas foram fixadas para permitir um retorno máximo de 10 por cento sobre o capital investido. O fato de o capital ter sido avaliado pelo custo histórico, como veremos a seguir, acarretaria a ampliação gradual da propriedade estatal neste setor assim como em outros setores de serviços de utilidade pública. A causa imediata para este controle foi o fato de que as taxas eram baseadas

7 Villela e Suzigan, *op. cit.*, pp. 191-200.

8 Para uma discussão mais detalhada destas entidades, especialmente do ponto de vista legal e administrativo, ver Venâncio Filho, Alberto. *A intervenção do Estado no domínio econômico*. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1968, pp. 358-66. Outra fonte valiosa sobre o funcionamento das "autarquias" é: Centro de Estudos Fiscais, *O setor público federal descentralizado*. Fundação Getúlio Vargas, IBRE, 1967.

das parte em valores-ouro, parte em papel-moeda local, a fim de que as companhias estrangeiras pudessem proteger-se contra a desvalorização da taxa de câmbio. Isto significou, contudo, que as taxas de eletricidade subiriam todo mês e, quando houvesse uma grande desvalorização, as taxas aumentariam a ponto de reduzir o consumo de eletricidade que, por sua vez, afetaria negativamente a produção. Por isso, formas de controle foram instituídas para proteger o setor e os consumidores. Durante os anos que se seguiram, a consideração do aspecto do bem-estar no estabelecimento das taxas tornar-se-ia cada vez mais importantes.

As primeiras iniciativas governamentais nos anos 30 visando à industrialização do país levar-nos-iam a acreditar que as autoridades vislumbravam o crescimento da indústria ocorrendo no setor privado, que contaria com a necessária proteção e financiamento do Governo. O uso do controle do câmbio, das "autarquias", e a criação, em 1937, da Carteira de Crédito Agrícola e Industrial do Banco do Brasil, que fornecia créditos a longo prazo a estabelecimentos industriais, são exemplos significativos da tendência exposta. Devem-se ainda considerar as várias tentativas frustradas do Governo brasileiro de concentrar capital privado local e estrangeiro para fundar uma ampla usina siderúrgica integrada. A criação pelo Estado da Companhia Siderúrgica Nacional, em Volta Redonda, não passou de um último recurso⁹.

Uma evidência significativa da mudança da filosofia governamental relativa à influência do Estado sobre a economia foi a criação do Conselho Federal de Comércio Exterior, em 1934. Este órgão, composto de representantes do Ministério das Relações Exteriores e de todos os Ministérios da área econômica representantes da Presidência da República, do Banco do Brasil, além de vários especialistas, empenhados em estimular o comércio exterior, assim como em fornecer incentivos para o desenvolvimento de determinadas indústrias (especialmente de celulose, nos anos 30). Alguns autores consideram a criação deste Conselho como a primeira tentativa de planejamento da economia no Brasil¹¹.

A década de 30 testemunhou também o completo controle do Estado sobre o Lloyd Brasileiro, a principal companhia de navegação do país, fundado em 1890 quando o Governo ordenou a fusão das quatro linhas de navegação que recebiam subsídios. Desde então, a companhia oscilava em estar ou não nas mãos do Governo até que, em 1937, tornou-se uma "autarquia" federal¹². O Governo ampliou seu controle sobre a navegação, em

9 Villela e Suzigan, *op. cit.*, p. 381.

10 Baer, Werner, *The development of the Brazilian steel industry*. Nashville, Tennessee, Vanderbilt University Press, 1969, pp. 68-76; Wirth, John D., *The politics of Brazilian development, 1930-1964*. Stanford, California, Stanford University Press, 1970, pp. 71-129.

11 Conselho Federal de Comércio Exterior, *Dez anos de atividades*, Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1944.

12 Villela, Annibal V., Silva, Sérgio Ramos da, Suzigan, Wilson e Santos, Maria José, *Aspectos do crescimento da economia brasileira, 1889-1969*. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1971, mimeo., v. 1, pp. 382-3.

1940, ao nacionalizar e fundir duas companhias particulares que serviam à região amazônica (a Companhia Port of Pará e a Amazon River Steam Navigation Company Ltd.) no Serviço de Navegação da Amazônia e Administração do Porto do Pará (SNAAPP). A Companhia Nacional de Navegação Costeira surgiu em 1942 como resultado do controle governamental sobre as propriedades da empresa particular de navegação — Cia. Lage e irmãos (algumas destas propriedades retornaram a seus primeiros donos após a Segunda Guerra). Finalmente, a criação da empresa governamental Serviço de Navegação da Bacia do Prata, cujo objetivo era promover a navegação nos rios Paraguai e Paraná, resultou também da nacionalização de várias companhias particulares que serviam àquela região¹³. Foram duas as motivações que levaram o Governo brasileiro a tomar estas medidas: questões de segurança durante tempos de guerra e a promoção do setor de navegação que não se desenvolvia a contento em mãos particulares.

1.3 Os Anos 40: A Segunda Guerra Mundial e o Período Imediato ao Após-Guerra

Durante os anos de guerra, foram criadas várias empresas governamentais, a maioria por questões de segurança nacional, sendo que algumas delas viriam a se tornar companhias poderosas nos anos 50 e 60.

Além da expansão do Estado no setor de navegação, as condições de guerra levaram o Governo a criar, em 1943, a Fábrica Nacional de Motores (FNM), cujos objetivos iniciais eram garantir os serviços de manutenção de motores assim como sua produção, dada a escassez dos tempos de guerra. Eventualmente, a empresa produzia grande variedade de produtos como tratores, caminhões, carros e refrigeradores, sendo sempre deficitária e com muitos problemas administrativos, que levaram o Governo, em 1968, a vendê-la a uma firma particular estrangeira.

A Companhia Nacional de Alcais foi criada pelo Governo em 1943 diante da preocupação de que a escassez de barrilha viesse a paralisar as indústrias dependentes deste insumo. A criação desta companhia foi a única solução encontrada pelo Governo, já que não havia nenhuma empresa estrangeira ou nacional capaz de arcar com a responsabilidade deste setor.

A fundação da Companhia Vale do Rio Doce, em 1942, foi consequência, em grande parte, de tendências nacionalistas. Durante muitos anos, interesses estrangeiros, frequentemente aliados a empresários nacionais, estiveram ansiosos para desenvolver a exportação das ricas reservas de ferro de Minas Gerais. Foram feitas concessões para mineração e exportação, suscitando em várias ocasiões devido à oposição nacionalista ao envolvimento das companhias estrangeiras. Finalmente, em 1942, as forças nacionalistas alcançaram uma importante vitória com o cancelamento das concessões de

mineração das ricas reservas de Itabira a um grupo estrangeiro. Esta vitória foi seguida da criação da Companhia Vale do Rio Doce, empresa estatal, que viria a tornar-se a maior companhia de exportação de minérios do Brasil¹⁴.

O período imediato do pós-guerra foi praticamente isento de novas tentativas de envolvimento do Estado nas atividades econômicas. A propriedade governamental da rede ferroviária expandiu-se com a compra de várias companhias britânicas. Da mesma forma, diante da crise do comércio exterior, que conduziu a novas formas de controle cambial, e dos crescentes estrangulamentos da infra-estrutura que se faziam sentir, o Governo deteve-se cada vez mais nas atividades de planejamento, que deveriam garantir um crescimento mais equilibrado assim como obter ajuda estrangeira. Durante a década de 40, vários planos foram traçados e vieram, posteriormente, na década seguinte, a conduzir à expansão das atividades econômicas do Estado¹⁵.

1.4 A Década de 50

Durante a arrancada de desenvolvimento dos anos 50, o papel do Estado na economia continuou a expandir-se. O planejamento global e o aparecimento ocasional de grupos de trabalho específicos para incentivar o desenvolvimento de certos setores (os famosos Grupos Executivos) tornaram-se aceitos como uma forma de comportamento governamental. De fato, diante das ambições governamentais para uma rápida industrialização, ficou claro para os formuladores de políticas que o sucesso de seus planejamentos dependia de iniciativas do Governo em diferentes campos. Com vistas a atingir os objetivos de industrialização, a ação do Estado teve que ir além dos mecanismos protecionistas para atrair capital estrangeiro e para estimular investimentos particulares nacionais.

Um acontecimento importante no início da década de 50 foi a fundação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), em 1952. Há muito tempo se reconhece que a existência de instituições financeiras capazes de fornecer créditos a longo prazo é quase uma condição *sine qua non* para o sucesso de uma industrialização em um país de economia atrasada. Firmas privadas não são suficientemente grandes e fortes para gerar internamente os fundos necessários à dimensão dos investimentos, assim como os mercados financeiros não são devidamente desenvolvidos para fornecer

¹⁴ Baer, *The development of the Brazilian steel industry*, pp. 67-8; Wirth, *op. cit.*, caps. 4 e 5.

¹⁵ Para uma revisão das diferentes fases do planejamento no Brasil, ver Costa, Jorge Gustavo da, *Planejamento governamental: a experiência brasileira*, Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1971; Later, Betty Mindlin (ed.), *Planejamento no Brasil*, São Paulo, Editora Perspectiva, Coleção Debates, 1970; Otávio Ianni, *Estado e planejamento econômico no Brasil, 1930-70*, Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1971; Mello e Souza, Nelson, "O planejamento econômico no Brasil: consideração crítica", *Revista de Administração Pública*, 2º semestre de 1968, pp. 59-112.

¹³ Villela *et al.*, *op. cit.*, p. 585.

os recursos financeiros necessários. Por isso, muitas vezes se fez necessário o aparecimento de bancos de investimento que pudessem financiar e, esporadicamente, participar de novas empresas industriais ou na expansão das mesmas. A conhecida generalização sobre a necessidade de bancos de investimento, baseada na experiência de países europeus de industrialização tardia no século XIX, é bastante aplicável ao Brasil dos anos 50 e 60¹⁶.

"...o caráter mais gradual do processo de industrialização (na Inglaterra) e a notável acumulação de capital, inicialmente dos lucros provenientes do comércio e da agricultura modernizada e, posteriormente, da própria indústria, afastaram a pressão para desenvolver quaisquer mecanismos institucionais especiais para prover a indústria com capital de longo prazo. Ao contrário, num país relativamente atrasado, o capital é escasso e difuso. A desconflança nas atividades industriais é considerável e, finalmente, há uma maior pressão em direção a empreendimentos de grande escala, devida à extensão do movimento de industrialização, ao grande tamanho médio das fábricas e à concentração da produção industrial. Deve-se acrescentar ainda a escassez de talento empresarial num país atrasado.

Foi a pressão destas circunstâncias que, basicamente, fez com que o desenvolvimento bancário em grande parte do Continente divergisse do que ocorreu na Inglaterra. As práticas continentais no setor de investimento industrial devem ser concebidas como instrumentos específicos de industrialização numa economia atrasada..."

A necessidade de um banco governamental para o desenvolvimento tornou-se clara quando a Comissão Mista Brasil-Estados Unidos recomendou um plano bastante elaborado para a modernização da infra-estrutura do país (Programa de Reaparelhamento Econômico), para o qual nenhuma empresa por si só possuía recursos. O BNDE foi, então, fundado no sentido de prover o financiamento do programa de crescimento e modernização da infra-estrutura do país recomendado. Suas funções, entretanto, deveriam incluir a promoção e o financiamento de indústrias pesadas e de certos setores da agricultura¹⁷.

Ao longo dos anos 50 e 60, o BNDE cumpriu suas tarefas de maneira flexível. Em sua primeira década, a maior parte de seus recursos (70 por cento) financiou o crescimento da infra-estrutura brasileira, enquanto numa fase posterior foi dada maior ênfase às indústrias pesadas, especialmente a do aço. No final da década de 60 e no início dos anos 70, o banco também envolveu-se na administração de fundos especiais para financiar a venda de bens de capital, a expansão de pequenas e médias empresas etc.¹⁸.

16 Gerschenkron, Alexander, *Economic backwardness in historical perspective*, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1962, p. 14.

17 Suzigan, Wilson, Pereira, José Eduardo de Carvalho, e Almeida, Ruy Afonso Guimarães de, *Financiamento de projetos industriais no Brasil*, Rio de Janeiro, IPEA, Coleção Relatórios de Pesquisa, nº 9, 1972, p. 106.

18 *Ibid.*, pp. 106-8.

O papel do BNDE em aumentar a participação do Governo na indústria do aço é particularmente instrutivo. A expansão da capacidade produtiva deste setor da indústria era considerada como parte integral do programa de industrialização dos anos 50. Com exceção da expansão de Volta Redonda, esperava-se que uma grande parte da crescente capacidade produtiva fosse construída pelo setor privado e pelos governos locais (estaduais). Este foi o caso da USIMINAS e da COSIPA, firmas criadas no início da década de 50 com o objetivo de construir amplas e integradas usinas de aço. Como se tornou óbvio em cada caso que os recursos privados locais assim como os governamentais eram insuficientes para financiar estes projetos, o Governo federal comprometeu-se a co-patrociná-los através do BNDE. Em troca da injeção de recursos financeiros, o banco recebeu participação acionária em cada firma. Ao longo dos anos o BNDE tornou-se o acionista dominante. Assim, o Governo tornou-se um proprietário relutante de empresas: i.e., devido à inabilidade do setor privado e dos governos locais em impor-se frente a projetos considerados como pedras angulares do programa de industrialização do Brasil, sua participação direta tornou-se inevitável¹⁹.

A arrancada governamental através do BNDE foi gradual. O Banco de Desenvolvimento pareceu representar o instrumento de uma política muito flexível, que sempre deixou uma porta aberta para a redução gradual da participação do Governo através da venda de ações do BNDE nas empresas. Isto, é claro, é verdade para todas as empresas governamentais que operam como "companhias mistas", como o Banco do Brasil, a Cia. Vale do Rio Doce etc. A diferença, contudo, reside na possibilidade de um banco de desenvolvimento ajudar no crescimento de certos setores através de participação direta e depois vender sua participação no capital quando os setores estiverem funcionando desembaraçadamente, para então entrar noutro campo, cujo desenvolvimento necessite de fortes doses de apoio governamental. Tal "reco" , entretanto, pode não ser muito simples caso uma indústria como a do aço seja tão grande que impeça sua inteira absorção pelo setor privado.

Outro marco da participação do Governo brasileiro nas atividades econômicas foi a criação da Petrobrás, em 1953. Toda a exploração do petróleo e a maior parte das atividades de refino foram declaradas monopólio da companhia estatal. A principal motivação disto foi a preocupação do Governo em assegurar uma fonte de abastecimento interna em situações de emergência. A medida que arrefecia a pressão para a aprovação da lei criando a Petrobrás, motivações mais nacionalistas foram introduzidas gradualmente — em especial a questão de não entregar a companhias estrangeiras a exploração de riquezas não-renováveis do subsolo²⁰.

19 Baer, *The development of the Brazilian steel industry*, pp. 80-3. De um modo similar, o BNDE adquiriu a Cia. Ferro e Aço de Vitória nos anos 50, enquanto o Banco do Brasil tornou-se o proprietário da ACESITA, uma importante firma de aço.

20 Para detalhes, ver Wirth, *op. cit.*, pp. 133-216; Carvalho, Getúlio, *Petrobrás*.

1.5 Os Anos 60

Durante as décadas de 60 e 70, a expansão do Estado na economia brasileira ocorreu tanto pela consolidação e crescimento de suas diferentes atividades quanto pela criação de alguns novos campos de ação do Governo. Por exemplo, o estabelecimento, em 1965, do Banco Nacional da Habitação (BNH), que em pouco tempo tornou-se uma força financeira poderosa devido ao fato de receber uma parte dos fundos de aposentadoria dos trabalhadores, além de contar com a habilidade para negociar com instrumentos financeiros indexados. O Programa de Integração Social (PIS), criado em 1971, veio fortalecer as Caixas Econômicas (que tinham sido unificadas na década de 60), com recursos provenientes de um fundo especial dos trabalhadores, que eram deduzidos de 5 por cento de seus salários, e por uma contribuição das empresas calculada em 0,5 por cento da receita das vendas.

Durante os anos 60 várias empresas estaduais no setor de geração de energia foram unificadas na companhia *holding* Eletrobrás, assim como o Estado de São Paulo criou a CESP para arcar com os novos investimentos no setor. Através destes investimentos maciços em energia, o Estado (tanto a nível de Governo federal quanto estaduais) acabou por dominar o setor. A rede de telecomunicações recentemente nacionalizada ficou a cargo da Embratel, companhia estatal, que iniciou um imenso programa de expansão e modernização. As usinas de aço do Governo também começaram a expandir-se e, durante os anos 70, já executavam amplos programas de investimento, incluindo a construção de novas companhias estaduais como a Açominas em Minas Gerais e Tubarão no Espírito Santo.

Um fato significativo dos anos 60 foi a revitalização e a rápida expansão de certas firmas governamentais como a Cia. Vale do Rio Doce e a Petrobrás, sendo que o programa de modernização e expansão da primeira resultou no crescimento marcante da exportação de minério de ferro, que passou de 5,2 milhões de toneladas em 1960 para 73 milhões de toneladas em 1975. Já a Petrobrás não só desenvolveu substancialmente suas atividades tradicionais, em particular as de refino e distribuição, mas também começou a expandir-se em áreas conexas. Sua subsidiária, a Petroquisa, fundada em 1968, tem tido participação em uma série de empresas petroquímicas, sendo que algumas destas são *joint ventures* com firmas particulares locais e estrangeiras. A Braspetro, outra subsidiária fundada em 1972 para participar de *joint ventures* no exterior, relativas à prospecção de petróleo e assistência técnica geral, já por volta de 1975 tinha contratos assinados no Equador, Iraque, Madagáscar, Egito e em alguns outros países.

Outro aspecto importante dos anos 60 foram as mudanças drásticas no controle de preços, já que as tentativas da década anterior e do início da década em questão foram ineficazes para deter a inflação, além de causarem o efeito negativo de distorcer os preços relativos. A fundação do Conselho Interministerial de Preços (CIP), em 1968, constituiu-se em novo

Além da criação do BNDE, o envolvimento governamental no setor bancário continuou a crescer. Em 1954, o Banco do Nordeste do Brasil foi criado para garantir facilidades comerciais e de desenvolvimento do crédito. Na década de 60, o BNB recebeu todos os depósitos dos fundos provenientes dos incentivos fiscais destinados ao Nordeste brasileiro (Lei 34/18), e tornou-se o principal agente financeiro da SUDENE. Vários bancos de desenvolvimento dos governos estaduais também surgiram na década de 50, enquanto continuava a expansão do Banco do Brasil, do Banco do Estado de São Paulo e de outros bancos estaduais comerciais²¹.

Os anos 50 também testemunharam a difusão dos controles dos preços. O controle das tarifas dos serviços de utilidade pública foi ampliado e logo atingiu não somente a eletricidade, mas também os telefones, transportes coletivos etc. Esses controles difundiram-se também sobre os alimentos, gasolina, preço de alimentos etc. Este último item passou a ser controlado, durante a década em questão, pela Comissão Federal de Abastecimento e Preços (COFAP), que deveria influenciar no abastecimento e preços dos produtos alimentícios. A COFAP transformou-se mais tarde em outra agência chamada Superintendência Nacional de Abastecimento (SUNAB).

O controle dos preços deveria, em parte, desacelerar as forças inflacionárias, que eram desmedidas ao longo da década de 50. Na prática, aquele controle só conseguiu distorcer os preços, criando escassez de abastecimento em muitos setores da economia.

O rápido crescimento das empresas estatais no setor de serviços de utilidade pública foi devido à política de controle dos preços. O estabelecimento de tarifas para os serviços de utilidade pública não garantiu uma taxa de retorno de investimento que satisfizesse as empresas privadas (principalmente as estrangeiras), a ponto de expandirem e modernizarem seus estabelecimentos. Desde que as tarifas controladas foram consideradas de interesse nacional, i.e., tarifas baixas eram tidas como desejáveis para encorajar o crescimento industrial e subsidiar os consumidores, a única alternativa que restou ao Estado foi a de entrar, gradualmente, no setor de geração e distribuição de energia, transporte público, telecomunicações etc. Este processo explica em parte a criação, nos anos 50, de empresas estaduais como a Cia. Hidroelétrica do São Francisco (CHESF), FURNAS, CEMIG (de Minas Gerais) e nos anos 60, a CESP (de São Paulo) e outras que deveriam prover energia adicional necessária à expansão da economia. Esta política de controle também resultou na queda de qualidade e na limitação do crescimento do sistema telefônico do país, o que levou o Estado, na década de 60, à inevitável apropriação do setor.

21. Suzigan *et al.*, *op. cit.*, pp. 166-80.

capítulo na história do controle do Estado sobre os preços. Mecanismos prévios de controle concentravam-se exclusivamente nos preços a varejo, enquanto o CIP desenvolveu um mecanismo abrangente de controle sobre custos e preços em alguns setores-chave da economia.

2 Graus de Controle do Estado sobre a Economia

Do relato que viemos fazendo sobre o crescimento do envolvimento do Governo na economia brasileira, parece óbvio que não há nenhuma forma quantitativa para medir o controle total do Estado sobre as atividades econômicas do país. Deveremos, portanto, tentar verificar o grau de controle estatal a partir de diferentes formas quantitativas e qualitativas.

O controle econômico do Governo se fez sentir através de canais institucionais diferentes, mas inter-relacionados, que incluem o sistema fiscal, o Banco Central, bancos comerciais e de desenvolvimento do Governo federal e estaduais, as "autarquias", empresas produtivas do Governo federal e estaduais e o sistema de controle de preços. Esta intervenção multifacética do "Estado" na economia não é monolítica, tendo sido frequentemente caracterizada por uma falta de coordenação e comunicação entre as diferentes entidades envolvidas.

2.1 O Governo como Regulador

2.1.1 Função Fiscal

O uso dos poderes de tributação e de despesa são as formas clássicas através das quais o Governo tenta alcançar seus objetivos de alocação, estabilização e distribuição. Como pode ser observado na Tabela 1, as despesas do Governo como proporção do PIB subiram regularmente no período pós-Segunda Guerra Mundial, passando de 19,1 por cento em 1949 para 22,5 por cento em 1973 (aumento que se refere a todos os níveis da ação governamental com exceção das empresas do Governo). Deve-se notar que a maior parte do acréscimo foi devida ao aumento de quase três vezes nas transferências.

A carga fiscal aumentou sensivelmente no período pós-Segunda Guerra Mundial. Em 1949, o total dos impostos correspondeu a 14,9 por cento do PIB. Esta proporção elevou-se regularmente nas décadas seguintes, atingindo em 1973 os 27 por cento. A diferença entre as relações despesa/PIB e impostos/PIB deve-se principalmente às contribuições de impostos aos vários tipos de fundos de seguro social²². Apesar do rápido aumento da car-

²² *Conjuntura Econômica*, jun. 1975, pp. 88-9.

ga fiscal brasileira, esta continuava mantendo-se substancialmente abaixo da de vários países industrializados cuja carga fiscal girava em torno dos 34 por cento. Contudo, apresentava-se alta em relação à média da carga fiscal de países menos desenvolvidos²³.

TABELA 1 — DESPESAS DO GOVERNO CENTRAL (EXCLUINDO AS EMPRESAS PÚBLICAS) POR CATEGORIAS PRINCIPAIS, COMO PERCENTAGEM DO PIB

Categoria	1949	1959	1970	1973
Bens & serviços correntes	5,4	5,4	2,6	2,6
Funcionalismo público	6,3	6,5	7,3	7,1
Formação bruta de capital fixo	4,3	4,1	4,0	3,9
Transferências e subsídios	3,1	5,1	8,5	8,9
Total do setor público	19,1	21,1	22,4	22,5

Fonte: Conjuntura Econômica, jun. 1975.

Os impostos indiretos como percentagem do PIB aumentaram de 9,8 por cento em 1949 para 15,3 por cento em 1973, enquanto os impostos diretos subiram de 5,1 para 11,7 por cento no mesmo período. Assim, os impostos diretos, que constituíam somente 34 por cento do total dos impostos em 1949, passaram a 43 por cento em 1973²⁴. Outra tendência marcante no período de 1949-73 foi o crescimento do Governo federal como o maior agente coletor de impostos. Por volta de 1973, o Governo coletava 54,4 por cento de todos os impostos indiretos e 94,7 por cento do total dos direitos. Por um processo de participação na receita, os governos estaduais e locais desempenhariam um papel relativamente maior na distribuição de despesas entre os vários níveis do Governo. Este procedimento aumentou o poder do Governo federal ao determinar a utilização de fundos que são transferidos às autoridades locais.

O Governo brasileiro, conseqüentemente, tem uma influência significativa sobre a distribuição da renda e alocação de recursos através do sistema fiscal. Por exemplo, em 1969 mais de 36 por cento das despesas públicas foram destinados a programas de previdência social e educação, enquanto quase 17 por cento foram dirigidos para despesas diretas de infra-estrutura (mais da metade deste total convergiu para a construção de estradas).

2.1.2 Regulamentação Direta

Já vimos que a regulamentação dos preços, produção e comércio exterior, de uma forma ou de outra, norteou a economia brasileira desde o início do século.

²³ Due, John F., e Friedlaender, Ann F., *Government finance: economics of the public sector*, Homewood, Illinois, Richard D. Irwin, Inc., 1973, p. 672.

²⁴ *Conjuntura Econômica*, jun. 1975, p. 88.

O CIP, criado em agosto de 1968, controla atualmente os preços, e seus diretores são os Ministros da Fazenda, Planejamento, Comércio e Agricultura. Suas atribuições não incluem, legalmente, a fixação de preços, mas age como guardião sobre estes por dispor de substanciais poderes indiretos. Por exemplo, se uma firma eleva seus preços sem apresentar uma justificativa ao CIP, e se os preços são elevados de qualquer maneira, a firma arrisca ter sua linha de crédito cortada pelo Banco do Brasil e em todos os outros bancos governamentais, além de ter seu crédito junto aos bancos privados diminuído, uma vez que o Banco Central pode recusar-se a redescobrir os instrumentos de crédito da firma. Desta forma, quase todas as empresas de setores nos quais o CIP tenha interesse devem obter permissão para aumentar seus preços, além de justificar seus pedidos com informações sobre os custos. Parece que até 1975 o CIP conseguiu impedir distorções drásticas dos preços na indústria (com exceção dos preços do aço no início dos anos 70), ao examinar as informações sobre os custos e determinar os preços considerando uma razoável taxa de lucro. Neste processo, o Governo, através do CIP, acumulou grande quantidade de informações sobre as atividades do setor privado e pôde, conseqüentemente, aumentar seu controle sobre este²⁵.

2.2 O Governo como um Agente Econômico

2.2.1 O Estado como Banqueiro e Financiador

O potencial do Governo para mobilizar poupanças públicas e privadas e encaminhá-las satisfatoriamente é uma medida importante de seu controle abrangente da economia. Em 1974, o Banco do Brasil, do qual mais de 60 por cento das ações são propriedade do Governo, detinha 37,1 por cento de todos os fundos depositados dos 50 maiores bancos comerciais no país e, incluindo os bancos comerciais de propriedade dos governos estaduais, o total dos depósitos elevava-se a 55,5 por cento.

Se aceitarmos que é através dos empréstimos que os bancos influenciam diretamente a alocação de recursos, uma análise breve da distribuição de empréstimos revela um poder ainda maior dos bancos comerciais do Governo. Em 1974, o Banco do Brasil foi responsável por quase 43 por cento dos empréstimos feitos pelos 50 maiores bancos, sendo que o conjunto dos bancos governamentais participou em quase 65 por cento.²⁶

O Banco do Brasil tem um papel singular de assumir o risco de fornecer empréstimos de capital de giro para a agricultura. Em 1974, quase 44 por cento de seus empréstimos dirigiram-se para a agricultura, enquanto os

²⁵ A melhor análise sobre controle de preços no Brasil encontra-se em Carneiro Netto, Dionísio, "Política de controle de preços industriais", in *Aspectos da participação do Governo na economia*, Rio de Janeiro, IPEA/INPES, Série Monográfica, n.º 26, 1976, pp. 135-69.

²⁶ "Quem é quem na economia brasileira", *Visão*, 31 ago. 1975, pp. 573-6.

bancos privados raramente empregaram mais de 15 por cento de seus recursos para aquele setor. O Banco do Brasil concentrou algum de seus poderes no crédito agrícola, na tentativa de diversificar seus empréstimos pelas atividades e regiões agrícolas. Apesar de ser também um veículo para implementar a política monetária, esta tentativa, com frequência, sustenta a agricultura em períodos de restrição de crédito. Esta atitude foi forçada pelo Governo, o acionista majoritário, para isentar certos tipos de empréstimos agrícolas do sistema de correção monetária que prevaleceu no Brasil desde meados da década de 60. Os juros de alguns empréstimos eram tão baixos que, em termos reais, eram negativos, e por isso representavam um programa de subsídios administrado pelo Banco do Brasil.

Os Governos federal e estaduais em conjunto constituem o banqueiro de investimento mais poderoso da economia brasileira. Através do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), do Banco Nacional de Habitação (BNH), do Banco do Nordeste e de vários bancos de desenvolvimento estaduais, os Governos federal e estaduais garantem mais de 70 por cento dos empréstimos dirigidos aos projetos de investimento. Em síntese, o Estado coloca-se no controle "dos altos comandos financeiros", ressaltando-se que o controle das instituições financeiras não significa necessariamente o controle sobre a direção dos investimentos.

2.2.2 O Estado como Produtor

Pesquisa realizada em 1974 sobre as 5.113 maiores sociedades anônimas mostrou que cerca de 39 por cento de seus ativos líquidos pertenciam a empresas públicas, 18 por cento a empresas multinacionais e 43 por cento a empresas privadas brasileiras (ver Tabela 2). Utilizando as vendas como medida, as firmas estaduais controlavam 16 por cento, as multinacionais 28 por cento e as firmas privadas nacionais eram responsáveis por 56 por cento²⁷. Acrescente-se ainda que os investimentos do Estado concentram-se majoritariamente em certas indústrias de base.

²⁷ Estes dados, compilados de *Visão* (ver nota 28), devem ser interpretados com cuidado. As 5.113 firmas incluem somente sociedades anônimas. Considerando que o setor de sociedades limitadas no Brasil é relativamente grande, as participações dos três setores (firmas estaduais, multinacionais e privadas nacionais) nas 5.113 firmas examinadas subestimam o setor privado. Na compilação, *as joint ventures* foram tratadas como categoria residual a ser alocada ao setor privado, independentemente de onde se situa o controle. Neste caso, a participação das firmas estaduais e multinacionais está subestimada. As autoridades brasileiras não exigem a publicação de balanços e demonstrações de lucros e perdas consolidadas. Por isso, uma grande firma que possui muitas subsidiárias tem seu capital contado duas vezes: na companhia principal e na subsidiária. Na medida que isto ocorre, a participação das firmas brasileiras estaduais e privadas é que está superestimada. Informações adicionais sobre empresas estaduais podem ser obtidas também das seguintes fontes: Suzigan, Wilson, "As empresas do governo e o papel do estado na economia brasileira", in *Aspectos da participação do governo na economia*, Rio de Janeiro, IPEA, Série Monográfica, pp. 77-134; Sanaiva, Henrique, "Aspectos gerais do comportamento das empresas públicas e sua ação internacional", in *Revista de Administração Pública*, II (jan./fev. 1977), pp. 65-142.

No setor de mineração, as empresas estatais são dominantes, controlando cerca de 62 por cento dos ativos líquidos. No início desta década, a empresa estatal Companhia Vale do Rio Doce responsabilizou-se pela maior parte do valor dos ativos deste setor e por 80 por cento das exportações de minério de ferro. O Governo estimulou o estabelecimento de *joint ventures* entre empresas estatais, multinacionais e privadas, cabendo à citada Companhia formar várias *joint ventures* com empresas multinacionais para explorar novas reservas de minério de ferro e de outros minerais, além de criar novas atividades produtivas ligadas ao aço, alumínio e outros.

TABELA 2 — DISTRIBUIÇÃO SETORIAL DOS ATIVOS LÍQUIDOS DAS 5.113 MAIORES EMPRESAS BRASILEIRAS (PERCENTAGEM DA DISTRIBUIÇÃO) (1974)

	Total	Empresa Estatal	Multinacional	Privada Nacional
Extrativa mineral	100	62	12	26
Ind. de transformação	100	20	29	51
Minerais não-metálicos	100	2	35	63
Metalúrgica	100	34	12	54
Mecânica	100	1	46	53
Material elétrico	100	-	61	39
Material de transporte	100	4	63	33
Madeira & Derivados	100	-	9	91
Mobiliário	100	-	-	100
Borracha	100	6	61	33
Couro & derivados	100	-	11	89
Química & petróleo	100	55	23	22
Têxteis	100	-	13	87
Alimentos	100	1	31	68
Bebidas	100	-	14	86
Fumo	100	-	99	1
Editorial & gráfica	100	-	2	98
Diversas	100	-	47	53
Agricultura	100	1	3	96
Construção civil	100	15	3	82
Serviços de utilidade pública	100	88	7	6
Comércio	100	-	5	95
Serviços	100	27	4	69
Total	100	37	15	48

Fonte "Quem é quem na economia brasileira", Visão, 31 ago. 1975, pp. 28-9.

A distribuição setorial de ativos na Tabela 3 mostra que empresas privadas nacionais e multinacionais prevaleceram sobre as estatais na maior parte dos setores da indústria de transformação e na agricultura. O Estado, entretanto, mostra-se fortemente representado nos setores de metalurgia e indústria química. Na indústria do aço, firmas estatais como a Companhia Siderúrgica Nacional, Usiminas, Cosipa e algumas outras são responsáveis por cerca de dois terços das vendas. No setor químico, a Petrobrás dominou as explorações de petróleo, o refino, além de aumentar constantemente sua cota de distribuição de gasolina. Através de suas subsidiárias como a Petroquisa, aumentou também sua participação na petroquímica, formando *joint ventures* com as multinacionais. Ao longo da última década, o Estado também responsabilizou-se pelo desenvolvimento da indústria de aviação: a EMBRAER, empresa pública dirigida pela Força Aérea, produz pequenos aviões de passageiros e de combate²⁸.

O dinamismo de certas empresas estatais como a Companhia Vale do Rio Doce e a Petrobrás caracterizou-se não somente por sua expansão em seus respectivos campos, mas também pelo crescimento em áreas complementares à sua especialização inicial. Estas duas companhias expandiram suas atividades à produção de fertilizantes e à navegação; a Petrobrás penetrou em vários campos da petroquímica; e a Vale do Rio Doce participou de usinas de pelotização, mineração de bauxita, produção de alumínio, celulose e siderúrgicas. Tanto a Vale do Rio Doce como a Petrobrás e algumas empresas governamentais de aço criaram ainda firmas consultoras de engenharia.

Empresas estatais dominam o setor de utilidades, o que fez com que, ao longo de uma década, o poder de geração de energia se deslocasse do âmbito privado para o governamental. Este movimento reflete a imensa quantidade de investimentos realizados por antigas e novas firmas governamentais durante a década de 60. Em 1962, o setor privado assumiu 64 por cento da capacidade de geração de energia elétrica do país, enquanto em 1977 esta proporção foi reduzida para menos de 20 por cento. Podemos observar na Tabela 3 que firmas estatais controlavam quase 88 por cento dos ativos líquidos das empresas de serviços de utilidade pública.

Atualmente, o Estado possui quase o monopólio total dos transportes ferroviários, telecomunicações, o controle de quase 70 por cento da navegação brasileira, uma grande parte das firmas de armazenagem, e vários governos estaduais possuem companhias de serviços públicos.

Uma das características das empresas estatais é sua maior dimensão em comparação com firmas privadas nacionais, e até mesmo com multinacionais, como é evidente nos dados apresentados na Tabela 3. Empresas públicas na indústria de transformação são em média 10 vezes maiores que as firmas privadas. Petrobrás, Companhia Vale do Rio Doce e companhias

²⁸ Em 1976, a EMBRAER produziu 514 aviões. Ver "A Embraer em 1975", in *Conjuntura Econômica* (mar. 1976), pp. 138-9; "A Indústria Aeronáutica a um passo da maturidade", in *Exame*, 25 mai. 1977, pp. 22-7.

estatais de aço são enormes unidades econômicas, que impedem o crescimento das congêneres privadas. Isto se explica, em parte, pelo tipo de tecnologia necessária em setores nos quais firmas governamentais foram estabelecidas.

A Tabela 3 mostra ainda que o desempenho das firmas estatais em comparação com as privadas brasileiras e as multinacionais é mais favorável. Em 1972, seu produto por trabalhador era mais elevado que o das firmas em outros setores, exportavam relativamente mais (o que é obviamente atribuído em grande medida à especialização da Companhia Vale do Rio Doce como exportadora de minério de ferro), e seus lucros eram relativamente mais altos.

TABELA 3 — MEDIDAS COMPARATIVAS DAS MAIORES(*) EMPRESAS PRIVADAS BRASILEIRAS, MULTINACIONAIS E ESTATAIS, 1972

	Privadas brasileiras	Multinacionais	Empresas estatais
Ativos fixos/emprego	34,978	38,851	150,919
Tamanho médio (ativos líquidos em bilhões de cruzeiros de 1972)	99	217	2,529
Produto por trabalhador (salários, ordenados e lucros divididos pelos empregados — cruzeiros de 1972)	35	53	99
Exportações/total de vendas	4,8	7,9	11,5
Rentabilidade antes de tributação (lucros antes de tributação divididos pelo capital próprio: média ponderada)	16,4	15,8	17,6

Fonte: Von Doellinger, Carlos, e Cavalcanti, Leonardo C., *Empresas multinacionais na indústria brasileira*, Rio de Janeiro, IPEA, Coleção Relatórios de Pesquisa, nº 29, 1975.

(*) Baseado em amostra de 318 das maiores firmas não-financeiras.

3 Controle Governamental sobre a Poupança e sua Distribuição

Grande parte do notável crescimento da poupança nos anos 60 e 70 foi devido ao setor governamental, i.e., à poupança própria do Governo e às poupanças forçadas administradas pelo Governo através de vários tipos de fundos de previdência social. Assim, em 1974, 64 por cento da poupança eram devidos a empresas públicas, governo geral e fundos de previdência social.

Desde que o investimento bruto das empresas públicas e governamentais foi calculado em cerca de 50 por cento do total de investimentos brutos

no período 1970-3, torna-se claro que uma parte significativa dos investimentos particulares foi financiada com recursos públicos. Isto é, firmas particulares recebiam fundos substanciais de investimento de entidades como o BNDE, que agia como intermediário no empréstimo de fundos acumulados através dos fundos de seguro social dos trabalhadores.

Apesar dos esforços consideráveis das autoridades monetárias para desenvolver um mercado de capital, o sucesso foi limitado. Pouco capital privado tem sido gerado através da emissão de novas ações e as ações mais negociadas têm sido as das firmas governamentais. Segundo Ness, três em cada quatro das ações mais negociadas na Bolsa do Rio de Janeiro eram de empresas governamentais (Banco do Brasil, Petrobrás, Vale do Rio Doce), que representam 38 por cento do volume comercializado em 1972.

A maior parte das emissões de obrigações a longo prazo (com correção monetária) eram do Governo e das autarquias públicas. Financiamento externo a longo prazo para firmas particulares vinha tanto do estrangeiro, em geral das matrizes para as subsidiárias de multinacionais, quanto de empréstimos de agências governamentais, especialmente do BNDE e do Banco Nacional da Habitação (BNH).

Desta forma, o Estado brasileiro possui um potencial econômico adicional em virtude de sua posição como o mais poderoso intermediário financeiro para financiamentos a longo prazo. Em 1973, os empréstimos do BNH, BNDE, bancos de desenvolvimento estaduais e caixas econômicas oficiais elevaram-se a 41 por cento da formação bruta de capital das empresas (i.e., formação de capital de firmas privadas e empresas estatais). Apesar de ainda não haver dados das Contas Nacionais para os anos de 1974 e 1975, o imenso aumento dos recursos do BNDE e outras entidades financeiras oficiais, como resultado do rápido crescimento do diferentes fundos da previdência social, provavelmente mostrarão o aumento considerável do papel do Estado como intermediário financeiro. Para saber se o papel de intermediário é usado ou não na alocação de fundos com base nos objetivos de desenvolvimento definidos pelo Governo, ou se em resposta às demandas de fundos do mercado se fazem necessários estudos posteriores.

Apesar de o BNDE ter sido o financiador de grandes projetos governamentais de infra-estrutura e indústria básica — e nesse processo ter se transformado em proprietário de algumas das maiores usinas de aço do país durante a década de 50 e no início dos anos 60 —, suas atividades tornaram-se cada vez mais dirigidas ao setor privado nacional no final dos anos 60 e no começo desta década. Por volta de 1975, cerca de 80 por cento de seus empréstimos já eram canalizados para o setor privado. Desde então, contudo, o BNDE adotou a prática de financiar firmas particulares brasileiras através da aquisição de ações minoritárias. Mesmo que a intenção seja, fundamentalmente, fortalecer o setor privado, o potencial para uma maior par-

29 Ness, Jr., Walter L., "Financial markets innovation as a development strategy: initial results from the Brazilian experience", in *Economic development and cultural change* (abr. 1974), pp. 453-72.

ticipação do Estado no futuro faz-se presente, em especial em firmas financeiramente problemáticas, nas quais o BNDE é sócio minoritário e onde a salvação encontra-se em sua maior participação.

4 Para uma Análise do Capitalismo de Estado

A natureza *ad hoc* do crescimento do envolvimento do Estado na economia brasileira desde o início do século deve-se, em parte, à falta de uma estrutura analítica que explique a natureza e o funcionamento da economia capitalista de Estado brasileira. Que tipo de modelo de alocação de recursos seria adequado para uma sociedade na qual a propriedade privada prevalece, as multinacionais são parte importante da economia, mas na qual o Estado é simultaneamente um regulador importante e um agente direto? Uma resposta para estas perguntas só pode surgir gradualmente, na medida em que os economistas concentrarem seus estudos na compreensão de como o sistema funciona efetivamente em lugar de se preocuparem com modelos que dizem respeito a como ele deveria funcionar, além de se tornarem mais receptivos a estudos multidisciplinares.

5 Perspectiva Alternativa sobre o Estado

Apesar de haver pouca teoria que nos guie na construção de um novo modelo, uma consideração sobre hipóteses alternativas "polares" relativa ao controle do processo de alocação de recursos poderá nos prover de um ponto de partida.

Em primeiro lugar, poderia ser alegado que, apesar do aumento crescente do papel do Estado, forças de mercado em sentido mais amplo determinam a alocação e a direção do desenvolvimento. Empresas estatais simplesmente responderem aos sinais do mercado, assim como fazem as firmas privadas. O planejamento estatal serve primariamente ao objetivo de mobilizar e canalizar poupanças para setores que são pontos de estrangulamento potenciais enquanto desempenha o papel coordenador da política macroeconômica. Nesta perspectiva, o Estado não passa de um complemento para as forças de mercado, apesar de sua preponderância, fazendo pouca diferença saber-se quem controla as alavancas da política econômica.

A insuficiência da teoria de alocação de mercado deve-se ao fato de ignorar os vários preços politicamente controlados na economia, os efeitos do planejamento, e o papel geral dos fatores políticos. O retrato do Estado acima descrito revela sua intervenção direta em muitos mercados. O salário mínimo, por exemplo, é um preço político e tem repercussões importantes na distribuição da renda. O Governo intervém em muitos outros mercados — importação, finanças, tecnologia e produtos finais — através de incenti-

vos, restrições e controle de preços. Mais ainda, firmas estatais estão prioritariamente voltadas para objetivos de crescimento do que para os de desempenho financeiro. Em síntese, a política pública e seus interesses subjacentes precisam ser introduzidos mais adequadamente nesta análise.

Uma segunda perspectiva é que a política do Estado serve aos interesses dos industriais nacionais e estrangeiros, sendo amplamente controlada por eles. Estes grupos, argumenta-se, necessitam de planejamento público que assegure a vitalidade do setor privado. Na medida em que o Governo garante a infra-estrutura necessária, as firmas privadas do setor industrial estão livres para produzir, formar padrões de consumo e ter lucro. As empresas multinacionais, em particular, são capazes de utilizar seu considerável poder de mercado para ganhar maiores parcelas do mercado nacional e orientar o desenvolvimento em direções que satisfaçam sua linha de produtos. A fixação de preços pelo Governo garante o funcionamento do mercado com vistas a beneficiar fundamentalmente os produtores particulares. Agindo de acordo com os interesses de grupos privados, o Estado garante a manutenção da ordem social e a estabilidade política.

Apesar desta abordagem relacionar a teoria política à econômica, ela não explica a expansão agressiva do Estado às expensas do setor privado. No que se refere à indústria em geral e ao petróleo, a participação privada entre as maiores firmas declinou substancialmente desde 1966, em contrapartida, na área de regulamentações, o poder das burocracias públicas sobre o setor privado registrou aumento sensível. O debate sobre a *estatização* nos anos de 1975 e 1976 é uma das evidências da tensão entre os setores público e privado³⁰.

Uma terceira hipótese é a de que os tecnocratas e empresários militares assumiram o controle do processo de alocação. O próprio sistema de livre empresa que os militares e tecnocratas procuraram salvar com a intervenção governamental vem criando agora novas fontes de poder econômico independente: as empresas públicas e sua burocracia. Os burocratas do Estado como um grupo vêm concentrando controle tanto sobre a alocação em geral quanto sobre os mercados individuais através da produção direta. Neste sentido, os tecnocratas e os executivos públicos constituem um "estado independente", relativamente livre da influência dos interesses do setor privado, além de alocar recursos de maneira a expandir seu próprio poder e riqueza.

Esta abordagem pode estar se generalizando a partir de uma tendência que não foi ainda amadurecida. Ela sugere a formação de uma nova "classe" e talvez ignore o grau de descentralização nas empresas e burocracias federais, já que na realidade os tecnocratas dificilmente têm consciência de si mesmos enquanto grupo. Mais importante ainda é o fato de que, mesmo se os empresários e burocratas do Estado ocupam posições de amplo po-

³⁰ Para um resumo do debate, ver *Visão*, abr. 1976; "O documento das indústrias paulistas", *Jornal do Brasil*, 21 mai. 1976; "Estatização: o perigo da desnacionalização", *Opinião*, 4 jun. 1976.

der, não fica claro se seus interesses enquanto grupo são fundamentalmente diferentes daqueles dos produtores privados.

Todas estas interpretações "polares" apontam para áreas onde futuras pesquisas empíricas se justificam. Estas pesquisas deverão ser, necessariamente, interdisciplinares. Deverão considerar os arranjos microeconômicos e a estrutura de mercados; avaliar a formação de políticas públicas e os seus impactos; compreender os interesses dos grupos e suas inter-relações e, finalmente, conhecer como o sistema resolve e cria os maiores problemas do desenvolvimento.

Esboçaremos agora como pesquisas futuras deverão esclarecer estas questões.

5.1 Um Aparato Ampliado de Políticas Públicas

Em que medida o Estado pode encarar, e de fato encara, suas firmas diretamente produtivas, seus bancos comerciais e suas empresas de serviços de utilidade pública como parte de seu aparato global de políticas? Quanto mais o faz conscientemente, mais difícil se torna o julgamento do desempenho das empresas e bancos governamentais. Por exemplo, se o Estado manda suas firmas se absterem de aumentar seus preços com vistas a manter o programa de estabilização ou para fornecer insumos subsidiados para setores ou grupos de venda escolhidos, o tradicional critério de eficiência em termos de maximização de lucro torna-se irrelevante, fazendo com que alguma medida social ampla de sucesso tenha que ser encontrada.

Assim como seu crescimento, a utilização do setor estatal ampliado no sentido de obter objetivos de políticas públicas abrangentes vem se desenvolvendo sobre bases *ad hoc*. Com vistas a alcançar seus objetivos de estabilização na segunda metade dos anos 60, por exemplo, o Governo ordenou a suas firmas do setor de aço que elevassem seus preços a um nível inferior à taxa de inflação da época. A defasagem nas tarifas dos serviços de utilidade pública em relação ao aumento dos preços anterior a 1964 foi uma política redistributiva implícita em favor dos grupos de renda mais baixa, assim como das indústrias. A concessão de empréstimos subsidiados por bancos estatais no sentido de beneficiar a certos setores reflete a política de alocação governamental. Em todos estes exemplos, observa-se a subordinação do eficiente e/ou lucrativo funcionamento das empresas e bancos pertencentes ao Governo a objetivos políticos mais amplos.

O desempenho financeiro favorável das maiores firmas públicas, contudo, sugere que estas percebem a eficiência alocativa como crucial para a obtenção de seus objetivos específicos como empresas. A Petrobrás, as companhias que compõem a Eletrobrás e a Telebrás, a Vale do Rio Doce e outras firmas cobrem as suas despesas operacionais e geram recursos para investimentos independentemente das alocações de orçamento ou de outros subsídios governamentais. Gerentes de empresas, ansiosos em satisfa-

zer os objetivos da firma, podem ser pressionados a reagir a esta "disciplina de mercado" enfatizando a necessidade de preços adequados, do controle dos custos, e agressividade nos mercados para obtenção de capital.

5.2 Distribuição de Poder

Quando numa sociedade a alocação de recursos é influenciada, em grande medida, por forças externas ao mercado, o economista e outros cientistas sociais devem investigar sobre os grupos de poder cuja interação trará uma explicação ao processo efetivo de alocação de recursos. Esta investigação só agora começa a existir em economias capitalistas de Estado como a do Brasil.

As críticas mais comuns sobre a amplitude do papel do Estado na economia, representativas principalmente da indústria privada local, argumentam que o Estado expandiu-se sobre áreas bem servidas pelo setor privado. Argumentam ainda que as firmas estatais, livres de restrições competitivas e da legislação, usam acessos privilegiados aos mercados de capital com vistas a expandir-se sobre áreas que, segundo os industriais particulares, devem ser preservadas ao setor privado.

Os alvos principais destas críticas são alguns dos gigantes conglo-merados estatais, especialmente a Petrobrás e a Vale do Rio Doce, este último tendo preferido formar sua própria subsidiária de transporte e construção em lugar de contratar estes serviços de empresas privadas. Companhias estatais de aço organizaram firmas de consultoria de engenharia que competem diretamente com suas congêneres particulares. Quanto aos bancos comerciais do Estado, vêm competindo agressivamente com os estabelecimentos privados.

5.3 A Nova Classe dos Gerentes de Empresa

A recente atenção que vem sendo prestada à transformação de firmas governamentais em conglomerados tem destacado a escassez de informação relativa ao funcionamento e aos novos interesses destas firmas. Quem são os grupos de decisão nas empresas governamentais? Quais são seus meios de atrair e manter técnicos e administradores da melhor qualidade?

É possível que somente uma firma dinâmica possa manter uma equipe de primeira qualidade. As atividades de uma empresa que se prende aos limites estreitos de seus esforços iniciais tornam-se rotineiras e, consequentemente, nada atraentes aos melhores talentos. Só as firmas que permitem inovações e tentam assim garantir sua expansão podem esperar manter em seus quadros os melhores técnicos e administradores. Se a pesquisa empírica confirmar esta hipótese, ficar-se-ia tentado a desanviar um mo-

delo que sustente que haverá um bom desempenho nas empresas estatais que apresentarem desafios a seus profissionais e que forem, desta forma, expansionistas em suas atividades. Em outras palavras, o capitalismo de Estado deve crescer para manter-se eficiente.

As evidências existentes sugerem que as empresas públicas, ao tentarem reunir um *staff* bem pago e conseqüentemente motivado, trouxeram para suas fileiras elementos bem treinados, tecnocratas com orientação empresarial. Será que eles constituem uma nova classe? Muitas pesquisas sócio-econômicas se fazem necessárias nesta área, podendo vir a concluir que grande parte da recente expansão das firmas estatais pode ser conseqüência do comportamento de maximização de poder destes tecnocratas. Em certo sentido, satisfeitos com as conquistas de "suas" empresas, os membros desta nova classe podem contribuir para que o setor capitalista estatal torne-se uma força independente. É também possível que, dado seu grande poder nas hierarquias das empresas estatais, estes tecnocratas relutem em passar para a administração das subsidiárias das multinacionais, onde seu poder de decisão é restrito, ou de envolver-se em firmas privadas nacionais de controle fechado, cujo poder econômico é pequeno e cujos proprietários relutam em delegar o poder decisório.

5.4 Os Militares e o Setor Estatal

A discussão sobre o amplo setor estatal no Brasil não deve descurar o papel do sistema militar na industrialização do país. As Forças Armadas demonstraram interesse ativo na industrialização desde o século XIX, especialmente por certas indústrias relacionadas com a defesa, como a do aço e bens de capital. Os militares tiveram papel de destaque no treinamento de engenheiros, em particular metalúrgicos e civis³¹.

As empresas estatais de grande escala nos setores de petróleo, química, mineração e utilidades públicas foram dominadas em grande medida por militares ou ex-militares com funções técnicas e administrativas. Isto se explica tanto pela política de interesses dos militares no crescimento da indústria quanto por sua condição de fornecedor importante de mão-de-obra especializada.

5.5 Centralização x Descentralização

Não há dúvida sobre a existência de conflitos de poder no setor governamental, especialmente entre planejadores do poder central e os executivos das empresas governamentais, estes últimos refratários a subor-

dinarem-se aos primeiros, como ficou patente quando, recentemente, um decreto presidencial foi necessário para forçar empresas estatais a entregar informações básicas das companhias ao Ministério do Planejamento. Várias firmas recusaram-se a fornecer, no passado, dados financeiros ao Governo, apesar da legislação estatutária. Agências reguladoras do Governo central foram incapazes de investigar as operações de empresas públicas.

Estas questões de controle sugerem que a utilização de firmas estatais pelo Governo central com vistas a objetivos macroeconômicos, mesmo se estas utilizações são bem concebidas, estão condenadas ao fracasso. O controle do Governo, por exemplo, sobre o volume das importações, o limite dos aumentos dos preços, a viabilidade dos projetos de investimento etc., são bastante conflitantes com os objetivos microeconômicos das próprias firmas estatais. A autonomia das empresas públicas diante do controle do Governo central provavelmente aumentará tanto maior e mais poderosa for a firma estatal.

5.6 Joint Ventures com Empresas Multinacionais

A estrutura institucional torna-se ainda mais complexa com o crescimento de *joint ventures*, i.e., novas companhias de propriedade conjunta de empresas estatais e multinacionais. A vontade de firmas estrangeiras, nos anos 70, de associarem-se com subsidiárias da Petrobrás e da Vale do Rio Doce em *joint ventures* abriu novos horizontes, já que é completamente compreensível que o capital privado estrangeiro prefira fazer negócios como sócio de uma poderosa firma estatal. Isto pode ser considerado como um investimento lucrativo e, a longo prazo, mais seguro. Não é um simples acidente que a decisão da Fiat de instalar-se no Brasil, por volta de 1975, tenha sido baseada numa *joint venture* com o Governo do Estado de Minas Gerais.

O modelo de envolvimento do Estado na economia brasileira que surgirá nas próximas décadas poderá ser muito diferente daqueles conhecidos até o momento. Poderá exigir dos economistas o desenvolvimento de diferentes formas de compreensão deste novo sistema, além de exigir a elaboração de instrumentos que permitam aos formuladores de políticas lidar com a nova realidade.

31 Baer, Werner, *The development of the Brazilian steel industry*, Nashville, Tennessee, Vanderbilt University Press, 1969, pp. 55-76.