

# As modificações no papel do estado na economia brasileira \*

WERNER BAER

ISAAC KERSTENETZKY

ANNIBAL V. VILLELA \*\*

## I — Introdução

A atual preponderância do estado na economia brasileira não é o resultado de um esquema cuidadosamente concebido. Decorre, em grande parte, de numerosas circunstâncias que, em sua maioria, forçaram o Governo a intervir de maneira crescente no sistema econômico do País. Essas circunstâncias vão desde reações a crises econômicas internacionais e o desejo de controlar as atividades do capital estrangeiro, principalmente no setor de serviços de utilidade pública e na exploração de recursos naturais, até a ambição de industrializar rapidamente um País atrasado. Neste ensaio veremos inicialmente as circunstâncias que levaram o Governo a se envolver cada vez mais nas atividades econômicas do Brasil; descreveremos então, quantitativa e qualitativamente, o atual grau de intervenção do estado na economia; analisaremos, em seguida, as implicações dessa intervenção no planejamento e na execução da política econômica; e, finalmente, especularemos sobre a possível evolução futura do sistema econômico brasileiro.<sup>1</sup>

\* Trabalho escrito especialmente para a comemoração do 21.º Aniversário do Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico (BNDE). Agradecemos a José Almeida e Margaret Hanson Costa as valiosas sugestões.

\*\* Os autores são respectivamente: Professor de Economia na Vanderbilt University; Presidente do IBGE; Superintendente do Instituto de Pesquisas do IPEA.

<sup>1</sup> Enquanto trabalhávamos na primeira versão deste artigo, a Prof.<sup>a</sup> Margaret Hanson Costa e membros do Centro de Estudos Fiscais (Fundação Getúlio Vargas, IBRE) preparavam um *survey* das empresas dos Governos Federal e Estaduais, o qual foi publicado sob o título "Atividade Empresarial dos Governos Federal e Estaduais", in *Conjuntura Econômica*, (junho de 1973), pp. 66-96. Não obstante termos incorporado algumas das observações da Prof.<sup>a</sup>

## 2 — Estágios no crescimento da intervenção do estado na economia

A maneira mais conveniente para entender as modificações no papel do Estado na economia brasileira é através da periodização da moderna história econômica do País. Cada um dos cinco estágios em que dividimos a moderna história econômica do Brasil caracterizou-se por um conjunto de mudanças marcantes nas atividades econômicas do Governo.

### 2.1 — A era pré — 1930

O Estado no Brasil do século XIX (i.e., tanto no Império, como nos primeiros anos da República) foi relativamente não intervencionista em assuntos econômicos. O Governo preocupava-se com os impostos de importação para fins de receita e, em raras ocasiões, para fins de proteção. Na área das indústrias nascentes e dos investimentos em infra-estrutura, o Governo atuava principalmente através da concessão de favores — i.e., empréstimos especiais para algumas empresas industriais<sup>2</sup> e garantia de rendimentos para as companhias estrangeiras que realizavam investimentos em infra-estrutura.<sup>3</sup> A única outra participação direta do Governo brasileiro na atividade econômica era no setor financeiro. O Banco do Brasil passou por várias fases no século XIX, sendo às vezes tanto um banco comercial como um banco de emissão, com graus variáveis de participação do Governo. No século XX ele continuou como um banco comercial, cujo principal acionista era o Estado brasileiro,

Costa na versão final deste artigo, o leitor interessado na lista completa das empresas do Governo, no valor dos ativos de algumas das maiores empresas, na consolidação de seus balanços, etc., deverá consultar o artigo mencionado.

<sup>2</sup> Mauá, *Autobiografia*, (Rio de Janeiro: Edições de Ouro, Tecnoprint Gráfica, 1942), p. 107, e Nícia Vilela Luz, "A Luta Pela Industrialização no Brasil", (São Paulo, 1960), pp. 170-171 e 190.

<sup>3</sup> Foi especialmente o caso da construção de ferrovias. Apenas com garantias de rentabilidade pelo Governo foi que as companhias estrangeiras iniciaram suas atividades. *Vide* Annibal V. Villela e Wilson Suzigan, *Política do Governo e Crescimento da Economia Brasileira — 1889 — 1945*, Série Monográfica, n.º 10, (Rio de Janeiro: INPEA/INPES, 1973), pp. 392-395.

tendo exercido também muitas funções características de um banco central até a criação do Banco Central do Brasil em fins de 1964. Finalmente, a atuação do Governo com as caixas econômicas data de 1861.<sup>4</sup>

No início do século XX o ônus de garantir uma remuneração mínima às ferrovias de propriedade estrangeira tornava-se cada vez mais pesado para o Governo.<sup>5</sup> Achou-se que tomar empréstimos no exterior para comprar algumas ferrovias seria menos oneroso para a economia. Assim, em 1901 o Governo brasileiro negociou um grande empréstimo externo para nacionalizar algumas ferrovias. Esse processo continuou com o correr dos anos. Em 1929 quase a metade da rede ferroviária estava em mãos do Governo e, na década de 50, essa proporção chegou a 94%.<sup>6</sup>

Assim, o crescimento da propriedade do Governo nesse setor não foi devido ao confisco arbitrário da propriedade privada, mas consequência da falta de lucratividade e do fato de que o Governo não estava disposto a continuar garantindo a remuneração do capital. Um fator adicional que levou a um aumento do controle estatal das ferrovias e, como será visto a seguir, de outros serviços de utilidade pública, foi o controle governamental das tarifas. Ao fixar tarifas

<sup>4</sup> Benedito Ribeiro e Mario Mazzei Guimarães, *História dos Bancos e do Desenvolvimento Financeiro do Brasil*, (Rio de Janeiro e São Paulo: Pro-Service Editora Ltda., 1967), pp. 41-127 e 314-315.

<sup>5</sup> Uma estimativa para 1887 mostra que, de 18 milhões de libras esterlinas de capital investidos em ferrovias, a garantia de uma taxa de rentabilidade de 7% ao ano montava a 1,3 milhões de libras, o que representava 6% das receitas de exportações. Vide Villela e Suzigan, *op. cit.*, p. 396.

<sup>6</sup> *Administração das Ferrovias* — %

Anos	Públicas	Privadas
1929	49	51
1932	68	32
1945	72	28
1953	94	6

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

para os serviços de utilidade pública, o Governo tinha que conciliar considerações sobre as taxas de rendimento que seriam adequadas para o investidor privado, com a preocupação de cobrar tarifas que seriam consideradas socialmente justas para os usuários. No decorrer dos anos essa preocupação adquiriu importância crescente. Assim, com preços controlados propiciando taxas de rendimento que eram muito baixas para as empresas privadas garantirem a expansão e manterem adequadamente a rede ferroviária, e com o Governo cada vez menos propenso a garantir a taxa de lucratividade, a nacionalização gradual tornou-se inevitável.

No início do século XX deu-se também a primeira intervenção governamental no setor de comércio exterior. Nos numerosos ciclos de exportação pelos quais passou o Brasil até aquela época, as flutuações dos preços internacionais foram absorvidas pela economia brasileira de modo razoavelmente passivo. No entanto, no fim do século XIX, as economias dos Estados de São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro estavam muito mais dependentes da exportação de café do que outras áreas do Brasil em épocas anteriores. Além disso, os interesses do café tinham uma percepção bastante aguçada dos fatores que afetavam seu bem estar e eram capazes de pressionar os Governos Estaduais para intervir no mercado. Isso ocorreu em 1906, quando o Convênio de Taubaté foi assinado pelos três principais Estados produtores de café. Pelo Convênio, os Governos dos Estados se engajaram em esquemas de preços mínimos e de controle da produção.<sup>7</sup>

Os anos 20 assistiram ao surgimento dos bancos dos Estados. Anteriormente, apenas dois bancos estaduais estavam em operação: o Banco de Crédito Real de Minas Gerais, fundado em 1889, e o Banco da Paraíba, fundado em 1912. O Banco do Estado de São Paulo, fundado em 1927, o Banco do Estado do Rio Grande do Sul e o Banco do Estado do Paraná, fundados em 1928, tiveram como objetivo inicial ajudar o setor agrícola daqueles Estados. Outros bancos estaduais foram fundados nos anos 30 com objetivos semelhantes. Subseqüentemente, eles se tornaram importantes bancos comerciais com filiais em todo o País.

<sup>7</sup> Vilela e Suzigan, *op. cit.*, pp. 114-115.

Até os anos 30 não ocorreram outras mudanças institucionais. A economia brasileira permaneceu basicamente em um regime de *laissez-faire*. Exceto no que diz respeito às incursões acima mencionadas, o Estado manteve-se basicamente no papel de *climate setter*, concedendo ocasionalmente favores especiais aos novos setores através de tarifas alfandegárias ou empréstimos.

## 2.2 — Os anos 30

A depressão mundial dos anos 30 não só colocou o Brasil no caminho da industrialização pela substituição de importações,<sup>8</sup> como também conduziu a uma expansão e a uma mudança do papel do Estado na economia do País. As mudanças institucionais, que levaram a um papel mais importante do Estado na economia, resultaram do intuito de o Governo brasileiro proteger a economia do total impacto da depressão e apoiar e acelerar o processo de industrialização.

A fim de lidar com o impacto imediato da depressão mundial, a União retirou dos Estados e chamou a si os programas de sustentação do café. Isso, com efeito, significou que pela primeira vez o Governo Federal se engajava diretamente na fixação de preços e no controle da produção de um setor da economia.<sup>9</sup> Ulterior intervenção direta na economia ocorreu através do controle de câmbio, que foi introduzido em setembro de 1931 a fim de racionar as divisas e cujo efeito indireto foi o de proteger o setor industrial.<sup>10</sup>

Com o decorrer da década o regime de Vargas expandiu a intervenção do Estado para proteger e encorajar o crescimento de

<sup>8</sup> Vide Werner Baer e Annibal V. Villela, "Industrial Growth and Industrialization: Revisions in the Stages of Brazil's Economic Development", *The Journal of Development Areas*, (janeiro de 1973). Neste artigo argumentou-se que o crescimento industrial antes dos anos 30 foi de natureza secundária. Tendo sido estimulada pelo setor exportador, a indústria nunca foi o setor líder e, em consequência, nunca resultou em mudanças estruturais básicas, i.e., em um deslocamento proporcional da agricultura pela indústria no produto físico total.

<sup>9</sup> Villela e Suzigan, *op. cit.*, pp. 191-200.

<sup>10</sup> *Ibid.*, p. 207.

diversos setores através da criação de autarquias.<sup>11</sup> Esses institutos foram criados para lidar com setores como açúcar, mate, sal, pinho, pesca, marinha mercante, etc. Em colaboração com os produtores, eles regulavam a produção, os preços, financiavam a construção de armazéns gerais, etc. Com os anos eles muitas vezes se transformaram de instrumentos de controle do Governo em instrumentos de pressão para obter favores governamentais para setores específicos.

Um dos primeiros exemplos de controle de preço (em contraste com os esquemas de sustentação de preços) no Brasil começou em 1934 com a promulgação do Código de Águas, que conferiu ao Governo o poder de fixar tarifas de eletricidade. Elas eram fixadas de modo a permitir uma rentabilidade máxima de 10% sobre o capital investido. O fato de que para esse fim o capital era avaliado com base no custo histórico, como será visto mais adiante, levou ao avanço gradual da intervenção estatal, tanto nesse como em outros setores de utilidade pública. A causa imediata desse controle era o fato de que as tarifas haviam sido baseadas, parte em valores ouro e parte em papel moeda a fim de que as companhias estrangeiras se protegessem contra a depreciação cambial. Isso significava, no entanto, que freqüentemente as tarifas de energia elétrica se elevavam cada mês e, quando ocorria uma depreciação forte, elas se elevavam a tais níveis que reduziam o consumo de eletricidade, o que, por sua vez, afetava adversamente a produção. Foi, portanto, para proteger a indústria e os consumidores que esse controle foi instituído. Nos anos seguintes o aspecto do bem-estar na fixação das tarifas adquiriu uma importância crescente.<sup>12</sup>

Foi nos anos 30, sob o impacto da depressão, que pela primeira vez um Governo brasileiro manifestou interesse na industrialização do País. As ações iniciais do Governo na época levam a acreditar que ele contemplava o crescimento da indústria muito mais como

<sup>11</sup> Para uma discussão completa dessas entidades, especialmente de um ponto de vista legal e administrativo, vide Alberto Venâncio Filho, *A Intervenção do Estado no Domínio Público*, (Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1968), pp. 358-366. O livro como um todo é uma excelente fonte dos aspectos legais e administrativos da intervenção do Governo no Brasil. Outra fonte valiosa das funções das autarquias é: *O Setor Público Federal Descentralizado*, (Centro de Estudos Fiscais, Fundação Getúlio Vargas, IBRE, 1967).

<sup>12</sup> Villela e Suzigan, *op. cit.*, p. 381.

uma iniciativa do setor privado, cabendo ao Governo conceder-lhe a necessária proteção e financiamento. O uso do controle de câmbio, das autarquias, e a criação em 1937 da Carteira de Crédito Agrícola e Industrial do Banco do Brasil, para suprir crédito a prazos mais longos aos estabelecimentos industriais, parecem apontar nessa direção. Deve-se considerar ainda as várias tentativas infrutíferas do Governo para que a iniciativa privada nacional e estrangeira criasse uma grande usina siderúrgica integrada. Assim, a criação, pelo Estado, da Companhia Siderúrgica Nacional em Volta Redonda foi apenas uma solução de última instância.<sup>13</sup>

Uma indicação significativa da mudança da filosofia do Governo no que diz respeito à influência do Estado sobre a economia foi a criação do Conselho Federal do Comércio Exterior em 1934. Esse órgão, integrado por representantes de todos os ministérios econômicos e do ministério do exterior, do gabinete do presidente do Banco do Brasil e de vários especialistas, procurou não só formular medidas de estímulo ao comércio exterior, como também conceder incentivos para o desenvolvimento de certas indústrias (especialmente, nos anos 30, celulose e papel). Alguns têm considerado esse Conselho como a primeira tentativa de planejamento econômico no Brasil.<sup>14</sup>

Os anos 30 presenciaram também a encampação final do Lloyd Brasileiro, a principal empresa brasileira de marinha mercante. Ela havia sido fundada em 1890, quando o Governo ordenara a fusão de quatro armadores que estavam recebendo subsídios. Desde então, esteve ora em mãos do Governo, ora do setor privado, até 1937, quando se tornou uma autarquia federal.<sup>15</sup> O Governo estendeu seu controle sobre a marinha mercante em 1940 ao nacionalizar duas empresas privadas que serviam à região do Amazonas (a "Company

<sup>13</sup> Werner Baer, *The Development of the Brazilian Steel Industry*, (Nashville, Tennessee: Vanderbilt University Press, 1969), pp. 68-76; John D. Wirth, *The Politics of Brazilian Development, 1930-1954*, (Stanford California: Stanford University Press, 1970), pp. 71-129.

<sup>14</sup> Conselho Federal de Comércio Exterior, *Dez Anos de Atividades*, (Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1944).

<sup>15</sup> Annibal V. Villela, Sergio Ramos da Silva, Wilson Suzigan, Maria José Santos, *Aspectos do Crescimento da Economia Brasileira, 1889-1969*, (Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1971), vol. I, pp. 382-3.

of Port of Pará” e “The Amazon River Steam Navigation Company Limited”), fundindo-as no Serviço de Navegação da Amazônia e Administração do Porto do Pará (SNAAPP). A Companhia Nacional de Navegação Costeira resultou da encampação, em 1942, do patrimônio da Companhia Lage e Irmãos, um armador privado.<sup>16</sup> Finalmente, a criação da empresa governamental Serviço de Navegação da Bacia do Prata, cujo objetivo era promover o transporte nos rios Paraguai e Paraná, resultou também da nacionalização de várias empresas privadas que serviam à região.<sup>17</sup> A motivação dessas ações governamentais foi dupla: considerações de segurança durante o período de guerra e o fomento ao transporte por vias aquáticas, que não havia sido bem sucedido nas mãos do setor privado.

### 2.3 — Os anos 40: a Segunda Guerra Mundial e os primeiros anos do pós-guerra

Os anos da Segunda Guerra viram a criação de várias empresas governamentais. A maioria fora fundada por razões de segurança nacional e algumas se transformaram em empresas poderosas nos anos 50 e 60.

Já mencionamos a expansão do Estado no setor da marinha mercante, que começou na década de 30 e alcançou seu clímax no início dos anos 40, principalmente devido às condições de guerra. Essas últimas levaram o Governo a criar, em 1943, a Fábrica Nacional de Motores (FNM). Seu objetivo inicial era executar serviços de manutenção de motores de avião, assim como produzi-los, devido à escassez causada pela guerra. Eventualmente, a firma produziu uma grande variedade de produtos — tratores, caminhões, automóveis, refrigeradores. Foi sempre uma empresa deficitária, com muitos problemas administrativos e, em 1968, terminou sendo vendida a uma empresa estrangeira.

A Companhia Nacional de Alcalis foi criada pelo Governo, em 1943, devido ao receio de que a escassez de barrilha paralisasse as

<sup>16</sup> Algumas dessas propriedades foram devolvidas a seus antigos donos após a Segunda Guerra Mundial.

<sup>17</sup> Villela, *et al.*, *op. cit.*, vol. I, p. 585.

indústrias dependentes desse produto. Como nenhuma empresa estrangeira ou nacional estivesse apta a iniciar tal empreendimento, achou-se que a única solução seria uma empresa do Governo.

A fundação da Companhia Vale do Rio Doce, em 1942, foi atribuível em grande parte a considerações nacionalistas. Durante muitos anos, interesses estrangeiros, freqüentemente em combinação com alguns empresários locais, desejaram ansiosamente desenvolver para exportação as ricas jazidas de minério de ferro de Minas Gerais. Concessões para mineração e exportação foram dadas e retiradas diversas vezes, conforme aumentava ou diminuía a oposição nacionalista à participação de firmas estrangeiras. As forças do nacionalismo finalmente ganharam uma importante vitória com o cancelamento das concessões dadas a um grupo estrangeiro para mineração das ricas jazidas de Itabira em 1942. Em seguida foi criada a Companhia Vale do Rio Doce, uma empresa estatal que se tornaria a maior exportadora de minérios do Brasil.<sup>18</sup>

O período imediato ao pós-guerra foi praticamente desprovido de novas experiências de intervenção do Estado nas atividades econômicas. Expandiu-se a propriedade governamental da rede de ferrovias com a compra de várias empresas inglesas. Ao mesmo tempo que as crises cambiais trouxeram renovados controles de câmbio e que surgiram crescentes estrangulamentos na infra-estrutura, o Governo engajou-se crescentemente em atividades de planejamento com o fim de permitir um crescimento mais equilibrado e obter assistência externa. Durante os anos 40 vários planos foram elaborados, os quais em última instância levaram a uma posterior expansão das atividades econômicas nos anos 50.<sup>19</sup>

<sup>18</sup> W. Baer, *The Development of the Brazilian Steel Industry. op. cit.*, pp. 67-68; Wirth, *op. cit.*, chs. 4 e 5.

<sup>19</sup> Para uma resenha completa das diferentes fases do planejamento no Brasil, vide Jorge Gustavo da Costa, *Planejamento Governamental: A Experiência Brasileira*, (Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 1971); Betty Mindlin Laffer (editor), *Planejamento no Brasil*, Coleção Debates, (São Paulo: Editora Perspectiva, 1970); Octávio Ianni, *Estado e Planejamento Econômico no Brasil (1930-1970)*, (Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1971); Nelson Mello e Souza, "O Planejamento Econômico no Brasil: Considerações Críticas", *Revista de Administração Pública*, (Fundação Getulio Vargas, 2.º Semestre, 1968), pp. 59-112.

## 2.4 — Os anos 50

Durante o surto de industrialização dos anos 50, o papel do Governo brasileiro na economia continuou a se expandir. O planejamento geral e o aparecimento ocasional de grupos especiais para fomentar o desenvolvimento de setores específicos (os conhecidos Grupos Executivos) foram aceitos como uma modalidade de comportamento governamental. De fato, com a ambição dos regimes dos anos 50 de uma industrialização rápida, tornou-se claro para os tomadores de decisão que o sucesso de suas políticas dependia das iniciativas do Governo em vários campos. Os mecanismos de proteção usados para atrair capital estrangeiro e estimular investimentos internos têm sido descritos extensivamente na literatura sobre o assunto.<sup>20</sup> Entretanto, a fim de alcançar as metas de industrialização, a ação do Estado tinha que ir além dessas medidas.

Um acontecimento notável no início dos anos 50 foi a criação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), em 1952. Tem sido reconhecido há bastante tempo que, para industrializar com sucesso uma economia atrasada, a existência de instituições financeiras capazes de suprir créditos a longo prazo é quase uma condição *sine qua non*. As empresas privadas não são suficientemente grandes e fortes para gerar internamente os fundos necessários para a dimensão dos investimentos requeridos e os mercados financeiros não são suficientemente desenvolvidos para conceder financiamentos. Comumente isso tem levado ao aparecimento de bancos de investimento a fim de financiar e, por vezes, participar de empreendimentos industriais novos ou em expansão. A conhecida generalização sobre a necessidade de bancos de investimento, baseada na experiência dos países europeus que só tardiamente se industrializaram, é inteiramente aplicável ao Brasil dos anos 50 e 60.<sup>21</sup>

“... O caráter mais gradual do processo de industrialização (na Inglaterra) e a maior acumulação de capital, primeiro através dos ganhos no comércio e na agricultura modernizada e, mais tarde,

<sup>20</sup> Werner Baer, *Industrialization and Economic Development in Brazil*, (Homewood, Illinois: Richard D. Irwin, Inc., 1965); Joel Bergsman, *Brazil's Industrialization and Trade Policies*, (New York: Oxford University Press, 1970).

<sup>21</sup> Alexander Gerschenkron, *Economic Backwardness in Historical Perspective*, (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1962), p. 14.

da própria indústria, arrefeceram a pressão para desenvolver artifícios institucionais especiais para o fornecimento de capital a longo prazo para a indústria. Em contraste, em um País relativamente atrasado o capital é escasso e difuso, a falta de confiança nas atividades industriais é considerável e, finalmente, existe uma maior pressão pelo tamanho grande, devido ao escopo do movimento de industrialização, ao maior tamanho médio das fábricas e à concentração da produção industrial. A isso deve-se acrescentar a escassez de talento empresarial no País atrasado.

Foi a pressão dessas circunstâncias que deu origem basicamente ao desenvolvimento divergente dos bancos em grandes áreas do continente, em comparação com a Inglaterra. As práticas continentais no campo dos bancos de desenvolvimento industrial devem ser encaradas como instrumentos específicos de industrialização em um País atrasado ...”.

A necessidade de um banco governamental de 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 Reparelhamento Econômico), para o qual nenhuma das empresas dispunha de recursos suficientes. Assim, o BNDE foi fundado com a finalidade de conceder financiamento para o programa de crescimento e modernização da infra-estrutura do País. Todavia, entre suas tarefas figuravam também o fomento e financiamento das indústrias pesadas e de certos setores agrícolas.<sup>22</sup>

Nos anos 50 e 60 o BNDE cumpriu sua tarefa de maneira bastante flexível. Na sua primeira década, a maior parte dos recursos (70%) foi empregada no financiamento da infra-estrutura do Brasil, ao passo que, num estágio ulterior, ênfase maior foi dada à indústria pesada, especialmente o aço. No fim dos anos 60 e início dos anos 70, o banco engajou-se também na administração de fundos especiais para financiar a venda de bens de capital, a expansão das pequenas e médias empresas, etc.<sup>23</sup>

<sup>22</sup> Wilson Suzigan, José Eduardo de Carvalho Pereira e Ruy Affonso Guimarães de Almeida, *Financiamento de Projetos Industriais no Brasil*, Coleção Relatórios de Pesquisa, n.º 9, (Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1972), p. 106.

<sup>23</sup> *Ibid.*, pp. 106-108.

O papel do BNDE no aumento da participação do Governo na indústria siderúrgica é especialmente elucidativo. A expansão da capacidade produtiva daquela indústria foi considerada uma parte integral do programa de industrialização dos anos 50. Exceto quanto à expansão de Volta Redonda, esperava-se que uma grande parte do aumento da capacidade produtiva seria da responsabilidade do setor privado e dos Governos Estaduais. Foi o caso da USIMINAS e da COSIPA, duas empresas criadas para construir grandes usinas de aço integradas. Quando se tornou óbvio em cada caso que os recursos privados locais e dos Governos Estaduais eram muito limitados para financiar esses projetos, o Governo Federal comprometeu-se a colaborar através do BNDE. Em troca dessa injeção de recursos financeiros, o banco recebeu participação societária em cada firma e, com o correr dos anos, tornou-se acionista majoritário. Dessa maneira, o Governo converteu-se num proprietário relutante de empresas, i.e., devido à incapacidade da iniciativa privada e dos Governos Estaduais em implementar projetos considerados de alta prioridade para o programa de industrialização do Brasil, a participação direta do Governo Federal tornou-se inevitável.<sup>24</sup>

A participação do Governo através do BNDE foi paulatina. O Banco parece ter representado um instrumento de política muito flexível, sempre deixando uma porta aberta para a redução gradativa da participação do Governo através da venda de suas ações nas empresas. Isso, naturalmente, é verdadeiro em todas as empresas governamentais que operam como "empresas mistas", como o Banco do Brasil, a Companhia Vale do Rio Doce, etc. A diferença, entretanto, está na possibilidade de um banco de desenvolvimento ajudar no crescimento de certos setores pela participação direta e, quando esses estiverem funcionando normalmente, vender então suas ações, ingressando depois em outras áreas cujo desenvolvimento necessita de fortes doses de apoio governamental. Entretanto, uma tal "retirada" poderá não ser muito fácil, ou mesmo possível, em uma indústria como a do aço, que pode ser muito grande para ser inteiramente absorvida pelo setor privado.

<sup>24</sup> W. Bacr, *The Development of the Brazilian Steel Industry, op. cit.*, pp. 80-83; de maneira semelhante, o BNDE adquiriu a Companhia Ferro e Aço de Vitória nos anos 50, enquanto o Banco do Brasil tornou-se o proprietário da Acesita — firma de aços especiais.

Outro marco da participação do Governo nas atividades econômicas foi a criação da PETROBRÁS em 1953. Toda a exploração de petróleo e a maior parte das operações de refino tornaram-se monopólio dessa empresa. O motivo principal desse acontecimento foi a preocupação do Governo em assegurar uma fonte interna de suprimento. A medida que aumentava a pressão para aprovação da lei criando a PETROBRÁS, mais motivações nacionalistas foram gradualmente introduzidas — principalmente a ponto de não entregar às companhias estrangeiras a exploração de recursos não substituíveis do subsolo.<sup>25</sup>

Além da criação do BNDE, a participação governamental em bancos continuou a crescer. Em 1954, o Banco do Nordeste do Brasil foi criado para suprir crédito a curto e longo prazos. Nos anos 60, ele recebeu todos os depósitos dos fundos provenientes das isenções do imposto de renda destinados ao Nordeste do Brasil (Lei 34/18) e tornou-se também o principal agente financeiro da SUDENE. Nos anos 50 surgiram ainda vários bancos estaduais de desenvolvimento, enquanto continuava a expansão do Banco do Brasil, do Banco do Estado de São Paulo e de outros já existentes.

Os anos 50 testemunharam também a difusão dos controles de preços. O controle das tarifas dos serviços de utilidade pública foi estendido e logo abrangia não apenas a energia elétrica, mas também telefones, todo o transporte público, etc. Foram controlados também os aluguéis, os preços de produtos alimentícios, gasolina, etc. O controle dos preços dos gêneros alimentícios era feito pela COFAP (Comissão Federal de Abastecimento e Preços), que mais tarde transformou-se na SUNAB (Superintendência Nacional de Abastecimento).

Supunha-se que o controle de preços pudesse, em parte, atenuar as forças inflacionárias que se haviam tornado violentas nos anos 50. Na realidade, tudo quanto se conseguiu foi causar distorções nos preços, criando escassez em vários setores da economia.

O rápido crescimento das empresas estatais no campo dos serviços de utilidade pública foi devido aos controles de preços. A fixação de tarifas para esses serviços não permitia uma rentabilidade considerada adequada pelas empresas (principalmente estrangeiras)

<sup>25</sup> Para detalhes, *vide* Wirth, *op. cit.*, pp. 133-216.

para garantir a expansão e modernização de sua capacidade. De vez que as tarifas controladas eram consideradas de interesse nacional, i.e., tarifas relativamente baixas eram consideradas desejáveis para encorajar o crescimento industrial e subsidiar o consumidor, a única alternativa que restava era o Estado entrar gradualmente no campo de geração e distribuição de eletricidade, transporte público, telecomunicações, etc. Isso explica em parte a criação, nos anos 50, de empresas estatais, como a CHESF, FURNAS, CEMIG e, nos anos 60, CESP, COHEBE, etc., para fornecer a energia adicional necessária para a expansão da economia. Os controles resultaram também na queda da qualidade e na taxa de expansão do sistema telefônico, o que fez com que nos anos 60 a encampação pelo Governo se tivesse tornado inevitável.

## 2.5 — Os anos 60

Durante a década de 60 e primeiros anos da de 70, a expansão do Estado na economia brasileira ocorreu principalmente através da consolidação e crescimento de suas várias atividades, assim como pela criação de novas áreas de ação do Governo. Por exemplo, criou-se o Banco Nacional da Habitação (BNH) em 1965, que se tornou rapidamente uma poderosa agência financeira, graças ao recebimento de parte dos fundos de garantia do tempo de serviço dos trabalhadores, ao poder que tem de operar com instrumentos financeiros, com correção monetária e ao Programa de Integração Social (PIS), criado em 1971, que fortaleceu as Caixas Econômicas (unificadas durante a década), fornecendo, para empréstimo ao setor privado, fundos especiais provenientes de parte tanto da dedução de imposto de renda devido pelas empresas (5%), como de recursos próprios das empresas calculados com base em 0,5% do faturamento.

Durante os anos 60 várias empresas estatais no campo da geração de energia foram unidas sob a égide da companhia *holding* . . . . . ELETROBRÁS. O Estado de São Paulo criou também a CESP, com o objetivo de empreender novos e amplos investimentos na

geração de energia. Através desses maciços investimentos em energia elétrica, o Estado (Governos Federal e Estaduais) veio a dominar o setor. A rede de telecomunicações recentemente nacionalizada foi colocada nas mãos de uma nova companhia estatal – EMBRATEL – que embarcou em um enorme programa de extensão e modernização. As companhias siderúrgicas do Governo começaram também a planejar e, no início dos anos 70, a executar grandes programas de expansão.

Um notável fenômeno nos anos 70 foi a revitalização e rápida expansão de empresas governamentais como a Companhia Vale do Rio Doce e a PETROBRÁS. O programa de modernização e expansão resultou em um notável crescimento das exportações de minério de ferro, de 5,2 milhões de toneladas em 1960 para 25,8 milhões em 1972. A PETROBRÁS não só aumentou substancialmente o escopo de suas atividades tradicionais, especialmente refino e distribuição, mas também começou a expandir-se em novas áreas afins. Sua subsidiária, a PETROQUISA, fundada em 1968, tem entrado em diversos empreendimentos no campo da petroquímica. Algumas dessas empresas são *joint ventures* com capitais privados locais e empresas estrangeiras. Sua subsidiária a BRASPETRO foi fundada em 1970 a fim de participar de *joint ventures* no exterior, no campo da prospecção de petróleo e assistência técnica em geral. No fim de 1972 ela já tinha contratos na Colômbia, Iraque, Madagascar e Egito.

Os anos 60 também trouxeram modificações drásticas na forma do controle governamental de preços. As tentativas de controle nos anos 50 e no início dos anos 60 mostraram-se ineficazes como mecanismos para combater a inflação e tiveram o efeito negativo de distorcer os preços relativos. A criação do CIP em 1968 (Conselho Interministerial de Preços) marcou um novo capítulo no controle dos preços pelo Estado. Os mecanismos de controle anteriores concentravam-se exclusivamente nos preços a varejo, enquanto o CIP desenvolveu um completo mecanismo de controle sobre custos e preços de alguns dos setores-chave da economia, fato que será focalizado com maiores detalhes na seção seguinte.

### 3 — O atual grau de controle do estado na economia

Pela exposição acima, sobre o crescimento da intervenção do Governo na economia brasileira, torna-se óbvio que não há nenhuma maneira quantitativa de medir o controle total do Estado sobre as atividades econômicas do País. Por isso tentaremos verificar o grau de controle do Estado, utilizando diversas abordagens quantitativas e qualitativas.

O controle econômico governamental faz-se sentir através de diferentes, porém inter-relacionados, canais institucionais. Esses canais incluem: o sistema fiscal, o banco central, os bancos comerciais e de desenvolvimento (federais e estaduais), as autarquias, as empresas produtoras de bens e serviços (federais e estaduais) e o sistema de controle de preços.

Uma maneira clássica de medir a influência do Governo nas atividades econômicas em uma economia não socialista é através da relação despesas do Governo/PIB. No Brasil, esta relação (para todos os níveis de Governo, mas não incluindo as empresas governamentais) aumentou de 12,5% em 1920 para 17,1% em 1947, e para 32,2% em 1969. Segundo um autor,<sup>26</sup> esse notável crescimento foi devido à:

“... maior diversificação das funções do Governo na economia. O crescimento das despesas do Governo Federal foi devido à expansão dos órgãos da administração indireta, principalmente aqueles relacionados ao sistema de previdência e assistência social e ao desenvolvimento da infra-estrutura econômica. Ao nível estadual, o crescimento foi devido ao aumento dos pagamentos das transferências federais, que se relacionam aos setores de transporte e energia”.

<sup>26</sup> Fernando A. Resende da Silva, *Avaliação do Setor Público na Economia Brasileira: estrutura funcional da despesa*, Coleção Relatórios de Pesquisa, n.º 13, (Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1972), p. 22. Ver também Dennis J. Mahar e Fernando A. Resende, *The Growth and Pattern of Public Expenditure in Brazil — 1920-1969*, mimeo. (1973).

Pelos padrões internacionais, a relação despesa do Governo/PNB no Brasil é alta. A maioria dos estudos internacionais sob a forma de *cross-section* tem mostrado que a relação despesas do Governo/PNB se situa entre 22 e 25%.<sup>27</sup> O Governo brasileiro tem, pois, um elevado grau de influência sobre a distribuição de renda e a alocação de recursos afetada pelo sistema fiscal. Por exemplo, em 1969 mais de 36% das despesas públicas foram feitos nos programas de assistência social e educação, enquanto que quase 17% foram gastos em despesas de infra-estrutura (mais da metade disso foi gasta na construção de estradas).

A grande presença do setor público em termos fiscais implica também uma influência substancial sobre a distribuição da renda e alocação de recursos através da tributação. O efeito redistributivo do sistema financeiro nunca foi muito pronunciado, embora os impostos diretos, como uma fração do PIB, tenham aumentado de uma média de 5,8% no período 1956/62 para 9,8% em 1969. Simultaneamente, os impostos indiretos subiram de 13 para 18,1% do PIB.

Um fator que vem impedindo o imposto de renda de exercer um efeito redistributivo pronunciado tem sido a grande difusão dos mecanismos de incentivos fiscais nos anos 60 e 70. No início dos anos 70 esses incentivos equivaliam a cerca da metade do total dos impostos diretos.<sup>28</sup>

Finalmente, nessa categoria devem ser incluídos os impostos alfandegários (uma atividade fiscal) que freqüentemente serviram como um importante instrumento de política na criação de novas indústrias.

#### a) *O Banco Central*

Através do Banco Central do Brasil o Governo exerce as funções costumeiras de controle do crédito. Ele é ainda a instituição que

<sup>27</sup> Fernando A. Resende da Silva, *op. cit.*, p. 148. Naturalmente, em alguns países altamente industrializados, essa relação é bem mais elevada. Por exemplo, para a Suécia é acima de 40% e, para a Holanda e Noruega, 38%. Porém, no caso do Brasil, a relação é próxima da dos Estados Unidos, França, Reino Unido e Canadá.

<sup>28</sup> Ítalo Ramos, "Incentivo Ajuda Setor Privado a Desenvolver o País", artigo especial em *O Estado de São Paulo*, (6 de agosto de 1972), p. 72.

administra as políticas cambiais. Como em muitos países em desenvolvimento, o Banco Central não é independente do Ministério da Fazenda e, através de sua faculdade de recusar o redesconto de títulos que não estejam seguindo as normas desejadas, pode constituir-se num importante instrumento de controle.

b) *Bancos Governamentais*

A influência do Estado, através da participação direta nas operações bancárias, é considerável. O Governo Federal exerce o controle acionário do Banco do Brasil, que é o maior banco comercial do País. Seus depósitos em 1972 eram nove vezes maiores do que os do maior banco comercial privado. O controle direto do Governo se estende também ao Banco do Nordeste, ao BNDE, ao BNH e à Caixa Econômica. A rede bancária do Governo inclui ainda 32 bancos comerciais e de desenvolvimento dos Estados.

Levando em conta apenas os bancos comerciais, os bancos governamentais em 1972 detinham 55% dos depósitos e 58% dos empréstimos. Ao mesmo tempo, mais de 60% dos empréstimos do sistema financeiro como um todo ao setor privado vieram das instituições financeiras governamentais.<sup>29</sup>

c) *Autarquias*

Através de autarquias (Instituto do Açúcar e do Alcool, Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal, Instituto Brasileiro do Café, Instituto Brasileiro de Colonização e Reforma Agrária), o Governo Federal exerce controles diretos sobre a produção, os preços e a propriedade.

d) *Empresas Públicas*

Como se depreende da exposição contida na seção anterior, as atividades empresariais diretas do Governo nas últimas quatro décadas concentraram-se em um pequeno número de setores, mormente

<sup>29</sup> Calculados com base no Boletim do Banco Central.

em infra-estrutura, mineração, siderurgia e indústria petroquímica.<sup>30</sup> Todos esses setores requerem investimentos de grande porte e indivisíveis, i.e., as instalações são tão grandes que o nível de capacidade ociosa será substancial nos anos iniciais da operação. Isso explica porque as empresas do Governo estão entre as maiores do País.

Tomando-se as 25 principais firmas em termos de valor de vendas em 1971, achou-se que oito eram empresas governamentais, responsáveis por 31% das vendas. Das 25 principais firmas em termos de emprego, sete eram empresas do Governo e geravam 51% do emprego. Finalmente, das 25 principais firmas em termos de ativos, 17 eram empresas do Governo, que representavam 82% do total dos ativos.<sup>31</sup> A grande discrepância entre a proporção dos ativos e as vendas é devida principalmente ao volume e indivisibilidade dos investimentos na geração de energia elétrica, produção de aço, produtos petroquímicos e mineração. Ocorreu um grande aumento de capacidade, nessas indústrias nos últimos anos da década de 60 e nos primeiros da de 70. Assim, a grande proporção de firmas do Governo no valor total dos ativos reflete um enorme potencial de

<sup>30</sup> Em 1971 os ativos líquidos de 59 empresas do Governo incluídas nas 500 maiores empresas não financeiras distribuíam-se segundo os setores abaixo:

rádio, televisão, telefones	10,7%
energia elétrica	36,9
mineração	4,5
produtos químicos	19,2
aço	15,4
ferrovias	5,9
outros	7,4
	100,0

FONTE: *Conjuntura Económica*, (junho de 1973), p. 85.

<sup>31</sup> Calculado com base em "Quem é Quem na Economia Brasileira", *Visão*, (agosto de 1972).

crescimento, que deve resultar em grandes aumentos na participação das firmas do Governo no total das vendas.<sup>32</sup>

Examinando alguns dos setores individuais nos quais as empresas do Governo operam, achamos o seguinte padrão de predomínio do Governo.

#### *Capacidade Geradora de Energia Elétrica*

Em uma década a geração de energia elétrica mudou do domínio privado para o público. Isso reflete os vultosos investimentos feitos pelas antigas e novas empresas do Governo nos anos 60. Em 1962 o setor privado detinha 64% da capacidade geradora de energia elétrica do País, enquanto que em 1972 esta proporção se reduziu a 20%.

#### *Aço*

Em 1971, as firmas do Governo realizavam 56% das vendas e detinham mais de 72% do valor total dos ativos da indústria siderúrgica. Como a USIMINAS e a COSIPA nessa época ainda não haviam alcançado seu potencial produtivo total, e como o programa de expansão da produção de aço na década de 70 antecipa um crescimento da capacidade das empresas do Governo, maior que o daquelas do setor privado, o domínio do Estado nesse setor provavelmente torna-se-á ainda mais pronunciado que no passado.

#### *Minério de Ferro*

Em 1971, a Companhia Vale do Rio Doce detinha 60% do valor dos ativos no setor e realizava cerca de 80% das exportações de minério de ferro. Entretanto, na metade dos anos 70 espera-se que

<sup>32</sup> Tomando-se um número maior de firmas, i.e., as 100 maiores, achou-se que as firmas do Governo detinham mais de 68% do total dos ativos. Estimativas da Prof.<sup>a</sup> Margaret Costa, com base nas 500 maiores empresas não-financeiras em 1971, mostram que 59 empresas (11,8%) eram federais e estaduais e representavam 29,1% do patrimônio líquido total cf. *Conjuntura Econômica*, (junho de 1973), p. 82.

ela venha a dividir seu mercado com uma empresa privada (um consórcio de empresas estrangeiras e a firma brasileira ICOMI).

#### *Exploração de Petróleo, Refino e Distribuição*

A PETROBRÁS realizou 41% do valor das vendas em 1971 e possuía 81% do valor dos ativos no setor. Essa diferença é devida, em parte, ao recente crescimento das instalações da empresa, que ainda não estão integralmente utilizadas, e também ao fato de que ela detém o monopólio da exploração e controla uma parcela crescente da capacidade de refino do País. Essas atividades apresentam uma alta relação capital/produto em comparação com as atividades de distribuição. Entretanto, até nessas últimas a PETROBRÁS aumentou substancialmente sua participação. Como já foi mencionado anteriormente, a PETROBRÁS fundou duas subsidiárias no fim dos anos 60 e início dos anos 70: PETROQUISA e BRASPETRO. A primeira está se expandindo rapidamente em vários tipos de atividades no setor petroquímico, freqüentemente sob a forma de *joint ventures* com firmas privadas nacionais e estrangeiras. A última está estabelecendo *joint ventures* com outros governos estrangeiros para a exploração de petróleo.

#### *Outros Setores*

Atualmente, o Estado tem quase o monopólio do transporte ferroviário e das telecomunicações, controla cerca de 70% do transporte marítimo, detém uma grande proporção das empresas de armazéns e silos, e vários Governos Estaduais possuem empresas que fornecem serviços públicos.

#### e) *Impacto Total do Setor Público*

A recente consolidação das contas das empresas federais e estaduais tornou possível separar a categoria "investimento fixo das empresas" das contas nacionais em investimento das empresas privadas e das do Governo. Observa-se na Tabela 1 que o setor Go-

verno (investimento direto do Governo e investimento das empresas governamentais) foi responsável por mais de 60% do investimento fixo do País em 1969.

TABELA 1

*Origem do Investimento Fixo, 1969*

	Em % do PIB	Em % do Investimento Fixo
Governo.....	5,6	33,9
Empresas do Governo.....	4,4	26,7
Empresas Privadas.....	6,5	39,4
	16,5	100,0

FONTE: Calculados com base nos dados publicados em *Conjuntura Econômica*, (junho de 1973), pp. 89-90, e *Conjuntura Econômica*, (setembro 1971).

Outra estimativa recente (Tabela 2) mostra que o total de despesas do Governo e das empresas governamentais totalizou 50% do PIB em 1969. Isso, naturalmente, deve ser qualificado. A inclusão do pagamento de transferências e o valor total da produção das empresas do Governo, ao invés do valor adicionado, exageram a participação total do Governo no PIB. No entanto, o setor público, na Tabela 2, exclui os governos municipais e suas empresas. Assim sendo, os primeiros devem reduzir e, os últimos, aumentar a magnitude da participação do Governo. Se pudéssemos ajustar os números, as percentagens líquidas seriam provavelmente mais baixas do que as indicadas. Entretanto, como estamos interessados em medidas do impacto total do Governo na economia (que inclui, por exemplo, os efeitos das transferências sobre a distribuição de renda), as percentagens na Tabela 2 ainda podem ser consideradas úteis.

TABELA 2

*Despesas Totais do Setor Público por Setores de  
Atividade Econômica, 1969 (Em % do PIB)*

Setores de Atividade	Governo*	Empresas Governamentais	Total
Educação.....	3	—	3
Energia.....	1	3	4
Governo e Administração Geral.....	9	—	9
Intermediários Financeiros.....	—	3	3
Manufatura e Diversos.....	—	7	7
Trabalho, Previdência e Assistência.....	8	—	8
Transporte e Comércio.....	6	2	8
Saúde e Saneamento.....	2	—	2
Agricultura e Abasteci- mento.....	1	—	1
Defesa e Segurança.....	3	—	3
Serviços Públicos Urbanos.....	1	1	2
<b>Total</b>	<b>34</b>	<b>36</b>	<b>50</b>

FONTES: FGV/IBRE/CEF e IPEA/INPES.

\* Inclui autarquias.

f) *Controles de Preço*

O Conselho Interministerial de Preços (CIP) é a organização governamental que controla efetivamente os preços. Foi criado em agosto de 1968 e seus diretores são os ministros da fazenda, planejamento, indústria e comércio e agricultura. O CIP não pode legalmente fixar preços, mas atua como um guardião dos preços. Seus poderes indiretos são substanciais. Por exemplo, se uma firma eleva os preços sem apresentar uma justificativa ao CIP ou se uma justificativa é apresentada, porém não é aceita pelo CIP, e se os preços são assim mesmo aumentados, a firma se arrisca a ter cancelada sua linha de crédito com o Banco do Brasil e os demais bancos governamentais, além de que boa parte de seu crédito com os bancos privados pode ser reduzida, de vez que o Banco Central pode recusar o redesconto de seus títulos.

Desse modo todas as firmas dos setores nos quais o CIP tem interesse devem obter permissão para elevar seus preços e devem justificar seu pedido apresentando informações sobre seus custos. Parece que até agora o CIP tem evitado criar distorções drásticas de preços na indústria (com a exceção dos preços do aço no início dos anos 70) ao levar em conta informações sobre custos e ao estabelecer diretrizes para aumentos de preço compatíveis com taxas de rentabilidade razoáveis. Com esse processo, o Governo, através do CIP, tem acumulado um grande acervo de informações sobre as atividades do setor privado, aumentando dessa forma seu controle sobre o mesmo.

#### 4 — Novas fronteiras de política econômica

No processo de crescimento e diversificação de suas atividades, o Estado brasileiro aumentou consideravelmente seu controle atual e potencial da economia. Como vimos, esse crescimento não foi planejado e imposto por razões ideológicas sobre o papel apropriado do Estado nas atividades econômicas. Ele foi o resultado de certas condições objetivas, ou seja, o desejo do Governo de industrializar rapidamente uma economia ainda atrasada. Com setores industrial e financeiro igualmente fracos, a escolha em várias épocas, desde os anos 30, teve de ser feita entre dois agentes de crescimento: o capital estrangeiro e o Estado.<sup>33</sup> A participação do Estado devia-se, quer à falta de interesse por parte do capital estrangeiro, quer a motivos de ordem nacionalista ou, após algum tempo, à falta de disposição do capital estrangeiro de atuar em certas áreas onde havia restrições governamentais (especialmente na área dos serviços de utilidade pública).

Quais são as implicações dessa mudança sobre a formulação da política de planejamento, a atuação das empresas públicas e as tendências futuras na posição relativa do Estado?

<sup>33</sup> Samuel Morley e Gordon W. Smith, "Import Substitution and Foreign Investment in Brazil", *Oxford Economic Papers*, (março de 1971).

#### 4.1 — Política de planejamento

Os instrumentos de política de planejamento existentes e em potencial no Brasil constituem uma gama mais variada do que aquela encontrada na maior parte das economias mistas. Isso torna-se claro pelo exame de Tabela 3 que apresenta uma visão sumária do potencial da estrutura de formulação de políticas do Brasil. Usamos a palavra “potencial” de vez que diversas instituições governamentais, especialmente alguns bancos e empresas do Governo, têm apenas ocasionalmente sido consideradas como instrumentos de política do Governo.

Na primeira coluna da Tabela 3 listamos sete tipos diferentes de instituições governamentais. A segunda coluna contém uma lista de suas atividades. Em seguida vem uma coluna contendo as metas dessas instituições. Subdividimos essas metas em privadas e sociais. Obviamente, as metas de instituições como o Ministério da Fazenda, o Banco Central, Bancos de Desenvolvimento do Governo, etc., são apenas sociais em natureza, i.e., elas estão preocupadas unicamente com a realização de metas bastante amplas para a sociedade como um todo. Entretanto, as empresas e bancos comerciais do Governo também têm metas individuais, i.e., metas relativas à sua própria posição dentro da economia, seu crescimento e operações internas. Suas funções também podem ser vistas do ângulo de metas sociais amplas. Essas podem ser consistentes com metas individuais — *e.g.*, a maximização do crescimento da capacidade produtiva pode ser consistente com a maximização geral do crescimento econômico — ou contraditórias — *e.g.*, maximização dos lucros das firmas através da elevação de preços *versus* as metas de estabilização do Governo, ou ainda maximização da eficiência da firma *versus* maximização da absorção de mão-de-obra. A última coluna mostra os instrumentos que cada instituição tem a seu dispor.

É de interesse recordar que a maior parte das empresas governamentais cresceu nas áreas de infra-estrutura e indústria pesada. As-

TABELA 3  
Matriz das Instituições do Governo que Afetam a Economia do Brasil em 1973

Instituições	Metas			Instrumentos
	Atividades	Indivíduos*	Sociais	
1 - Ministério da Fazenda	Política fiscal, impostos aduaneiros			Estrutura tributária, despesas, incentivos fiscais
2 - Banco Central	Políticas monetária e cambial			Nível de encaixes bancários, taxa de desconto, fixação das taxas de câmbio, aceitação ou rejeição de títulos para redesconto
3 - Bancos Governamentais				
a) Comerciais	Comerciais	Lucratividade e crescimento		Créditos especiais para setores favorecidos
b) Desenvolvimento	Financiamentos a longo prazo			Desenvolvimento financeiro de novos setores
c) Caixas econômicas	Financiamentos especiais			PIS - redistribuição de renda e propriedade e aumento de poupanças
d) BNH	Financiamentos especiais			Redistribuição de recursos para habitação
4 - Empresas do Governo				
a) Infra-estrutura	Produção	Lucros, eficiência, expansão		Fixação de preços, investimentos estimulo a indústrias supridoras de insumos
b) Produtivas	Produção	Lucros, eficiência, expansão		Fixação de preços, investimentos, estimulo a indústrias supridoras de insumos
5 - Autarquias Econômicas	Regulamentação do mercado			Controles de preços e produção, assistência técnica, reforma agrária
6 - Agências de desenvolvimento regional	Coordenar programas de desenvolvimento regional			
7 - CUP	Controle de preços			Alocação de fundos governamentais, assistência técnica
				Permissão para aumentos de preços, uso dos instrumentos de 2 e 3 (a) como ameaça implícita ou explícita

\* As metas individuais dizem respeito aos objetivos de uma instituição, vistos internamente do ponto de vista de seu bem-estar.

sim, na economia como um todo, a divisão do trabalho entre os setores produtivos privado e público se operou em linhas verticais. Isso tem implicações interessantes para a formulação de políticas. De um lado, o Governo poderia ser um agente relativamente passivo, deixando à iniciativa privada a liderança na produção de um certo número de bens e limitando-se a desenvolver suas empresas supridoras de insumos para servir ao setor privado. Por outro lado, poderia usar seu poder de supridor de insumos — chave para encaminhar o setor privado para direções julgadas ótimas do ponto de vista do formulador de políticas.

Até que ponto é realista uma visão tão ampla da formulação da política econômica no Brasil? Certamente não é exagerada. Nos anos 60 houve exemplo de que o Governo brasileiro usara suas empresas siderúrgicas para atingir objetivos de estabilização, i.e., restringir aumentos de preços de seus produtos em face de aumentos de custos. Os bancos governamentais freqüentemente têm sido utilizados para implementar as decisões do CIP. Assim, embora os bancos e empresas governamentais tenham sido usados como instrumentos da política do Governo para atingir objetivos sociais amplos, essas instituições são raramente consideradas como instrumentos formais e legítimos da política do Governo. Se assim fossem, uma abordagem inteiramente nova para a formulação da política governamental teria que ser desenvolvida.

Todavia, enquadrar formalmente todas as instituições econômicas do Governo na estrutura de formulação da política econômica implica o risco de retirar completamente as empresas e bancos governamentais do mercado, reduzindo consideravelmente o papel deste último como instrumento de alocação ou simplesmente como indicador para o Governo da escassez relativa e/ou de modificações nas condições da demanda. Essa preocupação assemelha-se, portanto, àquela mesma que ainda hoje anima, nas economias planificadas, alheias ao mercado, a discussão e as experiências jamais conclusivas sobre centralização *versus* descentralização.

Relacionada com esses dilemas está a pergunta sobre a maneira mais adequada para o funcionamento das empresas do Governo. Se

suas metas são consideradas simultaneamente “individuais” e “sociais”, torna-se muito difícil desenvolver um critério para avaliar sua *performance*.<sup>34</sup> Um critério de lucratividade máxima e crescimento poderia facilmente contradizer metas sociais, tais como maximização de emprego, suprir insumos baratos a indústrias favorecidas pelas empresas governamentais produtoras de insumos, etc.

Não existem soluções específicas para esses dilemas que possam ser sugeridas atualmente. É importante para o economista e o formulador de políticas considerar explicitamente esses problemas e, por um processo de ensaios e erros, criar um sistema que sirva da maneira mais adequada possível às necessidades da sociedade.

#### 4.2 — Tendências futuras

O crescimento contínuo da participação do Estado nas atividades econômicas no Brasil nas últimas três décadas foi quase inevitável. O setor privado brasileiro ainda é relativamente pequeno e não está em condições de exercer um papel importante nas enormes necessidades de infra-estrutura do País ou nas indústrias tecnologicamente mais sofisticadas, que também são as mais dinâmicas — petroquímica, siderurgia, equipamento de transporte, etc. Logo, o crescimento do Estado não deve ser considerado como uma ameaça às empresas privadas brasileiras. Não se trata de tirar algo do setor privado, mas apenas de um caso de taxas de crescimento relativas.<sup>35</sup> Por isso, a escolha em alguns setores dinâmicos continuará a ser entre o capital estatal e o estrangeiro.

<sup>34</sup> Esses pontos são discutidos com maior profundidade em Werner Baer, “The Role of Government Enterprises in Latin America’s Industrialization”, em *Fiscal Policy for Industrialization in Latin America*, editado por David Geithman, (University of Florida Press, 1973).

<sup>35</sup> Nos últimos anos tem surgido ocasionalmente a sugestão de vender firmas do Governo, como as siderúrgicas, ao setor privado. É duvidoso que algum grupo privado tenha fundos suficientes para comprar essas firmas e, mesmo que tivesse, essa operação implicaria tal transferência de fundos do setor privado que prejudicaria sua participação no desenvolvimento de novos campos.

É bem possível antever que o desenvolvimento futuro continuará seguindo as tendências recentes, ou seja, com a divisão entre empresas privadas, nacionais e estrangeiras, e estatais conforme existia em 1971 (*vide* Tabela 4) .

Gostaríamos de sugerir, entretanto, uma possibilidade alternativa. As atividades recentes de empresas gigantescas, como a PETROBRÁS e a Companhia Vale do Rio Doce, entrando em áreas correlatas, através da criação de subsidiárias, é matéria para especulação. A PETROBRÁS, por exemplo, já está se expandindo em vários ramos da petroquímica. Não seria inteiramente impossível para ela algum dia expandir-se no ramo de hotéis e restaurantes e/ou estabelecimentos de distribuição de alimentos, etc. Em outras palavras, não requer muita imaginação ver em futuro não distante empresas governamentais tornando-se conglomerados domésticos e, através de suas subsidiárias internacionais (como a BRASPETRO no caso da PETROBRÁS), empresas multinacionais de propriedade do Estado. O exemplo da ENI (Itália) <sup>36</sup> vem rapidamente à mente.

A disposição no passado recente de empresas privadas brasileiras e estrangeiras se associarem com as subsidiárias da PETROBRÁS e da Companhia Vale do Rio Doce em *joint ventures* abre novos horizontes. É inteiramente possível para o capital privado estrangeiro preferir realizar negócios como sócios de conglomerados estatais poderosos. Isso seria cada vez mais considerado como um investimento lucrativo e, a longo prazo, mais seguro. Não é um simples acidente que a recente decisão da FIAT de vir para o Brasil se baseie em uma *joint venture* com o Governo do Estado de Minas Gerais.

O modelo da participação estatal na economia brasileira que surgirá na próxima década pode muito bem ser bastante diferente dos modelos conhecidos hoje em dia. Ele demandará que os economistas criem diferentes metodologias para entender esse novo sistema e desenvolvam ferramentas para o formulador de políticas para lidar adequadamente com uma nova realidade.

<sup>36</sup> Ente Nazionale Idrocarburi.

TABELA 4

*Dez Maiores Empresas por Setor, 1971*

(percentagem dos ativos)

Setores	Estrangeira	Estado	Privada	Total
Mineração.....	1,8% (1)	50,3% (1)	38,3% (8)	100,0%
Minerais não-Metálicos.....	52,5 (5)		47,5 (5)	>
Metalúrgica.....	17,3 (3)	70,3 (4)	11,7 (3)	>
Mecânica.....	72,0 (7)		28,0 (3)	>
Material Elétrico e de Comunicação	61,3 (7)		38,7 (3)	>
Transporte.....	89,7 (8)		10,3 (2)	>
Madeira.....	30,9 (3)		69,1 (7)	>
Móveis.....			100,0 (10)	>
Borracha.....	81,0 (3)		19,0 (7)	>
Têxteis.....	55,4 (5)		45,6 (5)	>
Alimentos.....	58,9 (6)		41,1 (4)	>
Bebidas.....	7,6 (2)		92,4 (8)	>
Fumo.....	93,7 (2)		6,3 (8)	>
Editorial e Gráfica.....			100,0 (10)	>
Diversas.....	46,5 (4)		53,5 (6)	>
Agricultura (pecuária e silvicultura)	5,8 (1)	9,1 (1)	85,1 (8)	>
Construção Civil.....	30,2 (2)		69,8 (8)	>
Serviços de Utilidade Pública.....	13,2 (1)	86,8 (9)		>
Comércio.....	24,6 (2)		75,4 (8)	>
Petróleo (refino e distribuição).....	12,9 (4)	80,0 (2)	7,1 (4)	>

FONTE: *Visão*, (fevereiro de 1973), p. 68.

OBS: Entre parênteses está o número de firmas.