

Resenha bibliográfica 1

Brazil's state-owned enterprises: a case study of the state as entrepreneur

Trebat, Thomas J. *Brazil's state-owned enterprises: a case study of the state as entrepreneur*. Cambridge, Cambridge University Press, 1983. 291 p.

ROGÉRIO L. FURQUIM WERNECK *

O setor produtivo estatal tem tido uma presença marcante na economia brasileira há pelo menos meio século. Nas duas últimas décadas a sua importância passou a ser fundamental. Contudo, só muito recentemente começou a surgir um interesse mais direto pelo estudo das empresas estatais no País. Afora algumas poucas, e importantes, tentativas pioneiras, pode-se dizer que a maior parte do esforço de pesquisa sobre o assunto foi feito nos últimos 10 anos. O tema ganhou interesse com a recorrência do debate sobre a participação do Estado na economia brasileira a partir de meados da década passada.

A tese de doutorado de Thomas Trebat na Universidade de Vanderbilt, intitulada *An evaluation of the economic performance of public enterprises in Brazil*, foi certamente estimulada por este debate e, há alguns anos, tem sido uma referência obrigatória para os interessados no estudo das empresas estatais na economia brasileira.

* Do Departamento de Economia da PUC/RJ.

O livro recém-editado constitui uma versão atualizada e algo modificada da dissertação doutoral defendida em agosto de 1978.¹

Pela variedade das questões tratadas, de forma clara e sistemática, pelo uso competente, imaginoso e ordenado de um enorme volume de informações e dados estatísticos, o livro pode ser classificado como o melhor e mais completo estudo sobre o setor produtivo estatal da economia brasileira hoje disponível.

Não se trata de uma obra que interessa exclusivamente a especialistas, como é o caso de boa parte da literatura internacional referente à produção pública. Muito ao contrário, o autor teve uma preocupação óbvia de tornar o texto acessível a leitores menos informados sobre o assunto. A discussão de cada um dos temas em que está organizada a análise das empresas estatais na economia brasileira vem cuidadosamente precedida de uma exposição simples, de caráter mais abstrato e teórico, das questões centrais envolvidas no que está prestes a ser discutido. A eficácia deste balizamento teórico antecipado varia de capítulo para capítulo, mas em geral o esquema funciona bastante bem.

No capítulo introdutório o autor explicita e discute uma premissa cuja aceitação, segundo ele, ajudaria o observador externo a entender melhor a importância do papel econômico do Estado e, mais especificamente, das empresas estatais na economia brasileira. Trata-se da premissa de “que tradições culturais no Brasil e em muitos países latino-americanos dão apoio a um papel para o Estado na economia muito mais ativo na América Latina do que nas economias de mercado ocidentais” (p. 1). Ainda que a ênfase em tal premissa revele um enfoque talvez excessivamente idealista, a assertiva em si parece lúcida, se bem fizesse mais sentido um contraste com apenas

¹ Thomas Trebat é cidadão norte-americano mas tem bastante familiaridade com a economia brasileira. Trabalhou no Instituto Brasileiro de Economia da Fundação Getúlio Vargas do começo da década de 70 até o início do seu programa de doutorado em 1972. Entre 1975 e 1977, permaneceu como pesquisador visitante no Instituto de Pesquisas do IPEA, no Rio de Janeiro. Nos últimos anos tem trabalhado como economista de um grande banco norte-americano, com sede em New York, onde suas atribuições lhe exigem um acompanhamento permanente do desempenho da economia brasileira.

algumas das economias de mercado – em especial com a norte-americana, por exemplo. Nas economias da Europa Ocidental um papel bastante ativo para o Estado já é algo muito mais disseminado. Contudo, tendo aceito esta premissa, mesmo que com ressalvas, e já tendo percorrido um quarto do livro, o leitor será tentado a reler a introdução para verificar se está realmente de acordo, quando verificar que as referidas tradições culturais parecem ser confundidas, *en passant*, com “o sentimento populista brasileiro” (p. 69).

No Capítulo 2 há uma descrição propositalmente superficial – segundo o próprio autor reconhece – dos papéis do Estado na economia brasileira. Visa fornecer um pano de fundo para a discussão mais específica sobre o setor produtivo estatal. Embora útil para leitores estrangeiros pouco informados sobre o Brasil, para quem obviamente foi escrito, o capítulo trará menos subsídios ao leitor brasileiro típico.

O Capítulo 3 contém uma discussão sintética sobre as origens das empresas estatais no Brasil. A experiência brasileira é analisada à luz de seis hipóteses alternativas, a última delas rotulada de “hipótese político-histórica”, que é por certo excessivamente englobante quando comparada às demais. O capítulo contém também uma rápida comparação da experiência histórica brasileira com a de outros países latino-americanos onde o setor produtivo estatal é importante.

No quarto capítulo, que é um dos pontos altos do livro, apresenta-se uma excelente análise da questão do controle das empresas estatais no Brasil. Embora atualizado, incluindo ao final um tratamento curto das importantes modificações recentes surgidas com a criação da Secretaria de Empresas Estatais (SEST), ligada à SEPLAN, o capítulo ainda guarda o sabor de algo escrito até 1978. O que não é necessariamente um mal. A ausência de uma análise crítica mais profunda e menos tímida da atuação da SEST é compensada não só pela rica descrição dos variados sistemas formais e informais de controle das empresas estatais federais que precederam a ação da SEST, como também pela discussão dos determinantes do maior ou menor grau de autonomia com que as empresas estatais puderam contar durante a maior parte dos anos 70. Neste capítulo o autor consegue combinar com bastante habilidade os seus próprios *insights* e conclusões com importantes resultados derivados de outros esforços

de pesquisa sobre empresas estatais no Brasil realizados durante a década passada. Ademais, a literatura internacional sobre a questão do controle é usada com proveito.

O capítulo seguinte é também excelente. Contém uma análise estimulante do esforço de investimento e expansão das grandes empresas estatais durante o período 1965/80 e da sua inter-relação com o crescimento da economia brasileira.² São examinadas tanto as tendências quanto os comportamentos cíclicos. A análise, feita inicialmente tomando-se o setor produtivo estatal como um todo, é repetida posteriormente a nível dos subsectores mais importantes, sempre lançando-se mão de rico material estatístico.

No sexto capítulo o autor propõe-se uma tarefa um tanto árdua e complexa: estudar as fontes de crescimento e as taxas de retorno no setor produtivo estatal. Não obstante a complexidade da tarefa, o autor se dispõe a enfrentá-la utilizando um instrumental que, no mínimo, poderia ser classificado de inadequado. Uma questão central proposta neste capítulo é verificar se entre 1967 e 1979 as grandes empresas estatais geraram um produto agregado cujo valor supera o custo dos recursos por elas utilizados no período. Ainda que se deixe de lado as dificuldades de interpretação de uma improvável resposta inequívoca a esta verificação, restam os enormes obstáculos envolvidos na obtenção das mensurações corretas, principalmente daquelas relativas ao uso de capital. Esses obstáculos o autor tenta transpor com uma sucessão de hipóteses arbitrárias. Feitas as estimativas, nem o próprio autor parece acreditar muito nos resultados: "Care must be taken not to read too much into these results" (p. 174).

O capítulo que vem a seguir discute a interessante questão das políticas de preços adotadas para os bens e serviços produzidos pelas empresas estatais. No início são contrapostas as experiências com políticas de preços dos vários subsectores estatais e posteriormente são apresentados dois estudos de caso. É muito bem explorada a

² Há uma grande ênfase em todo o livro na análise do período 1965/80 e, quase sempre, o estudo limita-se ao exame das grandes empresas estatais federais que, em conjunto, constituem a maior parte do setor produtivo estatal brasileiro.

análise da convivência de uma multiplicidade de critérios norteando as diferentes políticas de preços, que ora tem servido para mitigar os efeitos imediatos da inflação, ora para subsidiar determinados grupos e setores e ora para dotar determinadas empresas de capacidade de autofinanciamento de parte de seus programas de expansão. Na tentativa de conseguir uma avaliação geral de um quadro tão variado, o autor demonstra uma dificuldade que é apenas natural: “On balance, then, Brazil’s public enterprises pricing strategies have been just that – balanced” (p. 199).

O penúltimo capítulo examina a importante questão do financiamento dos investimentos das empresas estatais, que é na verdade bastante imbricada com o tema tratado no capítulo anterior. A convivência de políticas de preços norteadas por critérios muito diferentes tem como contrapartida o aparecimento de distintos graus de capacidade de autofinanciamento nas empresas estatais. Há uma análise da evolução dos padrões de financiamento nos diversos setores e das conseqüentes demandas por recursos do Tesouro e por empréstimos internos e externos. Esta última fonte recebe atenção especial. Dois subsetores são estudados com maior cuidado. No final são comparados os padrões médios de financiamento observados no Brasil e em outros países latino-americanos durante os anos 70.

Chegando ao capítulo de conclusões o leitor já terá certeza de que se trata de um livro mais do que oportuno e fadado a converter-se em um clássico sobre o assunto durante muitos anos. A contribuição de Trebat vem preencher uma lacuna grave na literatura, permitindo a disseminação mais fácil de um conhecimento mais orgânico e menos tópico de uma das facetas mais ricas e interessantes da economia brasileira. O leitor dificilmente evitará a sensação de que em geral trata-se de uma avaliação francamente favorável das empresas estatais no Brasil.

Contudo, aqueles poucos já familiarizados com a tese doutoral do autor não deixarão de perceber no livro um tom mais conservador e um pouco menos entusiástico a respeito das empresas estatais no País, embora apenas quatro ou cinco anos se tenham passado entre a tese e o livro. Uma excelente indicação disto surge da comparação

do parágrafo final da tese com o parágrafo final do livro. Na tese vamos encontrar:

In conclusion, the results of this study of selected Brazilian public enterprises suggest the richness of form and multiple uses of such firms. Public enterprise has played a valuable and perhaps indispensable role in stimulating and sustaining growth. In Brazil, as elsewhere, it will continue as an important instrument of public policy.

E já no livro é outro o tom:

In sum, however, Brazil's experience with public enterprises serves to illustrate the limitations as well as the advantages of these instruments of public policy. In an era in which radical reassessments of the proper role of the state in economic development are taking place throughout Latin America, it is well not to lose sight of either.