

Comunicação 1

Considerações sobre o capitalismo estatal no Brasil: algumas questões e problemas novos *

WERNER BAER **

RICHARD NEWFARMER ***

THOMAS J. TREBAT ****

1 — Introdução

O desenvolvimento das instituições econômicas brasileiras no último meio século deu origem a um sistema econômico que ainda não foi bem compreendido. Um aspecto importante que o diferencia do tipo de economia de mercado industrializada, sobre a qual repousa parte tão grande da moderna teoria econômica, é a expansão do papel do Estado na economia. Desde que a propriedade privada de bens e de meios de produção é amplamente disseminada no País, é também de limitada utilidade o modelo das economias socialistas centralmente planejadas.

* Desejamos agradecer a Donald Coes e a Richard Harber por numerosas e úteis sugestões.

** Da Universidade de Illinois.

*** Da Universidade de Wisconsin.

**** Da Universidade de Vanderbilt.

Nota: Tradução não revista pelos autores.

2 — O Estado como regulamentador: o modelo anglo-saxão

A análise econômica ocidental, que ganhou forma sobretudo na Grã-Bretanha e nos Estados Unidos, reflete o ambiente institucional que prevalecia nestes dois países, antes da II Guerra Mundial. No modelo anglo-saxão tradicional, cabe ao Estado o papel de regulamentador. Estabelece e exige o cumprimento de normas de comportamento através de leis antitrustes e de agências cuja finalidade é a de assegurar a conduta competitiva, bem como regula os monopólios naturais. Mediante emprego de políticas fiscais e monetárias tenta controlar as flutuações econômicas e influenciar a distribuição da renda e a direção do crescimento. Nos casos necessários, o Governo procura fazer sentir sua influência sobre a alocação de recursos, de maneira indireta, através do mercado.

3 — O Estado como agente econômico ativo

Será o modelo de equilíbrio geral de uma economia de mercado útil para explicar a alocação de recursos nos casos em que o Estado é não só regulamentador ativo, mas também produtor e banqueiro diretos? Devem as empresas públicas ser consideradas como parte do aparato de formulação de política do Estado, com uma influência correspondente à alocação dos recursos e à negação dos mecanismos do mercado livre? Se o Estado efetivamente assume o ônus de orientar recursos, no interesse de quem funciona ele? Por último, de que modo essa situação afeta a definição e consecução das metas do desenvolvimento?

Embora o Estado como agente econômico tenha crescido em numerosos países da Europa Ocidental, pouco esforço foi feito até agora para verificar de que modo o crescimento das empresas públicas modifica o funcionamento do sistema econômico em seu conjunto. A maior parte da literatura sobre essas empresas dá destaque a aspectos microeconômicos, em especial às políticas de formação de preços. Só há bem pouco tempo foi feito um esforço para estudar

as implicações mais amplas do crescimento de tais empresas na Europa Ocidental.¹

O envolvimento direto do Estado nas atividades econômicas tem sido uma das características da maioria dos países em desenvolvimento, em especial naqueles que passaram por um rápido processo de industrialização nos últimos 30 anos. Com a finalidade de construir rapidamente um complexo urbano-industrial avançado em um meio sócio-econômico relativamente atrasado, numerosos governos latino-americanos viram-se forçados a se tornarem agentes econômicos ativos com grande variedade de papéis, em especial como produtores e financiadores.² Ocorreu também, é claro, substancial dependência quanto a empresas estrangeiras no suprimento de recursos e *know-how* técnico para criação de setores industriais modernos. Numerosos setores básicos, considerados essenciais para o crescimento industrial, no entanto, ou despertavam muito pouco interesse entre firmas estrangeiras ou eram considerados “sensíveis” demais para serem controlados por forças externas.

Presenciamos, assim, a anomalia de uma participação cada vez mais importante do setor público em economias comprometidas com um modelo de mercado livre vagamente definido. Resta ver se o crescimento do setor do capitalismo estatal adquirirá vida própria ou se declinará em importância relativa depois de fortalecer as forças da iniciativa privada.

Na seção seguinte, esboçaremos uma curta resenha da extensão do controle estatal da economia brasileira, tanto no caráter regula-

¹ Raymond Vernon (ed.), *Big Business and the State: Changing Relations in Western Europe* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1974).

² Algumas razões dessa tendência assemelham-se àquelas que foram responsáveis por maior envolvimento do Governo na economia dos países europeus no século XIX que eram retardatários no processo de industrialização. Ver, por exemplo, Alexander Gerschenkron, *Economic Backwardness in Historical Perspective* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1962), p. 14. Para descrições mais gerais do envolvimento do Estado nas economias latino-americanas, consultar Economic Commission for Latin America, “Public Enterprises: Their Present Significance and Their Potential in Development”, in *Economic Bulletin for Latin America* (Primeiro Semestre de 1971), pp. 1-70; Werner Baer, “The Role of Government Enterprises in Latin America’s Industrialization”, in David Geithman (ed.), *Fiscal Policy for Industrialization in Latin America* (Gainesville, Florida: The University Press of Florida, 1974), pp. 263-281.

mentador quanto participante. Tentaremos, em seguida, resumir algumas perspectivas alternativas sobre a alocação de recursos no Estado capitalista. Finalmente, indicaremos algumas áreas críticas de pesquisa que derivam dessas diferentes interpretações.

4 — A intervenção estatal em perspectiva histórica

A intervenção estatal na economia possui profundas raízes históricas no Brasil, como, aliás, na maior parte das sociedades latino-americanas. Desde os tempos coloniais até o presente, o Governo jamais se manteve distante da esfera econômica na mesma extensão em que assim se conduziu na Europa pós-mercantilista (em especial na Inglaterra) e nos Estados Unidos. Nos tempos coloniais, a Coroa era a entidade econômica suprema e todas as atividades comerciais e produtivas dependiam de licenças especiais, concessões de monopólios e privilégios de comércio.³ Essa tradição hereditária persistiu durante o primeiro século após a independência. Descrevendo as atividades do Estado no século XIX, Faoro demonstrou que "... a intervenção do Estado não se restringiu à finança e ao crédito. Muito ao contrário, estendeu-se a todas as atividades comerciais, industriais e de serviços públicos. O Estado autorizava o funcionamento de companhias de responsabilidade limitada, estabelecia contratos com bancos, concedia privilégios, adjudicava concessões especiais para a exploração de portos e estradas de ferro, assegurava o suprimento de matérias-primas e garantia o pagamento de juros. A soma desses favores e privilégios envolvia a maior parte das atividades econômicas... (que) ... somente podiam existir através da vida transmitida pelo cordão umbilical do Estado ..."⁴

Com esses precedentes históricos da intervenção governamental nas atividades econômicas, o envolvimento, no século XX, do setor público nas várias camadas da ordem econômica evoluiu rapidamente

³ Raymundo Faoro, *Os Donos do Poder* (2.^a edição; São Paulo: Editora Globo, 1975), pp. 206-9, 222, 230.

⁴ *Ibid.*, p. 434.

para enfrentar crises e/ou realizar certas metas desenvolvimentistas.⁵

O papel do Governo brasileiro na economia, tanto como regulador como agente ativo, cresceu progressivamente em virtude da existência de certo número de circunstâncias. Incluíram elas a necessidade de lidar com crises do balanço de pagamentos, o desejo de controlar as atividades de empresas estrangeiras, em especial no setor de utilidades públicas e exploração de recursos naturais, e a ambição de industrializar com rapidez uma economia atrasada. Desde que um relato histórico do crescimento da intervenção estatal pode ser encontrado em outro trabalho,⁶ limitar-nos-emos a descrever a atual extensão da regulamentação e participação do Governo na Economia.

5 — Intervenção governamental na economia

A influência do setor público é tão disseminada no Brasil que usando o termo “Estado” poderemos induzir o leitor em erro. O “Estado” inclui grande variedade de autoridades nos níveis federal, estadual e municipal; empresas e bancos controlados por um ou outro desses níveis de governo; e vários tipos de controle direto exercido pelo Governo central ou municipais, bem como as tradicionais ins-

⁵ A intervenção estatal na economia tem também raízes muito antigas em certo número de países europeus. Michalet, por exemplo, observa que “... o Estado francês tem uma bem fundamentada reputação de autoritarismo, remontando a Colbert e ao Primeiro Império. Foi essa característica de autoritarismo que permitiu a um observador inglês da vida econômica francesa referir-se ao domínio, na França, de uma ‘tradição estatal’. A tradição caracteriza-se pelo intervencionismo econômico e por resistência ao livre jogo das forças do mercado. Assinalou-se também ... pela afirmação da superioridade do Estado sobre outras entidades econômicas na determinação do interesse geral. Entre outras coisas, isto significa que as determinações do Estado não podem ser subordinadas às operações do mercado”. Veja-se Charles-Albert Michalet, “France”, in Raymond Vernon (ed.), *Big Business ...*, *op. cit.*, p. 107.

⁶ Werner Baer, Isaac Kerstenetzky e Annibal V. Villela, “The Changing Role of the State in the Brazilian Economy”, in *World Development* (novembro de 1975).

tituições governamentais a cargo das políticas monetária e fiscal. Mas não é “monolítica” essa múltipla intervenção do “Estado” na economia. Com freqüência, tem-se caracterizado por falta de coordenação e comunicação entre as várias entidades implicadas.

5.1 — O Governo como regulamentador

5.1.1 — Função fiscal

O uso dos poderes de tributar e de fazer dispêndios constituem as maneiras clássicas através das quais o Governo tenta atingir seus fins alocativos, estabilizadores e distributivos. Conforme pode ser visto na Tabela 1, os gastos do Governo como proporção do PIB cresceram de modo ininterrupto no período posterior à II Guerra Mundial, passando de 19,1% em 1949, para 22,5% em 1973. Note-se que a maior parte do aumento deveu-se a uma quase triplicação das transferências.

TABELA 1

Despesas gerais do Governo (excluindo empresas públicas), por principais categorias, como percentagem do PIB

Categoria	1949	1959	1970	1973
Funcionalismo Público.....	6,3	6,5	7,3	7,1
Outros Bens e Serviços Correntes.....	5,4	5,4	2,6	2,6
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* (junho de 1975).

O ônus fiscal aumentou acentuadamente no período posterior à II Guerra Mundial. Em 1949, os impostos totais representavam 14,9% do PIB, proporção esta que subiu sem cessar nas décadas pos-

teriores, alcançando 27% em 1973.⁷ A diferença entre os índices despesas/PIB deve-se, na maior parte, a contribuições fiscais a vários tipos de fundos de previdência social.⁸ Embora a carga tributária no Brasil tenha aumentado com rapidez, era ainda muito menor do que a vigente em certo número de países industrializados, onde alcançava em média 34%. Era alta, contudo, em relação à carga tributária média dos países menos desenvolvidos.⁹

Os impostos indiretos como percentagem do PIB subiram de 9,8%, em 1949, para 15,3%, em 1973, enquanto os diretos cresciam de 5,1 para 11,7% no mesmo período.¹⁰ Destarte, os impostos diretos, que constituíam apenas 34% dos impostos totais em 1949, subiram para 43% em 1973. Outra notável tendência no período 1949/73 foi o crescimento do Governo Federal como maior coletor de impostos. Em 1973, arrecadava 54,4% de todos os impostos indiretos e 94,7% de todos os impostos diretos. Através de um processo de divisão da receita, os Governos estaduais e municipais passaram a desempenhar um papel relativamente maior na distribuição das despesas entre os vários níveis de governo. Este procedimento, no entanto, aumentou o poder do Governo Federal de determinar o uso dos fundos transferidos para as autoridades municipais e estaduais.

O Governo brasileiro, por conseguinte, exerce uma pronunciada influência sobre a distribuição da renda e a alocação de recursos através do sistema fiscal. Em 1969, por exemplo, mais de 36% das despesas públicas encaminharam-se para programas de previdência social e educação, enquanto quase 17% eram destinados a gastos diretos com infra-estrutura (reservando-se mais da metade desse volume à construção de estradas de rodagem).

5.1.2 — Regulamentação direta

O controle dos preços, da produção e do comércio exterior tem proliferado na economia brasileira, desde o início do século, época em

⁷ *Conjuntura Econômica* (junho de 1975), p. 88.

⁸ *Ibid.*, p. 89.

⁹ John F. Due e Ann F. Friedlaender, *Government Finance: Economics of the Public Sector* (Homewood, Illinois: Richard D. Irwin, Inc., 1973), p. 672.

¹⁰ *Conjuntura Econômica, op. cit.*, p. 88.

que governos estaduais começaram a implementar programas de garantia de preços a fim de controlar a produção do café. Como reação à Grande Depressão da década de 30, o programa de apoio ao café foi transferido para o Governo Federal, ao mesmo tempo que controles defensivos semelhantes eram estendidos a outros produtos, como o açúcar, o sal e a madeira.¹¹ Controles cambiais e de importações complementaram essas medidas e se transformaram em aspectos permanentes da política econômica.

O sistema de controle de preços iniciou-se na década de 30 com aplicação às utilidades públicas. Teve prosseguimento nos anos posteriores à II Guerra Mundial e, ocasionalmente, foi estendido aos alugueis e alimentos básicos. Na década de 70, os controles abrangiam também produtos industriais básicos e passaram a ser coordenados pelo Conselho Interministerial de Preços (CIP).

A influência sobre os salários é exercida pelo salário mínimo legal de trabalhadores industriais e agrícolas. O salário mínimo e o estabelecimento de ordenados dos servidores públicos importaram em substancial influência sobre as tendências descendentes nos salários gerais durante a vigência das políticas de estabilização da década de 60.

5.2 — O Governo como agente econômico

5.2.1 — O Estado como banqueiro e financiador

O potencial do Governo de mobilizar poupanças pública e privada e canalizá-las para as direções desejadas constitui uma importante medida do seu controle global da economia. Em 1974, o Banco do Brasil, com mais de 60% de suas ações de propriedade do Governo, detinha 37,1% de todos os fundos depositados nos 50 maiores ban-

¹¹ Para detalhes, ver Alberto Venâncio Filho, *A Intervenção do Estado no Domínio Econômico* (Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1968), pp. 358-66; ver também *O Setor Público Federal Descentralizado* (Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, Centro de Estudos Fiscais, 1967).

cos comerciais brasileiros. Incluindo os bancos comerciais de propriedade dos Governos estaduais, a parcela dos depósitos totais situava-se em 55,5%.

Desde que é através de empréstimos que os bancos influenciam diretamente a alocação de recursos, um breve exame das parcelas de empréstimos revela poder ainda mais forte dos bancos comerciais governamentais. Em 1974, o Banco do Brasil foi responsável por quase 43% dos empréstimos feitos pelos 50 maiores bancos comerciais, cabendo a todos os bancos públicos quase 65%.¹²

O Banco do Brasil desempenha um papel incomum, assumindo o arriscado encargo de prover a agricultura de empréstimos para capital de giro. Em 1974, quase 44% de seus empréstimos encaminharam-se para a agricultura, enquanto os bancos privados raramente reservavam mais de 15% de seus recursos ao setor. O Banco do Brasil usa parte de seu poder sobre o crédito rural numa tentativa de diversificar seus empréstimos por atividades e regiões. Embora seja também veículo para implementação da política monetária, facilita com freqüência a situação da agricultura em períodos de escassez de crédito. O Governo, seu maior acionista, determinou-lhe que eximisse certos tipos de empréstimos agrícolas do sistema de correção monetária, que prevalece no Brasil desde meados da década de 60. Os juros sobre alguns empréstimos são tão baixos que chegam a ser negativos em termos reais e representam, por conseguinte, um programa de subsídios administrado pelo Banco.

Os Governos Federal e Estaduais constituem, em conjunto, os banqueiros de investimentos mais poderosos da economia brasileira. Através do Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico (BNDE), do Banco Nacional da Habitação (BNH), do Banco do Nordeste e de vários bancos de desenvolvimento estaduais, concedem mais de 70% dos empréstimos usados para fins de investimento. Em suma, aparentemente o Estado controla o sistema financeiro. Naturalmente, o controle das instituições financeiras não significa necessariamente controle da direção dos investimentos.

¹² "Quem é Quem na Economia Brasileira", in *Visão* (31 de agosto de 1975), pp. 373-6.

5.2.2 — O Estado como produtor

Um levantamento das 5.113 maiores sociedades anônimas, realizado em 1974, demonstrou que mais de 39% de seus patrimônios líquidos pertencem a empresas públicas, 18% a empresas multinacionais e 43% a firmas brasileiras privadas (ver Tabela 2). Usando-se as vendas como medida, as empresas estatais controlavam 16%, as multinacionais 28% e as empresas particulares 56%.¹³ Os investimentos estatais concentram-se pesadamente em certas indústrias básicas.

Na mineração são dominantes, controlando cerca de 62% dos ativos líquidos. Nos últimos anos, no entanto, o Governo estimulou o estabelecimento de empreendimentos conjuntos entre o Estado e empresas multinacionais e nacionais privadas. Esses empreendimentos são provavelmente responsáveis pelo grosso dos ativos em mineração das empresas brasileiras privadas e constituem cerca de um quarto da indústria. Na extração e exportação de minério de ferro, a Companhia Vale do Rio Doce exportou mais de 80% do total. A empresa, no entanto, estabeleceu certo número de empreendimentos conjuntos com firmas multinacionais com a finalidade de explorar novos depósitos de minério de ferro e outros minerais e criar novas empresas de aço, alumínio e outros empreendimentos produtivos.

A distribuição setorial dos ativos na Tabela 2 indica que as empresas multinacionais e nacionais privadas superam as empresas públicas, sobretudo na indústria manufatureira e na agricultura. O Governo, no entanto, está fortemente representado no setor de pro-

¹³ Estes dados, compilados por *Visão* (ver nota 12), devem ser interpretados com cuidado. As 5.113 firmas incluem apenas sociedades anônimas. Tendo em vista que o setor de firmas individuais e de responsabilidade limitada é bem extenso no Brasil, as parcelas dos três setores (empresas públicas, multinacionais e firmas brasileiras privadas), nas 5.113 examinadas, subestimam o setor privado como um todo. Na compilação, empreendimentos conjuntos foram tratados como categoria residual, localizada no setor privado interno, não se cogitando onde se situa o controle. Neste caso, as empresas públicas e as multinacionais foram sub-representadas. O Brasil não exige a publicação de balanços consolidados e demonstração de lucros e perdas. Assim, uma grande firma que possui numerosas subsidiárias tem seu capital acionário contado duas vezes, a primeira na matriz e a segunda na subsidiária. Na medida em que isso ocorre, são as empresas públicas e brasileiras privadas as que aparecem como super-representadas.

duto de metal e químicos. Na indústria siderúrgica, empresas públicas como a Companhia Siderúrgica Nacional, a Usiminas, a Cosipa e algumas outras são responsáveis por cerca de dois terços das vendas. No setor químico, a Petrobrás domina a exploração e o refino do petróleo e aumenta cada vez mais sua parcela na distribuição de gasolina. Através de subsidiárias, como a Petroquisa, eleva incessantemente sua participação em produtos petroquímicos, em parte formando empreendimentos conjuntos com as multinacionais. Na última década, o Estado foi igualmente responsável pelo desenvolvimento da indústria aeronáutica. A Embraer, empresa pública subordinada ao Ministério da Aeronáutica, produz pequenos aviões de passageiros e de caça.¹⁴

O dinamismo de empresas públicas, como a Vale do Rio Doce e a Petrobrás, tem-se caracterizado não apenas pela expansão dentro de seus respectivos campos, mas também por crescimento em áreas complementares à sua especialização inicial. Ambas as firmas diversificaram suas atividades na produção de fertilizantes e navegação; a Petrobrás, em várias esferas da petroquímica, e a Vale do Rio Doce em fábricas de peletização, mineração de bauxita, produção de alumínio, fabricação de celulose e usinas de aço. Ambas, bem como algumas siderúrgicas, criaram também serviços de consultoria de engenharia.

As empresas públicas dominam também o setor de serviços de utilidade pública. O domínio vem ocorrendo apenas nas duas últimas décadas, e de forma acelerada. Conforme pode ser visto na Tabela 2, elas controlavam quase 80% dos patrimônios líquidos das firmas de serviços de utilidade pública.

Uma das características das empresas estatais é o seu tamanho muito grande, em comparação com empresas nacionais privadas e mesmo com as multinacionais, como se pode ver na Tabela 3. Na indústria de transformação são em média 10 vezes maiores do que as firmas privadas. A Petrobrás, a Companhia Vale do Rio Doce e as siderúrgicas estatais são unidades econômicas imensas, obscu-

¹⁴ Em 1975, a Embraer produziu 298 aviões. Ver "A Embraer em 1975" in *Conjuntura Econômica* (março de 1976), pp. 138-9.

TABELA 2

Distribuição setorial dos patrimônios líquidos das 5.113 maiores firmas brasileiras (distribuição percentual)

	Total	Empresas Públicas	Multina- cionais	Nacio. Privad.
<i>Mineração</i>	100	62	12	26
<i>Indústria de Transformação</i>	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 e Produtos de Madeira.....	100	—	9	91
Mobiliário.....	100	—	—	100
Borracha.....	100	6	61	33
Couro e Produtos de Couro.....	100	—	11	89
Produtos Químicos e Petróleo.....	100	55	23	22
Têxteis.....	100	—	13	87
Produtos Alimentícios.....	100	1	31	68
Bebidas.....	100	—	14	86
Fumo.....	100	—	99	1
Editorial e Gráfica.....	100	—	2	98
Diversos.....	100	—	47	53
<i>Agricultura</i>	100	1	3	96
<i>Construção e Engenharia</i>	100	15	3	82
<i>Serviços de Utilidade Pública</i>	100	88	7	6
<i>Comércio</i>	100	—	5	95
<i>Serviços</i>	100	27	4	69
Total	100	37	15	48

FONTES: "Quem é Quem na Economia Brasileira", in *Visão* (31 de agosto de 1975), pp. 28-9.

recendo suas congêneres do setor privado. Isto se explica em parte pelo tipo de tecnologia necessária em áreas onde se estabeleceram.

A Tabela 3 mostra também que foi muito favorável o desempenho das empresas públicas em comparação com firmas nacionais privadas e multinacionais. Em 1972, seu produto por trabalhador foi mais alto do que o das firmas nos demais setores, exportaram relativamente mais (isto explicado obviamente em grande parte pela

especialização da Companhia Vale do Rio Doce como exportadora de minério de ferro) e apresentaram rentabilidade relativamente alta.

TABELA 3

Medidas comparativas das maiores empresas nacionais privadas, multinacionais e públicas — 1972*

	Nacionais Privadas	Multina- cionais	Públicas
Tamanho Médio (Patrimônios Líquidos em Bilhões de Cruzeiros de 1972).....	99	217	2,529
Ativos Fixos/Emprego (em Cruzeiros de 1972)	34,978	38,851	150,919
Produto por Trabalhador (Ordenados, Salários e Lucros Divididos por Empregados) (Em Cruzeiros de 1972).....	35	53	99
Exportações/Vendas Totais (%).....	4,8	7,9	11,5
Rentabilidade antes dos Impostos (Lucros antes dos Impostos Divididos pelo Capital Acionário: Média Não Ponderada).....	16,4	15,8	17,6

FONTE: Carlos von Doellinger e Leonardo C. Cavalcanti, *Empresas Multinacionais na Indústria Brasileira*, Coleção Relatórios de Pesquisa (Rio de Janeiro: IPFA/INPES, 1975), n.º 29.

* Baseado numa amostra de 318 das maiores firmas industriais.

As empresas públicas, naturalmente, compartilham da responsabilidade pela produção com um setor privado ainda relativamente vultoso. A política oficial sempre procurou promover o setor privado e os mercados livres.

A demanda de mercado — determinada em grande parte pela distribuição da renda — condicionou a estrutura da indústria à medida que a produção local substituíra as importações. A indústria continua a ser o setor dinâmico do desenvolvimento e onde mais predominam as empresas privadas. Uma análise das 300 maiores indústrias (ver Tabela 4) indica um grande papel do setor privado, embora com crescente participação estatal. Este setor controlava 68% dos ativos líquidos dessas principais firmas, em 1974. Não obstante, sua participação declinou dos 82% que detinham em 1966. Na indústria de transformação, a participação do setor privado

TABELA 4

Mudanças de propriedade entre as 300 maiores indústrias:
1966, 1972 e 1974

(%)

	Distribuição dos Patrimônios Líquidos das 300 Maiores Empresas		
	1966	1972	1974
<i>Indústria de Transformação e Petróleo</i>			
Empresas Públicas.....	17	30	32
Empresas Nacionais Privadas.....	36	28	28
Empresas Multinacionais.....	47	42	40
<i>Indústria de Transformação</i>			
Empresas Públicas.....	8	15	16
Empresas Nacionais Privadas.....	41	35	35
Empresas Multinacionais.....	51	50	49

FONTE: No tocante a 1966 e 1972, Richard S. Newfarmer e Willard F. Mueller, *Multinational Corporations in Brazil and Mexico: Structural Sources of Economic and Noneconomic Power*. Relatório à Subcomissão sobre Empresas Multinacionais da Comissão de Relações Exteriores do Senado dos EUA, 94.º Congresso (agosto de 1975). No tocante a 1974, Richard S. Newfarmer, *Transnational Corporations, and the Development Pattern in Brazil*, dissertação de Ph.D., University of Wisconsin, a sair.

declinou de 92 para 84% no mesmo período. Dentro desse setor as multinacionais controlam a maior parcela. Elas, juntamente com empresas nacionais privadas, experimentaram um declínio relativo entre as firmas dominantes em comparação com as empresas públicas.

É irônico que um regime cujo proclamado objetivo é promover o sistema da livre iniciativa tenha elevado substancialmente a presença do Estado na economia como resultado de seu esforço para promover o rápido crescimento. A fim de assegurar o sucesso do sistema, as empresas públicas "ocuparam os espaços vazios" na produção. As burocracias ampliaram-se com a regulamentação e o planejamento para acelerar a substituição de importações.

6 — Controle da poupança e da sua distribuição pelo Governo

A poupança brasileira experimentou notável crescimento desde fins da década de 50 e começo da de 60. Dados revisados das contas nacionais mostram que a poupança interna como percentagem do PIB situava-se em 17,5%, em 1959, subindo essa proporção para 21%, em 1973. De acordo com os dados disponíveis, contudo, a maior parte do aumento da poupança teve origem no setor público geral — subindo o índice poupança pública/PIB de 5,1%, em 1959, para 8,4%, em 1973.¹⁵

Uma estimativa da soma dos recursos dos vários programas sociais em 1973 (representando poupança forçada — fundos de desemprego/aposentadoria — Fundo de Garantia do Tempo de Serviço, Programa de Integração Social e o Fundo dos Funcionários Públicos, PASEP) que não existiam em 1959, equivalia, como proporção da poupança total, a 14%. Somando-se isso à poupança dos Governos federal, estaduais e municipais referentes àquele ano, obtemos uma proporção de 52% da poupança total. Estimativas preliminares para 1974 indicam que o rápido crescimento desses fundos continuou, elevando-se sua proporção na poupança total de 14%, em 1973, para 17%, em 1974. As estimativas da poupança das empresas públicas são de cerca de 12% da poupança total.¹⁶ Desta maneira, 64% da poupança devem-se a empresas públicas, ao Governo em geral e aos fundos sociais dos trabalhadores.

Desde que os investimentos brutos do Governo e das empresas públicas foi estimado em cerca de 50% dos investimentos brutos totais nos anos de 1970/73, torna-se claro que um volume significa-

¹⁵ Dados da Fundação Getúlio Vargas, Centro de Contas Nacionais, *Sistema de Contas Nacionais, Novas Estimativas* (Rio de Janeiro, setembro de 1974).

¹⁶ Esta estimativa baseia-se nas seguintes suposições: em primeiro lugar, que as empresas públicas respondem por 40% da formação bruta de capital fixo do setor não-governamental (ver *Conjuntura Econômica*, junho de 1973); em segundo, que se supõe que tais firmas reinvestam 90% de seu excedente interno anual em conta corrente. Significa isto que, em 1969, as empresas públicas cobriram 37% de suas necessidades de investimento com recursos internos, supondo estes autores que a mesma percentagem de financiamento interno se manteve no período 1970/73.

tivo dos investimentos privados foi financiado com recursos públicos. Isto é, empresas privadas receberam substanciais fundos de investimento de entidades como o Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico (BNDE), que atuou como intermediário no repasse de recursos acumulados através dos fundos sociais dos trabalhadores.

A despeito de esforços consideráveis das autoridades monetárias para criar um mercado de capitais, o sucesso nesse particular foi limitado.¹⁷ Pouco capital privado é levantado através do lançamento de novas ações e as ações mais ativamente negociadas são as de empresas públicas.¹⁸ A maioria das emissões de títulos a longo prazo (com correção monetária) cabe às autoridades governamentais e públicas. O financiamento externo a longo prazo para firmas privadas, ou procede do exterior, principalmente das matrizes para as subsidiárias de empresas multinacionais ou toma a forma de empréstimos de agências públicas, em especial do Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e do Banco Nacional da Habitação.

Desta maneira, o Estado brasileiro exerce potencial econômico adicional em virtude de sua situação de intermediário financeiro mais poderoso nos financiamentos a longo prazo. Em 1973, os empréstimos do BNH, BNDE, bancos de desenvolvimento estaduais e caixas econômicas, importaram em 41% da formação bruta de capital das empresas (isto é, formação de capital de firmas privadas e empreendimentos estatais). Embora ainda não estejam disponíveis as contas nacionais completas relativas a 1974 e 1975, o enorme aumento dos recursos do BNDE e de outras entidades financeiras oficiais, em consequência do rápido crescimento dos vários fundos sociais, provavelmente demonstraria uma grande expansão da intermediação financeira estatal. Novos estudos são necessários para se verificar se essa intermediação é ou não usada para alocar fundos,

¹⁷ Walter I. Ness, Jr., "Financial Markets Innovation as a Development Strategy: Initial Results from the Brazilian Experience", in *Economic Development and Cultural Change* (abril de 1974), pp. 453-72.

¹⁸ De acordo com Ness, três das quatro ações mais negociadas na Bolsa de Valores do Rio de Janeiro foram de emissão de empresas públicas (Banco do Brasil, Petrobrás e Companhia Vale do Rio Doce). Responderam elas por 38% do volume negociado em 1972. Ver Ness, *op. cit.*, p. 470.

com base nos objetivos desenvolvimentistas definidos pelo Governo, ou como reação à demanda de mercado de novos fundos.

Embora o BNDE tenha sido financiador de grandes projetos públicos de infra-estrutura e de indústria básica — e no processo tenha-se tornado proprietário de algumas das principais siderúrgicas do País na década de 50 e princípios da de 60 — suas atividades orientaram-se crescentemente para o setor privado em fins das décadas de 60 e 70. Em meados da década de 70, cerca de 80% de seus empréstimos foram feitos ao setor privado. Desde 1975, contudo, o banco adota a prática de financiar empresas nacionais privadas mediante compra de blocos minoritários de ações. Embora a sua intenção seja estritamente a de fortalecer o setor privado, o potencial de maior participação estatal no futuro existe realmente, em especial nos casos de firmas que enfrentam dificuldades financeiras, das quais o BNDE é sócio minoritário e cuja salvação, em grande parte, depende da participação do banco.

7 — Contribuição para uma análise do capitalismo estatal

A natureza *ad hoc* do aumento do envolvimento estatal na economia brasileira desde inícios do século explica, em parte, a falta de uma estrutura analítica que dimensione a natureza e funcionamento do capitalismo estatal na economia. Que tipo de padrão de alocação de recursos, por exemplo, seria adequado para uma sociedade em que predomina a propriedade privada, na qual as multinacionais constituem parte importante da economia, mas onde o Estado é importante como regulamentador e como agente direto? Suspeitamos que a resposta a perguntas como esta somente poderá emergir gradualmente, à medida que os economistas concentrarem esforços no estudo da maneira como o sistema de fato funciona, e não em modelos de concorrência perfeita, que dizem como ele deveria operar, e no grau em que se tornarem mais receptivos a estudos multidisciplinares.

8 — Perspectivas alternativas sobre o Estado

Embora seja escassa a teoria que nos possa orientar na construção de tal padrão, a consideração de hipóteses alternativas “polares” sobre o controle do processo de alocação de recursos proporciona um ponto de partida.

Em primeiro lugar, poder-se-ia alegar que, a despeito do papel cada vez maior do Estado, as forças do mercado determinam, no sentido mais amplo, a alocação e a direção do desenvolvimento. As empresas públicas simplesmente reagem como as empresas privadas aos sinais do mercado. O planejamento estatal serve primariamente à finalidade de mobilizar e canalizar poupanças para indústrias que enfrentam potenciais pontos de estrangulamento, ao mesmo tempo que preside à orquestração da política macroeconômica. Segundo este ponto de vista, o Estado nada mais é do que um adjunto das forças do mercado, a despeito de sua preponderância, e pouca diferença faz quem controla as alavancas da política.

A debilidade da teoria de alocação de mercado é que ignora os numerosos preços politicamente fixados em toda a economia, os efeitos do planejamento e o papel de fatores políticos em geral. A nossa versão do papel do Estado revela sua intervenção direta em numerosos mercados. O salário mínimo, por exemplo, é um preço político e encerra importantes conseqüências para a distribuição da renda. O Governo intervém em numerosos mercados — nas importações, financiamentos, tecnologia e produtos finais, por exemplo — através de incentivos, restrições e controles de preços. Além disso, as empresas públicas ocupam-se principalmente com objetivos de crescimento e não com desempenho financeiro. Em suma, a política pública e seus aspectos políticos básicos precisam ser amplamente incorporados à análise.

A segunda perspectiva espousa a tese de que a política estatal serve aos interesses de industriais estrangeiros e nacionais e é em grande parte controlada por eles. Esses grupos, argumenta-se, precisam do planejamento público a fim de assegurar a vitalidade do setor privado. Fornecendo o Governo a necessária infra-estrutura, as empresas privadas da indústria têm liberdade para produzir, influir sobre os padrões de consumo e auferir lucros. As empresas

multinacionais, em especial, podem usar seu considerável poder de mercado para assenhorear-se de parcelas ainda maiores do mercado nacional e orientar o desenvolvimento de maneiras convenientes para suas linhas de produtos. Preços fixados pelo Governo garantiriam o funcionamento do mercado em benefício final dos produtores privados. Atuando em nome de grupos de interesses privados, o Estado garante a manutenção da ordem social e da estabilidade política.

Embora este enfoque vincule uma teoria política à teoria econômica, não explica a agressiva expansão estatal às expensas do setor privado. Na indústria e no petróleo a participação privada entre as maiores firmas declinou, substancialmente, desde 1966. Na esfera da regulamentação, aumentou muito o poder das burocracias públicas sobre o setor privado. O debate sobre a *estatização* em 1975/76 constitui irrefutável evidência da tensão existente entre os setores público e privado.¹⁹

A terceira hipótese postula que os tecnocratas e militares-empresários assumiram o papel dominante no processo de alocação. O próprio sistema de livre iniciativa, que os militares e os tecnocratas procuraram salvar com a intervenção governamental, teria gerado novas fontes de poder econômico independente: a empresa pública e sua burocracia. Os burocratas estatais, como grupo, teriam obtido controle da alocação global dos recursos e de mercados individuais mediante a produção direta. A cauda estaria agora agitando o cão. Segundo essa opinião, os tecnocratas e os administradores públicos formariam um “estado independente”, relativamente isento da influência dos interesses do setor privado, e alocaria recursos de uma maneira que lhes expandiria o poder e a riqueza.

Esse ponto de vista talvez seja a generalização de uma tendência que não amadureceu ainda. A tese em causa postula a formação de uma nova “classe”. Além dessa debilidade, a tese talvez ignore o

¹⁹ Para um sumário do debate, ver *Visão* (19 de abril de 1976); “O Documento das Indústrias Paulistas”, in *Jornal do Brasil* (21 de maio de 1976); “Estatização: O Perigo da Desnacionalização”, in *Opinião* (4 de junho de 1976). Para discussões mais gerais sobre as empresas públicas brasileiras, consultar também *Visão* (26 de maio de 1975); e Getúlio Carvalho, “Petrobrás: Duas Décadas e um Dilema”, in *Revista de Administração Pública* (Fundação Getúlio Vargas, março de 1975), pp. 14-39.

grau de descentralização das empresas e burocracia federais, com a conseqüência de que, na realidade, os tecnocratas quase nunca atuam conscientemente como grupo. Mais importante ainda, mesmo que os empresários estatais e os burocratas ocupem posições de poder geral, não está claro que seus interesses como grupo sejam fundamentalmente diferentes daqueles dos produtores privados. Segundo esta interpretação, o debate da *estatização* nada mais seria do que uma manifestação de descontentamento com as tendências de curto prazo, e não uma verdadeira luta pelo poder.

Todas essas três interpretações "polares" indicam áreas onde se justificam pesquisas empíricas futuras. Por necessidade, tal pesquisa terá que ser interdisciplinar, considerando forçosamente as medidas microeconômicas e a estrutura dos mercados, avaliando a elaboração de políticas e seus impactos, compreendendo grupos de interesses e suas inter-relações e, finalmente, estudando a maneira como o sistema soluciona ou cria os problemas mais amplos do desenvolvimento.

Abaixo esboçaremos algumas maneiras como a pesquisa futura poderá lançar um pouco mais de luz sobre essas questões.

8.1 — Um aparato de política mais amplo

Até que ponto pode o Estado considerar, e considera de fato, suas empresas diretamente produtivas, seus bancos comerciais e empresas de utilidade pública como parte de seu aparato global de política? Quanto mais conscientemente o fizer, mais difícil se tornará julgar a *performance* de suas empresas e bancos. Se o Estado ordenar a essas empresas que se abstenham de aumentos de preços, a fim de respaldar um programa de estabilização ou fornecer insumos subsidiados a setores ou grupos de renda favorecidos, por exemplo, os critérios tradicionais de eficiência, em termos de maximização de lucro, tornam-se irrelevantes e terá que ser encontrada alguma medida social mais ampla de sucesso.

Da mesma forma que seu crescimento, a utilização de um setor estatal ampliado para alcançar alvos de política mais amplos ocorreu em base *ad hoc*. A fim de atingir as metas de estabilização na se-

gunda metade da década de 60, por exemplo, o Governo ordenou às siderúrgicas que só elevassem os preços a uma taxa inferior à inflação. A defasagem nas taxas de serviços públicos, por trás dos aumentos de preços de antes de 1964, constituiu uma política redistributiva implícita, favorecendo por igual grupos de renda mais baixa e as indústrias. A concessão de empréstimos subsidiados por bancos estatais a setores favorecidos reflete políticas de alocação subscritas pelo Governo. Em todos esses exemplos ocorre subordinação do funcionamento eficiente e/ou lucrativo de empresas e bancos públicos a objetivos sociais mais amplos.

O desempenho financeiro favorável das maiores empresas públicas, contudo, sugere que elas consideram a eficiência alocativa como crucial para a consecução de seus objetivos específicos, como firmas. A Petrobrás, as companhias jurisdicionadas pela Telebrás e Eletrobrás, a Vale do Rio Doce e outras firmas satisfazem suas despesas operacionais e geram recursos de investimento independentemente de alocações orçamentárias e/ou outros subsídios do Governo. Os administradores dessas empresas, preocupados em atingir os objetivos das mesmas, podem concebivelmente reagir a essa “disciplina de mercado”, salientando a necessidade de preços adequados, controles de custo e agressividade nos mercados de capitais para empréstimos.

8.2 — Distribuição de poder

Nos casos em que a alocação de recursos numa sociedade é influenciada em grande parte por forças estranhas ao mercado, o economista, juntamente com outros cientistas sociais, precisa identificar os grupos de poder cuja interação proporcione uma explicação do processo concreto da destinação dos recursos. Esta busca e identificação são apenas o começo em economias de capitalismo estatal como a do Brasil.

Uma tarefa fundamental em economias do tipo “tripé”, como a do Brasil, consiste em descobrir os pontos de convergência de interesses e conflitos entre o Estado e o setor privado. Há evidência

suficiente no caso brasileiro, em especial a que aflorou no debate sobre a *estatização*, para lançar pelo menos alguma dúvida sobre a idéia de que o capitalismo estatal está evoluindo em completa harmonia entre o Estado e produtores privados nacionais e estrangeiros. Os críticos mais eloqüentes do grande papel do Estado na economia, na maioria representantes da indústria nacional, argumentam que o Estado transbordou para áreas bem servidas pelo setor privado. Alegam que as firmas estatais, a salvo de restrições competitivas ou legislativas, utilizam acesso privilegiado aos mercados de capital a fim de se expandirem por áreas que, acreditam, devem constituir província do setor privado. Em vez de produzir diretamente, o Governo deveria canalizar novos capitais para os produtores do setor privado.

Os principais alvos dessas críticas são os gigantescos conglomerados estatais, principalmente a Petrobrás e a Vale do Rio Doce. Essas empresas preferem formar suas próprias subsidiárias de transporte e construção a contratar tais serviços com o setor privado. As companhias siderúrgicas organizaram firmas de consultoria de engenharia que concorrem diretamente com firmas privadas. Bancos comerciais estatais, como o Banco do Brasil e o Banco do Estado de São Paulo concorrem agressivamente com os privados.

Não há dúvida de que as empresas públicas, talvez em virtude de sua localização na estrutura industrial e íntima identificação com o Governo, beneficiaram-se com o surto de crescimento industrial no Brasil. Utilizam seus próprios recursos e acesso a capital público e privado para aumentarem de tamanho e poder. Em segundo, essa expansão estaria sendo feita às expensas de grupos empresariais privados brasileiros de menor escala. Em outras circunstâncias, essas firmas prestariam os serviços periféricos, crescentemente assumidos pelas empresas públicas, ou se beneficiariam com a maior disponibilidade de capitais para empréstimo, que agora fluiriam preferencialmente para as grandes empresas do Governo. Sugere o debate que vale a pena investigar as relações de mercado dentro do "tripé" e que isto poderá lançar luz sobre nossas hipóteses iniciais.

8.3 — A nova classe dos administradores de empresas públicas

A atenção recente concentrada na transformação de empresas públicas em conglomerados colocou em grande destaque nossa ignorância sobre o funcionamento e os novos interesses de tais firmas. Quem constitui os grupos que decidem dentro dessas empresas? Quais os meios de que dispõem para atrair e conservar técnicos e administradores de alto gabarito?

É possível que somente uma firma dinâmica possa alimentar a esperança de reter um quadro de pessoal de primeira linha. As atividades da empresa que se apegam aos estreitos limites de seus empreendimentos iniciais tornam-se rotineiras e sem atração para os melhores talentos. Somente firmas que admitem inovações e, por conseguinte, buscam a expansão, podem ter esperança de prender os melhores técnicos e administradores. Se a pesquisa empírica confirmar essa hipótese, será grande a tentação de elaborar um modelo que sustente que o bom desempenho das empresas públicas ocorrerá naquelas que configurem desafios ao seu quadro de pessoal e que, por isso mesmo, sejam expansivas suas atividades. Em outras palavras, o capitalismo estatal precisa crescer a fim de permanecer eficiente.

As empresas estatais, e suas congêneres do setor privado, beneficiaram-se com o substancial aumento ocorrido na última década do volume de talento administrativo produzido pelo sistema brasileiro de educação superior. Economistas, engenheiros, administradores e outros profissionais depararam uma demanda grande e crescente de seus serviços por firmas já estabelecidas.

A pouca evidência existente sugere que as empresas públicas, ao procurarem reunir um quadro de pessoal bem remunerado e, por conseguinte, bem motivado, trouxe para suas fileiras um grupo de tecnocratas bem treinados e orientados para os negócios. Mas constituirão eles acaso uma “nova classe?” Nesta esfera, impõe-se um substancial volume de pesquisa sócio-econômica, que talvez comprove que grande parte da expansão das empresas públicas pode ser devida à conduta maximizadora de poder desses tecnocratas. Em certo sentido, achando-se satisfeitos com as realizações de “suas” empresas, os membros dessa nova classe podem ter contribuído para

transformar em força independente o setor do capitalismo estatal. É possível também que, dado o grande poder que exercem nas hierarquias das suas empresas, os tecnocratas possam relutar em ingressar na administração de subsidiárias das multinacionais, onde seu poder decisório poderia ser restringido, ou em firmas nacionais privadas rigidamente controladas, cujo poder econômico é pequeno e cujos donos só a contragosto delegam o poder de decisão interna.

8.4 — Os militares e o setor estatal

A discussão da expansão do setor estatal não deve ignorar o papel do “sistema” militar na industrialização do País, já que as Forças Armadas demonstram um ativo interesse neste setor, que remonta ao século XIX, em especial em indústrias ligadas à defesa, como a do aço e a de bens de capital. Não podemos ignorar que os militares ocuparam as primeiras linhas na formação de engenheiros, sobretudo metalúrgicos e civis.²⁰

As grandes empresas públicas de produção de aço, petróleo, petroquímica, mineração e utilidades públicas, com crescimento muito acelerado após a II Guerra Mundial, foram em grande parte dominadas por militares, técnicos e administradores egressos das fileiras. Isto se explica pelo interesse dos primeiros no crescimento industrial e por constituírem importante fonte de suprimento de técnicos e administradores de alto nível.

Precisa ser ainda estudado o papel dos militares no crescimento e administração das empresas públicas. Pouco se sabe sobre os valores subscritos pelos militares-industriais. Em que grau continuam adeptos em seus atos de uma doutrina militar-desenvolvimentista? Quais os seus mutáveis interesses, originários de sua relação com as empresas públicas no atual modelo de desenvolvimento? Qual a relação entre eles, nos diferentes campos das atividades econômicas, e seus colegas ainda no serviço ativo? Finalmente, quais as relações entre ex-militares que servem nas diretorias das subsidiárias brasileiras das grandes multinacionais — fenômeno este que ganhou vulto

²⁰ Werner Baer, *The Development of the Brazilian Steel Industry* (Nashville, Tennessee: Vanderbilt University Press, 1969), pp. 55-68-76.

desde meados da década de 60 — e os que prestam serviços a empresas públicas, nas Forças Armadas e em cargos do Governo? O estudo dessas questões constitui, no momento, um vasto e virgem território para economistas e outros cientistas sociais.

8.5 — Centralização *versus* descentralização

Decerto há lutas pelo poder dentro do setor público, em especial entre os planejadores centrais e os executivos das empresas estatais. Que estes últimos não são subordinados cordatos dos primeiros foi recentemente ilustrado quando um decreto presidencial precisou ser baixado para obrigar essas empresas a fornecer informações básicas sobre suas companhias ao Ministério do Planejamento. Certo número de firmas recusa-se a fornecer dados financeiros oficiais ao Governo, a despeito de legislação de cumprimento compulsório a respeito. Os órgãos regulamentadores do Governo central não puderam, no passado, examinar em profundidade as operações de algumas empresas.

Esses problemas de controle sugerem que o emprego pelo Governo central de empresas públicas para finalidades macroeconômicas, mesmo que tais usos sejam bem concebidos, provavelmente estará condenado ao fracasso. O controle público sobre o volume das importações, o *quantum* de aumento de preços, a viabilidade de projetos de investimento, por exemplo, com toda probabilidade se chocarão com os objetivos microeconômicos nas próprias empresas. A autonomia delas em relação ao Governo central provavelmente crescerá com o aumento do poder e do tamanho das mesmas.

8.6 — A regulamentação pública e sua eficácia

As três hipóteses sobre o papel do Estado na economia repousam, até certo ponto, sobre a identificação do grau de eficácia com que o Governo regulamenta o setor privado. Ainda assim, à parte a comunidade dos negócios e as burocracias, é surpreendente o quão pouco se sabe sobre o funcionamento e a eficácia da maquinaria regulamentadora.

O Governo confia cada vez mais em um órgão de controle de preços (o CIP), a fim de disciplinar o poder de mercado dos oligopolistas. Desde que os mercados brasileiros são altamente concentrados, é decisivo o sucesso desse órgão. Um estudo recente das empresas multinacionais americanas no Brasil revelou altas correlações entre indicadores estruturais de poder de mercado e lucros após a dedução dos impostos, lançando dúvidas sobre a efetividade dos controles de preços sobre o poder monopolista.²¹

A regulamentação das importações, o controle das remessas de lucros, a eliminação de cláusulas restritivas em contratos de tecnologia internacional, são áreas onde a regulamentação pública é crucial para o funcionamento do sistema de capitalismo estatal. Serão eficazes esses controles? Estão os órgãos respectivos satisfatoriamente integrados na maquinaria de planejamento ou são, como alegam alguns críticos, fontes de poder burocrático privado e suscetíveis à corrupção? Talvez o tipo de estudo que Judith Tendler fez da energia elétrica no Brasil pudesse responder a algumas dessas perguntas.²² Estudos ulteriores do aparato regulamentador são necessários a fim de se obter uma compreensão mais completa do Estado na economia brasileira.

8.7 — Empreendimentos conjuntos com empresas multinacionais

A estrutura institucional ganha complexidade ainda maior com o aumento do número de empreendimentos conjuntos, isto é, novas companhias de propriedade conjunta de empresas públicas e multinacionais. Pouco se sabe até agora sobre o tipo de relacionamento que se desenvolve entre os sócios desses empreendimentos em campos tais como petroquímica, mineração, produção de aço, etc.

²¹ John M. Connor, "A Quantitative Analysis of the Market Power of the United States' Multinational Corporation in Brazil and Mexico". Dissertação de Ph.D. (University of Wisconsin, 1976).

²² Judith Tendler, *Electric Power in Brazil* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1968).

A disposição de firmas estrangeiras de entrar nesses acordos talvez se deva a seu desejo de participar de uma sociedade, com redução de risco, com o próprio Governo brasileiro. Até que ponto isto “funde” os interesses de administradores públicos e estrangeiros?

8.8 — Atividade bancária estatal

Pouco se conhece sobre as forças que influenciam a vasta rede financeira do Estado. Embora o Ministério da Fazenda exerça controle sobre a política geral do Banco do Brasil e o Ministério do Planejamento sobre a do BNDE, nenhum estudo existe que detalhe o relacionamento existente entre o credor estatal e seus clientes.

9 — Contribuição para um estudo do capitalismo estatal

As respostas a muitas das questões colocadas pelo desenvolvimento do capitalismo estatal somente poderão ser obtidas gradualmente, à medida que um novo tipo de estudo for desenvolvido por economistas que trabalhem em colaboração com membros de outras disciplinas das ciências sociais. Desde que a alocação de recursos numa economia como a brasileira é influenciada em grande parte por forças extramercado, em especial por grandes entidades públicas e privadas, mais ênfase deve ser colocada em estudos históricos e institucionais do comportamento do Estado.

Há motivos para esperar que a pesquisa sugerida neste trabalho proporcione, aos poucos, matéria-prima formativa de uma nova visão sobre a maneira como funciona o capitalismo estatal. Nessa conformidade, os resultados revelariam possivelmente muita coisa interessante sobre o tipo de sistema econômico que ora emerge no Brasil. Será o papel do Estado na economia brasileira um fenômeno passageiro, que cederá lugar ao domínio de um setor privado fortalecido? Ou estará o Brasil quase deterministicamente construindo um modelo econômico permanentemente na dependência do Estado e da participação das multinacionais?

