

COPPEAD/UF RJ

RELATÓRIO COPPEAD Nº 80

ESTATIZAÇÃO NO BRASIL
Uma Abordagem Retrospectiva

Março 1982

Josir Simeone Gomes*

* Professor da FGV-ISEC, Doutorando da COPPEAD/UF RJ.

O autor agradece a diversas pessoas que leram versões preliminares do artigo e ofereceram valiosas sugestões, sem entretanto, torná-los solidários com os resultados e opiniões emitidas. Ao professor Cláudio Roberto Contador, em especial, pela orientação e estímulo ao desenvolvimento do trabalho.

Através de uma análise retrospectiva são estudadas diversas abordagens que têm procurado explicar a participação do Estado na economia. Os resultados apontam para uma reversão da tendência no proceso de intervenção estatal verificada ao longo dos últimos 50 anos.

I. INTRODUÇÃO

No Brasil, a exemplo de outros países, a discussão em torno da participação do Estado na economia tem se caracterizado por uma forte controvérsia de caráter político-ideológico, onde o exame dos fatores econômicos, financeiros, políticos e sociais não tem sido capaz de explicar o fenômeno, devido principalmente a:

- i) falta de um plano de referência teórico sobre o assunto;
- ii) atraso analítico e metodológico;
- iii) caráter essencialmente normativo;
- iv) carência de estudos sistemáticos e verificações empíricas - pesquisas sobre o setor estatal, por exemplo - e
- v) conclusões baseadas no senso comum - uso de rótulos estereotipados.

O objetivo deste artigo é abordar o tema estatização de maneira não convencional¹, centrando a atenção nos principais trabalhos surgidos nos últimos oito anos, de modo a estudar o processo de intervenção do Estado na economia brasileira com vistas a verificar até que ponto são verdadeiras as afirmações a respeito do crescimento planejado dos organismos estatais brasileiros.

Torna-se evidente que a complexidade do assunto não permitiria a elaboração de um quadro de referência neste trabalho. Tal tarefa foge ao escopo do estudo por se entender que a formulação de um plano de referência conceitual, requer um esforço coletivo que só se torna possível através de estudo sistemático de casos concretos com utilização de metodologia adequada.

II. PERSPECTIVA HISTÓRICA

II.I. O Século XIX

Para Baer et alii [5, p. 883]

"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".

Seguindo esta metodologia podemos constatar que a discussão em torno da participação do Estado na economia não é recente. Já no século passado, apesar da intervenção estatal restringir-se a arrecadação de impostos — principalmente o imposto de importação —, e só dispormos de duas empresas estatais, uma federal — o Banco do Brasil — e outra estatal — o Banco de Crédito Real de Minas Gerais, já encontramos referência ao assunto:

"Clama-se que no Brasil tudo se espera do Governo e que a iniciativa individual não existe. E como não há de ser assim, se tudo quanto se refere a ação do capital esbarra-se logo de frente com péssimas leis preventivas e, quando estas não bastam, a intervenção indébita do Governo aparece na qualidade de tutora".

Barão de Mauá (citado em Visão, p.43, 26 maio 1975)

Ao descrever as atividades exercidas pelo Estado no século XIX, Raymundo Faoro [10, p.434] informa que:

"... a intervenção do Estado não se restringe 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 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". [5]

Data do século XIX uma incursão estatal em diversos setores, cabendo referência especial ao setor financeiro, onde destacava-se o Banco do Brasil e as Caixas Econômicas federais e estaduais além de uma participação efetiva nos setores editorial e gráfico, assim como nos serviços postais.

II.2 - Início do Século XX

O início do século XX é caracterizado por um aumento da intervenção do Estado com concentração nos setores de transportes. Percebe-se claramente, que a aquisição das ferrovias deveu-se mais a um problema econômico do que a uma intervenção declarada de aumento da participação no setor — preferência pela alternativa de aquisição das ferrovias de propriedade estrangeira devido aos pesados encargos representados pelas garantias de remuneração mínima.²

Administração de Ferrovias - %

ANOS	PÚBLICAS	PRIVADAS
1929	49	51
1932	68	32
1945	72	28
1953	94	6

Fonte: Villela e Suzigan, [22, p. 398]

A aquisição de algumas ferrovias tornou-se possível através da obtenção de um empréstimo externo, negociado em 1901.

É desse período ainda a intervenção do Estado no setor de Comércio Exterior. Saindo de uma posição passiva com relação a flutuação de preços internacionais — principalmente exportações de café — é assinado o Convênio de Taubaté em 1906, que em defesa dos estados produtivos — São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro, estabelece o controle da produção e política de preços mínimos. Esta experiência brasileira, marca, inclusive o primeiro esquema atuante e relativamente bem sucedido de garantia agrícola que se tem conhecimento.

II.3 - A Grande Depressão Mundial

Refletindo a influência política e econômica dos regimes totalitários da Europa nos anos 30 o país ingressa numa nova ordem econômica que se caracteriza pelo processo de industrialização através da substituição de importações, despertando para um modelo de desenvolvimento caracterizado por um forte conteúdo ideológico — nacionalismo econômico.

A intervenção consciente do Estado é paradoxal na medida em que, regulamenta mais — procurando estimular o comércio exterior e conceder incentivos a certos setores industriais — e intervem muito menos no campo empresarial — não se percebe uma expansão em novas atividades mas tão somente uma ampliação do controle sobre as já existentes.

As medidas mais importantes dessa década foram:

- i) transferência dos programas de sustentação do café da área estadual para o âmbito federal;
- ii) controle do mercado de câmbio;
- iii) controle das tarifas de serviços básicos:

- iv) lei da usura (limite de cobrança de juros);
- v) código de águas e
- vi) criação do Conselho Federal de Comércio Exterior — primeira tentativa de planejamento econômico. [20, p. 86].

II.4 - A Segunda Guerra Mundial

Período que se caracteriza por um forte sentimento nacionalista com uma grande preocupação com os aspectos ligados à segurança nacional que passam a servir de justificativa para a criação de várias empresas governamentais: Companhia Vale do Rio Doce, Acesita, Companhia Siderúrgica Nacional, Companhia Nacional de Alcalis, Fábrica Nacional de Motores, entre outras.

Nessa época assistimos a uma fase inicial de grande expansão do Estado, em plena vigência do "Estado Novo" e a uma segunda fase, marcada por uma nova doutrina econômica caracterizada por um forte controle governamental, com vistas a debelar o grau de surto inflacionário deixado pela guerra. Os mecanismos de mercado, que já se encontravam afetados pelos controles de preços e das taxas de juros, eram atingidos agora pela fixação da taxa de câmbio.

II.5 - O Surto Industrial

Os acontecimentos marcantes da década de 50 mostram de forma clara, como o Estado é levado, compulsoriamente, a intervir na economia de modo a poder realizar o programa de industrialização do país, tendo em vista a falta de interesse e de capacidade do setor privado, em realizar os investimentos necessários em infraestrutura e setores industriais básicos.

É dessa época: a criação do BNDE (1952), Banco do Nordeste do Brasil (1954), Petrobrás (1953), Centrais Elétricas de Furnas

(1957), etc.

Para Fernando Rezende [16, p. 37]

"... até 1949 o número de empresas controladas pelo Governo Federal era pouco maior do que 30 unidades, das quais 12 eram empresas de energia elétrica, cinco pertenciam ao setor financeiro (banco, caixas econômicas e companhias de seguro) e seis eram empresas de transporte. Na área industrial, registrava-se a presença de apenas cinco unidades: duas siderúrgicas — a Companhia Siderúrgica Nacional e a Companhia Aços Especiais Itabira; uma química — a Companhia Nacional de Alcalis; uma empresa de mineração — A Vale do Rio Doce e uma empresa gráfica — A Imprensa Nacional. Entre 1950 e 1959 foram criadas 15 novas empresas federais e 49 estaduais".

Durante o decênio três Presidentes da República enviaram mensagens ao Congresso Nacional justificando a intervenção. [9, p. 92].

i) Getúlio D. Vargas:

"Essa intervenção do Estado no domínio econômico, sempre que possível plástica e não rígida, impõe-se como um dever ao Governo todas as vezes que é necessário suprir as deficiências da iniciativa privada ou acautelar os superiores interesses da Nação, quer contra a voracidade egoísta dos apetites individuais quer contra a ação predatória destas forças de rapina, que não conhecem bandeiras nem cultuam outra religião que não seja o lucro" (1952).

ii) João Café Filho:

"A orientação do atual Governo mantêm-se estritamente dentro da idéia de que só se justifica a ação complementar do Estado quando a iniciativa privada se abster em determinados setores fundamentais da economia, ou assim o exigirem os interesses relacionados com a defesa e a segurança nacional" (1955).

iii) Juscelino Kubitschek:

"Na impossibilidade de atribuir-se, no momento, à livre iniciativa a responsabilidade de todos os investimentos essenciais de fortalecimento de nossa capacidade de produção, deve o Governo cumprir a missão de investidor supletivo" (1956).

Com relação à atuação do BNDE durante o período percebe-se que o mesmo tornou-se o grande financiador da expansão do Estado. Segundo Roquete Reis [18, p. 144 - 6]:

"... o BNDE, repito, foi nos seus primeiros 16 anos de atuação, o provedor de recursos para a siderurgia, as ferrovias e a energia hidrelétrica, setores que, se já não o eram, tornaram-se fortes ou totalmente estatizados" (ver tabelas 1, 2 e 3 a seguir).

De 15 bilhões de cruzeiros distribuídos pelo BNDE até dezembro de 1961 temos: empresas estatais, 82,9%; empresas estrangeiras, de 16,70% e empresas nacionais particulares, 0,40%. [2, p.31]

II.6 - A Década de 60

Segundo Fernando Rezende [15, p. 235]:

"... entre 1947 e 1965, a despesa total

Tabela 1

Distribuição da Colaboração Financeira
do Sistema BNDE Entre os Setores Público e Privado
1952/77

Anos	Setor Público ^a		Setor Privado ^b		Total (1) + (2)	
	(1)		(2)			
	Cr\$ 1.000 Correntes	%	Cr\$ 1.000 Correntes	%	Cr\$ 1.000 Correntes	%
1952	1.181	100,0	-	-	1.181	100,0
1953	1.323	89,0	163	11,0	1.486	100,0
1954	2.709	90,4	289	9,6	2.998	100,0
1955	2.000	77,1	593	22,9	2.593	100,0
1956	6.410	95,3	313	4,7	6.723	100,0
1957	6.854	78,8	1.847	21,2	8.701	100,0
1958	10.676	86,6	1.647	13,4	12.323	100,0
1959	7.135	66,0	3.681	34,0	10.816	100,0
1960	13.683	91,8	1.230	8,2	14.913	100,0
1961	23.048	90,5	2.425	9,5	25.473	100,0
1962	25.042	95,6	1.154	4,4	26.196	100,0
1963	39.766	91,0	3.956	9,0	43.722	100,0
1964	97.600	94,2	6.041	5,8	103.641	100,0
1965	239.920	67,4	116.109	32,6	356.029	100,0
1966	308.819	58,1	222.435	41,9	531.254	100,0
1967	493.262	65,5	259.425	34,5	752.687	100,0
1968	453.970	45,8	536.419	54,2	990.389	100,0
1969	541.346	40,1	807.449	59,9	1.348.795	100,0
1970	645.752	34,6	1.218.808	65,4	1.864.560	100,0
1971	1.095.554	34,0	2.122.036	66,0	3.217.590	100,0
1972	1.062.625	21,8	3.807.325	78,2	4.869.950	100,0
1973	1.814.247	24,2	5.693.831	75,8	7.508.078	100,0
1974	6.815.388	33,5	13.525.450	66,5	20.340.838	100,0
1975	8.555.905	22,7	29.187.177	77,3	37.743.082	100,0
1976	14.543.737	20,7	55.715.863	79,3	70.259.600	100,0
1977	9.503.946	20,8	36.133.512	79,2	45.637.458	100,0

FONTES: Relatórios do BNDE.

^a Inclui órgãos da Administração Pública Direta e Indireta, assim como empresas com participação majoritária do Governo (indústria siderúrgica, de petróleo e outras, serviços de transportes, energia elétrica, armazenagem, etc.).

^b Inclui os totais das operações diretas e de repasses a agentes oficiais e privados dos diversos programas do BNDE, bem como o valor global das operações das subsidiárias.

Tabela reproduzida de Reis [18, p. 145]

Tabela 2

Distribuição da Colaboração Financeira
do Sistema BNDE, por Classes de Atividade Econômica
1952/77

(Valores em Cr\$ 1.000 Correntes)

Anos	Serviços de Utilidade Pública				Indústrias de Transformação			Outras Atividades ^c (C)	Total BNDE (A) + (B) + (C)	FINAME ^d	EMBRAMEC, FIBASE e IBRASA	Total Geral
	Trans- portes	Energia Elétrica	Outros ^a	Subtotal (A)	Siderurgia	Outros ^b	Subtotal (B)					
1952	1.181	—	—	1.181	—	—	—	—	1.181	—	—	1.181
1953	857	372	—	1.229	—	230	230	27	1.486	—	—	1.486
1954	2.310	408	—	2.718	25	208	233	47	2.998	—	—	2.998
1955	1.017	1.334	—	2.351	24	172	196	46	2.593	—	—	2.593
1956	4.883	661	—	5.544	44	846	890	289	6.723	—	—	6.723
1957	1.630	4.649	—	6.279	590	1.551	2.144	278	8.701	—	—	8.701
1958	—	5.549	—	5.549	4.039	2.385	6.424	350	12.323	—	—	12.323
1959	1.926	3.584	—	5.510	709	4.454	5.163	143	10.816	—	—	10.816
1960	646	1.367	—	2.013	11.040	1.805	12.845	55	14.913	—	—	14.913
1961	222	15.524	—	15.746	5.471	3.485	8.956	771	25.473	—	—	25.473
1962	—	6.097	—	6.097	16.077	2.016	18.993	1.106	26.196	—	—	26.196
1963	600	2.116	—	2.716	35.391	4.850	40.221	785	43.722	—	—	43.722
1964	—	21.109	—	21.109	74.240	7.584	81.804	728	103.641	—	—	103.641
1965	150	3.927	—	4.077	243.317	53.921	297.238	13.036	314.351	41.678	—	356.029
1966	—	64.297	—	64.297	242.150	142.341	384.491	8.847	457.635	73.619	—	531.254
1967	1.944	183.700	—	185.644	272.954	131.223	404.177	51.013	640.834	111.853	—	752.687
1968	208.288	88.384	56.000	352.672	57.038	276.081	333.119	81.057	766.848	223.541	—	990.389
1969	219.485	40.735	125.500	385.720	137.000	472.832	609.831	107.653	1.103.205	245.590	—	1.348.795
1970	335.350	24.680	86.240	446.270	146.026	759.362	905.388	151.224	1.502.882	361.678	—	1.864.560
1971	219.400	93.405	102.000	415.105	422.500	1.209.860	1.632.360	408.542	2.456.007	761.583	—	3.217.590
1972	677.160	169.600	18.800	865.560	373.200	2.151.209	2.524.409	325.510	3.710.479	1.159.471	—	4.869.950
1973	457.080	135.000	100.100	692.180	66.680	3.998.991	4.065.671	779.790	5.537.647	1.970.431	—	7.508.078
1974	2.517.211	291.331	298.405	3.306.947	3.123.531	9.341.690	12.469.221	1.108.737	16.884.905	3.455.933	—	20.340.838
1975	1.441.433	508.957	1.484.011	3.434.401	6.929.068	17.025.659	23.954.727	765.508	28.154.636	8.518.744	1.069.702	37.743.082
1976	392.738	—	1.081.406	1.474.144	5.490.136	30.302.569	35.792.705	1.953.106	39.229.955	28.243.872	4.785.773	70.259.600
1977	480.367	37.500	999.940	1.517.807	5.905.662	7.719.318	13.624.980	651.756	15.794.543	27.244.313	2.598.602	45.637.458

FONTE: Relatórios do BNDE.

^aTelecomunicações, Infra-Estrutura de Parques Industriais e Abastecimento de Gás.^bInclusive POC.^cAbrange Mineração e Pesquisa Mineralógica, Indústria de Alimentação, Abasteci-
mento, Ensino e Pesquisas Técnico-Científicas e Outras Atividades.^dValor global das operações através da FINAME.

Tabela reproduzida de Reis [18, p. 146].

Tabela 3

Despesa Total do Setor Público
1947-1968

ANO	EXCLUSIVE ATIVIDADE EMPRESARIAL		INCLUSIVE ATIVIDADE EMPRESARIAL	
	Valores a Preços de 1968 (a)	% do PIB (b)	Valores a Preços de 1968 (a)	% do PIB
1947	5.412,8	17,70	5.616,8	18,37
1948	6.279,9	18,42	6.437,4	18,91
1949	7.533,7	19,36	7.680,7	20,44
1950	7.918,8	19,81	8.065,6	20,29
1951	7.991,4	19,48	8.104,4	20,02
1952	8.403,1	20,00	8.559,7	21,15
1953	9.867,5	19,94	10.033,5	21,85
1954	9.504,0	20,04	9.974,6	20,61
1955	9.949,1	19,88	10.365,3	20,03
1956	11.575,4	20,60	11.917,7	21,68
1957	12.801,7	21,84	13.721,8	23,32
1958	14.344,8	22,31	15.296,5	24,59
1959	13.791,7	22,84	15.185,1	24,71
1960	15.446,8	23,11	17.015,6	25,70
1961	16.932,0	23,57	19.375,9	27,37
1962	18.339,8	23,70	20.617,9	27,13
1963	18.835,5	23,54	21.125,3	26,71
1964	18.975,2	23,50	20.940,9	26,15
1965	20.540,8	23,47	22.784,7	28,03
1966	21.092,7	24,10		
1967	22.674,9	24,48		
1968	24.612,6	24,79		

FONTE: FGV, IBRE: Centro de Estudos Fiscais

(a) Em Cr\$ milhões. Utilizado o deflator implícito do PIB.

(b) Médias móveis trienais no período 1948-1967.

do setor público, com a inclusão das atividades empresariais do Governo, aumentou sua participação no Produto Interno Bruto de cerca de 18% em 1947 para 28%, aproximadamente, em 1965.

"... a relação entre o total da arrecadação tributária mais o déficit do Governo e o Produto Interno Bruto, no mesmo período elevou-se de 16,5% em 1953 para cerca de 28% em 1968".

Segundo a FGV, entre 1964 e 1969, foram criadas ou passaram ao controle federal, maior número de empresas que em qualquer outro período analisado, isoladamente. [4, p. 78]

Durante esse período, muito embora tenham sido implementadas reformas que visavam fortalecer a livre iniciativa, assistimos a uma grande ampliação do poder regulamentador do Estado, com um rígido controle da economia.

Nota-se entretanto, que a intervenção começa a ganhar contornos especiais. São criadas algumas *holdings* estatais além de ocorrência de diversificação de atividades por parte das empresas estatais.

São dessa data:

- i) criação da Eletrobrás — *holding* do setor de energia (1961);
- ii) criação do BNH (1965);
- iii) aprovação da Lei Orçamentária - Lei 4320 de 1964 e Decreto-Lei 200 de 1967 - Reforma Administrativa;
- iv) criação da Embratel - nacionalização das comunicações;
- v) criação do Conselho Interministerial de Preços — CIP em 1968.

II.7 - Os Anos 70

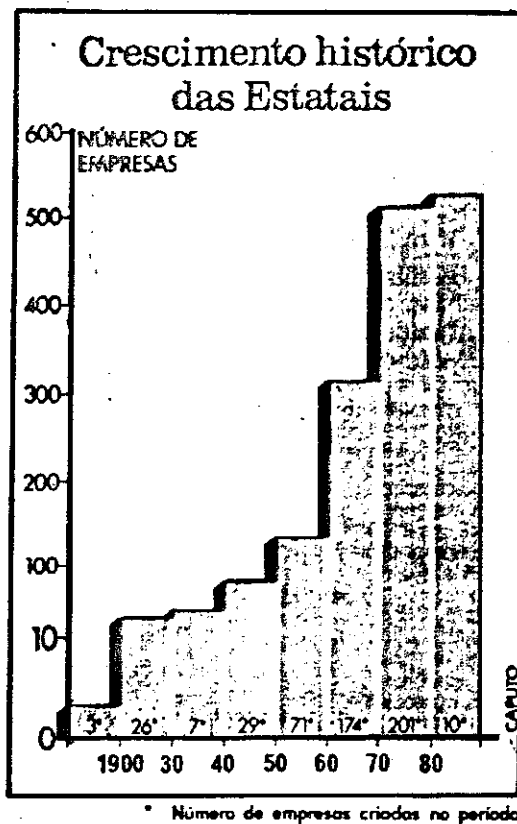
A escalada intervencionista alcança na década de 70, níveis sem precedentes na história. Cadastramento concluído pela Secretaria de Controle das Empresas Estatais - SEST, em novembro de 1980, apresentava [11]:

"... 560 empresas que empregam mais de 1 milhão 400 mil pessoas e tem um ativo total (aplicações) que é o dobro do PIB (Produto Interno Bruto) quase 10 vezes mais o valor das exportações do país, este ano, e o quíntuplo dos recursos de todo os orçamento da União para 1981.

"... revelou que as empresas e os organismos estatais têm um ativo total que soma nada menos do que Cr\$ 10 trilhões 789 bilhões, com um ativo imobilizado de Cr\$ 2 trilhões 198 bilhões. O patrimônio líquido destas 560 empresas ascende a Cr\$ 1 trilhão 786 bilhões e o capital integralizado atinge Cr\$ 40 bilhões, dos quais 86,9% pertencem a União".

Para se ter uma idéia do aumento vertiginoso da intervenção estatal no período, basta verificar... que até 1970, segundo dados da SEST, tínhamos 307 empresas estatais. De 1970 a novembro de 1980 foram criadas mais 253 novas empresas.

"Das 560 empresas, aquelas com participação majoritária ou total da União somam 382. Das 178 restantes 81 são concessionárias e coligadas, principalmente nas áreas de energia elétrica, transportes e comunicações nas quais a participação direta ou indireta da União é minoritária". [12]



FONTE: Jornal do Brasil, 9 nov. 1980.

Figura 1

Segundo Beting [6]:

"... o setor público responde por 66 por cento do total do investimento fixo no País (contra 60 por cento em 1970) e as 83 empresas estatais que integram a lista das maiores empresas do Brasil acumulam 77 por cento do patrimônio líquido de todo o bloco. No mercado de trabalho, o setor público responde por 30 por cento dos empregos diretos".

Por mais paradoxal que possa parecer é justamente, nesse período que surgem os maiores movimentos — internos e externos — a favor do liberalismo econômico e condenação da escalada expan

sionista do Estado — o próprio Governo, como que reconhecendo o problema cria em 1979, a Secretaria de Controle das Empresas Estatais (Sest), de modo a poder controlar as atividades destas empresas, até então, gozando de bastante autonomia — principalmente as exportadoras [1], conflitantes algumas, com a política econômica governamental.

Com excessão dos setores de Construção Naval e indústria automobilística, o Governo detem a propriedade de todos os setores-chave da economia, com participação menor em empresas aéreas — 25% e siderúrgica — 75%. [21]

PARTICIPAÇÃO DO ESTADO NA ECONOMIA

PAÍSES	SETOR PRIVADO ○ SETOR ESTATAL										% DAS DESPESAS GOVERNAMENTAIS NO PNB	
	CORREIOS	TELECOMUNICAÇÕES	ENERGIA ELÉTRICA	REFINAÇÃO DE PETRÓLEO	CARVÃO	FERROVIAS	EMPRESAS AÉREAS	INDÚSTRIA AUTOMOBILÍSTICA	SIDERURGIA	CONSTRUÇÃO NAVAL	1962	1976
ESTADOS UNIDOS	●	○	●	○	○	○	○	○	○	○	28.4	32.2
AUSTRÁLIA	●	●	●	●	○	●	●	○	○	*	19.3	24.5
BRASIL	●	●	●	●	●	●	●	○	●	○	12.0	35.0
INGLATERRA	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	40.5	43.9
CANADÁ	●	○	●	○	○	●	●	○	○	○	34.4	46.0
FRANÇA	●	●	●	●	●	●	●	●	●	○	36.3	43.0
ITÁLIA	●	●	●	●	*	●	●	○	●	●	32.4	47.3
JAPÃO	●	●	○	○	○	●	●	○	○	○	12.3	16.5
SUÉCIA	●	●	●	●	*	●	●	○	○	●	36.0	61.6
ALEMANHA OCIDENTAL	●	●	●	●	●	●	●	○	○	○	35.6	46.5

* PRODUÇÃO INSIGNIFICANTE
Fonte: TIME, Abril de 1980

FONTE: Jornal do Brasil, 19 abr. 1981.

Figura 2

III. O CONTROLE DAS EMPRESAS ESTATAIS NO BRASIL

A falta de ação planejada tem sido a grande responsável pelo processo de crescimento desordenado do setor estatal, na medida em que nunca foi possível coordenar as atividades do Estado, nem eliminar os conflitos decorrentes da ambigüidade estrutural das empresas do Governo — sujeito e objeto de política econômica — assim como, se verifica uma perda substancial da autonomia financeira dos Estados e Municípios através da intervenção direta do Estado, além de serem criadas pelo Governo um número relevante de novas organizações estatais como finalidades específicas de desenvolvimento de metas setoriais que deveriam ser de competência das unidades da federação.

"Essa centralização vertical das decisões, acompanhada de descentralização horizontal da produção, teria provocado uma situação curiosa: um controle maior do poder público sobre as decisões de expansão de determinados segmentos de produção privada do que sobre as mesmas decisões referentes à parcela substancial da produção pública". [14, p. 52]

A criação da Sest em 1979, significa uma tentativa de compatibilização das propostas dos programas de expansão das empresas estatais com as metas de política econômica nacional — eliminação de decisões isoladas de diversos setores ministeriais com efeitos negativos no controle da demanda agregada e conseqüentemente nos objetivos de equilíbrio do Balanço de Pagamentos e controle de inflação. O controle exercido até 1979 através do Tribunal de Contas da União, Inspetorias Gerais de Finanças e Congresso Nacional restringia-se aos aspectos financeiros a nível operacional — aprovação de contas do ordenador da despesa via verificação dos registros contábeis.

A consolidação dos orçamentos das empresas estatais ao

orçamento da União ocorria em dissonância com a utilização dos recursos disponíveis — não existia acompanhamento.

Os instrumentos de controle acionados pela Secretaria de Planejamento da Presidência da República (SEPLAN) implicam em:

- i) perda de autonomia dos administradores das empresas estatais via interferência direta na aprovação do orçamento — política de cortes orçamentários;
- ii) cronograma de desembolso rígido — congruência de metas das estatais com objetivos nacionais;
- iii) perda da capacidade de reaplicação de excedentes;
- iv) impossibilidade de diversificação de atividades, com criação de novas empresas;
- v) controle centralizado do fluxo de informações de modo a reduzir o anonimato — mecanismo de mercado walrasiano;
- vi) fixação de limites máximos de dispêndios globais das empresas estatais;
- vii) controle sobre transferências orçamentárias;
- viii) controle sobre os planos de expansão;
- ix) controle sobre operações de crédito interno e externo e
- x) controle sobre remuneração de dirigentes e planos assistenciais e benefícios indiretos.

Na medida em que a Sest passa a interferir no processo de tomada de decisão das empresas estatais a descentralização administrativa dá lugar a um sistema de planejamento e controle integrado que permite ao Governo atender as necessidades circunstanciais de forma coerente com a política econômica traçada.

Para Diniz [8]

"... com a Sest, o Governo Federal passa a contar com um instrumento poderoso de coordenação e controle das atividades do setor paraestatal. Ela poderá ser utilizada inclusive para o fortalecimento das empresas estatais, sobretudo daquelas que estão com uma saúde financeira abalada, em decorrência das medidas governamentais do controle de tarifas, máxidesvalorização e empréstimos subsidiados".

O controle das empresas estatais não tem sido tarefa fácil e a própria Sest reconhece publicamente essas dificuldades quando apresenta em seu relatório de 1980 o estouro do orçamento no valor de Cr\$ 89 bilhões e 900 milhões. Através do relatório fica-se sabendo que o excesso de gastos teve origem nas despesas de custeio-gastos de pessoal - ao passo que os gastos com investimento ficaram 7% abaixo do previsto, causando bastante apreensão tendo em vista serem estes últimos os grandes geradores de emprego.

De modo a se evitar a repetição de fatos como esses, já existe na Presidência da República, projeto de criação de um sistema de "Caixa Única", elaborado pela Seplan, que se transformado em decreto, permitirá a Sest coordenar de forma efetiva a programação dos gastos governamentais.

IV. PERSPECTIVAS FUTURAS

Seguindo-se a orientação de Baer [5], estudou-se o processo de intervenção do Estado na economia de modo a identificar motivações ideológicas que pudessem caracterizar a intenção do Governo em ampliar a participação estatal em detrimento da iniciativa privada.

Os resultados do estudo não apontam para um crescimento intencionalmente planejado. Proporciona a perspectiva histórica uma explicação sobre o caráter circunstancial da intervenção estatal, consubstanciada em motivações estanques que não são capazes de configurar um plano pré-concebido de estatização da economia.

As conclusões do trabalho são consistentes com os estudos dos principais autores que pesquisaram a participação do Estado na economia brasileira, como também com os pronunciamentos dos próprios governantes brasileiros, que ao longo do tempo, sempre procuraram justificar a intervenção estatal como forma de atendimento de necessidades circunstanciais.

Segundo Fernando Rezende [14, p. 54-5]

"... Uma atitude preconceituosa em relação à produção pública significa que as respectivas decisões de expansão serão adotadas na ausência de uma estratégia de mais longo prazo para essa intervenção. Ao contrário, toda a preocupação consistiria em evitar uma ação planejada, adotando o Governo uma atitude envergonhada e uma postura defensiva face a uma posterior constatação de que, a despeito de manifestações repetidas de preferência pela organização privada, a produção pública continua expandindo-se e dando mostras constantes de um crescente vigor".

O impasse do Governo diante do controle dos gastos do setor estatal orçados com base em uma inflação prevista de 60%, que em previsões otimistas deverá situar-se em torno de 100%, aponta para problemas estruturais bastante sérios para economia como um todo.

Ainda, segundo Rezende [17]:

"... Para o futuro próximo as perspectivas são de que o debate sobre o papel das empresas públicas no modelo brasileiro de desenvolvimento, deverão privilegiar duas questões principais:

- i) o problema da distribuição de renda tendo em vista evitar a ocorrência simultânea de estatização com concentração;
- ii) o problema do capital estrangeiro, tendo em vista a possibilidade de uma maior desnacionalização da economia sem o papel moderador das empresas estatais".

As duas questões levantadas por Fernando Rezende irão, sem dúvida, requerer muita atenção, tendo em vista a impossibilidade constatada, de continuidade do processo de estatização verificado ao longo dos diversos períodos analisados, devido principalmente a problemas existentes no mercado, oriundos do crescimento da participação do Estado na economia — desemprego, inflação e queda na demanda de alguns setores.

Privatizar alguns setores não parece ser viável no momento, devido a falta de capacidade financeira do empresariado nacional, às voltas com problemas recessivos derivados da política econômica do governo.

Ampliar a participação do Estado através da ocupação do espaço vazio restante — setor automobilístico e construção/

naval — não parece estar nos planos do Governo, devido a incapacidade declarada de contenção dos gastos das estatais — as necessidades circunstanciais agora não apontam para esta direção — e porque tal estratégia significaria o estágio final de socialização da economia.

Seguindo esta linha de raciocínio só restaria ao Governo, a alternativa de abrir o capital das empresas estatais ao capital estrangeiro — opção que foi sugerida ao governo pelo ex-Secretário do Tesouro norte-americano, William Simon [19]

"... o Sr. Simon acha que o Governo deve procurar se retirar de determinados setores da economia e deixá-los com os empresários brasileiros e internacionais. Citou a agroindústria — grande potencial brasileiro — e a mineração como áreas onde este processo poderia ocorrer".

Alternativa que, para autores como Araujo e Dick [3] "parece ser uma medida que tende a se generalizar a médio prazo".

Já para Fernando Rezende [17, p. 98]

"... Como o aporte de capital privado é insignificante e o de capital estrangeiro é parcialmente integralizado sob a forma de transferência de tecnologia, recai sobre o Estado (e a sociedade) praticamente todo o ônus do empreendimento".

Desta forma, a prevalecerem as dificuldades circunstanciais que sempre serviram de justificativa para o processo de estatização da economia brasileira — necessidade de reações a crises externas, deficiências de escassez de capital, substituição de importações, razões de segurança nacional, etc — é de se esperar que os anos 80 se caracterizem por uma redução na expansão do setor estatal brasileiro, estancando o processo de intervenção iniciado na década de 30.

Percebe-se finalmente, que o papel, a ser desempenhado pela Sest é altamente relevante com vistas a servir de instrumento governamental de combate a inflação e estabilização da política econômica do Governo, via controle dos gastos públicos, exigindo assim maior eficiência das empresas estatais.

NOTAS DE RODAPÉ

[1] Para W. Suzigan [20] a abordagem convencional centrava a análise no setor público como um todo, procurando destacar a sua magnitude em relação a certos agregados das contas nacionais.

[2] Ver A.V.Villela e W. Suzigan [22]. 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.

BIBLIOGRAFIA

1. ABRANCHES, Sérgio Henrique & DAIN, Sulamis. A Empresa estatal no Brasil: padrões estruturais e estratégias de ação. Rio de Janeiro, Grupo de Estudos sobre o Setor Público, Centro de Estudos e Pesquisas, FINEP, 1978. Mimeografado.
2. ALMIRO, Affonso. A Estatização no Brasil. Rio de Janeiro, APEC Ed., 1970.
3. ARAUJO, José Tavares Jr. & DICK, Vera Maria. Governo, empresas multinacionais e empresas nacionais: o caso da indústria petroquímica. Pesquisa e Planejamento Econômico, 4 (3): 629-54, dez. 1974.
4. ATIVIDADE empresarial dos governos federal e estadual. Conjuntura Econômica, 27 (6): 66-96, jun. 1973.
5. BAER, Werner et alii. As Modificações no papel do Estado na economia brasileira. Pesquisa e Planejamento Econômico, 3 (4): 883-, dez. 1973.
6. BETING, Joelmir. O Peso ideal. O Globo, Rio de Janeiro, 16 nov. 1980. Caderno de Economia, p. 34, 1c.
7. BRASIL: Capitalismo de Estado. Visão, 46 (10): 43-4, 46, 46, 48-9, 51-2, 54, 58-60, 62, 66-70, 72, 75-6, 78, 83-5, 87-94, 26 maio 1975.
8. DINIZ, Abílio dos Santos. No Setor paraestatal um indispensável controle. Exame (223): 66, 8 abr. 1981.
9. ESPIRITO SANTO, Benedito Rosa. Setor estatal e desenvolvimento. In: A Empresa pública no Brasil: uma abordagem multidisciplinar; coletânea de monografias. Brasília, IPEA/SEMOR, 1980. p. 89-121.

10. FAORO, Raymundo. Os Donos do poder. São Paulo, Ed. Globo, 1975.
11. JORNAL DO BRASIL, Rio de Janeiro, 9 nov. 1980. Caderno de Economia, p. 37, 1-3c.
12. JORNAL DO BRASIL, Rio de Janeiro, 25 maio 1981. Caderno de Indústria, p. 18, 20.
13. PAIM, Antonio. Neocapitalismo ou democracia social. Jornal do Brasil, Rio de Janeiro, 19 abr. 1981. Caderno Especial, p. 2.
14. REZENDE, Fernando. A Empresa pública e a intervenção do Estado na economia: ação suplementar à iniciativa privada - perspectiva em face a conjuntura atual. In: A Empresa pública no Brasil: uma abordagem multidisciplinar; coletânea de monografias. Brasília, IPEA/SEMOR, 1980. p.36-75.
15. ————. A Evolução das funções do governo e a expansão do setor público brasileiro. Pesquisa e Planejamento Econômico, 1 (2): 235-82, dez. 1971.
16. ————. Finanças públicas. São Paulo, Atlas, 1978.
17. ————. A Produção pública na economia brasileira. Dados (18): 95, 1978.
18. REIS, Fernando Antonio Roquette. A Administração federal direta e as empresas públicas: análise de suas relações, recomendações e alternativas para seu aprimoramento. In: A Empresa pública no Brasil: uma abordagem multidisciplinar; coletânea de monografias. Brasília, IPEA/SEMOR, 1980. p. 143-63.
19. SIMON condena envolvimento estatal. Jornal do Brasil, Rio de Janeiro, 9 jun. 1981. Caderno de Economia, p.19, 1c.

20. SUZIGAN, Wilson. As Empresas do governo e o papel do Estado na economia brasileira. Rio de Janeiro, IPEA, 1976.
21. VILLELA, Annibal V. Empresas do governo: alguns aspectos de sua atuação. Conjuntura Econômica: 39, 41, 43, 45, 47 out. 1980. Suplemento Especial: As 500 maiores empresas.
22. VILLELA, Annibal V. & SUZIGAN Wilson. Política do governo e crescimento da economia brasileira; 1889-1945. Rio de Janeiro, IPEA/INPES, 1973. p. 392-8 (Série Monográfica, 10)