

## A PARTICIPAÇÃO DO ESTADO NA ECONOMIA BRASILEIRA: SUBSÍDIOS PARA O DEBATE

Elias José SIMON\*

---

*RESUMO: A participação do Estado na Economia Brasileira tem sido objeto de grande controvérsia entre os estudiosos do assunto. Este trabalho tem por objetivo destacar os principais aspectos desta participação no decorrer do tempo e apresentar algumas posições divergentes em relação ao tema. Pretende-se assim, trazer subsídios que possam contribuir para as discussões sobre o real papel que o Estado deve assumir na Economia.*

*UNITERMOS: Participação do Estado na Economia; crescimento econômico; empresas estatais.*

---

### INTRODUÇÃO

A participação do Estado na Economia Brasileira não é recente pois desde o século XIX verifica-se suas primeiras incursões no campo empresarial.

Esta participação tem-se dado, no decorrer dos anos, de forma mais agressiva em determinados momentos e retraindo-se em outros, mas sempre presente.

O desenvolvimento brasileiro tem sido marcado em sua história por ciclos, ora em fase de crescimento, ora em situação de crise, o que pode de certa maneira explicar a atuação do Estado expandindo-se em determinados momentos e retraindo-se em outros. Segundo SUZIGAN (12), é maior a participação das instituições oficiais nos períodos de crise como por exemplo no período 1963/66. Em períodos de crescimento, como 1967/73, há um aumento da participação das instituições privadas e, em períodos de redução do nível de atividade econômica, como em 1974/75, volta a se ter uma predominância das instituições oficiais.

Para o presente trabalho, é de fundamental importância uma tentativa de análise dessa participação do Estado visto a existência de várias correntes e opiniões sobre o papel que este deve assumir na economia. De um lado há os que condenam a "estatização" da economia pois, ao mesmo tempo em que as empresas oficiais concorrem com as privadas, impedem também o desenvolvimento das forças de mercado no ajustamento do sistema. De outro lado situam-se os que aceitam que as empresas do Estado não concorreram com as privadas, mas sim deram suporte financeiro, de infra-estrutura etc., permitindo a acumulação no setor privado.

De qualquer maneira, é importante salientar desde já que está embutido em cada posição um componente ideológico que atua desde a interpretação do diagnóstico das crises até às possíveis soluções que possam ser apresentadas. Em outras palavras, a solução dos problemas depende do diagnóstico que se faz de suas causas.

---

\* Departamento de Economia Rural — Faculdade de Ciências Agrônomicas — UNESP — 18600 — Botucatu — SP.

No entanto, deve-se alertar que a amplitude e a complexidade do tema podem levar, em relação aos objetivos deste trabalho, a uma análise provavelmente incompleta, mas relevante em relação ao debate atual.

## A PARTICIPAÇÃO DO ESTADO NA ECONOMIA BRASILEIRA

Em primeiro lugar, conforme assinala SUZIGAN (12), é preciso entender o papel do Estado na economia de duas formas: como participante da atividade econômica (diretamente como empresário e indiretamente como agente financeiro ou implementador de programas setoriais) e como regulador da economia.

Para esse autor, a participação das empresas do governo na economia brasileira não foi planejada, nem teve motivação ideológica, à exceção do estatismo característico do Estado Novo (1937/45) e do nacionalismo econômico que predominou na decisão sobre certos setores, como por exemplo, siderurgia e petróleo.

De forma sintética, segundo SUZIGAN (12), a participação do Estado na economia ocorreu da seguinte maneira:

A — Diretamente por meio de suas empresas, evoluindo segundo quatro fases:

1. Até fins da década de 20 a intervenção foi *incidental* sendo que a criação das empresas do governo (exceto no setor financeiro), resultou exclusivamente da encampação de ferrovias e portos.

2. De 1930 a 1945 houve um intervencionismo *consciente*, caracterizado pela necessidade de desenvolver certas atividades essenciais principalmente na indústria (mineração e setores de base), por razões de segurança nacional, nacionalismo característico do regime ou simplesmente de desenvolvimento econômico.

3. De fins de 1940 a meados de 1960 a intervenção foi *circunstancial* pois a criação das empresas estatais visou, na maio-

ria dos casos, resolver problemas surgidos com a manifestação de entraves ao desenvolvimento econômico.

4. Após meados de 60, a intervenção caracterizou-se por um *dirigismo* da economia pelo Estado resultante, entre outras causas, da descentralização operacional preconizada no Decreto Lei n.º 200, da centralização administrativa (criação de holdings setoriais) e da maior eficiência do próprio Estado como empresário, dando origem a uma expansão natural das empresas.

B — Indiretamente, via sistema financeiro e como comprador de bens de capital através de suas empresas, órgãos públicos etc. A atuação do Estado na intermediação financeira é também antiga pois, já em fins do século passado o Banco do Brasil e as Caixas Econômicas arrecadavam mais da metade do total de depósitos bancários e dos depósitos de poupança respectivamente. A partir do início desse século, foram sendo criados os bancos estaduais, bancos de fomento nos anos 50 e fundos específicos de financiamento industrial nos anos 60.

Do ponto de vista da captação de recursos no sistema financeiro, SUZIGAN (12) mostra que o Estado arrecadava em 1974/75 quase a metade dos depósitos a vista, cerca de três quartos dos depósitos de poupança e um sexto dos depósitos a prazo fixo. Com relação à alocação de recursos, o Estado supria mais da metade do total de empréstimos ao setor privado, três quartos dos empréstimos para capital de investimento e 43,5 (em 1974) dos empréstimos para capital de giro. Finalmente, como fonte de demanda de bens de capital, a participação do Estado é mais recente estimando-se como responsável por cerca de 35% da demanda de bens de capital de produção interna.

Considerando que de fato o Estado tem uma participação crescente na economia, o que tem suscitado os debates sobre seu papel, torna-se importante destacar a

característica dessa participação. De acordo com SUZIGAN (12:128-129): “Enquanto empresário, supre insumos e serviços básicos à economia, gerando importantes economias externas que *beneficiam principalmente o setor privado*. Enquanto agente financeiro, supre recursos ao setor privado nas faixas de crédito em que o *sistema financeiro não tem condições de suprir adequadamente*, especialmente recursos a longo prazo para capital de investimento. Finalmente, enquanto fonte de demanda de bens de capital, de produção interna, representa um importante elemento autônomo que pode ser manipulado pela política econômica, de forma a *estimular o crescimento do setor*, em sua maior parte (96,3% do faturamento das empresas selecionadas no ano de 1974) sob controle do setor privado (nacional e estrangeiro)” (grifos nossos).

Delimitando melhor o tempo, tem-se que o período 1956/62 caracterizou-se por um avanço do setor produtivo estatal (SPE) com a materialização de vários projetos de grande porte. Primeiramente, houve um estímulo ao estabelecimento de grandes empresas européias nos mercados latino-americanos (antes considerados como campo americano), em razão da agressiva penetração de empresas americanas na Europa. Em segundo lugar, o governo apoiava a entrada de empresas estrangeiras através de investimentos no setor produtivo estatal e inversões públicas em infra-estrutura (viária etc.). De outro lado, com o apoio financeiro do Estado e através de iniciativa privada nacional, viabilizou-se a montagem de vários subsectores fornecedores. Assim, novos grandes blocos de indústrias produtoras de bens duráveis de consumo foram implantados, e essa implantação, através de subsidiárias de empresas estrangeiras, levou à formação de uma subestrutura de pequenos e médios fornecedores e distribuidores, com expressiva participação do capital privado nacional.

Para COUTINHO (4:29): “... o ciclo expansivo 1956/62 representou um *momento fundamental* no desenvolvimento do capitalismo no país, caracterizado pela criação da base produtiva pesada de bens de capital circulante (através do SPE), acompanhada de uma drástica mudança na estrutura produtiva do setor de bens de consumo, concretizada pela introdução de blocos de bens duráveis (através de empresas internacionais) e, ademais, pelo lançamento das bases do setor de bens de capital fixo. Estas profundas mudanças marcariam, daí em diante, um padrão de acumulação de capital especificamente capitalista... Este extraordinário ciclo expansivo iria desembocar numa crise de superacumulação (formação generalizada de capacidade ociosa não desejada) no período 63/67”.

Nas crises econômicas do país, quase sempre estiveram presentes a inflação e as dificuldades no Balanço de Pagamentos. Antes de 1964, houve quatro tentativas de estabilização voltadas para a contenção da inflação e para ganhar credibilidade externa diante das dificuldades no Balanço de Pagamentos. Uma delas foi o Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social em 1962/63, liderado por Celso Furtado.

No Plano Trienal propunha-se assegurar uma taxa de crescimento da Renda Nacional (em torno de 7% ao ano) e reduzir progressivamente a pressão inflacionária, procurando-se chegar a um nível de 5% no terceiro ano de aplicação do plano. Como principal fator de desequilíbrio, gerador de pressão inflacionária, havia sido identificado o Déficit do Tesouro.

No entanto, os instrumentos a serem utilizados para alcançar esses resultados otimistas, eram os tradicionalmente encontrados nos planos ortodoxos de estabilização. Porém, outras medidas tomadas no início de 1963 (medidas de “inflação corretiva”) levaram a uma aceleração da inflação que, conjugada com o controle

de crédito, resultaram num severo aperto de liquidez real da economia.

Segundo REZENDE (11:763): “Uma das possíveis causas que levaram um crítico das políticas monetaristas de combate à inflação, como Furtado, a reduzir tão bruscamente a liquidez real da economia parece ter sido a urgência que a situação do balanço de pagamentos e da dívida externa impunha na obtenção dos resultados no front interno. Destes resultados dependia a sorte das negociações com fontes privadas e oficiais dos Estados Unidos, assim como com o FMI, iniciadas em janeiro de 1963. A dívida externa atingira 3 (três) bilhões de dólares em 1962, da qual 19,6% dos juros e amortizações deveriam ser pagos em 1963. Os investimentos diretos, assim como os empréstimos e financiamentos, tinham se reduzido em aproximadamente 40% em relação aos valores de 1961”.

No segundo trimestre de 1963 a economia inicia uma fase recessiva desencadeada principalmente pelo aperto de crédito do Plano Trienal.

Apesar de uma melhoria nas transações correntes devido aos controles de importações mais severos, à recessão e à alta nos preços do café, o balanço de pagamentos em 1963 fechou com um déficit de 244 milhões de dólares. Os investimentos diretos caíram, o financiamento do déficit do balanço de pagamentos foi parcialmente feito através de perda das reservas de ouro (que reduziram em 76 milhões de dólares) e foi necessário também recorrer a empréstimos de curto prazo nos bancos privados que, contratados em termos desfavoráveis, deterioraram o perfil da dívida. O montante de juros e amortizações em 1964 passou a ser de 728 milhões de dólares, representando aproximadamente 50% das receitas das exportações.

Internamente, a produção industrial estava praticamente estagnada, a agricultura cresceu apenas 1% ao ano contribuindo para que a inflação atingisse um

nível recorde de 76% no final do ano. De outro lado, a desvalorização do cruzeiro em 93,3% e o aumento de 100% no salário mínimo em fevereiro de 1964, elevaram a taxa de inflação para mais de 100% ao ano no primeiro trimestre de 1964.

Com o movimento militar de março de 1964, surge em novembro o Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG), que acentuava a importância da manutenção, ou da recuperação das taxas de crescimento da economia. Para resolver o problema do balanço de pagamentos, como séria limitação ao crescimento, o programa propunha uma política de incentivos às exportações, uma opção pela internacionalização da economia, abrindo-a ao estrangeiro e procurando integrá-la aos centros financeiros internacionais.

Para o PAEG, as causas da inflação brasileira eram os déficits públicos, a expansão dos créditos às empresas e as majorações institucionais de salários em proporção superior ao do aumento da produtividade. Frente a esse diagnóstico, três normas básicas deveriam nortear o programa:

a) Controle dos déficits governamentais através de corte das despesas não prioritárias e racionalização do sistema tributário.

b) Crescimento dos salários reais proporcional ao aumento da produtividade e à aceleração do desenvolvimento, e

c) Política de crédito às empresas suficientemente controlada para impedir os excessos de inflação de procura, mas suficientemente realista para adaptar-se à inflação de custos.

Os resultados do PAEG mostraram que com a elevação dos impostos diretos e indiretos bem como cortes nas despesas, os déficits governamentais como proporção do PIB diminuíram, passando de 4,2% do PIB em 1963 para 3,2% em 1964 e chegando a representar apenas 1,1% em 1966. A forma de financiamento do déficit também foi alterada: desde 1960 o dé-

ficat era quase que integralmente financiado pelas emissões de papel-moeda, passando em 1965 a ser financiado em 55% através de venda de títulos da dívida pública e, em 1966, o déficit já era praticamente financiado totalmente por estes empréstimos junto ao público.

Quanto à inflação, os índices passaram de 90% em 1964 (inflação corretiva) para 56,8% em 1965 e para 38% em 1966.

A fórmula salarial do PAEG fez reduzir, de 1964 ao segundo trimestre de 1965, em 26% o salário mínimo real.

Em 1964, com o aperto do crédito do último trimestre, a atividade industrial entra em colapso. Porém, em 1965, a política monetária escapava ao controle e havia uma expansão de moeda e crédito a taxas superiores às dos preços, fazendo com que os índices de liquidez real se elevassem rapidamente atingindo um pico no último trimestre de 1965. Assim, o crédito fácil em 1965 e a capacidade ociosa em três anos de estagnação, podem explicar o crescimento industrial em 1966, que atingiu uma taxa de 11,7%. No entanto, novas restrições de política monetária, fiscal e creditícia se fazem em 1966, aparecendo indícios de recessão no último trimestre deste ano e chegando a um quadro nitidamente recessivo no primeiro trimestre de 1967.

A política fiscal restritiva no período 64/67, afetou a composição das despesas públicas em relação à participação dos ministérios na despesa da União. Em 1965, a maior queda na participação da despesa foi a do Ministério dos Transportes (Ministério da Viação e Obras Públicas na ocasião) passando, segundo o IBGE, de 25,8% do total das despesas da União em 1964, para 20,5% em 1965. Como estes são certamente os gastos públicos de maior impacto sobre a atividade econômica em geral e sobre o setor de construção civil em particular, tem-se a indicação do caráter recessivo dos cortes das despesas, atingindo duramente este

setor. De outro lado, o ministério cuja participação na despesa teve maior elevação, foi o do Exército, que passou de 5,8% em 1964 para 10,5% em 1965.

É de se notar portanto que na experiência brasileira deste período, é nítida a relação entre as políticas fiscal, monetária e creditícia restritivas (especialmente esta última), e a desaceleração da atividade industrial.

De forma geral, a política econômica do primeiro governo pós 64 foi além do receituário ortodoxo e duas áreas foram alvo de importantes reformas institucionais:

a) Mercado de capitais e intermediação financeira: reformulou-se todo o sistema financeiro com o objetivo de estimular a poupança privada voluntária e forçada. Procurou-se ativar a bolsa de valores e, para suprir as empresas de fontes de fundos de longo prazo, foram criados os bancos de investimento. O Banco Nacional de Habitação, criado de maneira integrada aos programas de seguro social (PIS e PASEP), passou a ser um poderoso agente de captação de poupança privada forçada. Esses fundos foram utilizados num primeiro momento, para absorver os títulos da dívida pública, financiando assim os déficits do Tesouro. De outro lado, a instituição da correção monetária, um mecanismo de indexação, permitiu a captação de poupança privada voluntária e a reativação do sistema financeiro.

b) Setor externo: foram criadas e reformuladas instituições públicas ligadas ao comércio exterior com o objetivo de dar-lhes um maior dinamismo. Um conjunto de estímulos fiscais às exportações foram instituídos, os quais levaram a indexação da taxa de câmbio (minidesvalorização cambial) em agosto de 1968, na tentativa de manter a paridade do poder de compra entre o cruzeiro e o dólar americano.

Segundo REZENDE (11:802): “O ponto-chave do PAEG e da política desin-

flacionária dos governos pós-1964 foi, no entanto, a política salarial. Dentro do espírito da ortodoxia, que só no mercado de trabalho percebe inconveniência e ineficiências na livre determinação dos preços, o programa desinflacionário do PAEG substituiu a negociação dos salários pela fórmula oficial de reajuste. A aplicação desta fórmula, conforme se viu, reduziu o salário mínimo a cada ano, de 1965 até 1974, enquanto o salário real médio caiu entre 10 e 15%, dependendo do deflator usado, entre 1965 e 1967. Desta forma, usando o poder de repressão, sobre a sociedade em geral e os sindicatos em particular, de que dispõe o governo autoritário, foi possível fazer diretamente aquilo que a ortodoxia pretende conseguir através da recessão e do desemprego: solucionar o impasse distributivo através da redução da parcela salarial. A diferença está no fato de que a ortodoxia utiliza-se da restrição de liquidez, fórmula aparentemente neutra de distribuir os custos de estabilização, pois deixa ao mercado o encargo de selecionar os mais fracos, enquanto regimes autoritários dispensam de tal *détour*".

De forma sintética, o conjunto de reformas do período 1964/66 segundo COUTINHO (4:71): "ensejou uma marcada reorganização da estrutura industrial, no sentido de aumentar a centralização do capital, permitindo a desnacionalização com concentração relativa em alguns setores de bens de consumo não duráveis e a desnacionalização com concentração vertical nos subsectores fornecedores dos blocos produtores de bens duráveis, sob o domínio das empresas estrangeiras".

Para este autor, esta reestruturação da política econômica marcaria também profundamente as empresas estatais. Estas eram consideradas como fontes de inflação pois necessitavam de subsídios e transferências extraorçamentárias para cobrir seus déficits operacionais, o que na

ocasião implicava em emissão primária de circulante. Para dotá-las de eficiência operacional, semelhantemente às empresas privadas, foram tomadas medidas saneadoras tais como: contração das folhas de pagamento (procurando eliminar o "empreguismo"), racionalização dos estoques, reconstituição do capital de giro, etc. Além disso, com o objetivo de assegurar o autofinanciamento, os preços e tarifas administrados por estas empresas foram liberados. Esta liberação de preços mesmo que significasse uma elevação da inflação, era considerada oficialmente como necessária, como um componente de "inflação corretiva". Paralelamente, a política econômica oferecia a estas empresas algumas condições excepcionais tais como a isenção do imposto de renda sobre pessoas jurídicas, a possibilidade de deferir recolhimentos fiscais, o crédito quase automático no Banco do Brasil, a facilidade de obtenção de financiamentos oficiais e externos a longo prazo.

Quanto ao papel desempenhado pelos investimentos do setor produtivo estatal e do setor privado na retomada do crescimento no período 68/73, destaca COUTINHO (4:73-74): "Nossa proposição é de que a reativação do crescimento teria sido induzida, desde 1967, pelos crescentes investimentos do setor produtivo estatal. Mais precisamente, a recomposição dos investimentos ter-se-ia efetuado através de determinadas empresas do SPE, que teriam atuado, assim, de forma decisiva, para a reversão do ciclo recessivo de 1963/67 ... as inversões do setor privado atravessaram marcada depressão no período 65/67. As margens de capacidade ociosa eram efetivamente elevadíssimas, tanto que os investimentos privados somente recuperar-se-iam com vigor, após 1970, depois de mais de dois anos de expansão acelerada. Em suma, fica patente, que o investimento privado não exerceu papel positivo para a retomada se na verdade teve algum papel, este foi recessivo."

A retomada do crescimento econômico começa a se dar em 1967, com uma mudança substancial da política econômica que se afasta bastante da ortodoxia. No segundo trimestre de 1967 a taxa de crescimento da moeda supera a inflação, e, a partir daí, moeda e crédito passam a ser expandidos de forma liberal e acima do crescimento dos preços. A partir do terceiro trimestre de 1967, a produção industrial começa a se recuperar e a inflação cai de 38% (em 1966) para 28,3% em 1967. Em 1968, continua a expansão de moeda e crédito, o produto industrial cresce e a inflação cai para 20%, nível em torno do qual se estabilizaria até 1974.

Segundo BONELLI & MALAN (2), um dos fatores endógenos que possibilitou o desempenho excepcional da economia brasileira em 1968/73, foi a política expansionista adotada nesse período que:

a) Pela expansão do crédito ao consumo, tornou possível uma grande ampliação do endividamento familiar, o que permitiu uma grande elevação na produção de bens de consumo duráveis;

b) Por facilidades de financiamento à construção residencial e aquisição de moradias pelo Sistema Financeiro de Habitação, possibilitou um crescimento do setor de construção civil;

c) Pelas facilidades e subsídios concedidos às exportações, particularmente de manufaturados, possibilitou seu crescimento acelerado até 1973;

d) Por políticas monetária e fiscal expansionistas de porte clássico, que mantiveram elevado, em termos reais, o montante de dispêndio público e privado em consumo e em investimento.

De acordo com esses autores, pode-se questionar se esse desempenho da economia em 1968/73 se deve apenas a uma condução eficiente de política econômica, e não também a uma conjuntura internacional excepcionalmente favorável. Referindo-se à crise subsequente que se manifesta a partir de 1974, afirmam: “O

fato que importa assinalar é que, mesmo para aqueles que — como nós — acreditam que a forma de evolução da economia brasileira no período 1968/73 teria gerado pressões inflacionárias e desequilíbrios no Balanço de Pagamentos em conta corrente *independentemente* da substancial elevação dos preços do petróleo, esta elevação certamente veio agravar seriamente o quadro via deterioração dos termos de intercâmbio e aceleração da inflação, com seus inevitáveis efeitos sobre a renda real disponíveis. As questões de importância passaram a ser as relacionadas às alternativas de política econômica disponíveis para minorar as conseqüências da crise a curto prazo e a encaminhar soluções de longo prazo para um problema agravado pelo petróleo, mas certamente não redutível às conseqüências de elevação dos preços internacionais deste particular produto” (BONELLI & MALAN, 2:363).

A desaceleração da economia e o desequilíbrio do Balanço de Pagamentos, em 1975, indicaram segundo BONELLI & MALAN (2:354): “a) uma queda real da taxa de crescimento do produto real a cerca da metade da taxa média experimentada nos últimos anos; b) um déficit no Balanço de Pagamentos em conta corrente aproximadamente da mesma magnitude que o de 1974 (US\$ 7 bilhões) e que representa, de novo, a maior proporção do PIB dentre as observadas internacionalmente; c) uma taxa de aumento de preços da ordem de 29% em 1975, um pouco menor que os 34% de 1974 mas, ainda assim, bem superior à média observada no período de aceleração 1967/73 (20% ao ano); d) para uma desaceleração do crescimento industrial em 1975 a uma taxa cerca de um quarto da observada no período de boom industrial”.

Desta forma, através do II Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico (PND), se procura uma nova estratégia de governo visando corrigir os desequilíbrios e projetando-se um novo estilo de crescimento.

O II PND foi estabelecido para o período de 1975 a 1979 e delinea os instrumentos de ação econômica da seguinte maneira: “Os principais instrumentos de ação econômica, a política fiscal e orçamentária, a política monetária e de mercado de capitais, a política salarial, a política de controle de preços, a política de Balanço de Pagamentos, deverão ser utilizados integralmente, para a consecução dos objetivos básicos: crescimento acelerado, combate gradual à inflação, equilíbrio do balanço de pagamentos, fortalecimento das unidades produtivas e melhoria da distribuição pessoal e regional da renda”. (II PND, 3:103).

Outro aspecto a se destacar no II PND, é a intenção de atuação do governo apenas nos setores de infra-estrutura econômica e desenvolvimento social, ficando para o setor privado o desenvolvimento das atividades produtivas. No caso da indústria: “a orientação é deixar com a iniciativa privada a função de investir e de produzir, com rentabilidade adequada. Só haverá projetos sob controle de empresas governamentais se, na prática, a iniciativa privada, claramente, demonstrar que não pode, ou não deseja, realizá-los (por motivos ligados ao volume dos investimentos, à baixa rentabilidade direta dos projetos ou à tecnologia), a exemplo do que aconteceu na siderurgia de produtos planos. Ainda mais: mesmo que tenham de assumir o comando de certos projetos, procurarão normalmente as empresas de Governo associar-se ao setor privado utilizador do insumo a produzir, e, sempre que possível, em oportunidade futura, passar a iniciativa às mãos de empresários” (II PND, 3:29).

Nó entanto, segundo COUTINHO & REICHSTUL (5), o investimento privado após o auge de crescimento em 1973/74, desacelera-se em 1975/76 e se contrai sensivelmente em 1977. Em 1978 há uma recuperação moderada, mas caindo novamente em 1979.

Por outro lado, até 1980, os investimentos do setor público, na medida em que não apresentaram um perfil recessivo tão acentuado, contribuíram para sustentar o investimento global. O conjunto do investimento público manteve uma taxa de crescimento positiva porque as inversões do Setor Produtivo Estatal, embora com oscilações, apresentaram taxas elevadas de crescimento.

De forma mais desagregada, os autores mostram que os vários componentes do SPE se comportaram, em relação a seus investimentos, da seguinte maneira:

a) setor de energia elétrica: desempenhou um papel marcadamente anticíclico até 1979;

b) sistema Petrobrás: desempenhou um papel estabilizador durante a fase de desaceleração;

c) setor siderurgia: teve um papel até 1979, destacadamente anticíclico;

d) setor estatal de mineração — Cia. Vale do Rio Doce: apresentou até 1979 grandes oscilações em torno de uma tendência decrescente, invertendo essa tendência com a retomada do Projeto Carajás.

Com relação aos investimentos das empresas estatais não diretamente produtivas, tem-se que apresentaram uma tendência ascendente em 1974/75, decaindo após 1976. Em 1979 esse agrupamento de empresas recupera moderadamente suas inversões, mas, em razão dos cortes gerais de 1980, decaem drasticamente neste ano.

Como conclusão, COUTINHO & REICHSTUL (6:1759) afirmam: “Os dados e informações disponíveis de fontes diretas (das empresas) e da SEST-SEPLAN indicam que o investimento das empresas estatais desempenhou um papel estabilizador de enorme importância até 1979, funcionando como piso do processo de desaceleração econômica entre 1974 e 1979. As grandes empresas do SPE, tiveram grande destaque nesse processo, mantendo uma expansão praticamente



ininterrupta e relativamente vigorosa até 1979 e que (por inércia) estendeu-se aos primeiros meses de 1980”.

A partir de 1980 (e considerando o 2.º choque do petróleo em 1979), volta-se com muito mais ênfase a uma política ortodoxa dada por cortes de demanda, contração dos gastos públicos etc., caracterizando um período de recessão. O país se encontra neste período com uma elevada taxa de inflação, um volumoso déficit público, uma assustadora dívida externa (que aumenta ainda mais com a elevação das taxas de juros no mercado internacional) e uma queda do produto em termos absolutos, o que gera uma situação de desemprego aberto. O agravamento do problema de desemprego ocorre principalmente pelo crescimento da população altamente urbanizada e fundamentalmente metropolitana.

Ao se referir ao problema da dívida externa, MALAN (9) afirma que a economia brasileira tem sido administrada em função do setor externo, com a seguinte estratégia governamental para 1981: a) conter as importações através da desaceleração da demanda interna, ao mesmo tempo em que se libera as exportações; b) estimular a captação de recursos externos através da elevação das taxas de juros internas. Segundo esse autor, quatro propostas estavam presentes na discussão do problema da dívida: a) declaração de uma moratória; b) renegociação da dívida; c) recurso ao Fundo Monetário Internacional; e d) conversão de parte da dívida em capital de risco.

Em 1982 o país recorre ao Fundo Monetário Internacional.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como visto neste trabalho, a participação do Estado na economia brasileira tem sido marcante, e isso tem levado a uma séria dificuldade na discussão de qual deve ser realmente seu papel. Assim,

cabe apresentar, ainda que resumidamente, as posições de alguns autores que de uma forma ou de outra divergem em relação a esta problemática.

Para MARTONE (10), houve uma substancial expansão do tamanho relativo do Estado na economia brasileira na década de 70, e que essa expansão não se deu nas funções tradicionais do governo mas nas suas funções empresariais. Os dados apresentados mostram que do total das empresas estatais existentes no país em final de 1980, 48% foram criadas na década de 70. Esse autor acrescenta que é praticamente estatizado o sistema financeiro no Brasil, na medida em que as instituições privadas transformaram-se, de um lado, em meros repassadores de recursos oficiais e externos, e de outro em meros executores de uma política financeira centralizada no Governo Federal. Além disso, dado o encolhimento da participação do Estado tradicional e sua extraordinária expansão enquanto empresário, houve uma substituição das funções do Estado. Ou seja, o Estado passa a competir com a iniciativa privada na produção de bens privados, e o setor privado passa a competir com o Estado na produção de “bens públicos”, levando a uma queda generalizada de eficiência econômica. Desta forma: “O princípio básico que deve orientar a ação estatal numa economia de mercado é o seguinte: o Estado deve fazer precisamente aquilo que, se ele não fizer, os indivíduos, levados por seus próprios interesses, não têm condições de fazer ... é viável iniciar imediatamente no país um processo de desestatização *na margem*, isto é, de um congelamento real do Estado-empresário na formação de capital, no dispêndio agregado e na intermediação financeira, de tal forma que, ao longo do tempo, com o crescimento da economia, reduza-se continuamente a participação estatal” (MARTONE, 10:23).

Na mesma perspectiva de MARTONE (10), DOLLINGER (8) afirma que a cres-

cente participação do Estado na economia, ao longo das últimas décadas, teve como característica o crescimento acentuado do Estado-empresário. As interferências do Estado (controle de preços e tarifas, tabelamentos, controles de câmbio e taxas de juros e uma intensidade de intervenções denominadas “regulatórias”) têm contribuído para a descapitalização das empresas privadas, levando a que o Estado ocupasse esses “espaços vazios” deixados pelo setor privado. Assim, o crescimento da presença do Estado implicou o descontrole dos dispêndios governamentais, o que trouxe dificuldades crescentes na administração das finanças públicas.

Após discutir para os anos 1979/1980 as contas do orçamento fiscal, monetário e das estatais, subsídios, conta petróleo etc. DOLLINGER (8) destaca a necessidade de um recuo substantivo da ingerência do Estado na economia, levando à eliminação do déficit do governo como única forma de controle efetivo do processo inflacionário. O Estado deveria então concentrar suas ações em atividades de sua exclusiva competência tais como: saúde, saneamento, educação e previdência social. Assim, para DOLLINGER (8:20): “o custo da ingerência do Governo na atividade econômica, da ação desmesurada do Estado-empresário, não é dado apenas pelo descontrole financeiro, pela inflação e pela insuficiência do aparelho estatal. É também, e sobretudo, dado pelo que se sacrifica em termos de funções de competência estritamente estatal. São os investimentos que não são feitos na melhoria de qualidade da população, são as pesquisas insuficientes na agricultura, é a falta de segurança pública por carência de recursos ao policiamento, é a justiça cara e demorada, só acessível aos ricos, é a ineficiência da máquina administrativa do Estado, o desperdício e ao mesmo tempo carência de recursos para a previdência social”

Em uma outra perspectiva pode-se citar a opinião de BELLUZZO (1), que afirma ter o Estado realmente acentuado seu papel de mobilizador e concentrador de excedente, mas agindo apenas como mero repassador de fundos ao setor privado, como são os casos, por exemplo, do BNH, BNDE etc.

Na discussão feita anteriormente sobre a participação do Estado na Economia, já ficaram patentes as posições dos vários autores apresentados.

Para finalizar, é importante apresentar alguns pontos discutidos por DAIN *et alii* (7), que procuram recolocar a questão fiscal de maneira diversa à que tem sido colocada por vários autores.

Segundo DAIN *et alii* (7) a responsabilidade pela aceleração inflacionária nos anos 70 era oficialmente atribuída a causas externas como a “conspiração do petróleo”. No entanto, dada a persistência da inflação, a interpretação oficial foi se deslocando para uma estranha autocritica, onde a evolução fiscal foi sendo responsabilizada pela disfunção da política econômica. Para esses autores, a explicação do processo inflacionário está na peculiar armação financeira interna-externa que, frente à reversão cíclica, potencializa a tendência expansionista dos preços. Dinamicamente, o problema inflacionário está ligado à esfera da circulação financeira, enquanto o gasto público se insere no movimento real de expansão da economia. Considerando que a carga tributária brasileira é relativamente baixa (substancialmente inferior à dos países da O.E.C.D.), um gasto fiscal crescente poderia ser financiado com acréscimo de tributação, mesmo num processo inflacionário como o brasileiro.

Esses autores apontam para a ausência de evidências de existência de déficits fiscais no Brasil atual. O gasto público em si só não é inflacionário e “muito menos o investimento das estatais, quando se traduz em expansão da capacidade e dinami-

zação dos setores de bens de capital, de construção civil e mais remotamente de bens de consumo, todos atualmente com capacidade ociosa” DAIN *et alii* (7:56).

Acrescentam ainda que as empresas estatais brasileiras tiveram em 81/82 uma forte contenção em seus orçamentos, o que isoladamente foi o principal componente recessivo da política econômica.

Contrariamente a alguns dos autores,

apresentados neste trabalho, DAIN *et alii* (7:63) afirmam: “Qualquer estratégia de recuperação da economia passa por uma política fiscal expansionista e uma reordenação dos padrões de financiamento público. No Brasil, isto pode ser logrado mediante a correção da acentuada regressividade do sistema tributário brasileiro e recuperação do instrumento da dívida pública para fins fiscais”.

SIMON, E.J. — State participation in Brazilian economy: notes for a debate. *Perspectivas*, São Paulo, 8: 1-11, 1985.

*ABSTRACT: State participation in Brazilian economy has been a subject of great controversy among specialists. My purpose in this paper is to give an account of the most relevant aspects such participation took in recent years as well as to present some divergent points of view concerning this subject. Therefore, I want to make a small contribution to the current discussions about what is supposed to be the real role of State in the economic process.*

*KEY-WORDS: State participation in economy; economic growth; State enterprises.*

#### REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. BELLUZZO, L.G.M. — A intervenção do Estado no período recente. *Ensaios de Opinião*, Rio de Janeiro, 5: 25-27, 1977.
2. BONELLI, R. & MALAN, P.S. — Os limites do possível: notas sobre o balanço de pagamentos e indústria nos anos 70. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, Rio de Janeiro, 6(2): 353-406, 1976.
3. BRASIL. Presidência da República — *II Plano Nacional de Desenvolvimento*. São Paulo, Sugestões Literárias, 1975.
4. COUTINHO, L.G. — O setor produtivo estatal: autonomia e limites. *Ensaios de Opinião*, Rio de Janeiro, 5: 28-33, 1977.
5. COUTINHO, L.G. & REICHSTUL, H.P. — O setor produtivo estatal e o ciclo. In: MARTINS, C.E., org. — *Estado e capitalismo no Brasil*. São Paulo, Hucitec, 1977. p. 55-93.
6. COUTINHO, L.G. & REICHSTUL, H.P. — Investimento estatal 1974/1980: ciclo e crise. In: ENCONTRO DA ANPEC, 9, Olinda, 1981 *Anais*. p. 1731-61.
7. DAIN, S. *et alii* — Equívocos e manipulações em torno da questão fiscal. In: TAVARES, M.C. & DAVID, M.D., org. — *A economia política da crise: problemas e impasses da política econômica brasileira*. Petrópolis, Vozes, 1982. p. 61-64.
8. DOLLINGER, C.V. — *Estatização, finanças públicas e suas implicações*. s.L.p., Câmara de Estudos e Debates Econômicos e Sociais — CEDES, out. 1981. (Relatório de Pesquisas, 1).
9. MALAN, P.S. — O problema da dívida externa. In: TAVARES, M. C. & DAVID, M.D., org. — *A economia política da crise: problemas e impasses da política econômica brasileira*. Petrópolis, Vozes, 1982. p. 9-24.
10. MARTONE, C.L. — *A expansão do estado empresário no Brasil*. s.L.p., Câmara de Estudos e Debates Econômicos e Sociais-CEDES, nov., 1981 (Relatório de Pesquisas, 3. — Versão preliminar).
11. RESENDE, A.L. — A política brasileira de estabilização: 1963/68, *Pesquisa e Planejamento Econômico*, Rio de Janeiro, 12(3): 757-806, 1982.
12. SUZIGAN, W. — As empresas do governo e o papel do Estado na economia brasileira. In: ASPECTOS da participação do governo na economia. Rio de Janeiro, IPEA, 1976. p. 77-130. (Série Monográfica, 26)