

A ESTRUTURA DO ESTADO E A ECONOMIA POLÍTICA DA INTERVENÇÃO ESTATAL NO BRASIL

Jawdat Abu-El-Haj

A revolução de trinta e a proclamação do "Estado Novo" em 1937 iniciaram um processo ambicioso de intervenção estatal na economia. O desenvolvimentismo nacionalista que resultou num extenso setor público industrial, também estruturou um modelo específico de acumulação. Dois princípios básicos ditaram a industrialização brasileira: i) a convergência entre planejamento econômico estatal e a iniciativa privada e ii) a fortificação de capital monopolista.

O primeiro caso notável de intervenção econômica do Estado aconteceu no setor de transporte ferroviário. Em 1929 a União possuía 19% das ferrovias federais, enquanto a iniciativa privada controlava o resto. O crescimento econômico e a necessidade de maior integração regional inverteu o quadro. Em 1953, 94% de todas as ferrovias passavam para as mãos do Estado.¹ O padrão de intervenção estatal e a estatização gradual da economia estruturou um Estado brasileiro com quatro pilares básicos: I) Administração direta, II) Autarquias, III) Empresas mistas e IV) Empresas Públicas. Nesse capítulo, esboço a estrutura do Estado, suas formas de intervenção e o padrão de gastos públicos. O objetivo é identificar a estrutura do poder público e as formas de intervenção econômica do Estado.

O Surgimento do Estado Industrial:

Nos anos cinquenta e sessenta, a substituição de importações assumiu uma dimensão gigantesca. Entre 1949 e 1976 o

1. Werner Baer, Isaac Kerstenetzky e Anibal Vilela, "As modificações do Papel do Estado na Economia Brasileira" *Pesquisa e Planejamento Econômico* v. 3, n.º 14, 1970.

setor público cresceu de forma acelerada. Em 1949 o governo federal controlava um total de 50 empresas divididas nos seguintes ramos: doze empresas de energia elétrica, cinco firmas financeiras (bancos, caixas e empresas de seguro) e seis empresas de transportes. Das empresas de controle acionário governamental, somente cinco tinham atividades industriais: duas siderúrgicas, "Cia Nacional de Alcalis", "Cia Vale do Rio Doce" e a "Imprensa Nacional". No mesmo ano foi revelado que as empresas públicas controladas pelos Estados eram trinta e quatro, divididas em doze financeiras e onze de transportes.

A estatização da economia brasileira teve um dos seus maiores impulsos nos anos cinqüenta. Entre 1950 e 1959 quinze novas empresas públicas federais foram criadas e quarenta e nove empresas fundadas pelo Estado. Nos anos sessenta e setenta a intervenção estatal foi aprofundada. Entre 1960 e 1969, trinta e nove estatais foram estabelecidas pela União, enquanto os Estados criaram cento e setenta novas unidades. Além disso, entre 1970 e 1976, setenta e nove estatais da União foram adicionadas ao patrimônio público, elevando o número das empresas, com controle acionário do Estado brasileiro 1.567 em 1976.²

O governo autoritário que assumiu o poder no país em 1964 introduziu novos elementos na industrialização estatal. Dois princípios básicos definiram o padrão de intervenção do regime na economia brasileira: i) a concentração da riqueza com objetivo de facilitar investimentos em projetos ambiciosos de industrialização pesada e ii) a abertura da economia brasileira ao investimento de capital internacional. Importante enfatizar que os esforços mais concentrados do governo aconteceram entre 1968 e 1974, os anos do "Milagre" econômico brasileiro.³

A concentração de riqueza e os investimentos em grandes obras resultaram na criação de gigantescas empresas industriais na forma de "Holdings". Em 1968 a "Holding Eletrobrás" foi criada e aglomerando onze empresas de energia elétrica: CHESF, FURNAS Centrais Elétricas S/A, CBEE, ESCELSA, Companhia de Eletricidade de Manaus, Eletronorte, Eletrosul, Cia. Pelotense de Eletricidade (liquidada), Cia. de Energia Elétrica do

2. Wilson Suzigan, "As Empresas do Governo e o Papel do Estado na Economia Brasileira" em *Aspectos da Participação do Governo na Economia* (Ipea/Inpes série monografia n.º 26, 1976) p. 126.

3. Albert Fishlow, "Uma História de Dois Presidentes: A Economia Política da Gestão da Crise" em Alfred Stepan (org.) *Democratizando o Brasil* (Paz e Terra, 1988).

Rio Grande do Sul (liquidada) e Pernambuco Tramway & Power Companies.⁴

De maneira semelhante a "Holding Petrobrás", fundada em 1953, experimentou um processo de crescimento acelerado nos anos sessenta. Em 1967 a Petroquisa (Petrobrás Química S/A) promove atividades petroquímicas e se expande através de doze subsidiárias distribuídas em vários estados: Braspetro (Petrobrás Internacional S/A), uma empresa de "joint-ventures com capital internacional e especializada na transferência de tecnologia, pesquisa e desenvolvimento; em 1972 a Interbrás (Petrobrás Comércio Internacional S/A) foi criada como empresa pública de exportação de petróleo e seus derivados e em 1977 a Petrobrás Fertilizantes S/A" foi adicionada a holding, promovendo a produção de fertilizantes químicos.⁵ O exemplo maior de crescimento do capital estatal é a Telebrás, fundada em 1972, com 27 subsidiárias.

A criação de holdins revelou propensões para uma abordagem empresarial na administração do setor público. O novo padrão se diferenciou das formas de intervenção pública efetivadas pela estratégia da substituição de importações. No dia 25 de fevereiro de 1967 foi publicado no *Diário Oficial da União* o Decreto-Lei 200, apresentando a forma empresarial de organização das estatais brasileiras. Dois objetivos básicos foram enfatizados: i) a descentralização das atividades econômicas do Estado e ii) a introdução de mecanismo de mercado e a administração científica do setor privado no setor público. O artigo 10 requisitava a descentralização das atividades da administração federal. Além disso o Artigo 27 (parágrafo único) reforçava a adoção dos mecanismos de mercado como forma de gerenciamento do setor econômico estatal:

Assegurar-se-á às empresas públicas e às sociedades de economia mista condições de financiamento idênticos às do setor privado. Cabendo a essas entidades, sob a suposição ministerial, ajustar-se ao plano geral do governo.⁶

4. Judith Tendler, *Electrical Power in Brasil: Entrepreneurship in the Public Sector* (Harvard University Press, 1968).

5. Benedito Rosa do Espírito Santo, "Setor Estatal e desenvolvimento em IPEA/SEMOR A Empresa Pública no Brasil: Uma Abordagem Multidisciplinar (IPEA, Coletânea de Monografias, 1980).

6. Citado em Fernando Resende, "O Crescimento (descontrolado) da intervenção Governamental na Economia Brasileira" em Olavo Brasil de Lima Jr. & Sérgio Henrique Abranches (org.) *As Origens da Crise: Estado Autoritário e Planejamento no Brasil* (IUPERJ/Vertice, 1987) p. 217.

Entretanto, o aspecto mais importante da reforma administrativa de 1967 foi a definição da "estrutura do estado" brasileiro. Quatro pilares básicos passaram a representar a estrutura econômica estatal.



Administração Direta: se constitui dos serviços integridos na estrutura administrativa da presidência da república e dos ministérios.

Autarquias: Serviços autônomos com personalidade jurídica, patrimonial e receita própria, criados por lei para executar atividades típicas da administração pública, que requeriam, para seu melhor funcionamento gestão administrativa e financeira descentralizada.

Empresas de Economia Mista: entidades dotadas de personalidade jurídica de direito privado, criadas por lei para o exercício de atividade de natureza mercantil sob a forma de sociedade anônima, cujas ações com direito a voto pertencem em sua maioria à União ou a entidade da administração direta.

Empresas Públicas: entidades dotadas de personalidade jurídica de direito privado, com patrimônio próprio e capital exclusivo da União ou de suas entidades de administração direta, criadas por lei para desempenhar atividades de natureza empresarial que o governo seja levado a exercer, por motivos de conve-

niência ou contigência administrativa, podendo tal entidade revestir-se de qualquer das formas admitidas em direito. Equipe-se as empresas públicas, para os efeitos da lei de forma administrativa, as fundações instituídas em virtude de lei federal e de cujos recursos participe a União, quaisquer que sejam suas finalidades.

A Estrutura econômica do Estado

A reforma administrativa de 1967 causou um crescimento rápido da participação do Estado na produção industrial. Como resultado dessa intervenção, em 1974 as estatais controlavam a parcela majoritária das atividades econômicas no país. Numa pesquisa conduzida em 1972 envolvendo 5113 empresas, indicou que 39% do investimento industrial era feito pelas estatais, 18% por multinacionais e 43% pelo setor privado nacional. Além disso o estudo mostrou o padrão da intervenção estatal na economia. O Estado investiu em indústrias pesadas, infra-estrutura, mineração (nesse setor o envolvimento estatal era maior, chegando a 82% do investimento total) siderurgia, química/petroquímica e energia elétrica. O setor privado, por outro lado, se limitou a agricultura, bens de consumo e mercadorias de capital intensivo.⁷

Um componente chave da fusão do Estado e o setor privado é o caráter da economia mista. Uma das funções básicas na área industrial dessas empresas é a transferência de tecnologia e investimentos pesados em pesquisas e desenvolvimento. A Embraer (Empresa Brasileira de Aeronáutica S/A) foi fundada em 1969. Em 1976 o desenvolvimento acelerado das suas capacidades produtivas permitiu a manufatura de 500 aviões leves, com padrão a nível internacional. Semelhantemente, a Cobra, empresa estatal de informática foi fundada para transferir tecnologias novas ao setor industrial brasileiro.⁸

Qualquer estudo da industrialização brasileira não pode descartar a atuação do BNDES (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social). Essa entidade financeira estatal foi fun-

7. Wilson Suzigan, "As Empresas do Governo e o Papel do Estado na Economia Brasileira" em Aspectos da Participação do Governo na Economia (IPEA, série monografia n.º 26, 1976) pp. 77-134.

8. Henrique Saraiva, "Aspectos Gerais do Comportamento das Empresas Públicas e Sua Ação Internacional" *Revista da Administração Pública* v. 2, Jan/Fev. 1977.

dada em 1956, através de recomendações da “Comissão Mista Brasil-Estados Unidos”. Os objetivos da “Comissão” era a elaboração de um “Programa de Reparelhamento Econômico”. O programa visava ao melhoramento da infraestrutura industrial e à introdução de tecnologias modernas e gerenciamento científico na indústria brasileira. Especificamente, a criação do BNDES tinha o objetivo de executar a tarefa da reconstrução e consolidação da infraestrutura básica.⁹

No fim dos anos cinquenta e no início da década de sessenta, o BNDES reservou 70% dos seus recursos para investimento na recuperação da infraestrutura. Naquela época, poucos projetos empreendedores foram financiados. Por exemplo, nos anos cinquenta o Banco financiou a expansão e modernização da USIMINAS e Cosipa, ambas empresas fundadas no início da década. A forma de financiamento, entretanto, era baseada numa troca de ações por capital. Em outras palavras, o Banco financiava projetos de expansão e, em retorno, recebia ações das empresas. Como resultado desse sistema de financiamento, o BNDES se tornou o acionista majoritário das duas empresas estatais.¹⁰

O método de financiamento do Banco foi intensamente empregado nos anos setenta. Nos meados dos anos setenta o regime autoritário modificou as formas de intervenção. A escassez de recursos depois da primeira crise do petróleo levou o governo a adotar formas de financiamento indireto na indústria, especificamente, em relação ao setor privado. Por exemplo, 80% dos recursos passaram ao setor industrial privado, uma mudança significativa nos objetivos iniciais de financiamento da infraestrutura. A piora das condições econômicas e o crescimento das taxas inflacionárias nos anos setenta afetaram as formas de intervenção estatal. O governo adotou forma de financiamento para o setor privado com resultados altamente contraditórios. Naquela época, numerosas empresas enfrentaram dificuldades no cumprimento de acordos financeiros. Gradualmente, firmas privadas caíram nas mãos do Estado e sob o controle do BNDES. O objetivo do Banco era a reestruturação de firmas e a reprivatização no sentido de continuidade da economia de mercado.

Nos anos oitenta um grupo grande de empresas privadas, que passou para as mãos do BNDES, formou um conjunto chamado “hospital do BNDES”. Esse termo se referia às firmas que

9. Luciano Martins, *Estado Capitalista e Burocracia no Brasil Pós-1964* (Faz e Terra, 1985).

10. Werner Baer, *The Development of the Brazilian Steel Industry* (Vanderbilt University Press, 1969).

o Banco assumiu, através de controle acionário, nos anos setenta, a fim de reestruturá-las e reprivatizá-las. Todavia, esse processo não se materializou por causa das dificuldades econômicas do país.¹¹

Em suma, todos os dados apresentados indicam um processo gradual de crescimento do Estado brasileiro e suas capacidades de intervenção. Conforme, em 1990 o governo federal possuía ações em 959 empresas de grande variedade como: indústria pesada, energia elétrica, siderurgia, aeronáutica, etc. como também em atividades não industriais de serviços como turismo: Salvador Praia Hotel, Rio Othon Palace, Companhia Pernambucana de Hotéis e Turismo Paulistur, etc.¹²

A industrialização detonada pelo Estado levou a uma diferenciação específica entre investimentos públicos e privados. Desde as fases iniciais de envolvimento público na economia, o objetivo do Estado não era a substituição da iniciativa privada, mas o seu fortalecimento e complementação. Para assegurar um salto industrial de uma sociedade tipicamente rural para uma sociedade industrial, o Estado bancou, através de intervenção direta, investimentos em setores considerados essenciais, mas não-lucrativos. Nos seus estudos sobre a história da industrialização brasileira, Wilson Suzigan, economista da Unicamp, ressaltou:

... que a ascensão do Estado como empresário não resultou de ação planejada, e sua motivação ideológica não foi além do nacionalismo econômico, que imperou quando da implantação de alguns setores principalmente, siderurgia (inclusive ramos correlatos) e petróleo, e do estatismo característico do Estado Novo (1937-1949).¹³

Ele concluiu que a divisão entre investimentos públicos e privados emergiu de um processo espontâneo e não planejado de intervenção estatal:

-
11. Rogério Furquim Werneck "Aspectos Macroeconômicos da Privatização no Brasil". (PUC-RJ, Texto para Discussão n.º 223 Abril 1989).
 12. Paulo Soteiro, "Lei Define Normas de Privatização". *O Estado de São Paulo* 27/9/1990.
 13. Wilson Suzigan, "As Empresas do Governo e o Papel do Estado na Economia Brasileira". *Aspectos da Participação do Governo na Economia*. (IPEA/INPES série monografia n.º 26, 1976), p. 126.

A ação empresarial do estado localiza-se na produção de insumos básicos, serviços de utilidade pública, serviços de armazenagem, transportes e comunicações. Dentre os insumos básicos, as Empresas Governamentais (EG) controlam os setores de mineração, siderurgia e petróleo (extensão e processamento) e tem participação relevante nos de química e petroquímica, fertilizantes e adubos, borracha e papel. Nos serviços de utilidades públicas, as EG controlam os setores de energia elétrica, gás e esgotos e outros (administração portuária, serviços de desenvolvimento e serviços públicos diversos). E nos transportes, principalmente, ferroviário e o marítimo.¹⁴

Suzigan revelou que a ação empreendedora do Estado não ameaçou nem reduziu o espaço econômico do setor privado. De fato, desde 1948 a intervenção econômica do Estado era considerada como complementar ao setor privado nacional. Até o líder nacionalista, Getúlio Vargas, considerou a estatização como um caminho de apoio público ao desenvolvimento e crescimento da indústria privada nacional. Na sua mensagem ao Congresso Nacional em 1952 ele afirmou:

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 voracidade egoísta dos apetites individuais, quer contra a ação predatória destas forças de rapina, que não conheceu bandeira nem cultuam outra religião que não seja o lucro.¹⁵

Tal pensamento desenvolvimentista marcou a história da intervenção estatal na economia brasileira. Em 1976 a mesma lógica foi repetida no II PND. Como resposta a crise do petróleo e a dependência de matéria-prima, maquinaria e tecnologia externa. O CDE (Conselho de Desenvolvimento Econômico) num documento intitulado "Ação para Empresa Privada Nacional" rei-

14. Op. cit.

15. Citado em Benedito Rosa do Espírito Santo, "Setor Estatal e Desenvolvimento" em IPEA/SEMOR *A Empresa Pública no Brasil: Uma Abordagem Multidisciplinar* (IPEA/IPES 1980), p. 92.

terou o princípio da divisão de funções entre o setor público e privado:

... Na indústria, conseguintemente, a orientação é de 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 de investimentos; à baixa rentabilidade direta dos projetos ou à tecnologia), a exemplo do que aconteceu na siderurgia de produtos planos.¹⁶

Uma pesquisa realizada em 1972 mostrou o nível de crescimento do setor estatal. A investigação constatou que as empresas públicas eram maiores e mais produtivas que a média das empresas privadas nacionais e as multinacionais. O tamanho médio de uma estatal era 10 vezes maior que das empresas estrangeiras e 20 vezes das firmas privadas nacionais. Produtividade era quase o dobro das multinacionais e o triplo das privadas nacionais. Contrariamente, a taxa de lucro era igual entre as firmas públicas e privadas. Tal fenômeno poderia ser atribuído à dois fatores: i) as atividades desenvolvidas pelo Estado, geralmente, eram de baixa lucratividade, porém requiriam um investimento elevado e ii) para facilitar o crescimento do setor privado o governo controlava os preços de produtos e serviços produzidos pelas empresas estatais. Ou seja, o Estado subsidiava indiretamente a produção industrial, através de política de contenção de preços.¹⁷

O Decreto-Lei 200, publicado no dia 25 de fevereiro de 1967, consolidou de forma definitiva a intervenção empresarial do Estado brasileiro. O estudo de Henri Reichstul e Luciano Coutinho demonstrou que a atuação autônoma das estatais e a adoção de ação empresarial permitiram uma rápida expansão de financiamento externo para o setor público e uma política agressiva de investimentos. Os autores concluíram que:

Na fase de expansão 1968-1973 as condições extremamente favoráveis de crescimento aliadas à per-

16. Conselho de Desenvolvimento Econômico, *Ação para a Empresa Privada Nacional*, (Brasília, 1976), p. 6.

17. Wilson Suzigan op. cit.

missividade política econômica tornaram possível com elevado grau de automatização empresarial e financeira das empresas estatais. Os elevados coeficientes de autofinanciamento (com exceção das empresas siderúrgicas) permitindo pela política de realismo tarifário no contexto do regime autocrático, permitiram à cúpula gerencial das grandes empresas estatais desfrutar considerável grau de independência, autonomia de decisão quanto de independência, autonomia de decisão quanto às prioridades de investimento e ampla liberdade quanto à capacidade de influenciar ou mesmo definir, as políticas setoriais respectivas. Na fase de descasso cíclico teria ocorrido uma evasão nos distintos níveis de autonomia do setor empresarial estatal, notadamente com relação à capacidade de fixar as grandes políticas setoriais. Por outro lado, as grandes holdings setoriais operando com maior flexibilidade financeira, teria utilizado fortemente sua capacidade de endividamento (especialmente apoiando a expansão dos investimentos).¹⁸

Para citar um exemplo dessa tendência, em 1975 a estrutura financeira da "Holding Petrobrás" era baseada em empréstimos de curto e longo prazo, financiados por capital financeiro internacional. O financiamento interno, BNDES e Banco do Brasil, era limitado à 2%, enquanto 98% eram contratados no mercado internacional do "Eurodollar".¹⁹

A regulamentação estatal se limitou a uma coordenação e harmonização das ações empresariais do Estado. Em 1975, aproximadamente 30 entidades governamentais chegaram a participar na coordenação das atividades econômicas do Estado brasileiro. Dentre essas agências governamentais que intermediaram a estrutura econômica autônoma e descentralizada do Estado estavam: O Conselho de Desenvolvimento Industrial, Conselho Nacional de Siderurgia e Não-Ferro, Conselho Nacional de Petróleo, Conselho Nacional de Comunicações, Conselho Nacional de Transportes e o Conselho Nacional de Abastecimento.

18. Henri Reichstul & Luciano Coutinho, "Investimento Estatal 1974-1980: Ciclo e Crise" em Luiz Gonzaga Belluzzo e Renato Coutinho (org.) *Desenvolvimento Capitalista no Brasil Ensaios Sobre a Crise*. (São Paulo: Brasiliense 1983) pp. 39-40.

19. Henri Reichstul & Luciano Coutinho, "O setor Estatal e o Ciclo" em Carlos Estevam Martins (org.) *Estado e Capitalismo no Brasil*. (São Paulo: Hucitec/Cebrap, 1977).

Por outro lado, existiam conselhos envolvidos com políticas específicas de regulamentação estatal como: Conselho Monetário Nacional, Conselho de Política Aduaneira, Conselho de Política Salarial, Conselho Internacional de Preços, Conselho Nacional do Comércio Exterior e Comissão Nacional de Energia.²⁰

Em suma, a reforma administrativa do Estado em 1967 permitiu o desenvolvimento de ações econômicas descentralizadas e autônomas às empresas estatais e agências reguladoras. A atuação empreendedora do Estado tinha os seguintes objetivos: I) a implementação de atividades consideradas prioritárias pelo Estado; II) a harmonização da atuação do setor econômico do Estado com a política geral; III) a promoção de eficiência administrativa; e IV) a autonomia administrativa, incluindo atividades financeiras e operacionais orientadas a um investimento intensivo e expansão da produção.

O Colapso do Setor Econômico Estatal:

Embora a maioria dos estudos econômicos sobre a intervenção estatal no Brasil apontem o choque do petróleo em 1973 e a inflação galopante como as razões que levaram à crise econômica, argumento nessa parte que tal situação tem causas políticas relacionadas ao processo de democratização. Em 1974 a ARENA (Aliança Renovadora Nacional) sofreu sua primeira derrota política. A oposição liderada pelo MDB (Movimento Democrático Brasileiro) ganhou o controle das Assembleias Legislativas em São Paulo, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Paraná, Acre, Amazonas e significativamente expandiu sua representação no Congresso Nacional. Ameaçado pelo avanço da oposição, o regime autoritário reagiu em duas frentes. Em abril de 1979 apresentou o "Pacto de Abril" ao Congresso Nacional com a intenção de controlar e enfraquecer o crescimento da oposição. O novo arranjo político deu ao regime o poder de nomear um terço do Senado (os Senadores nomeados passaram a ter o nome de "Senador Biônico").²¹

O crescimento da oposição institucional e partidária foi acompanhada por uma aceleração da resistência democrática e popular. Em São Paulo, o movimento operário mobilizou cente-

20. Beatriz Whalich "Controle Político das Empresas Estatais Federais no Brasil" *Revista da Administração Pública* v. 14 n.º 2 abril/ junho 1980.

21. Thomas Skidmore, "A lenta Via Brasileira para a Democratização: 1974-1985" em Alfred Stepan (org.) op. cit.

nas de milhares de trabalhadores nos núcleos industriais de São Bernardo do Campo, Diadema e ABC Paulista, influenciando os trabalhadores em todos os centros urbanos, inclusive, no Nordeste. A deslegitimação do regime autoritário ocorreu em três fontes simultaneamente: I) nível institucional (crescimento dos congressistas de oposição e o controle das Assembléias Administrativas nos maiores estados do Brasil; II) nível popular (uma rejeição generalizada ao regime militar por todas as classes sociais, inclusive, a tecnoburocracia e o empresariado) e III) nível econômico (taxas inflacionárias altas e crise fiscal severa).

Para recuperar a credibilidade, o regime autoritário colocou sua crença na recuperação econômica e em agosto de 1979 chama Antônio Delfim Netto, o autor do Milagre (1968-1974), para reassumir o ministério da fazenda. O novo "czar" da economia preparou um programa de quatro princípios: I) controle da inflação, II) a promoção de exportações para pagar os juros da dívida externa e facilitar a contratação de novos empréstimos a serem investidos na recuperação econômica, III) a substituição de petróleo pela produção nacional de Alcool, através do Programa Pró-Alcool e IV) a expansão do mercado de consumo através de melhoramento da renda geral da população, mercado do consumo e saída da depressão econômica que o país se encontrava. Em dezembro, o governo declarou uma maxi-desvalorização de 30% para recuperar o saldo comercial. O rígido controle da emissão da moeda, a liberalização dos preços e a indexação dos salários causaram uma ligeira desaceleração inflacionária, porém não suficientes para resolverem os problemas básicos da economia.²²

O fracasso da política de estabilização econômica de Delfim Netto e o acelerado desgaste político do regime modificou a tática de intervenção no problema econômico. Em maio de 1979 o regime aumentou o controle político das empresas estatais. Na verdade, a política de maior controle do setor econômico do Estado foi iniciada em 1976 com a publicação do II PND (II Plano Nacional de Desenvolvimento). Embora os objetivos declarados enfatizassem a necessidade da redução da dependência externa sobre o petróleo, matéria-prima em geral, e maquinaria, o plano serviu, no fundo, como instrumento de centralização da tomada da decisão na cúpula do regime.

No mesmo ano, o regime autoritário promoveu uma reforma administrativa e criou o SEST (Secretaria de Controle das Empresas Estatais). Esse passo institucional marcou o rompi-

22. Albert Fishlow op. cit. p. 171.

mento definitivo com a natureza empreendedora, autônoma e descentralizadora das estatais, segundo constava a reforma administrativa de 1967. O planejamento de médio e longo alcance foi abandonado e no seu lugar surgiu uma preocupação com estratégias de estabilização de curto prazo e mecanismo de controle inflacionário. A primeira publicação do SEST, definitivamente rompeu com a natureza empreendedora do Estado e indicou a necessidade de participação maior do setor econômico público no apoio as políticas econômicas de estabilização do governo. A função básica das estatais foi redefinida da seguinte maneira:

O objetivo maior de que as empresas estatais estejam realmente envolvidas não só com projetos efetivamente prioritários, mas também devidamente ajustados as metas de combate ao processo inflacionário e de buscar de equilíbrio da balança comercial.²³

Em suma, a reforma administrativa de 1979 reduziu a autonomia administrativa e eliminou a função empreendedora das empresas públicas. O objetivo principal do regime autoritário era a transformação dessas entidades em instrumentos de política econômica a fim de reconquistar a legitimidade social.

Uma das principais fontes de desgaste do regime autoritário era a inflação. Desde 1975 as taxas inflacionárias aumentaram e, correspondentemente, houve uma defasagem dos preços de mercadorias e serviços produzidos pelo setor público. Os índices de preços selecionados de três setores: energia elétrica, telecomunicações e aço; confirmaram a tendência da queda de preços e, no longo prazo, o desgaste das capacidades de investimento do setor público. Por outro lado, a defasagem de preços gerou um sério impasse nas capacidades de investimento das empresas governamentais.²⁴

23. Secretaria de Controle das Empresas Estatais — SEST. *As Empresas Estatais no Brasil e o Controle da Sest. Antecedentes e Experiências de 1980*. (Brasília, 1981), p. 19 [grifo nosso].

24. Rogério Furquim Werneck. "Public Sector Adjustment to External Shock and Domestic Pressures in Brasil, 1970-1985" (PUC-RJ) Texto para Discussão, n.º 163) p. 27.

ÍNDICE SELECIONADO DE PREÇOS REAIS DO SETOR PÚBLICO (1975=100)

setor	98,67	92,49	100,78	98,71	94,52	100	93,53	90,87	90,26	80,90	68,80
Telecomunicações	-	-	93,27	105,00	96,28	100	95,01	92,20	84,29	77,39	57,71
Energia Elétrica	94,18	92,85	100,12	97,10	92,86	100	94,70	85,05	80,54	78,82	76,10
Setor Ano	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980

Fonte: Eletrobrás, Telebrás e Siderbrás citando em Werneck op. cit.

O declínio constante dos preços de tarifas, serviços e produtos do setor estatal afetou de forma negativa as capacidades de investimento. Como resultado, em 1985, a capacidade de investimento das empresas públicas caiu para 69,39% em relação a 1980.²⁵

INVESTIMENTO DO SETOR ESTATAL (1980-1985) [1980=100]

Ano	1980	1981	1982	1983	1984	1985
Índice	100	105.68	104.10	79.10	67.42	69.39

Fonte: SEPLAN/SEST citado em Werneck op. cit.

Outro elemento importante que determinou a queda das capacidades de investimento do setor público, estava relacionado à política de financiamento adotada pelo regime durante o "Milagre". A reforma administrativa de 1967 deu amplos poderes às estatais na busca de financiamento externo (fora do setor estatal). Entre 1972 e 1980, o setor público acelerou seu endividamento externo e passou a assumir 69,9% da dívida externa.

— Em 1977 o índice registrado era de 24,9%. Por outro lado, o setor privado reduziu sua participação na dívida externa, de 75,1% em 1972 para 34,4% em 1980. A reforma administrativa de 1979 e, anteriormente, o II PND aceleram a inflação e o

25. Werneck op. cit., p. 41.

endividamento externo. Essa situação se agravou com o controle dos preços intensificados em 1979. Os resultados foram desastrosos, o setor público foi incapaz de pagar os juros das suas dívidas e, ao mesmo tempo, limitou suas capacidades de investimento.

Diante do exposto, três conclusões poderiam ser destacadas: I) as tendências empresariais do Estado formuladas em 1967 entraram em contradição com a situação de autoritarismo que a sociedade brasileira vivia. A luta pela democracia e o crescimento da oposição levou o regime autoritário a centralizar a tomada de decisão econômica. As estatais passaram a ser instrumentos políticos do regime autoritário na busca de legitimidade; II) a estatização da dívida externa tinha sua causa no crescimento descontrolado da dívida externa das estatais. Essa situação ocorreu de forma gradual e estava associada à política econômica do regime autoritário, baseada no controle de preços a fim de conter a pressão das forças democráticas; e III) a dívida externa brasileira é a face oculta da crise fiscal do Estado. Suas raízes são políticas e pertencem à forma como o regime autoritário tentou se manter no poder a qualquer custo, inclusive, das finanças públicas e a estrutura econômica do Estado brasileiro.²⁶

Gastos Públicos: Um Instrumento de Intervenção

O segundo elemento que define o padrão de intervenção estatal no Brasil são os gastos do Estado. Em 1950 essa categoria consumiu 19.1% do PIB, aumentando 29.5% do PIB em, 1979. Os subsídios concedidos para a indústria nacional representaram o crescimento mais significativo; essa categoria expandia 287% nessa época. Em 1973 os subsídios chegaram a 39.5% do total de gastos públicos, um aumento de 16.3% em relação aos gastos registrados em 1949. Por outro lado, as verbas da área social caíram drasticamente, de 28.44% do PIB em 1950 para 11.55% do PIB em 1973.²⁷

Nos anos oitenta houve um processo de erosão das contas públicas, levando a uma distorção nos gastos. A alocação de

26. Luiz Carlos Bresser Pereira, "De Crise Fiscal à Redução da Dívida" em Luiz Bresser Pereira (org.) *Dívida Externa: Crise e Solução* (Brasiliense, 1989).

27. Werner Baer, Richard Newfarmer & Thomas Trebat, "On State Capitalism in Brazil: Some New Issues and Questions" *Inter-American Economic Affairs* v. 30 n.º 3, 1976.

A DISTRIBUIÇÃO DE GASTOS PÚBLICOS DO PIB (1966-1984)

Ano	1966	1970	1975	1980	1981	1982	1983	1984
Educação x Saúde	3,01	3,29	3,19	2,77	3,48	3,69	3,24	2,84
Saúde x Educação	1,12	0,92	1,31	0,96	1,13	1,21	1,11	0,98
Trabalho	-	-	0,02	0,04	0,07	0,08	-	-
Reforma Social	2,46	1,43	2,21	1,90	2,38	2,37	2,45	2,22
Habitação	1,57	2,23	0,90	0,67	0,76	0,66	0,60	0,54
Gastos Sociais total	8,16	7,87	7,65	6,35	7,82	8,01	7,40	6,68
Capital fixo	14,08	24,23	17,37	13,25	12,44	14,30	14,43	13,96
Total de gastos	22,35	32,11	24,87	20,07	20,77	22,31	21,83	20,54

Fonte: Ministério da Fazenda. Citado em Pires ob. cit.

recursos públicos no Brasil se destinava a dois pontos básicos: i) investimentos no capital social (saúde, educação, trabalho, bem-estar, etc) e ii) investimentos em capital fixo (planejamento e administração). Em 1984, houve uma redução dos gastos públicos, como resultado da apertada política monetária do governo e a recessão econômica. No último ano o governo federal gastou 20.54% do PIB. O capital social consumiu 26.3% do orçamento enquanto setores da administração e planejamento absorveram 43.2%.

Um elemento importante na estrutura de gastos públicos no Brasil é associada com tamanho da unidade administrativa. Os dados confirmam que os estados dedicam uma parcela maior do orçamento à área social; Ocorrendo o mesmo em relação aos municípios.²⁸ Duas explicações poderiam ser dadas: I) a união possui uma estrutura administrativa e burocrática maior do que as outras unidades administrativas e II) os salários do funcionalismo público federal são bem mais elevados do que o dos estados e municípios.

Em termos de gastos específicos na área social, houve uma queda em todos os índices desde 1966. Em 1984 a educação recebeu 2.84% do PIB, um declínio de 3.01%, registrado em 1966. Saúde e saneamento sofreram uma tendência semelhante; consumiram apenas 0.98% do PIB em 1984, enquanto em 1966, esse índice era de 1.12%. Finalmente, a habitação absorveu 0.57% do PIB em 1984, sendo 1.57% do PIB em 1966.²⁹

Em suma, os dados indicam que o governo federal tentou, a partir de 1979, um controle maior dos gastos públicos. Entretanto, a área que sofreu maior corte foi a área social. Os aspectos administrativos experimentaram uma queda ligeira entre 1966 e 1984, enquanto o apoio aos programas sociais sofreu um desgaste significativo.

A última categoria que descreve o padrão da intervenção estatal na economia brasileira é o emprego público. Funcionalismo público é dividido em duas categorias: I) empregados de empresas controladas pelo governo (empresas mistas e públicas) e II) empregados da administração direta e autarquias. Em 1989 o Tribunal de Contas da União mostrou que os assalariados nas empresas estatais eram 632.900 e na administração direta, 750.000 empregados.

Importante salientar que entre 1970 e 1980 o emprego público cresceu para 600.00 posições. Essa tendência é atribuída à expansão do Estado, o papel de regulador econômico que o governo assumiu e a posição empreendedora do Estado definida pelo Decreto-Lei 200 de 1967. Em 1970, o volume de empregados no setor público, em todos os níveis, federal, estadual e municipal, era aproximadamente 2.9 milhões, o equivalente a 8.1% da força de trabalho no Brasil. Em 1980 esse número cresceu para 3.3 milhões de funcionários, entretanto, a relação com a população economicamente ativa caiu para 7.6%.

28. Edson Luciano Silva Pires, *A Intervenção Estatal e a Reprodução da Força de Trabalho*. (Tese de Mestrado em Economia da USP, 1989) p. 121.

29. Pires op. cit. pp. 116-123.

O crescimento mais significativo do funcionalismo público, todavia, não foi determinado apenas pelas necessidades de planejamento e investimento público. Entre 1979 e 1984, o funcionalismo público aumentou 32%, refletindo um esforço político do regime autoritário frente às “classes médias”. Além disso, essa tendência chamada “empreguismo” se repetiu em todos os níveis administrativos, especificamente, nos estados e municípios controlados pela ARENA. Por exemplo, no Ceará, seis meses antes da eleição de 1982, o então governador Manoel de Castro (em substituição a Virgílio Távora, na época, candidato ao cargo de senador da república) contratou 60.000 novos funcionários, aumentando assim o número dos empregos públicos de 90.000 para 150.000. O empreguismo nesse caso, tinha razões estritamente políticas.³⁰

Uma tendência semelhante de abuso de contratações no setor público aconteceu nas estatais. Entre 1980 e 1989 os empregos do setor econômico do Estado cresceram em média 10%. No caso da holdig Petrobrás, houve um crescimento de 9,24% empregos, ou seja, uma expansão de 68.179 para 73.755 funcionários entre 1980 e 1989. O “Mother Company”, da Petrobras, expandiu as contratações para 12,24%. Semelhante, a holding “Siderbras” (liquidada em março de 1990) cresceu de 67.174 para 72.463 funcionários no mesmo período. Finalmente, a holding Eletrobras teve uma expansão comparável, de 49.113 para 55.170 entre 1980 e 1989. Importante salientar que a taxa de crescimento de emprego no setor privado era maior do que no setor público. Essa tendência é o reverso do padrão observado nos anos sessenta e setenta, quando as taxas de crescimento no setor estatal eram maior do que na economia privada. Essa tendência indica uma estabilização da expansão do governo e a limitação do crescimento das empresas públicas e administração governamental.³¹

A Crise Fiscal do Estado Brasileiro

A deteriorização das finanças públicas, o esgotamento das capacidades de investimento das estatais, o aumento dos déficits internos e externos levaram a uma crise fiscal profunda do Estado brasileiro. Dois indicadores fiscais revelam a situação financeira das empresas públicas: RTB (Receita Tributária Bruta:

30. *União* (Informativo do Tribunal de Contas da União, Brasília 12 de Março de 1990).

31. *União* op. cit. p. 5.

fundos criados a partir da coleta de impostos pela União) e a RTL (Receita Tributária Líquida: fundos restantes da RTB, depois do pagamento dos subsídios, transferências e juros de dívidas públicas).

Em 1970, a RTL era composta de 60.40% da RTB, indicando uma situação positiva das finanças públicas. Em 1985 essa relação caiu para 11.5%. Os resultados desse desequilíbrio financeiro apontaram a um declínio nas reservas do "Fundo Público" (fundos responsáveis pelas despesas sociais). A queda da RTL aponta para uma drenagem de recursos destinados aos juros das dívidas internas e externas. Por exemplo, a RTB caiu ligeiramente de 26.2% do PIB em 1970, para 23.3% em 1985. Todavia, a RTL teve um declínio dramático de 15.8% do PIB em 1970, para 2.7% em 1985. Essa situação poderia ser explicada pelo endividamento excessivo do Estado.

O desgaste das finanças públicas e a crise fiscal resultou num decréscimo da poupança. Em 1970 a poupança pública era composta de 21.0% da RTB, enquanto em 1985 essa categoria caiu para -36.2% da RTB. Em outras palavras, essa situação indica um processo de desinvestimento do setor público, causado pelo endividamento interno e externo. Por exemplo, em 1970, 5% da RTB era usada para pagar os juros da dívida pública, em 1985 o mesmo índice cresceu para 49.3%. Isto é, quase metade dos fundos coletados pelo governo foram utilizados no pagamento da dívida pública.³²

Finalmente, a crise fiscal do Estado teve um efeito negativo sobre a capacidade de investimento das empresas públicas. O déficit público operacional, que indica o nível de endividamento das empresas públicas além dos fundos necessários para financiar o resto do setor público, era composto de 4% do PIB em 1988. Bresser Pereira mostrou que essa porcentagem era relativamente reduzida. Salientou, entretanto, que os números eram enganadores, dado que no mesmo ano houve uma redução dramática dos gastos sociais.³³

A poupança pública teve uma queda de 5% do PIB em 1970, para -1.9%, em 1987. Como resultado, o déficit público em 1988 chegou a 50% do PIB. Em outras palavras, a dívida pública naquele ano era estimada em 171 bilhões de dólares (de um PIB total de 320 bilhões de dólares), dividida em: dívida externa

32. Pires, op. cit. pp. 112-116.

33. Luiz Carlos Bresser Pereira, op. cit.

(estimada em 100 bilhões de dólares), dívida não-mobiliária (41 bilhões de dólares) e dívida mobiliária (30 bilhões de dólares).³⁴

Em suma, a crise fiscal do Estado brasileiro imobilizou a capacidade intervencionista do governo. No decorrer do texto argumentei que o desgaste do poder econômico estatal é um reflexo da resistência do regime autoritário às demandas democráticas. O uso das finanças públicas, as empresas estatais, gastos públicos e o empreguismo no setor público para assegurar a continuidade do regime autoritário, devastou as finanças públicas e resultou numa das maiores crises econômicas na história do país.

34. Ver também Luiz Carlos Bresser Pereira, "Os limites da Política Econômica" *Revista da Economia Política*, v. 8. n.º 2 abril 1988, e Rogério Furquim Werneck, *Empresas Estatais e Política Mascroeconômica* (Rio de Janeiro: Campus, 1987).