

F-356

Ex. 1



**BANCO NACIONAL DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO**

**CONSULPUC - SERVIÇOS TÉCNICOS LTDA**

## **II Curso De Integração Profissional De Adestrandos**

**O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO BRASILEIRO**

**E A AÇÃO DO ESTADO**

**MARIO GUEDES DE MELLO NETO**



**ABRIL DE 1977**



II CURSO DE INTEGRAÇÃO PROFISSIONAL DE ADESTRANDOS DO BNDE

BANCO NACIONAL DO  
DESENVOLVIMENTO  
ECONÔMICO - D. A.  
BIBLIOTECA

O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO BRASILEIRO

E A AÇÃO DO ESTADO

Mario Guedes de Mello Neto

Abril de 1977.

## APRESENTAÇÃO

Esta monografia é resultado de um esforço de pesquisa desenvolvido desde 1974, quando da participação do autor na elaboração de um trabalho, para o BNDE, intitulado "O Desenvolvimento Econômico Brasileiro e a ação do BNDE".

Posteriormente, com a oportunidade de proferir palestras sobre esse tema aos estagiários recém-admitidos no Banco; com o acirramento do debate sobre estatização "versus" privatização e com o aprofundamento dos conhecimentos teóricos e empíricos permitidos pela maior experiência profissional e pelo curso de Mestrado da COPPE-UFRJ, desenvolveu - se ainda mais o grau de interesse do problema da atuação do Governo na economia brasileira.

Portanto, a presente monografia é um desenvolvimento, para o qual foram úteis todas as informações absorvidas desde o trabalho realizado em 1974, embora dele difira não apenas em objetivos como também na estrutura teórico-conceitual.

Agradece-se, outrossim, a contribuição prestada pelo orientador Roberto Viegas Reis.

Os erros, omissões e imperfeições existentes, bem como as idéias expostas, são de responsabilidade exclusiva do autor.

## S U M Á R I O

	PÁGS.
1. INTRODUÇÃO . . . . .	1
2. AS ALTERAÇÕES ESTRUTURAIS DO SISTEMA CAPITALISTA E A ECONOMIA BRASILEIRA . . . . .	3
3. O PRIMEIRO ESTÁGIO DA INDUSTRIALIZAÇÃO - A Implan- tação de um Modelo Substitutivo de Bens de Consu- mo Duráveis (1930/1962) . . . . .	6
4. O SEGUNDO ESTÁGIO DA INDUSTRIALIZAÇÃO - A Adoção de um Modelo de Consumo de Bens Duráveis (1963/ 1973) . . . . .	10
5. O TERCEIRO ESTÁGIO DA INDUSTRIALIZAÇÃO - C Retor- no ao Modelo Substitutivo (1974) . . . . .	16
6. CONCLUSÃO . . . . .	19
BIBLIOGRAFIA . . . . .	23

## 1. INTRODUÇÃO

Os estudos sobre a participação e a atuação do Estado na economia brasileira usualmente têm-se restringido a procurar detetar o grau desta participação e os resultados desta atuação. De fato, são raros, e principalmente pouco veiculados, aqueles que buscam identificar as razões estruturais da ação governamental na economia nacional, e, ainda em menor número, os que as procuram no âmago das características próprias do desenvolvimento econômico brasileiro.

Desta forma, o objetivo precípua do presente trabalho é analisar e tecer algumas considerações sobre as causalidades históricas que implicaram no recrudescimento da ação do Estado na economia brasileira.

Assim, a análise da origem e da evolução do intervencionismo estatal é situada, sempre, no contexto do desenvolvimento sócio-econômico nacional, o qual, por sua vez, não pode ser estudado sem se ter em conta a evolução do sistema no qual se insere: o capitalismo internacional.

Cabe aqui ressaltar, contudo, que tais objetivos e ainda, as próprias razões que implicaram na elaboração desta monografia, impediram o aprofundamento sistemático, como seria academicamente desejável, das diversas afirmações e considerações, tanto teóricas como empíricas, nela contidas. De fato, se assim se fizesse, a exposição ficaria por demais extensa, o que se intentou evitar, bem como perder-se-ia a continuidade do desenvolvimento do tema, continuidade esta necessária ao alcance de uma conclusão lógica e racionalmente fundamentada.

Desta forma, na parte que a esta se segue, após uma breve descrição do processo evolutivo do sistema capitalista avançado, cujas alterações estruturais explicam as do desenvolvimento nacional, procura-se detetar os diferen-

tes estágios do crescimento industrial brasileiro, cujas características básicas são totalmente diversas. Note-se, aqui, que os estágios nos quais se dividiu tal crescimento são bastante amplos, sendo possível, todavia, identificar, neles, "sub-estágios" com características específicas, mas obedecendo ao padrão geral do estágio ao qual pertencem. Na parte terceira descreve-se a primeira fase da industrialização (o período de transição de economia agro-exportadora para industrial, e o de substituição efetiva de importação de bens de consumo duráveis), bem como a forma da ação estatal. Na quarta parte, expõe-se a atuação do Governo no segundo estágio da industrialização: o período no qual o crescimento baseou-se na utilização da capacidade produtiva instalada na fase anterior. O retorno ao modelo substitutivo e as novas formas de ação do Estado, a partir de 1974, considerado como o terceiro estágio da industrialização, são analisados na quinta parte. Por fim, destacam-se algumas conclusões a respeito das causas da ação do "Estado-empresário", relacionando as, outrossim, ao atual debate estatização "versus" privatização da economia brasileira.

## 2. AS ALTERAÇÕES ESTRUTURAIS DO SISTEMA CAPITALISTA E A ECONOMIA BRASILEIRA

A análise da História do desenvolvimento econômico dos países ocidentais hoje os mais avançados, deixa entrever três fases distintas, inserido nas quais o Brasil vem desempenhando relevante papel, devido à potencialidade não só de seus recursos naturais, como também de seu mercado consumidor.

A primeira fase caracterizou-se pela aceleração da acumulação do capital e pela intensificação do comércio internacional, que redundaram em incrementos na produtividade do trabalho e, conseqüentemente, na lucratividade das inversões. A Inglaterra, onde primeiro ocorreu a Revolução Industrial foi o país que disto mais se beneficiou. A maior parte dos excedentes gerados pelos aumentos de produtividade canalizou-se para Londres, então centro financeiro mundial. Financiando os investimentos infra-estruturais nas demais Nações, para a dinamização do fluxo das trocas internacionais, a Inglaterra procurava incrementar a acumulação de capitalem benefício próprio.

A segunda fase da evolução iniciou-se com a reação dos países hoje desenvolvidos ao projeto inglês de internacionalização econômica. Procuraram eles consolidar a "economia nacional" centralizando as decisões econômicas em torno de um poder estatal fortalecido. Se na fase anterior o comércio crescia a taxas superiores às da produção industrial, nesta, inverte-se o processo. Fecharam-se os espaços econômicos nacionais, facilitando a concentração do poder econômico e o surgimento das grandes empresas, apoiando-se, assim, o desenvolvimento industrial, principalmente, nos respectivos mercados internos. A decantada política do "laissez faire" desmoronou-se, assumindo o Estado o controle da atividade econômica. Essa reação, observada durante a primeira metade do século XX, acentuou-se, significativamente, após a crise de 1929.

A II Grande Guerra marcou, todavia, o término efetivo da fase dos sistemas nacionais. Os EUA emergiram do conflito como a nova potência mundial, pois sua economia encontrava-se em estágio bastante avançado: as medidas protecionistas aplicadas durante toda a primeira metade do século, aliadas a significativas incorporações de territórios e populações, permitiram que os EUA se destacassem no plano econômico mundial. Foi dentro desse espaço geo-político que cresceu mais significativamente a unidade econômica característica de nossos tempos: a grande corporação.

Entretanto, mesmo antes da II Guerra Mundial, essas empresas, principalmente as produtoras de bens finais, já se viam impelidas a ampliar seu raio de ação. O mercado interno começava a dar mostras de saturação. É esse o fator explicativo básico da transição do sistema capitalista para sua fase atual.

Nesta, o sistema mostra quase que um retorno ao internacionalismo inglês do século passado. As barreiras alfandegárias anteriormente impostas começaram a esmorecer. Os nítidos contornos das economias nacionais tenderam a se diluir. Entretanto, o agente básico não mais é o empresário individual, mas a grande empresa multinacional.

É dentro desse quadro que se deve estudar a economia brasileira que evoluiu, inequivocamente, também, dentro de fases distintas, estreitamente relacionadas, embora defasadas, a aquelas do sistema capitalista avançado. A primeira, que se estendeu até 1930, caracterizou-se por um crescimento "para fora", já que o setor dinâmico era o exportador de matérias-primas agrícolas, estando o Brasil, assim, desempenhando, perfeitamente, seu papel na estrutura econômica mundial. Entretanto, também aqui se fez presente, bem mais tarde todavia, a reação ao "internacionalismo". Provocada pela depressão dos anos 30, dinamizada pela II Grande Guerra e finda ao iniciar-se a década de 60, a segunda fase mostrou um crescimento voltado "para dentro", dinamizada a economia por seu primeiro estágio de industrialização,

através da adoção de um processo substitutivo de importações de manufaturas, no qual desempenhou papel preponderante a grande empresa estrangeira, que via o Brasil com perspectivas de grande mercado consumidor. A terceira fase (o segundo estágio da industrialização), iniciada no decênio passado, mostrou a economia novamente crescendo "para fora" pela maior integração com o exterior, não apenas devido à dinamização do comércio externo, como também à intensificação dos investimentos estrangeiros, diretos e/ou indiretos.

Atualmente, apesar da proximidade histórica impedir uma visão mais clara dos rumos tomados pela economia nacional, pode-se afirmar que se está entrando em nova fase, procurando novamente voltar-se "para dentro", via substituição de importações de bens de capital e insumos básicos, penetrando-se, assim, no terceiro estágio da industrialização brasileira. O processo substitutivo que ora se deseja implantar não terá, entretanto, as mesmas características dos anteriores, já que a estrutura do capitalismo mundial é outra bem diferente. Não se trata mais de países, mas de blocos econômicos definidos e distintos, e nem de grandes firmas, mas de poderosos e influentes grupos econômico-financeiros.

3. O PRIMEIRO ESTÁGIO DA INDUSTRIALIZAÇÃO - A Implantação de Um Modelo Substitutivo de Bens de Consumo Duráveis (1930/1962)

A crise mundial de 1929 trouxe conseqüências desastrosas para o comércio exterior tradicional do Brasil, conseqüências estas que, por desdobramentos, atuaram no sentido da industrialização da economia brasileira.

A depressão reduziu a capacidade de importar do País, enquanto paralelamente, a adoção de algumas medidas de política econômica resultou em manutenção dos níveis de renda e emprego. Desta forma, a uma renda nominal relativamente inalterada, contrapôs-se uma menor oferta de bens de consumo, anteriormente supridos pela produção externa. O complexo produtivo nacional foi, assim, pressionado para o atendimento da demanda doméstica, com reflexos sensíveis no surgimento de indústrias substitutivas de importações.

O produto do setor secundário cresceu, então, significativamente (cerca de 50% entre 1930 e 1937), enquanto o valor da produção agrícola, a preços correntes, no mesmo período, subiu de Cr\$ 7,5 bilhões para apenas Cr\$ 7,8 bilhões. Essa expressiva diferença mostra claramente que se encontrava a economia em importante fase de transição: de agro-exportadora para industrial.

Portanto, não é errôneo afirmar-se que a industrialização brasileira tenha-se iniciado nos anos 30, a partir de um processo de substituição de importações de manufaturas.

Vale lembrar, todavia, que a ação do Estado foi fundamental para a viabilidade deste processo. A política clássica do "laissez-faire" havia sido, em termos, abandonada já no início do século (coincidindo com o surgimento das "economias nacionais"), através da manipulação da taxa de câmbio e da adoção de uma política de valorização do pre-

ço internacional do café. A partir de 30 esta ação foi ainda mais decisiva. De fato, a manutenção do nível interno de renda só foi possível graças ao plano de defesa do café. Mas, não apenas este plano mostra o início do intervencionismo estatal, que se efetivou, também, através do controle dos preços dos serviços básicos, da limitação da taxa de juros, como também da tentativa de implantação do planejamento através da criação do Conselho Federal do Comércio Exterior. Como empresário, o Estado alargou ainda mais sua dominação no setor de transporte ferroviário, dominação esta que vinha crescendo desde o início do século, quando os investimentos estrangeiros não mais foram incentivados com a garantia de juros anteriormente dada à sua aplicação em ferrovias, o mesmo ocorrendo com o transporte marítimo, via a encampação do Lloyd Brasileiro em 1937 e via o controle da administração de diversos portos.

A redinamização do processo de substituição de importação de manufaturas ocorreu exatamente em outra época de conjuntura mundial conturbada: a II Grande Guerra. Durante o conflito, os países desenvolvidos não mais puderam suprir o mercado internacional com os produtos manufaturados que comumente produziam, devido à contingência de estarem aplicando no esforço bélico a maior parte de seus recursos produtivos.

Impossibilitado novamente de importar, não mais por insuficiência de divisas, mas, desta feita, por inexistência de oferta, sentiu o país a necessidade de ser abastecido pela produção interna, forçando-se o surgimento de novas atividades industriais.

Mais do que após a depressão, no pós - guerra encontrava-se a Nação amadurecida para o continuismo e dinamização do processo de industrialização que, de conformidade com a evolução do capitalismo mundial, apoiou-se, mais uma vez, fundamental e decisivamente, na ação do Estado, não apenas como planejador, como também de captador e orientador de recursos.

Foi, realmente, a partir dos anos 40, apenas, que uma maior intervenção direta do Estado se fez sentir, particularmente entre 1940 e 1945 e, principalmente, no setor industrial.

De fato, neste período foram criadas a Companhia Siderúrgica Nacional (1941), a Companhia Vale do Rio Doce (1942), a Cia. Nacional de Alcalis (1943), a Cia. de Aços Especiais Itabira (1944), a Fábrica Nacional de Motores (1944) e a Cia. Hidrelétrica do São Francisco (1945), além de terem sido encampadas a Cia. Brasileira de Mineração e Siderurgia S.A. (1942) e a Itabira de Mineração S.A. (1942).

Paralelamente, em contraste com os anos 30, o poder regulamentador do Estado foi reduzido de 1940 a 1945: eliminou-se o controle do mercado cambial, relaxou-se a proteção aduaneira, abandonou-se o programa federal de apoio ao café e reduziu-se a ênfase na tentativa de planejamento.

Com o término do Estado Novo e da guerra, entretanto, inverteu-se este quadro. De fato, na outra metade da década de 40 não foi criada nenhuma empresa estatal de porte, enquanto a ação do Estado, como formulador e gestor de política econômica, recruscedeu. Exemplo disto é a criação em 1945, da Superintendência da Moeda e do Crédito.

Todavia, foi apenas nos anos 50 que o processo de substituição de importações se tornou realmente dinâmico, com o setor industrial passando a ser, efetivamente, o "carro-chefe" do crescimento brasileiro. As elevadas taxas de incremento do PIB (média de 7,0% de 1950 a 1960) foram obtidas graças ao favorável desempenho da indústria de transformação, cujo produto, no mesmo período, cresceu 9,5% aa. Esse desempenho foi reflexo direto do substancial aumento das inversões na indústria de transformação, conseqüência do afluxo de recursos externos, principalmente via as grandes empresas internacionais.

Importa aqui ressaltar que a entrada de capital estrangeiro nessa época, não foi, como muito se tem fala

do, devido à política econômica então adotada. Evidentemente, todos os incentivos por ela concedidos favoreceram e dinamizaram grandemente este afluxo de poupanças. Contudo, cabe lembrar que o sistema capitalista, exatamente neste período, passava por uma alteração estrutural: as grandes empresas dos países centrais, devido à competição oligopolística nos mercados externos (do qual o Brasil era um dos maiores) iniciavam o processo de instalação de filiais nos países onde, anteriormente, só participavam com exportações. Em suma, o que se deseja mostrar é que, mesmo inexistindo uma política de incentivos ao capital estrangeiro, este aqui procuraria se instalar.

Coincide com o substancial incremento dos investimentos externos nos setores industriais produtores de bens de consumo duráveis, o alargamento da ação estatal, não apenas em termos diretos (empresas estatais) como também indiretamente (Estado formulador e gestor de política econômica).

De fato, aliadas à implementação de medidas de políticas cambial, monetária e fiscal, intentou-se implantar um sistema de planejamento global, com o Plano de Metas, em 1957. Paralelamente, consubstanciou-se o fortalecimento das empresas estatais criadas na primeira metade da década de 40, assim como foram fundadas a Petrobrás (1953), a Fronape (1954) a USIMINAS (1956), a Centrais Elétricas de Furnas e a R.F.F.S.A. (1957), a Ferro e Aço de Vitória (1959), a COSIPA (1960) e a ELETROBRÁS (1961).

Concomitantemente, o Estado passou também a assumir o papel de entidade financiadora de projetos industriais de longa maturação e de alta densidade de capital, com a criação, em 1952, do Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico. Por outro lado, evidenciando a crescente preocupação de melhor coordenar o processo de industrialização, objetivo explícito da política econômica nacional já desde a administração Kubitschek, criou-se o Ministério da Indústria e Comércio em 1962.

4. O SEGUNDO ESTÁGIO DA INDUSTRIALIZAÇÃO - A Adoção de um Modelo de Consumo de Bens Duráveis (1963/1973)

Mantidas as estruturas econômico-financeiras até então vigentes, tornou-se inevitável o esgotamento das possibilidades de continuismo do modelo substitutivo de importações adotado desde a II Grande Guerra até 1963. De fato, para manutenção das altas taxas de crescimento observadas na década anterior, faziam-se necessárias alterações imediatas, mas profundas, nas estruturas financeiras, de consumo, de controle monetário, etc. Pelo contrário, após 1962 seguiu-se um breve período de indefinição quanto à política econômica a ser aplicada, e, assim, tais alterações não se efetivaram a tempo.

A economia, desta forma, entrou em período de estagnação. O PIB cresceu tão somente 3,1% a.a. de 1962 a 1965, tendo atingido a taxa de apenas 1,5% em 1963, pior ano da crise. A inflação, que vinha sendo mantida a níveis suportáveis, atingiu índices recordes (91,9% em 1964). O processo inflacionário, decorrente dos desequilíbrios verificados nos setores externo (devido à deterioração das relações de trocas, gerada pela queda dos preços dos produtos tradicionais de exportação) e interno (provocado pelos deficits orçamentários motivados pelo rápido mas desordenado crescimento das inversões governamentais), contribuiu para acentuar as desigualdades já existentes entre as classes sociais e as regiões do País. A própria indústria, que havia se tornado o setor dinâmico, teve seu crescimento bastante desacelerado, sendo que, contra a taxa incremental de 10,6% observada em 1961, a de 1963 atingiu tão-somente 0,2%.

Todavia, os novos rumos da política brasileira, após 1964, tornaram possível a redinamização do processo de acelerado desenvolvimento, tal como observado na década de 50, quando o crescimento baseou-se quase que exclusivamente em um ritmo intenso de inversões nos setores produtores de bens de consumo duráveis. A crise do início dos anos 60 ma-

nifestou-se, indubitavelmente, quanto a este conflito: o rápido crescimento da capacidade produtiva não foi acompanhado pelo aumento da demanda.

Desta forma, o problema a ser equacionado, na época da crise, era de como alargar intensamente o mercado consumidor para que o parque industrial implantado na década de 50 pudesse atingir os níveis de vendas necessários a uma maior acumulação de capital. A política econômica então implementada, visando a reaceleração do crescimento industrial, através de ortodoxas medidas econômicas, (políticas cambial, fiscal, creditícia e salarial) e, posteriormente, de outras extremamente inovadoras, tais como a correção monetária e a mini-desvalorização cambial, teve como conseqüências:

- a) a contenção da espiral inflacionária;
- b) a dinamização do sistema financeiro;
- c) a melhoria do sistema de captação de poupanças (internas e externas); e
- d) o equilíbrio do balanço de pagamentos.

O que se pode inferir, é que (mesmo que não tenha sido intencional) aquelas medidas asseguraram, por outro lado: (1) a expansão do mercado interno consumidor de bens de consumo duráveis ("conseqüências" a e b); (2) a manutenção dos níveis das inversões ("conseqüências" b e c); e (3) as possibilidades de penetração das mercadorias nacionais no mercado externo ("conseqüência" d).

Realmente, a partir de então reiniciou-se o processo de crescimento "para fora", através de decisivos fomentos à exportação, principalmente de manufaturas.

Cabe aqui destacar que os incentivos à exportação de produtos industriais objetivaram aliviar os setores produtivos que enfrentavam insuficiências de demanda. Tais insuficiências eram de natureza tanto conjuntural como estrutural. Essas manifestavam-se nas indústrias onde a tecnologia exigia uma escala de produção superior às dimen-

sões do mercado e, aquelas, principalmente, nos setores tradicionais cujo crescimento superava o de seu mercado consumidor.

Destarte, as novas orientações da política econômica nacional permitiram que, nos anos posteriores à recessão e, sobretudo, a partir de 1968, o setor secundário, através da adoção de um modelo de consumo de bens duráveis, crescesse de forma explosiva, não apenas mediante a implantação de novas indústrias, como também, e principalmente, da utilização intensiva da capacidade produtiva instalada na década anterior.

O desempenho da economia nacional, a partir desse ano, foi tal que atraiu a atenção dos especialistas internacionais. O crescimento do PIB entre 1968 e 1973 atingiu a média de 10,2% a.a., que, apesar de bastante elevado, foi sempre superado pelo da produção industrial (12,9% a.a.), conforme o quadro abaixo:

QUADRO I

TAXAS ANUAIS DE CRESCIMENTO

(%)

ANO	PIB	PRODUÇÃO INDUSTRIAL
1968	9,3	15,5
1969	9,0	10,8
1970	9,5	11,1
1971	11,3	11,2
1972	10,4	13,8
1973	11,4	15,0

FONTE: F.G.V.

O setor secundário mostrou-se tão dinâmico que, paulatinamente, veio tomando o lugar de destaque que lhe era reservado, tendo conseguido, em 1973, participar com 1/3 da Renda Interna Nacional, conforme se nota no quadro II.

QUADRO II

PARTICIPAÇÃO DOS SETORES DE ATIVIDADE  
NA RENDA INTERNA  
(%)

ANO	AGRICULTURA	INDÚSTRIA	SERVIÇOS
1968	17,7	28,5	53,8
1969	17,1	29,5	53,4
1970	14,6	32,7	52,7
1971	15,6	31,9	52,5
1972	15,1	32,4	52,5
1973	15,3	33,3	51,4

FONTE: SÉRIES DA ECONOMIA BRASILEIRA - BNDE/DEIOR

Extremamente importante, também, foi a abertura externa então observada. O fato de que as exportações tenham sido incrementadas em 238% é acrescido pelo desempenho das vendas externas de manufaturas que, se em 1968 atingiram US\$ 380,5 milhões, representando 20,8% do total, em 1973 alcançaram US\$ 1 941 milhões, passando a significar 31,3%.

Importa notar, no entanto, que o intenso crescimento logrado pela economia, neste período, ocorreu em meio a destacados progressos do quadro institucional brasileiro, o que não poderia, realmente, deixar de ocorrer. Na verdade,

a interação entre o crescimento econômico e o aperfeiçoamento institucional é fenômeno próprio do processo de desenvolvimento global de uma sociedade.

De fato, para que se viabilizem as modificações da estrutura produtiva de uma economia, que condicionam o ritmo e a continuidade de sua própria expansão, torna-se imprescindível um ambiente institucional apropriado. Se o quadro institucional se mostra rígido, pouco propenso a adaptar-se a novas situações geradas pela acumulação de capital, e, o que é importante, não se antecipa às exigências futuras ditadas pelo crescimento econômico, o impulso de desenvolvimento tende a esgotar-se.

Assim, disto consciente ou não, o Governo não apenas adotou novos instrumentos de política econômico-social, como também modificou e diversificou sua própria ação. Além de alterar e dinamizar a atuação de diversos órgãos, criou outros mais, tanto executivos como formuladores de políticas, em especial o Ministério do Planejamento em 1964.

Foi, entretanto, como empresário, que o Estado, mais ainda do que quando formulador e executor de política, mostrou as potencialidades de sua intervenção no processo de desenvolvimento econômico.

Realmente, passou ele a desempenhar importante papel complementar e paralelo ao setor privado, pela expansão de sua participação direta na economia nacional, ampliando consideravelmente a dominação nos setores de infraestrutura de transportes, energia elétrica e comunicações e nos industriais de mineração, siderurgia e petróleo, bem como passou a atuar também nos de petroquímica, fertilizantes, papel, máquinas e equipamentos, e inclusive nos de serviços, tais como armazenagem, processamento de dados, pesquisa de recursos minerais, distribuição de derivados de petróleo e importação e exportação.

O fator explicativo básico para tamanha diversificação da atuação estatal direta é a própria dinâmica de

crescimento das grandes empresas, aliada à descentralização operacional das firmas estatais, permitida pelo Decreto-lei nº 200, o qual lhes facultou a criação de diversas subsidiárias. Em outros termos, uma grande empresa (como o são praticamente todas as estatais) possuindo uma administração eficiente, pode obter um alto nível de acumulação de capital, o que viabiliza sua penetração em ramos industriais correlatos.

Entretanto, o crescimento acelerado do setor secundário durante as três últimas décadas, se, por um lado, trouxe benefícios tangíveis e evidentes para a Nação, por outro, provocou uma série de desbalanceamentos estruturais agravados e particularmente evidenciados pela crise do petróleo em 1974.

5. O TERCEIRO ESTÁGIO DA INDUSTRIALIZAÇÃO - O Retorno ao Modelo Substitutivo (1974)

No ano de 1974 abateu-se sobre as economias ocidentais a pior crise econômica desde a Grande Depressão de 1929. Desencadeada pelo aumento expressivo do custo do petróleo, teve repercussões significativas em todo o sistema mundial de preços: provocou uma alta generalizada nos custos não apenas de outras matérias-primas não renováveis, como também, nos de manufaturas, tanto de consumo, como básicas.

A realidade dos preços quadruplicados do petróleo, a dependência das fontes externas de energia e o fato de que o petróleo, que respondia, na época, por mais de 45% da energia produzida nos EUA, 63% na Europa e 75% no Japão, pode ter suas reservas mundiais substancialmente reduzidas de 10 a 15 anos, trouxeram a tona toda uma gama de contradições que vinha minando a própria estrutura do sistema.

Foi nesse sentido que a crise de energia afetou os fundamentos da sociedade industrial moderna. O novo estágio é qualitativamente, e não apenas quantitativamente, diferente do que foi o mundo econômico das últimas décadas.

O Brasil coloca-se numa posição intermediária: entre os países que pouco dependem das importações de petróleo e os que dela dependem expressivamente, pois são presentemente importados cerca de 40% das suas fontes de geração energética. Dispendeu-se, em 1973, US\$ 905 milhões com a importação do óleo bruto e seus derivados, enquanto, em 1974 - aumento expressivo - esses gastos foram de US\$ 2.800 milhões.

Essa contundente elevação dos dispêndios com a importação de petróleo e derivados bastaria, por si só, para provocar graves desequilíbrios no balanço de pagamentos do País. Os efeitos imediatos da crise, entretanto, a isso não se limitaram.

As importações de máquinas e equipamentos, que vinham aumentando rapidamente, reflexo direto do contínuo crescimento e diversificação do parque industrial do País, quase que duplicaram de 73 a 74, devido não apenas ao substancial incremento dos preços dos produtos manufaturados no comércio internacional, como às crescentes necessidades nacionais, o que também ocorreu, com causas idênticas, com as importações de insumos básicos.

O repentino e expressivo desequilíbrio do balanço de pagamentos, por outro lado, colocou em particular evidência uma série de desbalanceamentos estruturais da economia brasileira, cujo fator explicativo básico é o próprio crescimento acelerado do setor secundário durante as três últimas décadas.

Tais desbalanceamentos, entretanto, não se refletiram súbita e diretamente no crescimento econômico do país: de 1974 a 1976, o PIB cresceu em cerca de 7,4% a.a., com a produção industrial atingindo níveis de 7,6% a.a. no mesmo período.

Esses dados, todavia, não comprovam a inexistência de uma crise. Pelo contrário, pode afirmar-se que nela entramos e, o que é pior, que dela ainda não saímos: nesses três anos, a dívida externa aumentou em cerca de 133%, o déficit em conta corrente tem-se situado em torno dos US\$7 bilhões anuais, e a inflação (155% de 74 a 76) ainda não arrefeceu nestes primeiros meses de 1977.

O Estado, apesar da atual situação, não se mostrou, desde o início da crise, insensível frente ao novo quadro econômico mundial: redefiniram-se as prioridades e metas do desenvolvimento sócio-econômico do país, redefinição esta representada pelo II Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico.

Percebe-se nele, como ponto principal o retorno ao processo substitutivo de importações, desta feita, entretanto, de bens de capital e insumos básicos.

Esta efetiva reorientação dos objetivos da política econômica, não foi acompanhada, contudo, pelas necessárias alterações nos instrumentos de ação executiva do Estado. Muito pelo contrário, apesar das peculiaridades do caso brasileiro e do atual estágio de desenvolvimento de sua economia, as medidas de políticas financeiro-monetária, salarial, fiscal e cambial adotadas, quando sofreram alterações, deixaram entrever a preocupação de tentar seguir modelos teórico-acadêmicos defasados temporal e espacialmente. De fato, apenas alguns dos aspectos da política de investimentos mostraram-se inovadores e adequados aos novos objetivos globais da economia brasileira. Um bom exemplo foi a transferência dos recursos do PIS e do PASEP, antes geridos pela Caixa Econômica Federal e pelo Banco do Brasil (onde eram aplicados, basicamente nos setores de construção civil e de bens de consumo duráveis), para o controle do BNDE (no qual passaram a ser investidos nos setores de máquinas e equipamentos e de insumos básicos).

Paralelamente, intentou-se adequar, de modo explícito, a ação da empresa estatal aos novos objetivos econômicos nacionais. O que tem ocorrido, entretanto, é a redução do ritmo de expansão das empresas do Governo em direção a novos setores de atividade industrial (uma das características do estágio anterior). Em compensação, tem-se verificado a consolidação da posição dessas empresas naqueles setores onde já vinham operando.

## 6. CONCLUSÃO

Durante o recente debate "estatização versus privatização", a maioria dos trabalhos de pesquisa sobre este assunto publicados (principalmente aqueles veiculados pela grande imprensa), tem objetivado quantificar a atual participação e "dominação" setorial das empresas governamentais, estrangeiras e privadas nacionais. Quando muito, alguns autores procuraram identificar as variações nas participações destes três tipos de empresas.

Entretanto, ao menos publicamente, pouco foi a bordado o aspecto mais crucial da participação direta do Estado na economia brasileira: o importante não é saber o quanto esta participação é maior ou menor que a do setor privado, mas as razões que levaram a empresa estatal a ocupar e desenvolver aqueles ramos de atividades nos quais hoje marca presença.

O presente trabalho, pela descrição do processo de interrelacionamento das diversas formas de atuação do "Estado empresário" com as diferentes fases evolutivas da economia brasileira, deixa entrever que as empresas governamentais nunca foram implantadas naqueles setores que, pelas peculiaridades dos estágios de desenvolvimento, se constituíam em polos dinâmicos, tanto na geração quanto na acumulação do capital, e que, por conseguinte, melhor mobilizam poupanças, possibilitando a realização de inversões dinâmicas.

Pelo contrário, estas empresas instalaram - se naqueles setores onde desempenharam papel de apoio ao desenvolvimento contínuo das atividades de "ponta", onde predominava o capital privado, nacional e/ou estrangeiro.

Um rápido exame do Quadro III elucidada melhor esta questão, pois o que dele mais ressalta é o fato de que as empresas estatais não apenas deixaram de se implantar nos setores de ponta da economia, como também, o que é mais importante, restringiram sua atuação a aqueles essenciais ao

crescimento adequado dos dinâmicos. Ou seja, quando o desenvolvimento brasileiro baseou-se na cultura e importação de café, a ação estatal foi no sentido de eliminar os possíveis entraves a este crescimento, causados pela inadequação dos sistemas de transportes e de crédito. Já quando o dinamismo da economia pautou-se na implantação do parque industrial produtor de bens de consumo duráveis, a empresa estatal expandiu-se para os setores fornecedores de insumos essenciais ao crescimento daquelas indústrias, tais como o aço, energia elétrica e petróleo. Por último, quando a vitalidade econômica originou-se da utilização da capacidade produtiva instalada anteriormente, as empresas governamentais aumentaram seu âmbito de ação, atuando ainda mais fortemente nos setores produtores de insumos básicos, bem como, dado o crescimento urbano acelerado, procuraram dinamizar os serviços de utilidade pública.

Cabe agora abordar, embora superficialmente, a questão do porquê as empresas privadas nacionais e/ou estrangeiras não se implantaram naqueles setores, que como se viu acima, são essenciais a seu próprio crescimento, permitindo, com isto, a entrada, nestes "vazios", da empresa estatal.

Este aspecto deve receber dois enfoques diferentes: um para a empresa nacional, e outro para a empresa estrangeira. As nacionais não se desenvolveram naqueles setores devido às características intrínsecas das indústrias de base e infraestrutura tais como: (a) alta densidade tecnológica; (b) elevada relação capital/próduto; (c) longa maturação; e (d) baixa rentabilidade relativa. Evidentemente, a burguesia nacional não reunia as condições necessárias para assumir tais empreendimentos pois a maior parte dela, proveniente mesmo do setor agrícola, não dispunha de capital suficiente, bem como não poderia ser classificada, como seria desejável, de "empresariado inovador".

Quanto à empresa estrangeira, esta também não se interessou por aqueles setores porque, quando (nas partes 2 e 3) se mencionou a eliminação dos limites dos espaços eco-

Q U A D R O I I I

<u>FASES DO DESENVOLVIMENTO BRASILEIRO</u>	<u>SETORES DINÂMICOS</u>	<u>AÇÃO SETORIAL DO ESTADO EMPRESÁRIO</u>
<u>ECONOMIA AGRO-EXPORTADORA</u>  (Até 1930)	<u>CULTURA E EXPORTAÇÃO DE CAFÉ</u>	1. <u>FINANCEIRO</u> (COMERCIAL) 2. <u>INFRAESTRUTURA</u> 2.1. TRANSPORTES (ferroviário e marítimo) 2.2. PORTUÁRIO
<u>SUBSTITUIÇÃO DE IMPORTAÇÕES DE BENS DE CONSUMO DURÁVEIS 1930-1962</u>  (principalmente após 1950, já que se pode classificar os decênios 30 e 40 de período de transição)	<u>BENS DE CONSUMO DURÁVEIS</u>  (implantação das indústrias)	1. <u>FINANCEIRO</u> (comercial e investimentos) 2. <u>INFRAESTRUTURA</u> 2.1. TRANSPORTES (ferroviário e marítimo) 2.2. PORTUÁRIO 2.3. ENERGIA ELÉTRICA 3. <u>INDÚSTRIAS BÁSICAS</u> (mineração, siderurgia e petróleo)
<u>MODELO DE CONSUMO DE BENS DURÁVEIS</u>	<u>BENS DE CONSUMO DURÁVEIS</u>  (utilização da capacidade instalada)	1. <u>FINANCEIRO</u> (comercial e investimentos) 2. <u>INFRAESTRUTURA</u> 2.1. <u>TRANSPORTES</u> (ferroviário e marítimo) 2.2. PORTUÁRIO 2.3. ENERGIA ELÉTRICA 2.4. COMUNICAÇÕES 3. <u>INDÚSTRIA BÁSICA</u> (mineração, siderurgia, petróleo, química e petroquímica) 4. <u>SERVIÇOS</u> (Utilidade pública, armazenagem, importação e exportação)

nômicos nacionais pelo processo de expansão internacional das grandes corporações, destacou-se o fato de que eram elas, em sua maioria, produtoras de bens de consumo duráveis e não de insumos e serviços básicos. E isto, por duas razões principais:

1 - A competição oligopolítica pelo mercado internacional de insumos básicos apenas atualmente vem se acirrando; e

2 - é a elas muito mais cômodo "entregar" os serviços de utilidade pública, e a infraestrutura ao próprio governo porque este, em sua função social, quase sempre procura produzi-los a custos bastante baixos, mesmo que para isto, tenha que subsidiá-los.

O que se pode deduzir, então, é que a marcante ação direta do Governo na economia brasileira, além de não ser um fenômeno recente, não foi previamente idealizada. Pode-se afirmar que ela não apenas é antiga, como também, é simplesmente, uma resposta a necessidades objetivas da Economia e da Política brasileiras, ou seja, da Nação.

BIBLIOGRAFIA

1. FURTADO, Celso, "Formação Econômica do Brasil", 11.<sup>a</sup> Edição. São Paulo, Companhia Editora Nacional [1971].
2. FURTADO, Celso, "Análise do "Modelo" Brasileiro", 2.<sup>a</sup> Edição. Rio de Janeiro, Editora Civilização Brasileira S.A. [1972].
3. FURTADO, Celso, "O Capitalismo Pós-Nacional", in CADERNOS de OPINIÃO, nº 1, [1975].
4. SUZIGAN, Wilson, "As Empresas do Governo e o Papel do Estado na Economia Brasileira", in Aspectos da Participação do Governo na Economia, por Fernando Rezende e outros. Rio de Janeiro, IPEA/INPES [1976].
5. MONTEIRO, Jorge Vianna, "A Organização do Planejamento Econômico", in Pesquisa e Planejamento Econômico, vol 3, nº 4. Rio de Janeiro, IPEA/INPES [1973].
6. BAER, Werner, KERSTENETZKY, Isaac e VILLELA, Anibal, "As Modificações do Papel do Estado na Economia Brasileira", in Pesquisa e Planejamento Econômico, vol.3, nº 3 Rio de Janeiro, IPEA/INPES [1973].
7. TAVARES, M.C., "Da Substituição de Importações ao Capitalismo Financeiro". 3.<sup>a</sup> Edição, Rio de Janeiro, Zahar Editores [1974].
8. BRESSER PEREIRA, L.C., "Desenvolvimento e Crise no Brasil". 4a. Edição. São Paulo, Editora Brasiliense S.A. [1973].
9. LYRA, Paulo, "Séries da Economia Brasileira", mimeo. Rio de Janeiro, BNDE/AP/DEIOR [1975].