



O investimento público e o desenvolvimento econômico do Brasil

Esse artigo apresenta as relações entre investimento público e desenvolvimento econômico no Brasil entre 1950 e 2006, a partir de uma abordagem keynesiana e estruturalista.

O ponto de partida teórico da análise é o de que investimento público e privado são complementares. Isso porque, na prática, suas taxas de variação ao longo da história no País seguiram as mesmas tendências na maior parte do tempo. Na teoria, as economias de escala internas e externas que o investimento público propicia induzem maior investimento privado devido à restrição externa e ao regime macroeconômico. Os mecanismos principais de indução são quatro: dois sobre a demanda e dois sobre a oferta. Do lado da demanda, o investimento público ocasiona investimento privado induzido, primeiramente, pelo tradicional efeito do multiplicador e, em segundo lugar, pela expansão e a integração físicas do mercado interno, sobretudo através da infra-estrutura. Do lado da oferta, os serviços propiciados pelo investimento da atividade empresarial do governo e pela administração pública reduzem os custos de produção do investimento privado e elevam a produtividade geral da economia. E ainda, o investimento público e a política de compras das empresas estatais podem se constituir em demanda autônoma que incentiva o uso de capacidade ociosa ou a extensão da capacidade produtiva de setores que de outra forma não teriam estímulos para serem produzidos. Quanto mais intensivos em capital e tecnologia forem os setores impulsionados pela demanda originada pelo investimento público, mais se direciona a estrutura industrial para uma configuração que confere maior dinamismo à economia e maior crescimento.¹

Atesta-se que a redução do investimento por parte do Estado desde os anos oitenta, notadamente em infra-estrutura, é um motivo importante para as menores taxas de investimento privado que se verificaram no período, afetando de forma negativa o produto da indústria da transformação e o produto interno bruto. Isso é exatamente o oposto do que ocorrera nos anos de Estado desenvolvimentista, quando as altas taxas de investimento público foram fundamentais para o crescimento público. A reversão do comportamento do investimento público ao longo da história se explica, principalmente, pelos desígnios dos grupos de interesse no poder e do regime macroeconômico adotado por eles, pois esta é uma variável determinada politicamente.

impactos do investimento público no Brasil entre 1950 e 2006 sobre o desenvolvimento econômico

A análise da evolução do investimento público no Brasil e sua relação com o desenvolvimento econômico entre 1950 e 2006 requer a investigação cuidadosa dos ciclos de crescimento da economia e do tipo de atuação do Estado, da condução e direção do investimento público e das fontes disponíveis para financiar este gasto. A conjugação desses aspectos levou a autora a separar a economia brasileira em quatro fases - 1950 a 1967; 1968 a 1979; 1980 a 1989 e 1990 a 2006 -, conforme será descrito adiante.

As tabelas e os gráficos a seguir apresentam a evolução de algumas variáveis importantes para a análise proposta. Na Tabela 1, observa-se a variação do PIB real, do PIB da indústria de transformação, da formação bruta de capital fixo (FBCF) e a parcela da FBCF sobre

o PIB no Brasil em cada fase da história brasileira. A Tabela 2 exibe a FBCF do setor público (administração pública e empresas estatais federais) e do setor privado, a parcela da FBCF do setor público sobre o total e a FBCF em construção e máquinas e equipamentos

também por período histórico, entre os anos 1950 e 2006. O Gráfico 1 mostra como as variações do investimento público e do privado estiveram positivamente relacionadas ao longo dos anos, bem como com as variações do investimento total em capital fixo.

tabela 1 – variação do PIB real, do PIB da indústria de transformação, da formação bruta de capital fixo e a parcela da FBCF sobre o PIB no Brasil por período histórico – 1950/ 2006. Em percentuais, R\$ constantes de 1980

	Variação do PIB Real (%)	Variação do PIB Real Ind. Transformação (%)	Variação da FBCF Real (%)	FBCF/PIB (%)
1950-1967				
Média	6.23	7.65	7.05	18.34
Desvio Padrão	2.97	5.21	10.12	1.96
1968-1979				
Média	8.93	9.89	10.81	22.85
Desvio Padrão	2.91	4.45	7.35	1.61
1980-1989				
Média	3.01	1.89	0.52	18.55
Desvio Padrão	4.61	7.04	11.97	2.45
1990-2006				
Média	2.27	1.59	1.41	14.58
Desvio Padrão	2.50	4.96	7.39	1.04

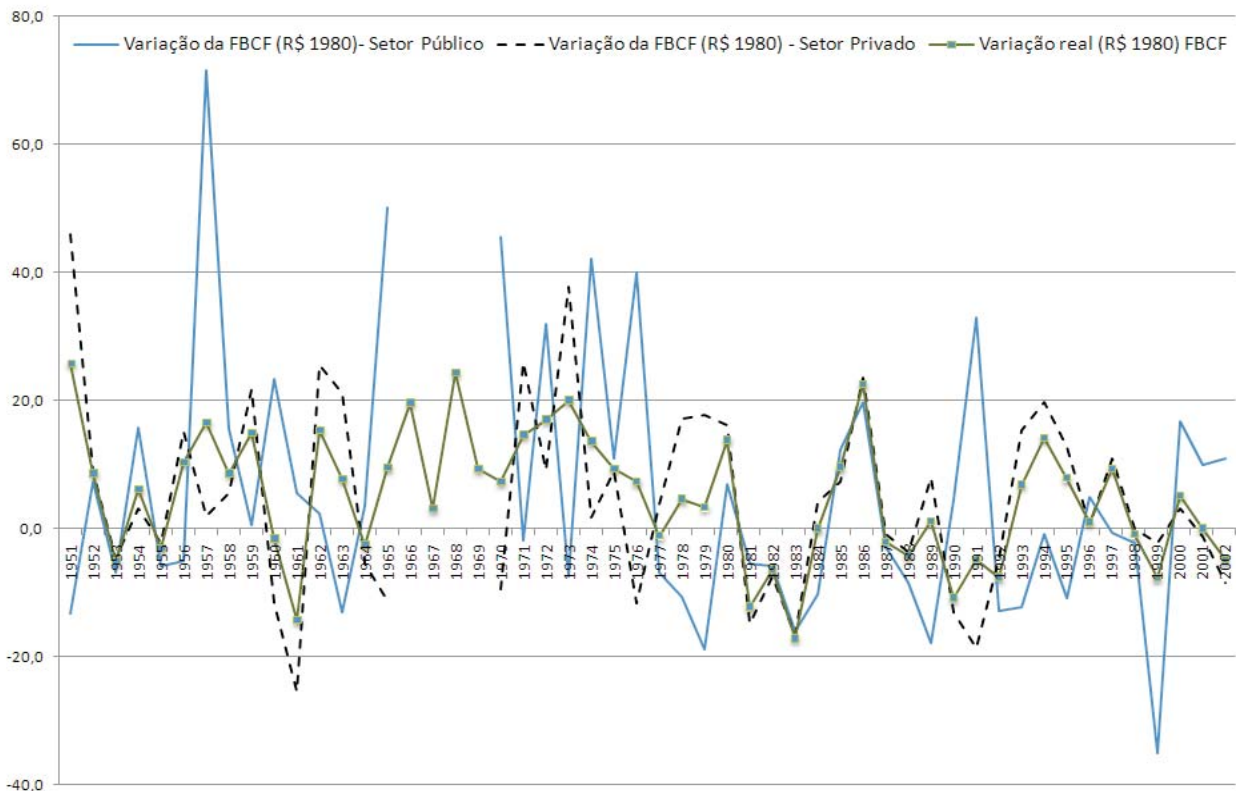
Fonte: Elaboração própria a partir de IBGE e IPEA.

tabela 2 – formação bruta de capital fixo por investidor – setor público (administração pública e empresas estatais federais) e setor privado –, parcela da FBCF do setor público sobre o total e FBCF por tipo (construção e máquinas e equipamentos) – 1950/ 2006. Em percentuais do PIB, R\$ constantes de 1980 (exceto parcela da FBCF sobre o PIB no Brasil)

	FBCF por Investidor (% do PIB)						FBCF por Tipo (% do PIB)	
	FBCF/PIB (%)	Setor Público (% do PIB)			Setor Privado (% do PIB)	Setor Público/ FBCF Total (%)	Construção	Máquinas e Equipamentos
		Administração Pública	Estatais Federais	Setor Público Total				
1950-1967								
Média	18.34	4.35	1.22	5.58	12.70	31.07	11.40	6.57
Desvio Padrão	1.96	0.71	0.74	1.02	2.56	7.69	1.32	0.82
1968-1979								
Média	22.85	4.21	4.30	8.31	14.68	36.02	13.65	8.83
Desvio Padrão	1.61	0.91	1.74	1.74	1.42	6.15	0.95	0.97
1980-1989								
Média	18.55	2.25	2.94	5.19	13.36	27.85	12.51	5.52
Desvio Padrão	2.45	0.39	0.96	0.97	1.64	2.64	1.25	1.18
1990-2006								
Média	14.58	2.08	1.14	3.22	11.75	21.64	8.66	5.07
Desvio Padrão	1.04	0.47	0.58	0.93	1.39	6.79	2.00	1.14

Fonte: Elaboração própria a partir de IBGE e IPEA.

gráfico 1 – variação real da formação bruta de capital fixo total, do setor público e privado – 1950/ 2002. em percentuais, R\$ constantes de 1980



junho de 2008

informações fipe

Fonte: Elaboração própria a partir de IBGE e IPEA. Setor público não inclui estatais estaduais e municipais, pois não foi possível extraí-las da FBCF privada. Dados de 2003 a 2006 não estavam disponíveis.

A fase de 1950 a 1967 inaugura-se nos anos finais da “industrialização restringida”² e perdura até o lançamento do primeiro Plano Econômico de Desenvolvimento (PED). Durante esses anos, a atuação do Estado foi a solução natural para a criação das bases da infra-estrutura brasileira. Conforme mostra a Tabela 1, a variação do PIB real entre 1950 e 1967 em média foi de 6,23% ao ano. No mesmo período, a indústria da transformação variou anualmente em média 7,65%, valor bem próximo ao da variação anual da FBCF, 7,05%, cujo montante em média equivaliu a 18,34% do PIB. A Tabela 2 exhibe que a FBCF do setor público equivaliu a 31,07% do total, sendo a maior parte efetuada pela administração pública.

Já a fase de 1968 a 1979 abrange o primeiro e o segundo Plano Nacional de Desenvolvimento, quando se verificam as mais altas taxas de crescimento do século passado no Brasil. Neste período o País teve uma variação média do PIB de 8,93% ao ano e do PIB da indústria de transformação de 9,89% ao ano. O crescimento médio anual da FBCF foi 10,81%, com participação em relação ao PIB de 22,85%, de forma que o setor público foi responsável por 36,02% da FBCF, sendo a maior parte executada pelas empresas estatais federais. O desenvolvimento da economia brasileira fundamentou-se na diferenciação da estrutura produtiva, com adensamento de cadeias (CARNEIRO, 2007). O “motor central” era a incorporação de novos

segmentos produtivos, enquanto a fronteira tecnológica mantinha-se relativamente estável no plano internacional.³ Não obstante, *“a intervenção estatal teve papel crucial (...) para a implantação e a consolidação de setores na economia brasileira que, de outro modo, não poderiam se instalar somente pela ação do capital privado”*. (MONTEIRO NETO, 2006, p. 24)

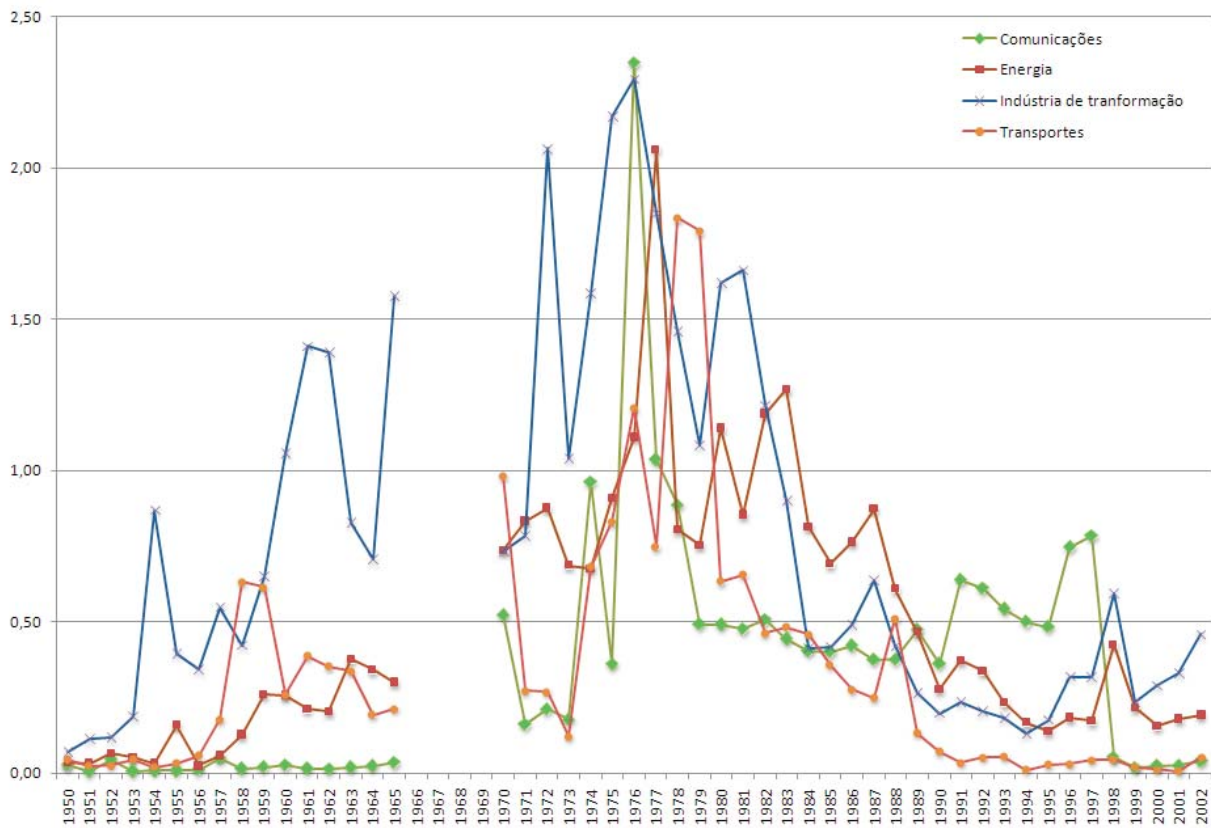
Nestas duas fases operaram-se políticas keynesianas de sustentação da demanda, harmonizando o regime macroeconômico com a atividade empresarial do governo. A conjugação do alto investimento público com as outras políticas econômicas a favor da industrialização logrou a expansão dos investimentos privados e, assim, as médias da variação do PIB real, do PIB indústria da transformação e da FBCF foram elevadas desde o pós-guerra até o final da década de setenta. As decisões políticas e jurídicas facilitaram o aumento do investimento público, por isso houve enorme expansão das empresas estatais e a construção de mecanismos variados para o seu financiamento, destacando-se a vinculação de tributos às suas receitas. Paralelamente, na maior parte do período o regime macroeconômico operava políticas pró-expansão da FBCF doméstica, como a política de câmbio seletiva, a política fiscal expansionista e a política monetária com juros baixos e pró-crédito. Tal comportamento do governo deveu-se aos grupos no poder internos, notadamente grandes industriais e empreiteiras, e externos, correspondentes aos setores líderes do ciclo tecnológico mundial da época, o automobilístico e o de bens duráveis. Esses setores eram dominados por empresas multinacionais que precisavam que a infraestrutura necessária para a expansão de seu mercado nos países em desenvolvimento fosse realizada por parte do Estado, já que ela não se constituiria autonomamente por parte do setor privado.

No período desenvolvimentista, o “tripé” do modelo econômico era marcado pela presença do setor público nas atividades de grandes investimentos sem retorno de curto prazo (indústria de base e infra-estrutura), do grande capital privado nas atividades de mão-de-obra intensiva (alimentos, têxtil, metal-mecânico) e das multinacionais nas de maior intensidade de capital (química, eletrônica, automobilística, mineração). As

relações “para a frente” entre FBCF pública e privada derivaram da formação e ampliação da demanda efetiva, via o efeito multiplicador, ocasionadas pela expansão e integração dos mercados. Por sua vez, as relações “para trás” eram deflagradas pela política industrial, através das políticas de compra das empresas estatais e da demanda autônoma de recursos produtivos locais, principalmente máquinas e equipamentos. E ainda, como o setor de bens e capital insere maior dinamismo à economia, o investimento público contribuiu para a diversificação da estrutura produtiva e para o aumento da produtividade geral dos fatores. A atuação do governo foi, destarte, fundamental para iniciar a superação do problema típico da economia retardatária, o do atraso tecnológico, e assim resolver a questão da “industrialização restringida”.

Conforme mostrou a Tabela 2, o investimento público representou 8,31% do PIB em termos reais, sendo mais da metade oriunda da atividade empresarial do Estado. Entre 1950 e 1976, o crescimento mais notável foi o da indústria da transformação, o que se deveu aos investimentos do Plano de Metas, que se concentraram no setor industrial, com destaque para a produção química e mineral (incluíam a produção e o refino de petróleo e a extração de minério de ferro). A FBCF das estatais nos setores de energia, comunicações e transportes representaram maior parcela em proporção durante o II PND. Deve-se tomar o crescimento dos investimentos em indústria da transformação como uma particularidade do Estado Desenvolvimentista, que sinalizou a sua disposição em atuar não somente em setores tradicionais, como o de infra-estrutura, mas em outras atividades que influenciam na configuração do sistema produtivo do País. Porém, em contraste com o que se observou entre 1950 e 1970, durante o II PND os outros setores aumentaram sua participação no PIB e a partir de 1976 a indústria da transformação já não era o principal setor de investimentos públicos. Os setores de energia, comunicações e transportes receberam grande incremento de investimentos, e o aporte de investimentos das estatais federais foi maior relativamente aos outros setores em energia em 1971 e 1977, transportes em 1970, 1978 e 1979, e comunicações em 1976.

gráfico 2 – participação da formação bruta de capital fixo das empresas estatais do governo federal por setores de atividade econômica – 1950/ 2006. Em percentuais do PIB, R\$ constantes de 1980



Fonte: Elaboração própria a partir de IBGE. Os dados para 1966-1969 e 2003-2006 não estavam disponíveis.

A terceira fase estudada, inaugurada em 1980, é um ponto de inflexão importante na história econômica, pois “a crise da dívida externa dos anos 80, a abertura da economia e as privatizações dos anos 90 mudaram inteiramente o regime macroeconômico e o regime de crescimento vigente”.⁴ Extraíndo-se as médias do período, o crescimento real do PIB foi de 3,01% e o da indústria de transformação 1,89%. A FBCF manteve-se em baixos patamares de crescimento, variando anualmente apenas 0,52% e com participação sobre o PIB de 18,55%. Os investimentos públicos equivaleram a 27,85% do total. O setor de infra-estrutura sofreu queda acentuada, uma vez que era fortemente dependente das empresas governamentais. Como reflexo desses movimentos, observou-se, também, queda nos investimentos privados.

Nos anos oitenta, no Brasil e em outros países da América Latina, a grande ruptura no padrão do crescimento deu-se em paralelo com a transformação do papel do Estado. Sem dúvida, o regime macroeconômico adotado pelo Brasil estava em sintonia com as tendências neoliberais impostas sobre os países periféricos, que também beneficiavam a elite financeira, núcleo do grupo de interesses no poder que substituiu a coalizão anterior. Tal regime macroeconômico progressivamente eliminou os mecanismos de intervenção na economia e de expansão do investimento público. Por exemplo, incluíram-se as empresas estatais na contabilidade da NFSP em 1981, desvincularam-se as receitas das mesmas na Constituição de 1988, além do uso de sua política de preços de forma arbitrária para a contenção da inflação, o que arruinou a sua capacidade de

autofinanciamento e exacerbou o problema do endividamento. Assim, os investimentos públicos sofreram queda acentuada e, como reflexo desse movimento, houve declínio dos investimentos privados. A perda de dinamismo interno intensificou a vulnerabilidade da economia, com deterioração crescente do balanço de pagamentos, do setor público e da indústria, a qual ficou atrasada tecnologicamente.

De 1990 a 2006 foram iniciados e intensificados os processos de abertura comercial e financeira e desestatização, acarretando grande declínio do investimento público⁵ para a média anual de 3,22% do PIB. Em março de 1990 foi lançado o Programa Nacional de Desestatização, que causou uma forte queda na participação do investimento das empresas estatais em relação ao PIB. Tal investimento, não foi inteiramente substituído pelo setor privado. Entre 1968 e 1979, a FBCF média das empresas estatais alcançava 4,30% do PIB, na fase 1980/1989 foi de 2,94%, enquanto entre 1990 e 2006 esse indicador reduziu-se para apenas 1,14% (ver Tabela 2). O desempenho econômico foi ainda menor do que o da “década perdida”, com variação média do PIB real de 2,27% ao ano. O PIB da indústria de transformação variou anualmente apenas 1,59% e a FBCF 1,41%, representando 14,58% do PIB. A busca do ajuste fiscal valeu-se principalmente da redução dos investimentos fixos, notadamente das empresas estatais, destacando os setores de indústria da transformação, energia e transportes. Outrossim, o episódio da recuperação dos investimentos do setor de telecomunicações em meio ao Plano Real, preparando-o para a privatização, demonstra que no Brasil privilegiam-se os grupos no poder e a política tem primazia sobre a economia.

Como a infra-estrutura confere competitividade à indústria e conduz à mudança estrutural, com a deterioração desses investimentos desde 1980 até 2006 vislumbravam-se, no curto prazo, a degradação das condições operacionais produtivas e, no longo prazo, a estagnação da capacidade e do volume de produção. A produção industrial passou por um processo de especialização regressiva, com diminuição nas rela-

ções intra-setoriais e perda de densidade nacional das cadeias produtivas nos setores tecnológico-intensivos, que desse modo ficaram mais dependentes de produtos importados.

Portanto, a análise da história econômica brasileira revela que o investimento público relacionou-se positivamente com o desenvolvimento econômico entre 1950 e 2006. Assim, a queda dos investimentos públicos desde 1980 acarretou baixo crescimento da FBCF privada, gerando uma trajetória decrescente nas taxas de crescimento do setor industrial da economia e, por conseguinte, do produto como um todo. Desta forma, ele precisa ser recuperado para que o País volte a crescer e recupere a marcha do desenvolvimento econômico, tal como ocorrera na fase desenvolvimentista.

referências

- CARNEIRO, R. *O Brasil na era da globalização: condicionantes domésticos e internacionais ao desenvolvimento*. IE-Unicamp, 2007. Mimeo.
- MEDEIROS, C. *Regime macroeconômico, crescimento e inovações no Brasil*. IE-UFRJ, 2007. Mimeo.
- MONTEIRO NETO, A. *Intervenção estatal e desigualdades regionais no Brasil: contribuições ao debate contemporâneo*. Brasília: IPEA, nov. 2006 (Texto para Discussão n. 1229).
- NATAL, J. *Do desenvolvimentismo ao neoliberalismo – A saga brasileira no século XX*. Rio de Janeiro: Publicati, 2006.

1 Ver Medeiros (2007).

2 Termo cunhado por Cardoso de Mello para designar o período entre 1933 e 1955, fase em que “o capital industrial passa a responder por parcelas cada vez maiores da renda nacional, embora, no limite, o crescimento econômico ainda dependa dos saldos comerciais gerados pelas exportações de produtos primários”. (CARDOSO DE MELLO, 1984 *apud* NATAL, 2006, p. 10)

- 3 Nas interpretações de Tavares (1998) e Cardoso de Mello (1998) *apud* Carneiro (2007), os blocos de inversões sucessivas criavam o dinamismo da economia, não se restringindo à estrutura de demanda prévia. No entanto, os coeficientes de exportação e importação mantiveram-se baixos durante esse período, o que não permitiu o desenvolvimento de fato da indústria de bens de capital e a solução da restrição externa via balança comercial.
- 4 Medeiros (2007, p. 21).
- 5 No Brasil e na maioria dos países latino-americanos, no final do século 20 o modelo de Estado menos intervencionista e o conseqüente declínio dos investimentos públicos em infraestrutura resultaram da acomodação às diversas crises do período via programas de ajuste fiscal, muitos deles com o acompanhamento do Fundo Monetário Internacional.

() Economista pela FEA-USP, com mestrado na UFRJ e atual aluna de doutorado em economia na UFRJ.
(E-mail: titireis@ie.ufrj.br).*