

## **O Estado e a economia no subdesenvolvimento industrializado**

Luiz Carlos Bresser-Pereira

Artigo apresentado à 29ª. Reunião Anual da SBPC –  
Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência.  
Fortaleza, julho 1977. Reproduz trechos de *Estado e  
Subdesenvolvimento Industrializado* (1977).

No modelo de subdesenvolvimento industrializado que caracteriza as econômicas dos países capitalistas periféricos o Estado tem um papel fundamenta.. Controlado diretamente por uma classe de tecnoburocratas civis e militares suas funções crescem dia a dia. A formação social, embora predominantemente capitalista, já possui claros traços do modo estatal de produção. Estamos muito longe do Estado do laissez-faire do capitalismo competitivo. O próprio estágio do Estado regulador do capitalismo monopolista, orientado para a política econômica e os programas de assistência social foi ultrapassado. Ou melhor, não se passou por esse estágio. O Estado, além de planejar, é responsável direto por uma grande parte da produção e da acumulação na área econômica. Estamos diante de um capitalismo tecnoburocrático ou de um capitalismo monopolista de Estado (as expressões podem ser consideradas sinônimas) dependente. Vamos examinar em seguida o caráter planejador e o caráter produtor desse Estado.

### **O Estado Planejador**

O Estado tecnoburocrático-capitalista Dependente que preside o modelo de subdesenvolvimento industrializado caracteriza sua ação econômica não apenas pelo desenvolvimento e por estar a serviço da acumulação capitalista e do consumo de luxo capitalista e tecnoburocrático, mas também por ser um Estado planejador.. O planejamento econômico está inserido em todas as esferas da vida econômica estatal. Existem ministérios do planejamento ao nível nacional, secretarias de planejamento ao nível regional ou provincial. Planeja-se a ação do próprio Estado, elaboram-se orçamentos-

programas e orçamentos plurianuais de investimentos, ao mesmo tempo em que se procura planejar e orientar a atividade econômica privada.

Quando, logo após a Segunda Guerra Mundial, surgiram as primeiras propostas de planejamento econômico, as desconfianças por parte da burguesia e dos intelectuais a seu serviço eram muito fortes. Era a ameaça de socialização em marcha. Não foram necessários, entretanto, mais do que vinte anos para que, na medida em que emergia a tecnoburocracia como força política, os receios em relação ao planejamento se esvaecessem. De um lado a tecnoburocracia afirmava categoricamente a superioridade do sistema indicativo de planejamento sobre a alternativa liberal do Estado do *laissez-faire*. De outro, assegurava à burguesia com palavras e em seguida demonstrava com atos que o planejamento em nada se assemelhava a um processo de socialização.

A crença na superioridade do planejamento é inerente ao próprio ser do tecnoburocrata. Este, seja ele engenheiro, economista, técnico de administração, será sempre um administrador de organizações burocráticas. O Estado é para ele a grande organização burocrática a ser administrada. E a própria sociedade sobre a qual se exerce a soberania estatal é também para ele um sistema a ser administrado. Os sistemas automáticos de controle da economia através do mercado e do mecanismo de preços podem ser úteis, mas subordinadamente. A administração é a razão de ser do verdadeiro tecnoburocrata. E não devemos esquecer a velha lição de Fayol de que administrar é planejar, organizar e controlar.

### **Planejamento e Teoria Neoclássica**

A ideologia do planejamento tende, assim, a ser dominante em todas as esferas do Estado, seja ao nível nacional, regional ou municipal. Entretanto, esta ideologia não se afirma sem conflitos e hesitações. Principalmente ao nível do planejamento nacional e da direção da política monetária fiscal dominam os economistas. Estes, por sua vez, foram muitas vezes treinados nos países centrais, receberam a consagração de um mestrado ou de um doutorado em uma universidade norte-americana ou européia. A dependência cultural que caracteriza os países periféricos assegura um prestígio quase mítico aos diplomas das universidades estrangeiras. Ora, nestas universidades, e principalmente nas norte-americanas, a velha economia neoclássica é ainda dominante. Grande ideologia do capitalismo maduro do fim do século passado, apoiado em um modelo formal rigorosamente matematizado, a teoria neoclássica, afirma ainda e sempre a crença no

mercado como regulador perfeito do sistema econômico. Todas as crises pelas quais as economias centrais passaram, que esse mercado não soube controlar, não comovem o pensamento neoclássico. A própria revolução econômica keynesiana, que surgiu como resposta a uma dessas crises, foi por ele cooptada. Da mesma forma, todas as imperfeições que vêm se inserindo nesse mercado, seja através da oligopolização das empresas privadas, seja através do imenso aumento do poder econômico do Estado nos países centrais, também não perturbam o economista neoclássico.

O jovem economista do país periférico entra em contato com esta grande ideologia, que, além do próprio fascínio, ainda tem a seu favor o prestígio de ser ensinada nas universidades do país central, e naturalmente sofre sua influência. Em seu próprio país de origem, a teoria econômica que aprendeu muito provavelmente foi também a neoclássica, dominante de forma absoluta nos livros-texto e nos currículos escolares. Após essa formação, e depois de um período de triagem em que ele comprova sua capacidade técnica e sua fidelidade ao regime, ele eventualmente assume cargos elevados na tecnoburocracia estatal, onde o sistema de planejamento está instalado solidamente. O resultado é a perplexidade e a confusão: a velha ideologia capitalista traduzida na teoria neoclássica, e a nova ideologia tecnoburocrática, baseada no planejamento, são a rigor incompatíveis. Mas é preciso encontrar uma compatibilidade qualquer ou um compromisso, não só devido à formação neoclássica do economista, mas também à realidade do capitalismo local e multinacional dominantes.

### **Funções e Limite do Planejamento**

O compromisso encontrado é o do planejamento “indicativo”, que talvez pudesse ser melhor denominado de “planejamento por incentivos”. Além de procurar planejar sua própria atividade, o Estado procura estabelecer prioridades econômicas das mais diversas naturezas. Os objetivos são geralmente: a) aumentar a poupança privada através do estímulo ao mercado de capitais; b) dirigir a acumulação de capitais seja para setores considerados prioritários, seja para regiões consideradas subdesenvolvidas; e c) estimular as exportações. Estes três objetivos podem ser chamados de objetivos positivos, e para alcançá-los o Estado concede incentivos ou subsídios através de isenções e do estabelecimento de taxas negativas de juros. Nestes termos os tecnoburocratas imaginam estar mantendo os mecanismos de mercado, e ao mesmo tempo orientando o comportamento das empresas no sentido do desenvolvimento econômico. Na verdade,

estão subsidiando os setores mais dinâmicos da burguesia local e multinacional com os recursos do Estado. É óbvio que esta burguesia recebe de braços abertos o sistema de planejamento.

Existem também os objetivos negativos do planejamento. Os mais típicos são os de combate à inflação e redução das importações. Em relação ao primeiro problema o tecnoburocrata de formação neoclássica vê-se confuso entre a teoria monetarista ortodoxa e a realidade de uma inflação estrutural e ao mesmo tempo administrada por empresas oligopolistas e monopolistas, inclusive as próprias empresas estatais. Em relação ao controle das importações – que tende a se tornar um problema dramático devido à tendência estrutural ao desequilíbrio no balanço de pagamentos inerente ao modelo de subdesenvolvimento industrializado – a perplexidade do planejador tecnoburocrático neoclássico é também marcante. Para o neoclássico a desvalorização cambial soluciona todos os problemas de desequilíbrio externo; para o tecnoburocrata o controle quantitativo e seletivo das importações é a solução. Entretanto, quando ambos os personagens reúnem-se em uma única pessoa ou mesmo em um único sistema de planejamento é óbvio que as hesitações e indeterminações serão infinitas.

O fato de o Estado do subdesenvolvimento industrializado ser um Estado planejador não significa, portanto, que o planejamento seja em geral bem sucedido ou eficiente. Não apenas devido às hesitações e limitações dos planejadores, mas também devido às deficiências de informação, à imprevisibilidade da evolução do sistema econômico e, principalmente, às resistências e pressões do setor privado, o planejamento é sempre um processo precário. É uma série de tentativas e erros. Um infinito processo de reestruturação administrativa, que seria inerente ao próprio processo de planejamento não fossem as discontinuidades a que ele é submetido. Este planejamento raramente consegue transcender com efetividade a própria área de ação estatal, a não ser no que diz respeito aos estímulos ou subsídios. Mesmo no âmbito estatal as limitações do planejamento são inúmeras. O que dizer de suas limitações quando pretende também controlar o setor privado. Apesar do imenso poder do Estado, e de sua real capacidade de interferir na economia em favor das classes dominantes, seu poder de estabelecer um efetivo sistema de planejamento em lugar de um sistema de mercado é obviamente reduzido. No quadro de uma formação social ainda predominantemente capitalista, o planejamento é mais uma ilusão tecnoburocrática do que uma realidade.

## **O Sistema de Planejamento**

O Estado Tecnoburocrático-Capitalista Dependente não é apenas o Estado do planejamento, mas também o Estado dos projetos. Qualquer empreendimento que necessite um incentivo fiscal ou um financiamento subsidiado necessita de um projeto. Estes projetos são muitas vezes formais. Pouca relação tem com o que irá ser efetivamente executado, mas não importa. Sem a apresentação de projetos para a elaboração dos quais constituem uma infinidade de empresas, algumas das quais gigantescas, nada se faz. O projeto é ao mesmo tempo uma necessidade técnica, um instrumento essencial do planejamento, e uma formalidade burocrática. Em qualquer hipótese, torna-se uma realidade onipresente para as grandes empresas em seu relacionamento com o Estado planejador.

Finalmente cabe lembrar a curiosa pretensão à neutralidade ideológica do planejador tecnoburocrata. Ainda que ele esteja inteiramente a serviço de sua classe e da classe capitalista, sua primeira afirmação ideológica é a da sua própria neutralidade. O tecnoburocrata que prefere ser chamado de técnico, oferece alternativas técnicas. A decisão, segundo eles, cabe aos políticos. Eficientista, desenvolvimentista, autoritário, elitista, comprometido com a burguesia e com o imperialismo internacional em diversos graus, isto não impede o planejador tecnoburocrático de postular a neutralidade técnica. Como se a própria técnica fosse neutra.

Mas o planejamento generalizado e a exigência de projetos não são simplesmente elementos da ideologia tecnoburocrática. Não são também meros instrumentos para aumentar a racionalidade das decisões econômicas. O sistema de planejamento é também e principalmente uma forma através da qual a tecnoburocracia estatal assume poder crescente no seio do Estado. Não há forma melhor para um tecnoburocrata aumentar o seu poder do que criar aparelhos estatais de planejamento: ministérios do planejamento, secretarias de planejamento, institutos de planejamento, grupos de planejamento, bancos de desenvolvimento, empresas de planejamento, coordenadorias de planejamento. Estes aparelhos de planejamento dedicam-se não apenas ao planejamento nacional, mas também ao planejamento regional, ao planejamento provincial, ao planejamento municipal, ao planejamento urbano, ao planejamento interno dos ministérios e demais órgãos governamentais, ao planejamento setorial da educação, da saúde, da previdência, da segurança, dos transportes, da energia, do desenvolvimento tecnológico, da agricultura, da

indústria, do comércio, da produção açucareira, da produção do trigo, da indústria siderúrgica, do abastecimento, e assim por diante.

Forma-se, assim, uma rede extensa e intrincada de planos, planejadores e aparelhos de planejamento ao nível estatal, que irão constituir, em última análise, o próprio Estado, ou mais restritamente, a “tecnoestrutura”, não no sentido dado por Galbraith a este termo, mas no sugerido por Octavio Ianni, segundo o qual “a nação de tecnoestrutura engloba tanto os técnicos como os órgãos e os próprios meios necessários à elaboração, execução e controle da política econômica do Estado” (1971: 315).

Através da formação desse complexo sistema de planejamento o tecnoburocrata estatal não apenas cria estruturas organizacionais onde operar e assim logra criar cargos burocráticos diferenciados aos quais estão relacionados ordenados relativamente elevados, mas também estabelece uma sólida estrutura política, que aumenta fortemente o poder do Executivo em relação ao Poder Legislativo.

No conceito preliminar de Estado que apresentamos no início deste trabalho, afirmamos que o Estado era uma organização burocrática constituída de uma elite dirigente, de um corpo de funcionários burocratas e de uma força pública, que exercem o monopólio da violência sobre uma determinada população em um determinado território. Neste modelo, na forma do Estado Capitalista Liberal a elite dirigente é formada pelos políticos, que representam através do Poder Legislativo os interesses da sociedade civil e mais especificamente da classe burguesa dominante.

No Estado Tecnoburocrático-Capitalista Dependente que estamos estudando os tecnoburocratas, principalmente através da criação de estruturas do planejamento ao nível do Estado, reduzem paulatinamente a expressão política do Poder legislativo. Este vai se transformando em um mero instrumento das leis e decretos preparados pelos planejadores. Conforme observa Roberto Campos, um dos líderes mais expressivos da tecnoburocracia estatal no Brasil, “o fortalecimento do Executivo, julgado por muitos uma estéril exibição de autoritarismo, respondia no fundo a uma exigência realista já percebida e admitida pelos modernos parlamentos. A tecnificação administrativa, a necessidade de planejamento central, e a velocidade das soluções exigidas, tornaram inevitável o deslocamento para o Executivo, de boa parte da iniciativa de legislar” (1970: 4).

Em outras palavras, a sociedade civil, e particularmente a burguesia, que sempre controlou o Estado Liberal fazendo-se representar no Poder Legislativo (e também na chefia do Poder Executivo), deve agora ceder suas prerrogativas para os tecnoburocratas planejadores, em virtude das exigências técnicas do sistema de planejamento, próprias das sociedades industriais. Obviamente seria necessário perguntar até que ponto são realmente necessidades técnicas, ou trata-se de uma simples estratégia através da qual uma nova classe vai assumindo paulatinamente o poder.

### **O Estado Produtor**

Ao assumir a responsabilidade pela modernização econômica do país o Estado Tecnoburocrático-Capitalista Dependente, que condiciona o surgimento do modelo de subdesenvolvimento industrializado, não se limita a planejar sua economia, a racionalizar suas atividades, a estimular o aumento da poupança e da acumulação do capital via concentração da renda. Ele assume também um papel direto na produção.

O Estado desenvolvimentista é não apenas um Estado planejador, mas também um Estado produtor – um Estado em que a produção de bens e serviços essenciais vai se tornando cada vez mais sua própria responsabilidade, ao mesmo tempo em que se multiplicam e se expandem as empresas públicas criadas para o exercício dessa função.

Já vimos que o Estado periférico, em seu esforço desenvolvimentista, controla parcelas crescentes da produção de bens e serviço e da acumulação de capital. As porcentagens de participação do Estado giram em torno de 50% tanto em relação à acumulação do capital quanta à produção nacional, sendo em geral a participação no investimento maior do que na renda nacional.

O fato da participação do Estado na acumulação ser a ser maior do que a na produção deriva simplesmente do fato de que as inversões estatais tendem a ser mais capital-intensivas, possuem um maior tempo de maturação e apresentarem uma menor relação produto-capital do que a inversões privadas.

Já a explicação para o decisivo aumento da participação estatal no setor produtivo de bens e serviços exige uma análise mais cuidadosa. A explicação baseada na ideologia desenvolvimentista, ou seja, na ideologia que atribui ao Estado a principal responsabilidade pelo desenvolvimento econômico modernizante, é sem dúvida importante, mas não é suficiente. A teoria sobre a emergência de uma classe

tecnoburocrática com poder crescente que instrumentaliza seu poder não apenas através da ampliação dos aparelhos do planejamento do Estado, mas também através da criação de um número crescente de empresas públicas, é sem dúvida mais satisfatória. A ideologia desenvolvimentista é inclusive um reflexo mais do que uma causa da emergência do poder tecnoburocrático. Os tecnoburocratas, através do controle do novo fator estratégico de produção, ou seja, o conhecimento técnico e organizacional, vão criando aparelhos estatais de poder e, ao mesmo tempo, vão elaborando uma ideologia desenvolvimentista adequada à legitimação de seu crescente poder. A partir daí estabelece-se uma relação dialética entre ideologias e aparelhos estatais de poder, nos quadros do desenvolvimento sempre crescente das forças produtivas.

Entretanto, se este tipo de explicação é básica, ela peca pelo excesso de generalização. É preciso descer para um pouco mais perto da realidade do processo de criação e expansão das empresas estatais. Isto é necessário inclusive porque aquela teoria geral não apenas é excessivamente genérica mas também insuficiente. Já discutimos as hesitações ideológicas dos planejadores, perdidas entre a ideologia tecnoburocrática do planejamento generalizado, e a ideologia neoclássica do mercado concorrencial. Não bastasse isto, temos o fato de que nas formações sociais do subdesenvolvimento industrializado, os tecnoburocratas ainda não são a classe dominante. Estão apenas passando da condição do assessores para a condição de associados da classe capitalista. Nestes termos, ao examinarmos o crescimento das empresas estatais, é preciso também considerar esta relação de subordinação ou de associação com o capitalismo local e multinacional.

### **Os Critérios da Intervenção Estatal**

As empresas estatais não podem entrar indiscriminadamente em todos os setores de atividade econômica. Além de considerações de caráter estritamente administrativo desaconselharem a entrada do Estado em setores concorrenciais, dominados por pequenas e médias empresas, sem barreiras à entrada, existem razões principalmente de ordem política que limitam a penetração do Estado no setor produtivo. A burguesia está atenta e resistirá a toda e qualquer tentativa de entrada do Estado em “seus domínios”. Mas quais são esses domínios? Como delimitar a área produtiva que cabe ao Estado e a que cabe ao setor privado? De acordo com os princípios do Estado Liberal a resposta é simples; não cabe nenhum setor produtivo à gestão estatal. Mas nos quadros do Estado Tecnoburocrático-Capitalista Dependente a resposta é evidentemente outra. Podemos

encontrar critérios, ainda que imprecisos, que permitem delimitar a ação pública da privada.

Em primeiro lugar é preciso ficar bem claro que qualquer critério de ordem socializante está excluído. Em princípio o Estado do subdesenvolvimento industrializado, quando opera em uma formação social ainda predominantemente capitalista, como acontece com a grande maioria dos países latino-americanos, não nacionaliza um setor industrial em nome do socialismo. Nacionalizações como as promovidas pelo Partido Trabalhista Britânico ao assumir pela primeira vez o poder, logo após a Segunda Guerra Mundial, ou como as realizadas por Allende no Chile, são impensáveis neste modelo.

Isto, entretanto, não significa que não possa haver nacionalizações de caráter estritamente político. Simplesmente a base ideológica que permite ao Estado assumir a iniciativa empresarial naquele setor não é o socialismo e sim o nacionalismo. Uma experiência de muitos anos de exploração imperialista de seus recursos naturais levou muitos desses países, principalmente na fase do Estado Populista, a nacionalizar certos setores extrativos. O México deu o exemplo, ainda no tempo de Cardenas, com a nacionalização do petróleo. O Estado Brasileiro, embora sem implantar o monopólio, assumiu a responsabilidade principal pela mineração do ferro ainda nos anos quarenta. No início dos anos cinquenta estabeleceu o monopólio da exploração e refinação do petróleo. O estanho do Bolívia e o cobre do Chile foram outras indústrias extrativas sujeitas à nacionalização. Em meados dos anos setenta a Venezuela sentiu-se suficientemente forte para nacionalizar suas minas de ferro e suas jazidas de petróleo.

A motivação principalmente política, entretanto, para aí. Restringe-se à indústria extrativa. Nos demais setores poder-se-á encontrar também aspectos políticos no processo de intervenção econômica, mas os aspectos econômicos ou administrativos são dominantes. Os demais setores, além da indústria extrativa, onde o Estado tende a ser forte ou monopolista, são em geral os seguintes; serviços públicos monopolistas (luz, telefone), transporte ferroviário, transporte marítimo, siderurgia, petroquímica, metais não-ferrosos, setor financeiro. Se examinarmos o que há de comum nos setores, veremos que apenas duas características são comuns: são atividades altamente capital-intensivas e o tempo de maturação dos investimentos é longo. As demais características variam. Algumas atividades são monopolistas ou semi-monopolistas por natureza, como é o caso dos serviços públicos e do transporte ferroviário, outras são concorrenciais. Alguns setores são

lucrativos, dependendo da tarifa que se estabeleçam, outros são quase estruturalmente deficitários, como é o caso dos transportes ferroviários, outros ainda serão ou não lucrativos, dependendo da eficiência da empresa em relação a seus concorrentes privados.

Apesar desta variedade, existe uma lógica no processo de intervenção no setor produtivo.<sup>1</sup> Em primeiro lugar, cabe ao Estado assumir as atividades consideradas essenciais, mas que por uma razão ou outra tornaram-se deficitárias. Esta é o caso principalmente das estradas de ferro. Em um primeiro momento, quando elas estão atendendo uma região em franca prosperidade, elas são lucrativas. Mas se por acaso esta região entra em decadência, ou mesmo se certas áreas dentro dessa região regridem economicamente, a empresa tende a tornar-se deficitária. A solução de eliminar os ramais deficitários não só nem sempre é suficiente como também muitas vezes é politicamente inviável. Acresce ainda o fato da concorrência das estradas de rodagem subsidiadas pelo Estado e, até 1973, beneficiadas pelos baixos preços do petróleo, e temos uma situação deficitária estrutural para as estradas de ferro. Como, entretanto, o serviço é indispensável, cabe ao Estado assumi-lo.

Em segundo lugar temos o caso dos serviços públicos monopolistas. O grande dilema, aqui, está no estabelecimento das tarifas. No Estado Populista o Governo geralmente tendia a subsidiar esses serviços. O resultado são prejuízos ou baixas taxas de lucro, insatisfatórias para capitalistas privados nacionais ou multinacionais. Em consequência deixa de haver acumulação no setor e os serviços tornam-se inteiramente insuficientes para atender a indústria e a população. É o caso da energia elétrica, do serviço de telefones, do serviço de correio, de certos transportes urbanos. Já no Estado Tecnoburocrático-Capitalista Dependente desaparece a tendência de subsidiar os consumidores. O Estado é suficientemente forte para elevar as tarifas, e define-se agora uma nova política radical muito diversa da anterior: o serviço público monopolista não apenas deve cobrir seus custos correntes, mas também deve gerar lucros suficientes para a expansão do próprio setor. Em consequência as tarifas são elevadas fortemente e os lucros sobem muito além do que seria razoável para uma empresa monopolista. No caso dos telefones, principalmente, o fenômeno é muito claro. Como há uma reserva de mercado não atendida, as tarifas cobradas direta ou indiretamente, através da “compra” de telefones, sobem extraordinariamente. No setor de energia elétrica o mesmo fenômeno

---

<sup>1</sup> Ver a aplicação destes critérios ao caso brasileiro em Luiz C. Bresser-Pereira (1976b).

ocorre, embora com menor intensidade. Em qualquer hipótese, porém, os lucros são agora tão elevados, já que o objetivo é auto-financiar os investimentos no setor, que torna-se escandaloso, ou seja, politicamente inviável manter a atividade monopolista em mãos privadas nacionais ou estrangeiras. Neste caso, portanto, na medida em que o serviço é monopolístico, não se trata da incapacidade das empresas privadas, geralmente estrangeiras, de expandir os serviços. Se lhes fossem dadas tarifas adequadas elas poderiam fazê-lo, mas o custo social disto, em face da acumulação privada, seria inaceitável.<sup>2</sup>

Devemos aqui fazer uma distinção importante. Em certos setores extremamente estratégicos, como é o caso da energia elétrica, a política de aumentar as tarifas para tornar o serviço inteiramente auto-suficiente não é viável. A energia elétrica é um custo de produção importante para as empresa industriais, devendo-se, portanto, manter as tarifas em níveis aceitáveis. Surge, então, uma dupla razão para a intervenção estatal: não só os lucros são e devem ser muito elevados no setor, mas também esses lucros ainda não são suficientes, necessitando o suplemento de recursos orçamentários ou para-orçamentários do Estado.

Em terceiro lugar temos as “áreas vazias”, ou seja, os setores em que o Estado é obrigado a entrar porque, sendo essencial para o desenvolvimento do país, as empresas privadas não se demonstram financeiramente capazes do levar adiante o empreendimento. As indústrias que se classificam neste tipo devem ser, em princípio, altamente capital-intensivas, devem possuir grandes economias de escala, de forma que sua dimensão mínima seja muito grande, devem implicar em um longo tempo de maturação para os investimentos, e finalmente não devem permitir uma identificação mercadológica do produto final através de marca ou desenho industrial que possibilite a realização de lucros monopolísticos. Incluem-se nesta classificação os setores produtores de insumos básicos e principalmente a

---

<sup>2</sup> Observe-se que este Estado caracteriza-se por distribuir subsídios e benefícios os mais variados à burguesia local e multinacional. Manipulando grande parcela do excedente econômico, cabe ao Estado realizar essas transferências, muitas vezes justificadas pelo “interesse em desenvolver o país” ou pela “necessidade de salvar empresas da falência e assim garantir o nível do emprego”. Especialmente no setor financeiro esses subsídios são freqüentes e muitas vezes escandalosos. Entretanto não são politicamente inviáveis, dado o caráter autoritário do Estado, porque ocorrem apenas em um determinado momento. Não são permanentes, ao contrário do que aconteceria com os lucros extraordinários de serviços públicos monopolistas. Por mais que o Estado seja poderoso, seria difícil

siderurgia. Os investimentos necessários são gigantescos, o intervalo entre os investimentos e a produção para o mercado é longo, e afinal se produz um produto homogêneo, que não pode ser distinguido em termos de marca ou desenho industrial, não sendo possível conseguir uma vantagem monopolística de caráter mercadológico.

Sob certos aspectos incluem-se também nesta categoria os investimentos estatais no setor financeiro para a constituição de grandes bancos destinados ao financiamento a longo prazo das empresas. Em face à escassez de poupança privada voluntária disponível para aplicação pelo sistema bancário privado, surgem os grandes bancos de desenvolvimento estatais para carrear a poupança forçada promovida pelo Estado.

Na criação das instituições financeiras temos a presidir um quarto critério: o da participação que estas instituições devem ter no processo de planejamento econômico. Os bancos de desenvolvimento em especial, que emprestam a longo prazo, muitas vezes a taxas negativas de juros, são o instrumento por excelência através do qual o Estado estimula os setores considerados prioritários no plano. Para orientar os investimentos do setor privado o Estado tem a rigor dois instrumentos básicos: o crédito a longo prazo de bancos de desenvolvimento e as isenções ou estímulos fiscais. O banco comercial governamental, que realiza empréstimos a curto e médio prazo, também é necessário para o Estado, especialmente para viabilizar sua política monetária desenvolvida pelo Banco Central e para estimular com capital de giro setores considerados prioritários ou então considerados cronicamente carentes de crédito, como é em geral o caso da agricultura e das pequenas empresas.

Em quinto lugar temos a intervenção do Estado por motivos de segurança nacional. Na medida em que a tecnoburocracia militar tende a ser importante senão dominante no Estado Tecnoburacrático-Capitalista Dependente, as questões de segurança são também prioritárias. Comunicações é tipicamente um setor onde o Estado intervém por motivos de segurança. A produção de certos armamentos também pode ser estatizada em função da segurança nacional.

Finalmente, em sexto lugar, temos as falsas empresas. São atividades estritamente estatais, que só sobrevivem à custa de subsídios diretos ou de contratos subsidiados do Estado. Entretanto, ao invés de conservar a condição de órgão da administração direta ou indireta

---

sustentar politicamente por longo tempo os lucros extraordinariamente elevados

do Estado, são transformadas em empresas, em sociedades anônimas. Imagina-se que com isto elas ganharão maior autonomia, escaparão das restrições regulamentares da burocracia estatal que a tecnoburocracia modernizante abomina, e poderão não apenas ser mais eficientes mas também poderão ter sua eficiência melhor medida em termos de lucros. Esta estratégia traduz, de um lado, a necessidade de descentralizar e de desembaraçar de empecilhos burocrático-legais certos serviços estatais como os correios, o abastecimento de água, a construção e administração de auto-estradas, a pesquisa básica, a pesquisa aplicada, etc. Traduz também a diferença entre o burocrata weberiano, racional-legal, e o tecnoburocrata moderno propriamente dito, que procura conviver com uma administração muito mais flexível, descentralizada, em que a hierarquia cede muitas vezes lugar às comissões, os regulamentos rígidos às diretrizes. E revela a grande influência que a tecnoburocracia civil sofre da tecnoburocracia privada que circula nas grandes empresas capitalistas elas também grandes organizações burocráticas.

Por todas essas razões as empresas estatais crescem e se multiplicam. Seu papel é absolutamente essencial no processo de acumulação capitalista, na medida em que produzem serviços públicos, insumos básicos e financiamento para o setor privado. Imaginar um crescimento acelerado da renda e da acumulação privada sem esta crescente participação do Estado no setor produtivo é difícil senão impossível nos quadros do subdesenvolvimento. Desde a industrialização tardia da Alemanha e do Japão, ainda no último quartel do século passado, o papel do Estado tornou-se essencial para permitir e estimular a acumulação capitalista. Cem anos depois, quando o sistema capitalista central já está plenamente desenvolvido, realizar um processo de industrialização sem que o Estado participe de forma crescente na produção é inviável ou pelo menos muito improvável.

As empresas estatais não apenas preenchem as áreas vazias e fornecem os insumos básicos, os serviços infra-estruturais e o financiamento para a atividade do setor privado, mas as compras destas empresas são também essenciais para manter sustentada a demanda agregada da economia. Se o Estado, de repente, decidisse reduzir pela metade seus investimentos, não se imagine que o setor privado os substituiria e a economia continuaria a crescer normalmente. Pelo contrário, o que ocorreria seria simplesmente uma crise de

---

necessários para auto-financiar a expansão do serviço.

realização que levaria o setor privado a reduzir seus investimentos pelo menos também pela metade, até que a economia alcançasse um novo equilíbrio em nível mais baixo.

Não haveria a substituição dos investimentos públicos pelos privados não só por falta de capacidade financeira desse setor, na medida em que uma parte considerável do excedente econômico encontra-se sob controle do Estado, como também porque as empresas estatais e as privadas inclusive as multinacionais não concorrem entre si. Suas atividades são muito mais complementares, como mostraram Maria Conceição Tavares e José Serra (1972: 177-178) do que concorrenciais. A complementaridade se realiza especialmente entre o Estado e as empresas multinacionais, que tendem a controlar as setores-chaves da economia do subdesenvolvimento industrializado, ficando para as empresas locais os setores tradicionais e as tarefas auxiliares do setor moderno.

Embora geralmente não entrem em concorrência direta, isso não significa que não haja conflito entre as empresas estatais e as empresas privadas. O modelo político em que está baseado o Estado Tecnoburocrático-Capitalista Dependente está todo estruturado para a associação e a colaboração entre os dois setores. Nos momentos de desaceleração econômica, porém, quando a taxa do crescimento do excedente entra em declínio ou se torna negativa, ou em momentos em que se abrem oportunidades de novos projetos de investimentos subsidiados pelo Estado – nestes momentos uma crise política na cúpula do sistema é perfeitamente previsível. Quando se trata de dividir um excedente que começa a escassear, ou quando se distribuem projetos ou benefícios que são, por natureza, escassos, os conflitos e a crise política são inevitáveis, mesmo entre os sócios mais devotados uns aos outros..

### **Obras Citadas**

Bresser-Pereira, Luiz Carlos (1976) “Apenas uma burguesia local”. *Folha do São Paulo*.

Campos, Roberto (1970) “As virgens papiráceas”, em *O Estado de São Paulo*, 15 de abril de 1970.

Ianni, Octavio (1971) *Estado e Planejamento Econômico no Brasil (1930-1970)*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

Tavares, Maria Conceição e José Serra (1972) *Da Substituição de importações ao Capitalismo Financeiro*. Rio de Janeiro: Zahar Editores.