

## CAPÍTULO X

### 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 de 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 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 serviços e da acumulação de capital. As porcentagens de participação do Estado giram em torno de 50% tanto em relação à acumulação de capital quanto à produção nacional, sendo em geral a participação no investimento maior do que na renda nacional.

O fato de a participação do Estado na acumulação tender a ser maior do que na produção deriva simplesmente do fato de as inversões estatais tenderem a ser mais capital-intensivas, possuírem um maior tempo de maturação e apresentarem uma menor relação produto-capital do que as 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 de 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, ele 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, perdidos 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 de 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 da atividade econômica. Além de considerações de caráter estritamente administrativo desaconselham 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 possam existir 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 da 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, pára aí. Restringe-se à indústria extrativa. Nos demais setores poder-se-ão 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, petroquí-

mica, metais não-ferrosos, setor financeiro. Se examinarmos o que há de comum em 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 semimonopolistas 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 estabelece, 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 estatal no setor produtivo.<sup>54</sup> Em primeiro lugar, cabe ao Estado assumir as atividades consideradas essenciais, mas que por uma razão ou outra tornaram-se deficitárias. Este 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 tende 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 suficien-

<sup>54</sup> Ver a aplicação destes critérios ao caso brasileiro em Luiz C. Bresser Pereira (1976, b).

tes 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 ocorre, embora com menor intensidade. Em qualquer hipótese, porém, os lucros são agora tão elevados, já que o objetivo é autofinanciar os investimentos no setor, que se torna escandaloso, ou seja, politicamente inviável manter a atividade monopolista em mãos privadas, nacionais ou estrangeiras. Neste caso, portanto, à medida 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>55</sup>

Devemos aqui fazer uma distinção importante. 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 empresas industriais, devendo-se, portanto, manter as tarifas em níveis aceitáveis. Surge, então, uma dupla razão para a intervenção estatal: não só os lucros são ou devem ser muito elevados no setor, mas também esses lucros ainda não são suficientes, necessitando o suplemento de recursos orçamentários ou paraorçamentários 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 de levar adiante o empreendimento. As indústrias que se classificam neste tipo devem ser, em princípio, altamente capital-intensivas,

<sup>55</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 de emprego". Especialmente no setor financeiro esses subsídios são freqüentes e muitas vezes escandalosos. Contudo, não são politicamente inviáveis, dado o caráter autoritário do Estado, porque ocorrem apenas em 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 sustentar politicamente por longo tempo os lucros extraordinariamente elevados necessários para autofinanciar a expansão do serviço.

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 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. Diante da 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 dos bancos de desenvolvimento e as isenções ou estímulos fiscais. O banco comercial governamental, que realiza empréstimos a curto e médio prazos, 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. Enquanto a tecnoburocracia militar tende a ser importante senão dominante no Estado Tecnoburocrático-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 pelo Estado. Entretanto, ao invés de conservar a condição de órgão da administração direta ou indireta do Estado, são transformadas em empresas, em sociedades anônimas. Imagina-se que com isto elas ganharão maior autonomia, escaparão às 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 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 se encontraria sob controle do Estado, como também porque as empresas estatais e as privadas, inclusive as multinacionais, não concorreriam entre si.

Suas atividades, entretanto, são muito mais complementares, como mostraram Maria Conceição Tavares e José Serra (1972, pp. 177-178), do que concorrenciais. A complementaridade se realiza especialmente entre o Estado e as empresas multinacionais, que tendem a controlar os setores-chave 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, isto 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 é todo estruturado para a associação e a colaboração entre os dois setores. Nos momentos de desaceleração econômica, porém, quando a taxa de crescimento do excedente entra em declínio ou se torna negativa, ou nos 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.