

# EMPRESAS ESTATAIS — TENTATIVA DE DEFINIÇÃO DE UMA TIPOLOGIA PARA A COMPREENSÃO DO PROCESSO DE SUA EXPANSÃO\*

REGINALDO SOUZA SANTOS\*\*

*1. Introdução; 2. Os critérios de análise; 3. A definição de uma tipologia das estatais baianas. 4. Considerações finais.*

## 1. Introdução

A transformação das relações do Estado com as atividades produtivas, no sentido de garantir a reprodução ampliada do capital social ensejou, nestas últimas décadas, a expansão acelerada das empresas produtoras estatais. Sem embargo, se, por um lado, isto é verdadeiro, por outro, não menos é reconhecer o avanço significativo verificado na produção acadêmica devotada ao esforço de entender e tipificar as diversas facetas adquiridas pelo Estado capitalista e produzidas por estas relações transfiguradas.

Significativo na qualidade e no volume tem sido o esforço empreendido por economistas e cientistas políticos na compreensão da economia política, especialmente durante a fase monopolista do capitalismo, na qual a intervenção estatal na economia não só aumenta, como também assume uma natureza qualitativamente nova.

Independente das linhas de pensamento, convém salientar, presentemente, que, além de Keynes, que procurava uma resposta global para os problemas cíclicos da economia capitalista, os trabalhos de Ralph Miliband, Nicos Poulantzas, John K. Galbraith, Eduardo Fioravanti e James O'Connor, entre outros, constituem uma contribuição de extrema importância para a compreensão desse processo.

A continuidade do processo expansionista do Estado, fortalecido e sustentado pelo subsetor empresarial, abriu oportunidades para que as análises saíssem do plano macro e passassem, cada vez mais, a investigar a questão da intervenção pelo lado das empresas estatais, notadamente quanto aos aspectos relacionados com fases históricas mais relevantes do processo de expansão; padrões caracte-

\* Este artigo é uma versão ampliada de trabalho desenvolvido pelo autor sob a coordenação do Prof. Azevedo, José Eérgio Gabrielli de. *Empresas estatais baianas: avaliação de desempenho*. Salvador, Centro de Planejamento da Bahia (Ceplab)/Secretaria de Ciência e Tecnologia do Estado da Bahia (Seplante), 1980; apresentado à 36.ª Reunião Anual da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC). São Paulo, jul. 1984.

\*\* Professor assistente e chefe do Departamento de Administração Pública da Universidade Federal da Bahia. (Endereço do autor: Rua Americano da Costa, 135 — 40.000 — Bairro de Roma — Salvador, BA.) O autor fica particularmente agradecido aos colegas de departamento, professores José Osório Reis, Jorge dos Santos Pereira, Yvan Maia Fachinetti, Paulo Guedes e Osvaldo B. Filho, cuja discussão permitiu clarear algumas idéias obscuras e incorporar outras que estavam omitidas. Ressalta, por outro lado, que as imperfeições e omissões certamente existentes neste ensaio são de sua exclusiva responsabilidade.

rísticos de acumulação; diversos graus de articulação com o setor (oligopolista) privado; limites que se interpõem ao processo expansivo, até chegar a uma tentativa de detectar a possível internacionalização do capital estatal e a formação da burguesia de Estado, a partir da homogeneização de interesses do estamento gerencial, localizado nos diversos segmentos dos aparelhos do Estado.

A análise dessas questões tornou-se recorrente na produção acadêmica, notadamente no Brasil, onde já é bastante significativo o número de trabalhos referentes aos temas citados. Apesar desse fato, e considerando que as descobertas, principalmente no campo das ciências sociais, são parciais, o intuito imediato do presente estudo é o de aprofundar a discussão acerca do modelo identificador de uma tipologia das empresas estatais, com base na análise concreta do subsetor empresarial baiano.

Dito isto, no item 2 discutir-se-á as interpretações teóricas relacionadas com a nossa questão principal; no item 3 buscar-se-á a definição de uma tipologia das estatais baianas a partir de sete grupos, os quais reúnem unidades relativamente homogêneas; o último item será dedicado à síntese dos pontos mais relevantes evidenciados no trabalho.

## 2. Os critérios de análise

Uma característica marcante do subsetor empresarial estatal é a sua heterogeneidade. Certamente que as unidades empresariais que o compõem não apresentam os mesmos padrões organizacionais e de acumulação, a mesma composição orgânica do capital, o mesmo grau de autonomia etc. Desse modo, dificilmente um estudo, tanto de natureza econômica como administrativa pode apresentar, a seu término, qualquer resultado significativo para a melhor compreensão do setor, caso não procure estabelecer, de antemão, critérios de homogeneização do conjunto ou de suas diversas frações.

De maneira geral, a literatura corrente procura estabelecer uma tipologia segundo dois critérios básicos: a) setores de atuação ou natureza da atividade (industrial, financeira, de utilidade pública); b) fase de criação, nos ciclos de desenvolvimento.<sup>1</sup>

Alguns autores, porém, estabelecem outros critérios de análise das estatais no que diz respeito à determinação de uma tipologia. José P. C. Vieira, por exemplo, além da natureza da atividade, determina três outros critérios: origem dos recursos (se formados a partir de atividades antes descentralizadas ou não); equação econômico-financeira (superavitária com financiamento externo ou interno, e deficitária com financiamento externo ou interno) e ciclo (antes e depois do Decreto-lei n.º 200).<sup>2</sup>

De início, é necessário que fique claro que a nossa tentativa de estabelecer uma tipologia das empresas estatais baianas parte, fundamentalmente, das fases

<sup>1</sup> Abordagens nesse sentido, ver: Coutinho, Luciano G. & Philippe-Reichstul, Henri. O setor produtivo estatal e o ciclo; Dain, Sulamis. Empresa estatal e política econômica no Brasil; Araújo, Braz José de. Intervenção econômica do Estado e democracia. Todos in: Martins, Carlos Estevam, org. *Estado e capitalismo no Brasil*. São Paulo, Hucitec/Cebrap, 1977.

<sup>2</sup> Vieira, José P. C. Padrões de atuação, controle organizacional e político das empresas estatais no Brasil. *Revista de Administração de Empresas*, Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 19(2):66-8, abr./jun. 1979.

do desenvolvimento. Por outro lado, a análise tomando por base os setores de atuação, além de ser bastante limitada para se compreender a lógica de criação e expansão do capital empresarial estatal, já foi por demais explorada em diversos trabalhos publicados notadamente no Brasil.

Antes, porém, de ingressarmos na parte mais densa de nossa análise, gostaríamos de tecer alguns comentários sobre os critérios apresentados por José Vieira, pois a definição das categorias desse autor para se determinar uma tipologia das estatais parece conter alguns equívocos, que gostaríamos de explicitar na análise a seguir.

Em primeiro lugar, o autor tenta ressaltar a importância de se usar o critério da formação e origem dos recursos, a partir da “evidência” do fato de que a empresa que “herda” recursos humanos, físicos e financeiros da administração pública, enfrenta maiores dificuldades para instaurar novos padrões de atuação, em comparação com as empresas que se organizam de maneira mais autônoma, a partir de investimento econômico-financeiro estatal, mas em condições de se emancipar economicamente da tutela do Estado.

A tentativa de generalização desse pressuposto parece necessitar de uma fundamentação mais consistente, pois algumas evidências empíricas tendem a contradizê-lo. Nota-se, por exemplo, que determinadas empresas antes pertencentes ao setor privado e que apresentavam um certo dinamismo, quando passaram ao controle do Estado começaram a se diferenciar das demais pelo seu caráter deficitário e padrões organizacionais envelhecidos. A Rede Ferroviária Federal S. A. (RFFSA) e a Companhia de Navegação Baiana (CNB) podem ser tomadas como exemplos bastante significativos.<sup>3</sup> Por outro lado, empresas originárias de órgãos da administração pública centralizada e, portanto, tidas como herdeiras de todo um acervo “viciado”, apresentam um desempenho tipicamente capitalista.

Do lado federal, tem-se a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) e a Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural (Embrater), ambas originárias de antigos institutos de pesquisa e extensão; de forma semelhante, tem-se, na Bahia, o exemplo da Empresa Gráfica da Bahia (EGBA), que, entre 18 empresas produtivas baianas que compuseram a amostra pesquisada, no período 1968-78, foi a que apresentou a maior taxa de rentabilidade do patrimônio líquido.<sup>4</sup>

Em segundo lugar, a tentativa de caracterizar a empresa estatal através da equação econômico-financeira (superavitária/deficitária com financiamento externo ou interno) parece-nos equivocada porque é estática e não resiste ao princípio

<sup>3</sup> A respeito dessa afirmação, faz-se necessário duas observações. Primeiro, a CNB passa ao controle do Estado em 1931, porém dificuldades administrativas e financeiras aparecem de fato a partir dos anos 60, passando a apresentar sinais de recuperação no final da década de 70, quando passou a operar com linha *ferry-boat*, ligando a Região Metropolitana de Salvador com a rodovia litorânea BR-101. Segundo, as dificuldades operacionais da CNB e da RFFSA não podem ser atribuídas somente às deficiências administrativas; elas devem ser analisadas também dentro do contexto da macropolítica governamental que, de um lado, passou a subsidiar fortemente o transporte de massa nos setores urbanos e, com isso, impôs às empresas do setor uma política tarifária irrealista e, de outro, devido ao padrão de acumulação centrado na indústria automobilística, a política de transportes ficou praticamente restrita ao setor rodoviário, relegando os demais (marítimo e ferroviário) a segundo plano.

<sup>4</sup> Azevedo, José Sérgio Gabrielli de et alii. *Empresas estatais baianas...* op. cit. Vale ressaltar, por outro lado, que estas empresas têm uma situação de mercado bastante favorável, visto que, por lei, todas as necessidades do estado são canalizadas para elas.

de uma avaliação dinâmica. Observe que é quase inexistente um padrão de empresa estatal superavitária ou deficitária.

O que estamos querendo dizer com isso é que o caráter deficitário de uma empresa ou do conjunto do subsetor empresarial estatal não guarda uma relação estreita com a origem dos recursos necessários ao financiamento da sua produção. Essa característica, eventualmente assumida pelo setor produtivo estatal, deve ser relacionada e colocada ante a perspectiva do padrão de acumulação global da economia, os diversos graus de articulação do bloco estatal com as diversas frações do capital, em que os resultados vão depender de soluções de conflitos entre o capital privado e o bloco estatal que, em dado momento, procura quebrar as amarras determinadas pela política macroeconômica em busca de maior autonomia, que permita privilegiar interesses particulares garantidores de sua expansão, através de dinâmica interna própria.

Como ilustração desse ponto devemos dizer que a política governamental no pós-64 não foi igual e homogênea do ponto de vista setorial; por isso, dentro da política de ajuste global da economia, enquanto alguns setores do capital estatal foram extremamente beneficiados por meio do incremento significativo de preços e tarifas, outros foram duramente penalizados por esta política, a ponto de provocar sérias dificuldades na expansão futura.

Foi isso que sucedeu, por exemplo, com o setor siderúrgico, na observação de Coutinho e Reichstul, quando procuram chamar a atenção para o fato de que a política de correção de preços e tarifas não foi um remédio aplicado uniformemente, pois “a liberação de preços não se efetivou diferenciadamente (sobre o nível geral de preços) para os setores estatais produtores de insumos industriais básicos direta e concentradamente articulados às grandes empresas, especialmente aos oligopólios estrangeiros de bens duráveis. Entre a necessidade de assegurar elevadas margens de lucros para aqueles setores líderes (dos bens duráveis) e a necessidade de conter a inflação, prevalecia a imposição de limites para os reajustes (de preços) de determinados preços para o aço, álcalis etc., com reflexos positivamente desfavoráveis sobre a expansão das siderúrgicas”.<sup>5</sup>

Por outro lado, a tentativa de estabelecer uma tipologia das estatais a partir dos ciclos pré e pós-Decreto-lei n.º 200 parece não muito consistente, pois a reforma administrativa posta em prática pelo Governo federal em 1967 significou muito mais uma tentativa de o Governo tomar pé em um processo de expansão que se desenvolvia de forma acelerada e autonomamente do que um instrumento que viesse a se transformar em incentivador e viabilizador da criação e expansão das empresas estatais.

As avaliações de João Geraldo Piquet Carneiro tendem a reforçar este nosso argumento quando afirmam que as empresas estatais “operavam num limbo jurídico-administrativo, sem subordinação clara, seja às normas de direito público, seja às de direito privado... Eram entidades *sui generis*, governadas apenas pelos dispositivos das leis específicas que as criavam e pelas respectivas normas estatutárias internas. (...) Reportavam-se ao presidente da República, sem se integrarem na estrutura administrativa de qualquer ministério”.<sup>6</sup>

<sup>5</sup> Coutinho, Luciano G. & Philippe-Reichstul, Henri. O setor produtivo estatal... op. cit.

<sup>6</sup> Piquet Carneiro, J. Geraldo. Desburocratizar para desestatizar. *Jornal do Brasil*, 22 out. 1978. Estas observações se referem às empresas federais, mas o mesmo raciocínio pode ser feito em relação às empresas baianas, porque a reforma administrativa local se deu em 1966 e o conteúdo básico se identifica com o da reforma feita a nível federal, em 1967.

Ademais, muito embora o setor estatal tenha experimentado um novo surto no período pós-67 e este fato coincida com a montagem da reforma administrativa, queremos acreditar que os princípios básicos norteadores da reforma produziram efeitos de pouca monta sobre a nova fase de expansão do setor estatal brasileiro. Nesse caso, vemos que o padrão de expansão do bloco produtivo estatal está mais condicionado e determinado pelos seguintes fatores: a) a definição dos limites de atuação do setor estatal no período pré-1965-67; b) a expansão através da integração vertical, determinada pela complexidade administrativa, pelo progresso técnico e por arranjos políticos que permitiram a implantação, no país, de setores de ponta, mas cuja base de produção de matérias-primas já estava aqui instalada e nas mãos do Estado; c) a montagem de um sistema financeiro estatal especializado em linhas de créditos de médio e longo prazos; d) a necessidade de montagem de uma ampla infra-estrutura no interior do setor agrícola brasileiro, como forma de atender aos requisitos do parque industrial montado até a primeira metade dos anos 60.

1. Definição dos limites de atuação. A compreensão dos espaços ocupados pela produção pública, notadamente no período 1930-65, torna-se interessante pelo fato de facilitar o entendimento das formas de expansão que se verificam a partir de então. Em verdade, à exceção de alguns setores de produção interna mais recente, toda discussão acerca do intervencionismo estatal se dá muito mais devido às lutas internas no seio das diversas frações do capital monopolista, no sentido de direcionar a política de gastos do governo, devido ao alto grau de controle e instabilidade permanente das medidas governamentais, políticas salarial, monetária, creditícia, cambial, fiscal etc., e da luta entre o bloco estatal e o capital monopolista, pelas oportunidades do emprego de capital em setores onde o Estado de há muito é considerado monopolista ou quase.<sup>7</sup>

Note-se que, até meados da década de 60, o Estado tem praticamente definida a sua participação na divisão social do trabalho. Uma análise, desagregada por setores, mostra claramente que a expansão do setor produtivo estatal ocorreu motivada muito mais por outros fatores (conforme veremos mais adiante) do que por um processo de substituição do capital privado, o que pode ser constatado nos seguintes exemplos: no setor insumos básicos, desde 1940 o Estado sempre assumiu posição de destaque, notadamente nos ramos de mineração, siderurgia e petróleo; indústria de construção civil e engenharia; serviços de utilidade pública (energia elétrica, gás, água e esgotos); serviços (principalmente nos ramos de transportes marítimo, ferroviário, rodoviário e aeroviário; armazem, comunicação e serviços diversos); setor financeiro, onde se verifica que o atual complexo financeiro só se diferencia, no plano institucional do período anterior a 1965, em razão do surgimento do BNH, fundado em 1967, e da criação do Banco Central, que viria coordenar o sistema, mesmo assim em substituição a um órgão já existente, a Superintendência da Moeda e do Crédito (Sumoc).

<sup>7</sup> Isto passa a ocorrer basicamente a partir de 1974, quando começa a se esgotar o ciclo de expansão econômica. Anteriormente, isto é, no período 1964-74, o questionamento da intervenção não se dava de forma mais explícita não só em razão do autoritarismo político como também em função do ciclo de expansão, onde os capitais estatal, nacional e internacional tinham papéis claramente definidos dentro do novo padrão de acumulação.

2. Expansão através da integração vertical. A expansão do número de empresas está fortemente associada a este aspecto, conforme observa Sulamis Dain,<sup>8</sup> dizendo que, “em sua dimensão produtiva, o avanço das empresas estatais, que freqüentemente se manifesta através da criação de subsidiárias, obedece a um amadurecimento material de empresas com alto potencial de acumulação, que seguem a estratégia oligopolista de diversificação horizontal ou vertical, ou a uma tentativa de centralizar, através de novas *holdings*, os recursos setoriais de origem pública”. Em seguida, acrescenta que, “além disso, tendo em vista a introdução de setores de ponta, de grande complexidade tecnológica e elevados requisitos de investimentos, o setor público é levado a buscar novas modalidades de atuação na esfera produtiva, que acentuam o caráter empresarial de suas decisões no plano econômico”.

A complexidade do processo decisório dentro de cada bloco estatal motivou novo arranjo administrativo através da desconcentração ou centralização das decisões por meio da equação subsidiárias/*holdings*, cujos exemplos mais significativos são Petróleo Brasileiro S. A. (Petrobrás), Centrais Elétricas Brasileiras S. A. (Eletrobrás), Siderurgia Brasileira S. A. (Siderbrás), Telecomunicações Brasileiras S. A. (Telebrás), Companhia Vale do Rio Doce (CVRD) etc. Também a expansão através da integração vertical, com a introdução de setores de ponta de grande complexidade tecnológica de que nos fala Sulamis Dain, vem ocorrendo nos ramos químico/petroquímico, com a Petrobrás, e nas tentativas de buscas de fontes alternativas de energia, com os envolvimento da Petrobrás e Vale, muitas vezes em associação com o capital privado nacional e internacional.

3. Montagem do sistema financeiro estatal. A estrutura de um sistema financeiro forte e especializado, fundamentalmente em financiamento de investimentos de médio e longo prazos, teve influências decisivas sobre o processo de expansão do subsetor empresarial estatal. Se isto não chega a ser representativo em termos da participação do Estado na Formação Bruta de Capital Fixo (FBCF) da economia, pelo menos pode-se dizer que foi expressivo na expansão do número de empresas controladas pelo Estado, pois, tendo o Estado este enorme poder de financiar o investimento inicial ou as fases de expansão, qualquer insucesso de determinado projeto redundaria na assunção total, pela agência financiadora estatal, do controle acionário da empresa em dificuldade ou na sua participação significativa na estrutura de propriedade. Esta é, sem dúvida, a principal explicação para o fato de o Banco do Brasil e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) terem o controle acionário ou participação em um significativo número de empresas. Por sinal, grande parte das empresas incluídas, pelo Governo, no processo de desestatização, tem essa origem.<sup>9</sup>

4. Expansão da infra-estrutura agrícola. A partir da revolução de 1930 até final dos anos 50, a política econômica do Estado nacional brasileiro foi de nítido apoio ao setor urbano-industrial, relegando a segundo plano o setor agropecuário. Não obstante esse fato, as mudanças estruturais ocorridas na economia

<sup>8</sup> Dain, Sulamis. op. cit. p. 141.

<sup>9</sup> Sendo isso verdadeiro, o que não se concebe é que o processo desestatizante posto em prática pelo Governo esteja sendo feito em cima de empresas antes falidas, muitas vezes por práticas fraudulentas, e hoje, recuperada a sua capacidade de produção, estejam sendo novamente privatizadas com o financiamento do próprio Estado e, muitas vezes, a preços que não refletem a realidade de mercado.

brasileira durante esses anos — tais como o setor agrícola perdendo posição relativa na formação da renda nacional, a aceleração do processo de urbanização (em razão da industrialização) e a necessidade de o setor urbano-industrial incorporar o setor agrícola e transformá-lo num mercado potencial para o consumo de seus produtos (principalmente de máquinas, de implementos, adubos químicos, defensivos etc.) — passaram a exigir do setor agropecuário não só maior produção como também maior diversificação. Foi a partir dessas novas necessidades, decorrentes das mudanças estruturais ocorridas no interior da estrutura produtiva, que o setor agrícola passou a exigir e a merecer do governo políticas capazes de fazê-lo responder ao desafio da nova etapa do desenvolvimento capitalista brasileiro.<sup>10</sup>

Essa nova ênfase dada à agricultura permitiu um novo ordenamento institucional das atividades governamentais no setor agrícola brasileiro, através da montagem de um aparelho produtivo com base na criação de empresas estatais que, a partir desse momento, seriam responsáveis pela produção pública para o setor. Assim, a partir da segunda metade dos anos 60, cresceu significativamente o número de empresas com atuação no setor agropecuário, como foram os casos da Companhia Brasileira de Alimentos (Cobal), Companhia Brasileira de Armazenagem (Cibrazem), Companhia de Desenvolvimento do Vale do São Francisco (Codevasf), Companhia de Financiamento da Produção (CFP), Central de Abastecimento S. A. (Ceasa), Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural (Embrater) e a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa).<sup>11</sup>

Para finalizar este item, queremos dizer ainda que, a partir das colocações feitas, fica claro que a criação e expansão das empresas estatais têm uma correlação muito forte com as várias etapas históricas do desenvolvimento capitalista e que o processo de criação não se diferencia muito de um país para outro, suposição esta que tem sua comprovação empírica em estudo realizado por Frederick Prayor<sup>12</sup> numa amostra de 10 países.

Com referência ao caso brasileiro, Sulamis Dain<sup>13</sup> aponta três gerações histórico-genéticas da expansão do sistema produtivo estatal: a primeira tem sua origem no processo decisório deflagrado em 1930 e vai até o Plano de Metas; a

<sup>10</sup> Vale lembrar que mesmo havendo esse descaso aparente em relação ao setor agrícola, o Governo brasileiro manteve apoio decisivo a algumas culturas (como café, cana-de-açúcar, cacau etc.) ligadas ao mercado externo. Apoiar essas culturas, através de políticas de modernização e de apoio creditício, seria tecnicamente correto, pois caso contrário dificilmente o programa de substituição poderia ser levado adiante sem a formação de reservas cambiais geradas pelo setor agropecuário exportador. De outro lado, a modernização por que passou o setor a partir dos anos 60, apesar de mais ampla, não perdeu seu vínculo com o mercado externo. A expansão do cultivo da soja e da produção de cítricos é o exemplo mais marcante. Do ponto de vista da produção para o consumo interno, a política governamental refletia mais uma preocupação com o balanço de pagamentos — a expansão da produção de arroz, trigo e a programação de desenvolvimento de fontes alternativas de energia são exemplos que refletem essa preocupação.

<sup>11</sup> Vale ressaltar que estas atividades desenvolvidas hoje sob a forma empresarial, o Governo já as desenvolvia anteriormente, principalmente nos casos da Embrapa e Embrater, através de vários institutos localizados em diversas regiões brasileiras. Para um aprofundamento desse ponto ver Paiva, Ruy Miller et alii. *Setor agrícola no Brasil — comportamento econômico, problemas e possibilidades*. Rio de Janeiro, Forense, 1976. p. 97.

<sup>12</sup> Prayor, Frederick. Public ownership: some quantitative. In: Furvey, R., ed. *Public enterprise: economic analysis of theory and practice*. Husth, 1976.

<sup>13</sup> Dain, Sulamis. op. cit. p. 143.

segunda vai do Plano de Metas a 1964; e, finalmente, a terceira é composta pelas empresas criadas no país após 1964.

Além disso, se se considera que a intervenção estatal é uma forma de instrumentalização de alguns mecanismos, parece óbvio que a formação e expansão do subsetor empresarial deve ser coincidente com as próprias fases de desenvolvimento capitalista, notadamente em sociedades de industrialização retardatária, como a nossa.<sup>14</sup>

### 3. *A definição de uma tipologia das estatais baianas*

A definição das empresas estatais baianas foi estabelecida segundo três variáveis: a) as diversas etapas do desenvolvimento capitalista regional; b) o grau de modernização dos aparelhos do Estado; c) a posição subordinada dos aparelhos do Governo baiano em relação àqueles vinculados à União. Além das etapas do desenvolvimento, que elegemos como variável mais importante na explicação do processo de criação e expansão do subsetor empresarial, essa expansão deve ser coincidente com as próprias fases do desenvolvimento capitalista e com o grau de modernização que, em última análise, é reflexo do desenvolvimento das forças produtivas.

As empresas do Grupo 1 — Companhia de Navegação Baiana (CNB) e Companhia Sul Baiana (Sulba) — embora criadas para atender às exigências de um período em que a economia baiana era marcadamente agrário-comercial, hoje estão passando por um rápido processo de modernização, tanto nos seus métodos administrativos quanto na definição de seus produtos, a fim de se adaptarem às novas exigências do mercado capitalista.<sup>15</sup> Quando criadas, essas empresas tinham objetivos que poderiam ser considerados audaciosos, dado o seu caráter múltiplo e amplo. Entre outros, figuravam no elenco de objetivos da CNB o transporte de cabotagem e a construção e reparos de navios. Diferente não era o caso da Sulba que, além do transporte de passageiros na região cacaueteira, propunha-se também explorar o transporte marítimo.

Não obstante isso, a intensa divisão social do trabalho e a incapacidade administrativa-operacional, além da subordinação quase incondicional dessas atividades à macropolítica de governo de apoio à acumulação, impuseram a essas empresas uma compressão nos seus objetivos, a ponto de hoje elas estarem estritamente voltadas para a especialização e transporte de massa entre os centros urbanos (CNB) e interurbanos (Sulba).

Apesar do esforço que vêm fazendo no sentido de se adaptarem às exigências do mercado, essas empresas ainda são fortemente condicionadas pela herança de uma estrutura arcaica, com quadros de pessoal acima das necessidades reais, em razão da política de empreguismo e paternalismo imperantes. Esse fato as torna não muito flexíveis para uma adaptação mais rápida aos novos tempos. O reflexo imediato disso é que elas se tornam deficitárias, e sua sobrevivência depende essencialmente das subvenções governamentais.

<sup>14</sup> Araújo, Braz José de. op. cit. p. 238.

<sup>15</sup> A CNB foi criada em 1862 por grupos privados. No início da década de 30, o seu controle passa às mãos do estado da Bahia, integrando-se num conjunto de atividades denominadas Serviços Industriais do Estado. Em 1957 ela se desintegra, e é constituída a Companhia de Navegação Baiana da Bahia, sob forma de economia mista.

Quadro 1

Grupos homogêneos e etapas de criação das empresas estatais baianas

Grupo de empresas	Sigla	Data de criação	Etapas de criação
<i>Grupo 1</i>			
Companhia de Navegação Baiana	CNB	1957	Período agrário comercial
Companhia Sul Baiana	Sulba	1931	
<i>Grupo 2</i>			
Companhia de Materiais e Adubos da Bahia	Camab	1953	Nova política agrícola
Companhia de Armazéns e Silos do Estado da Bahia	Caseb	1956	
Frigorífico Matadouro S.A.	Frimasa	1964	
Companhia de Armazéns Gerais do Estado da Bahia	Cageb	1940	
Matadouro Frigorífico S/A.	Mafrisa		
<i>Grupo 3</i>			
Companhia de Eletricidade da Bahia	Coelba	1959	Infra-estrutura básica
Empresa Baiana de Saneamento	Embasa	1971	
<i>Grupo 4</i>			
Empresa Gráfica da Bahia	EGBA	1972	Suporte administrativo
Companhia de Processamento de Dados do Estado da Bahia	Prodeb	1973	
<i>Grupo 5</i>			
Companhia Baiana de Eletrificação Rural	Cober	1972	Expansão do capital do campo
Companhia de Engenharia Rural da Bahia	Cerb	1971	
Companhia Baiana de Pesquisas Minerais	CBPM	1972	
Nordeste Linhas Aéreas	NLA	1975	
<i>Grupo 6</i>			
Empresa de Pesquisa Agropecuária da Bahia	Epaba	1975	Política agrícola federal
Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural da Bahia	Ematerba	1974	
Central de Abastecimento S.A.	Ceasa	1969	
<i>Grupo 7</i>			
Companhia Estadual de Tratamento de Efluentes Líquidos	Cetrel	1976	Implantação de indústria moderna

As empresas que compõem o Grupo 2 — Companhia de Materiais e Adubos da Bahia (Camab), Companhia de Armazéns e Silos do Estado da Bahia (Caseb), Matadouro Frigorífico S. A. (Mafrisa), Frigorífico Matadouro S. A. (Frimasa), Companhia de Armazéns Gerais do Estado da Bahia (Cageb) — refletem, em síntese, uma nova política agrícola do estado. Nova no sentido de que é com a criação dessas empresas que o estado conhece sua primeira experiência de planejamento econômico, principalmente no setor agropecuário, abandonando, de certo modo, as políticas parciais, que beneficiavam produtos específicos, notadamente os de exportação: cacau, fumo e cana-de-açúcar.

A coordenação desse conjunto de empresas era feita pelo Fundo de Desenvolvimento Agroindustrial do Estado (Fundagro),<sup>16</sup> que funcionava como uma *holding estatal*. Do conjunto das empresas que compunham o sistema Fundagro, as aqui agregadas no Grupo 2 são as remanescentes. Algumas não passaram de projeto, outras entraram em operação mas não sobreviveram por muito tempo, enquanto ainda outras foram recriadas. As sobreviventes, porém, pouco se modificaram ao longo dessas três décadas de existência. A vinculação a regiões ou setores menos dinâmicos e o caráter retrógrado dos métodos gerenciais — que vem gerando ineficiência administrativa (fruto da baixa qualificação e do excesso de pessoal, acima das necessidades reais da empresa e das influências político-partidárias que atrofiam o desempenho das estatais) — fazem essas empresas terem um comportamento vegetativo, pois, se não se expandem, no sentido de atender o dinamismo de seus respectivos mercados, também não são deficitárias a ponto de exigirem volumes crescentes de recursos do Tesouro estadual.<sup>17</sup>

O Grupo 3 — Companhia de Eletricidade da Bahia (Coelba) e Empresa Baiana de Saneamento (Embasa) — compõe-se de empresas que tradicionalmente, nas economias capitalistas, pertencem ao governo, produzindo e distribuindo energia elétrica e implantando uma infra-estrutura de saneamento básico: água e esgoto. Deve-se ressaltar, por outro lado, que as atividades de distribuição de energia elétrica e água passaram primeiramente pelas mãos do setor privado, para depois todo o complexo (produção e distribuição desses serviços) se constituir num dos primeiros setores a serem controlados totalmente pelo Estado.

As empresas que atuam nesses setores possuem determinadas características que as distinguem das demais. Em primeiro lugar, elas, sozinhas, são responsáveis por mais da metade dos investimentos e do capital social do subsetor empresarial do estado. Essa tendência, pelo menos no que respeita aos investimentos, é verificada tanto a nível de outros estados (aqui vale citar o exemplo de São Paulo), quanto a nível da União. Em segundo, os objetivos dessas empresas estão sempre em consonância com os interesses e diretrizes das políticas estabelecidas pelas grandes empresas/programas federais. Com isso, essas entidades

<sup>16</sup> Apesar de nem todas serem criadas, a proposta inicial do Fundagro era criar os seguintes organismos de apoio à agroindústria no estado: Companhia de Armazéns e Silos do Estado da Bahia (Caseb); Companhia de Reservas Alimentar e Sementes; Matadouros Frigoríficos S.A. (Mafrisa); Indústria de Laticínios da Bahia (Ilba); Leitesul da Bahia; Armazenagem Frigorífica de Salvador; Armazenagem Frigorífica de Ilhéus; Pesca da Bahia S.A. (Pescabasa); Companhia de Adubos e Materiais Agrícolas da Bahia (Camab); Empresa de Conservação do Solo, Água e Mecanização Agrícola (Ecosama); Produtos Biológicos; Sisal da Bahia S.A. (Sisalba); Companhia de Colonização da Bahia (CCB); Companhia de Eletricidade da Bahia (Coelba); Indústrias Alimentares; Beneficiamento de Produtos Agrícolas e Abastecimento a Varejo nos Grandes Centros.

<sup>17</sup> Desse grupo, a exceção fica por conta da Camab que, ao longo dos últimos 10 anos, vem ampliando sua dívida junto ao setor bancário estatal e privado.

passam a operar dentro de um esquema verticalizado e padronizado pela respectiva entidade federal, o que eleva o grau de dependência e esvazia a capacidade estadual de formular e definir políticas. Finalmente, essas empresas, pelo volume de seus investimentos e pelo grau de monopolização que exercem em seus respectivos setores, tendem a evoluir mais rapidamente de padrões organizacionais simples para estruturas mais complexas.

Apesar de a Coelba e a Embasa apresentarem características comuns que as diferenciam no conjunto do setor empresarial estatal, por outro lado elas se contrapõem quanto aos resultados financeiros. Enquanto a primeira apresenta uma estável taxa de lucros, a segunda continuamente enfrenta prejuízos, principalmente em decorrência das elevadíssimas despesas financeiras junto ao BNH, órgão que financia suas atividades. Não obstante, ambas possuem uma elevada taxa de acumulação, apresentando seus respectivos imobilizados um crescimento acelerado.

No Grupo 4, formado pela Empresa Gráfica da Bahia (EGBA) e Companhia de Processamento de Dados do Estado da Bahia (Prodeb), estão as empresas que dão suporte administrativo através de serviços especializados (editorial/gráfico e de computação) à administração pública estadual. São empresas que surgem de atividades antes centralizadas.

Elas se constituem em um tipo de empresas que sobrevive fundamentalmente do serviço que presta à administração governamental em seu sentido geral (centralizada e descentralizada). Pela natureza de seus serviços (especializados e de suporte administrativo) poderiam sobreviver, sem prejuízo do seu desempenho, como divisões ou departamentos do aparelho governamental. No entanto, a forma empresarial assumida dá-lhes mais flexibilidade para expandirem-se independentemente dos aparelhos governamentais, disputando, inclusive, o mercado com concorrentes privados. Esse fato motivou, nos últimos anos, o expansionismo da EGBA a tal ponto de hoje possuir o maior e mais sofisticado parque gráfico do Norte e Nordeste do país.

Apesar de serem as empresas mais próximas da burocracia estadual e, portanto, mais sensíveis às interferências obstaculizadoras de seu desempenho, o curioso é que são justamente essas que mais se aproximam de um comportamento típico do setor privado, pois atuam dentro de uma lógica de maximização de lucros, o que efetivamente conseguem, apresentando bons resultados finais. A prova maior dessa constatação é dada, mais uma vez, pela EGBA que, além de absorver *transferências de custos* da administração centralizada, pois executa todo o serviço gráfico do *Diário Oficial* sem ônus para o Tesouro estadual, ainda é capaz de expandir-se utilizando recursos próprios, onde prejuízos financeiros, mesmo nesta época de crise, são fatos totalmente desconhecidos pelo estamento gerencial da empresa.<sup>18</sup>

Outro fato a ser destacado é que a execução desses serviços por parte do estado, sob a forma empresarial, vem desfazer o mito que se criou, e ainda hoje muito difundido e aceito, em relação ao setor público: uma máquina emperrada (excessivamente burocrática), resistente às mudanças e incapaz de modernizar-se a ponto de melhorar sua eficiência. A sofisticação tecnológica utilizada na execução desses serviços, além de contrastar com a idéia da ineficiência do setor público, começa a reforçar a idéia da incorporação do princípio da

<sup>18</sup> Vale ressaltar que as despesas absorvidas pela empresa referem-se àqueles serviços demandados pela Casa Civil, não aos demais órgãos de Governo.

racionalidade dos métodos administrativos por parte do setor público e a transformá-lo, pelo menos nesse setor, pouco absorvedor de mão-de-obra.<sup>19</sup>

As empresas do Grupo 5 — Companhia Baiana de Eletricidade Rural (Cober), Companhia de Engenharia Rural da Bahia (Cerb), Companhia Baiana de Pesquisas Minerais (CBPM), Nordeste Linhas Aéreas (NLA) — caracterizam-se pela criação das condições infra-estruturais para que a burguesia vinculada ao setor primário integre-se mais completamente à dinâmica de expansão do capital. Apesar de as empresas dos Grupos 2 e 5 estarem vinculadas ao mesmo setor — o agrícola —, no entanto dois aspectos as diferenciam e fazem com que elas sejam agrupadas distintamente. O primeiro deles é que as empresas do Grupo 2 estão vinculadas diretamente ao processo de circulação da produção agrícola, com limitado apoio à produção através da Camab, que comercializa insumos e implementos agrícolas. A natureza dessas empresas espelha bem o comportamento histórico das políticas de apoio ao setor agrícola desenvolvido a nível do Governo federal. Primeiro, elas se concentram na esfera da circulação para depois se voltarem para a produção, inclusive na área de tecnologia, que reflete o principal fator de modernização. Segundo, as empresas do Grupo 5 não só indicam uma nova fase de apoio à produção agrícola — estimulando o uso mais intensivo do fator tecnológico e, portanto, mais discriminador e concentrador, pois nem todos terão acesso a ele, sendo obrigados a se deslocarem para outras atividades — como também procuram alcançar todo o setor primário, dotando-o de condições infra-estruturais básicas para o desenvolvimento tanto do subsetor de mineração quanto do agropecuário: pesquisas para prospecção de minérios; construção de linhas de transmissão de energia; construção de poços artesianos em áreas rurais e transporte aéreo ligando regiões produtoras mais distantes à capital.

Essas empresas, pela natureza de suas atividades, são, em geral, dependentes de subvenções ou de convênios assinados com outros organismos governamentais, notadamente os federais. Por isso, apresentam uma rentabilidade relativamente pequena, embora possam crescer nos próximos anos, não só pelo fato de estarem em fase inicial de suas atividades (foram criadas a partir dos meados da década de 1970), como também pela intensificação das políticas governamentais destinadas a promover maior penetração do capital nas áreas rurais.

A principal característica das empresas que compõem o Grupo 6 — Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural da Bahia (Ematerba), Empresa de Pesquisa Agropecuária da Bahia (Epaba), Central de Abastecimento S.A. (Ceasa) — é que elas foram criadas obedecendo à lógica da política agrícola definida a nível federal; por isso, estão muito mais relacionadas com o sistema nacional de política agrícola do que com a estadual, com seus planos de atividades e projetos de expansão determinados e controlados pelas empresas afins vinculadas àquele nível: Embrapa, Embrater e Cobal. Ademais, essas empresas federais têm uma participação direta na administração das congêneres estaduais, seja através

<sup>19</sup> Para uma análise mais completa dessa questão da política de emprego do estado, ver Santos, Reginaldo Souza. Mudanças nos padrões produtivo-organizativos, divisão institucional do trabalho e processo alocatário de recursos no Estado capitalista — uma referência ao caso da Bahia. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 17(4):40-94, out./dez. 1983; e O'Connor, James. *USA: a crise do Estado capitalista*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1977.

de preposto nos conselhos de administração, seja indicando os ocupantes das diretorias técnicas.

Afora este aspecto que as diferencia, as empresas deste grupo, vinculadas a atividades de pesquisa agrônômica, extensão rural e intermediação da produção agrícola completam toda a infra-estrutura de apoio ao setor agropecuário baiano, no sentido de modernizá-lo e introduzir no seu interior as relações capitalistas de produção.

Pela natureza de suas atividades, estas empresas não poderiam apresentar, pelo menos nos primeiros anos de atividade, resultados financeiros muito satisfatórios; por isso, são empresas extremamente deficitárias, cuja sobrevivência está na dependência das transferências de recursos governamentais, principalmente de empresas ou programas federais.

Apenas uma empresa, a Companhia Estadual de Tratamento de Efluentes Líquidos (Cetrel), compõe o Grupo 7. Sua principal característica consiste em ser a única a ter uma ligação mais objetiva com os interesses do moderno capital industrial; antes disso, o subsetor empresarial do estado ainda está voltado essencialmente para as atividades agropecuárias.

Por outro lado, o caráter antipoluenante das atividades desenvolvidas pela Cetrel revela claramente que os custos decorrentes das externalidades produzidas pela moderna atividade industrial antes de serem incorporados pelas empresas são socializados, uma vez que o estado chama a si a responsabilidade de executar os serviços de correção da qualidade de vida de meio-ambiente.

Apesar de ter sido criada em 1976, a Cetrel só entrou em operação em 1979. Desse modo, seu desempenho, tanto econômico-financeiro quanto administrativo, fica impossibilitado de ser avaliado neste trabalho.

#### 4. *Considerações finais*

A partir dessa tipologia, é possível tirar algumas conclusões das características do setor empresarial do estado. Em primeiro lugar, fica comprovada a hipótese de que o processo de criação das estatais é reflexo do nível de desenvolvimento das forças produtivas. O pequeno grau de industrialização da economia regional faz com que o setor estatal baiano tenha uma maior articulação com as atividades agropecuárias. Em segundo, sente-se que o Estado, a partir do início da década de 70, modifica toda sua política agrícola, passando, então, a dotar o o setor das condições infra-estruturais básicas necessárias a que a produção venha a se realizar sob relações de produção nitidamente capitalistas. Assim, surgem os serviços de eletrificação, engenharia rural (construção de postos artesanais), pesquisas agrônômicas, extensão rural, transportes aéreos ligando os principais centros produtores agrícolas aos centros de decisão, pesquisa para prospecção de minérios etc. Essa mudança na política pode significar também uma mudança de hegemonia no seio do capital agrário, pois as modificações nas políticas governamentais para o setor agrícola, no sentido de modernizá-lo, são motivadas, principalmente, por outros capitais que procuram novas formas de valorização. Nesse sentido, o ritmo da produção nos moldes capitalistas exige dos produtores um maior volume de capital para investimento, adoção de novos

padrões tecnológicos, especialização da produção, rompimento das antigas relações de produção etc.

Em terceiro lugar, as empresas da Bahia podem ser classificadas genericamente como o tipo *não-autônomo*, pois são inteiramente dependentes das entidades federais que controlam os recursos e decisões nas suas áreas relevantes (energia elétrica, saneamento, transportes, agricultura etc.). Esta falta de autonomia frente aos organismos federais é tanto maior quanto menor for o porte das empresas estaduais. Comparando a situação das estatais baianas com as paulistas, percebe-se maior autonomia relativa destas últimas em relação às primeiras. Fazendo uma comparação entre as estatais baianas e paulistas a respeito dessa questão, Luciano Coutinho<sup>20</sup> constata que “o vigor do processo de descentralização e o grande porte das empresas públicas paulistas lhes permite um certo exercício de soberania estadual frente às entidades da esfera federal”. Para finalizar, devemos dizer que a questão da autonomia das empresas estatais é bastante complexa por envolver vários aspectos que devem ser levados em consideração no seu tratamento, como, por exemplo, os fatores associados à dinâmica da economia, à situação da empresa no mercado (principalmente no que diz respeito às relações da estatal frente às frações do capital monopolista), às condições efetivas de realização empresarial de seus objetivos, às condições mais de negociação política do estamento gerencial com outros aparelhos do estado etc. Diante disso e dos objetivos deste estudo, achamos por bem não aprofundar a discussão do tema e deixar para fazê-lo em outro trabalho.

### *Summary*

As an attempt to contribute with the understanding of the expansion process of public enterprises in Brazil, the author proposes a typology which he finds will better fit his purpose. In this line of reflexion, he discards the orthodoxy of usual analytical models that tipify public enterprises according to criteria like the following: fields of action (industry, finance, public works); origin of financial resources; the dichotomy *deficit and superavit* etc. The author contends that the best criterion to characterize the dynamics of growth of certain categories of governmental enterprises must be related with the way the State enters the economy throughout the different stages of the capitalistic development.

For those reasons, the first part of the article deals with criticizing the usual criteria of classification; and the second one, on the basis of current cases of public enterprises linked with the State government of Bahia, outlines a typological model of seven homogeneous groups (or categories) of enterprises in which one observes that their moments of institutionalization are associated with the various stages of regional economic development.

<sup>20</sup> Coutinho, Luciano G. Evolução da administração descentralizada em São Paulo: questões relevantes para as políticas públicas. *Revista de Administração de Empresas*, Rio de Janeiro, Fundação Getulio Vargas, (2):55, abr./jun. 1979.