A CAMPANHA "ANTIESTATIZAÇÃO" E O DESEMPENHO DAS PRINCIPAIS EMPRESAS ESTATAIS (1965-85)*

Paulo Henrique Rodrigues**

1. Introdução; 2. A luta contra o Estado-empresário; 3. A criação e o desenvolvimento das principais empresas estatais; 4. As empresas estatais e o processo recente de crescimento econômico (1965-85); 5. Empresas estatais e privadas: competição ou complementaridade? 6. Conclusões finais.

Discussão sobre papel das principais empresas estatais durante período de rápido crescimento econômico brasileiro. Debate sobre "estatização" da economia. Constatação de que argumentos adotados pela campanha "antiestatização" são contraditórios em relação à experiência histórica recente. Campanha "antiestatização" parece representar, ao invés de interesses do conjunto do setor privado, campo de interesses bem mais restrito.

1. *Introdução*

1.1 Objetivos

De 1940 até os nossos dias, o Brasil atravessou um rápido processo de industrialização que o tornou uma das maiores e mais industrializadas economias do mundo capitalista. Durante essas quatro décadas, governantes com orientações políticas diferentes e até opostas lançaram mão das empresas estatais como instrumento para a aceleração do ritmo de crescimento econômico. Ao mesmo tempo, e com fortes vínculos com estas empresas, desenvolveu-se um amplo setor privado no país. Entretanto, a partir da metade dos anos 70, começou a surgir através da imprensa uma forte campanha contra a "estatização" da economia brasileira, responsabilizando as empresas estatais pela maioria dos problemas econômicos do país.

Os principais aspectos dessa campanha contra as estatais podem ser sintetizadas nos seguintes argumentos:

a) as estatais seriam um produto do autoritarismo e contraditórias à democracia;
b) o mau desempenho das estatais inibiria o crescimento econômico, o que equivale a dizer que as empresas privadas fariam melhor;
c) as estatais, por competirem de forma injusta com a iniciativa privada, estariam tomando espaços que deveriam caber à última.[1]

* O trabalho é um resumo da monografia apresentada pelo autor, em dezembro de 1987, como um dos requisitos necessários à obtenção do diploma em Desenvolvimento Internacional e Cooperação do Instituto para o Desenvolvimento Internacional e Cooperação da Universidade de Ottawa, Canadá, tendo sido publicado pelo Instituto na série *Notes de recherche/working papers*, sob o número NR/881.

** Sociólogo; pós-graduado em Desenvolvimento Internacional e Cooperação pela Universidade de Ottawa, Canadá, em 1987; assessor técnico do Centro de Organização e Sistemas do Instituto Brasileiro de Administração Municipal. (Endereço do autor: Instituto Brasileiro de Administração Municipal-IBAM, Largo do Ibam, nº 1 – 22.282 - Rio de Janeiro.)

[1] A edição especial da revista *Visão*, dedicada à campanha contra a "estatização" da economia e publicada em 19.4.76, afirmou que "as empresas estatais praticavam uma competição predatória com a iniciativa privada" (p. 14).

Dos anos 70 até hoje, a campanha "antiestatização" não cessou de crescer, como veremos mais adiante.

Este trabalho mostra que a maioria dos argumentos usados pela campanha "antiestatização" não encontra apoio em fatos concretos e que, a despeito das acusações, as estatais continuam sendo um dos mais importantes instrumentos, senão o principal, para introduzir as mudanças estruturais e produzir o crescimento da economia no Brasil.

Além disso, sugere, ainda, que a campanha, normalmente considerada como de interesse da iniciativa privada como um todo, na verdade tende a representar as demandas de um setor mais reduzido e específico. De fato, as políticas governamentais apoiadas ou solicitadas pelos patrocinadores da campanha tiveram efeito negativo sobre uma grande parte do próprio setor privado, em benefício do qual a campanha estaria sendo movida.

1.2 Metodologia

A hipótese geral deste trabalho é a de que o desempenho das maiores empresas estatais brasileiras contraria os principais argumentos da campanha "antiestatização". Dela derivam-se as seguintes hipóteses secundárias que visam verificar o que aconteceu, na realidade, em face dos argumentos da campanha, acima apresentados:

a) as empresas estatais brasileiras não podem ser associadas unicamente ao autoritarismo, uma vez que se desenvolveram tanto sob regimes democráticos, como ditatoriais;

b) as estatais representaram um papel central no recente processo de desenvolvimento, tendo estimulado, e não inibido, o crescimento econômico em geral;

c) as estatais têm uma relação complementar e não-competitiva com o setor privado.

Para tratar destas questões, este artigo primeiramente focaliza o desenvolvimento da campanha "antiestatização"; a seguir, estuda o processo histórico de surgimento dos principais grupos industriais estatais; e, finalmente, focaliza o desempenho desses grupos em relação ao crescimento econômico do país e as suas relações com o setor privado durante o período 1965-85. Quatro grandes grupos foram selecionados para o estudo, cada um representando um setor industrial distinto:

- Siderurgia Brasileira (Siderbrás);
- Companhia Vale do Rio Doce (CVRD);
- Petróleo Brasileiro (Petrobrás);
- Centrais Elétricas Brasileiras (Eletrobrás).

Estes grupos são os mais importantes entre as diversas estatais, sendo responsáveis pela maioria dos investimentos, dos empregos e do capital investido pelas mesmas. Sua participação no total dos investimentos feitos pelas estatais foi de 68,9% em 1979, 78,7% em 1980 e 68,5% em 1981, segundo Braga.[2]

Os principais aspectos históricos da campanha "antiestatização" estão sintetizados na seção 2. O objetivo da seção é combater a tese de que as estatais se teriam desenvolvido principalmente durante o regime autoritário do período

[2] Braga, José Carlos de Souza. Os orçamentos estatais e a política econômica. In: *Desenvolvimento capitalista no Brasil* - ensaios sobre a crise. Belluzo, L. G. & Coutinho, R. org. 3. ed. São Paulo, Brasiliense, 1981. v. 1, p. 56-121.

1964-85. Para isso, sintetiza o processo histórico de formação e evolução dos principais grupos industriais estatais, com base na bibliografia disponível sobre o assunto.

O clamor pela privatização das estatais baseia-se na suposição de que elas são, em geral, menos eficientes do que as empresas privadas. De acordo com os patrocinadores da campanha, esta ineficiência é um fardo muito pesado para a economia brasileira e a impede de crescer mais rapidamente.

É importante ressaltar que os adversários das estatais nunca se preocuparam em sustentar suas afirmações com números concretos, baseados em observações empíricas. Na verdade, houve muito poucas tentativas para avaliar o desempenho das empresas estatais, comparando-o com o do setor privado. Trebat[3] fez uma das tentativas mais sérias e completas neste sentido, ainda que tenha sido bastante cauteloso para não derivar de seus estudos conclusões taxativas.

A comparação dos índices de produtividade e lucratividade de empresas estatais e privadas durante o período 1965-85 está muito além dos objetivos e das possibilidades deste trabalho. Por outro lado, parece mais correto avaliar as empresas estatais em função do seu papel estratégico, atribuído pelos governantes, de desenvolver os setores básicos da economia. Tal papel muitas vezes determinou que operassem sob condições totalmente inviáveis para o setor privado – tal como a obrigação de vender seus produtos abaixo do custo, devido aos rígidos controles de preços a que estavam submetidas.

Na seção 4 é apresentada uma avaliação do papel das mais importantes estatais no desenvolvimento brasileiro durante o período analisado. Este papel será avaliado de acordo com os seguintes indicadores: a) a participação dos seus investimentos na formação bruta de capital fixo do país; b) sua contribuição para o valor agregado pelo setor industrial como um todo; c) sua contribuição para diminuir a vulnerabilidade da economia a fatores externos.

Na seção 5 são estudadas as relações estabelecidas entre empresas estatais e privadas na economia brasileira. Para analisar se as empresas estatais complementam ou competem com as empresas privadas, foram investigados dois indicadores: a) os encadeamentos "para frente" e "para trás" (*forward and backward linkages*) existentes entre os dois setores;[4] b) a participação dos dois setores na distribuição dos recursos financeiros.

2. *A luta contra o Estado-empresário*

A campanha "antiestatização" da economia brasileira começou na metade dos anos 70, sendo fortemente apoiada pela imprensa. Segundo Villela e Baer,[5] a edição de 19.4.76 da revista *Visão*, inteiramente dedicada à campanha, bem como o *Documento das indústrias paulistas*, publicado pelo *Jornal do Brasil* em 5 de maio de 1976, podem ser considerados os marcos iniciais da campanha.[6]

[3] Trebat, Thomas J. *Brazil's state owned enterprises*. A case study of the state as entrepreneur. New York, Cambridge University Press, 1983.

[4] Ver, por exemplo: Hirschman, Albert O. *The strategy of economic development*. New Haven, Yale University Press, 1958.

[5] Villela, Anibal V. & Baer, Werner. *O setor privado nacional: problema e política para seu fortalecimento*. Rio de Janeiro, Ipea/Inpes, 1980. p. 3.

[6] A defesa das estatais, na época, foi feita apenas por pequenos jornais de oposição como o *Opinião*. Em 4 jun. 1976, por exemplo, em artigo intitulado Privatização ou desnacionalização, esse jornal dizia que a privatização das empresas estatais poderia levar à sua desnacionalização. De acordo com o jornal, apenas empresas multinacionais teriam condições de comprar as estatais.

O debate começou em reação à política do governo Geisel, que havia convocado, através do II PND, as estatais a desempenharem um papel maior na economia. Como resultado concreto desse debate o mesmo governo teve de tomar diversas medidas voltadas para o fortalecimento do setor privado brasileiro através, principalmente, de programas de financiamento do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), como o Fundo Industrial para a Aquisição de Máquinas e Equipamentos (Finame), o Fibase, entre outros.[7]

A campanha contra as estatais continuou crescendo, apesar dessas medidas. Sua ênfase iria modificar-se com o tempo. No início, a campanha se fez em defesa de idéias gerais como a "superioridade da economia de mercado" e a "necessidade de privatizar as estatais". Seus organizadores também tentaram mesclar os seus objetivos com as crescentes pressões sociais pela democracia e pelo retorno do poder civil, daí por que eles tenham procurado associar as estatais com o "autoritarismo".[8]

Reforçada pelo movimento de expressão mundial em favor da privatização, que cresceu muito nos anos 80, juntamente com os diversos "programas de estabilização econômica" patrocinados pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) no Brasil,[9] a campanha "antiestatização" deixou de ter a ênfase inicial acima citada. Os ataques contra as estatais deixaram de ser uma defesa geral do "livre mercado" para se constituir em demandas concretas por cortes nos programas de investimento e em restrições à política de administração de pessoal daquelas empresas.

Em 1979, o governo criou a Secretaria Especial para o Controle das Estatais (Sest). Em junho do ano seguinte, a Sest impôs uma redução de 15% nos orçamentos de investimento das estatais. Estes cortes reduziram seus investimentos de US$ 16,01 bilhões, em 1979, para US$ 10,92 bilhões, em 1980,[10] o que representou a primeira grande restrição imposta aos investimentos das estatais.

No que diz respeito à política de pessoal, as estatais vinham sendo acusadas de pagarem salários excessivamente altos a seus funcionários, o que, segundo essas acusações, contribuía para aumentar o déficit público. Devido ao alto custo político de uma medida de cortes salariais, o governo só a tomaria em 1983, sob forte pressão do Fundo Monetário Internacional (FMI). Enquanto os cortes de salários não eram determinados, a imprensa se encarregou de preparar o terreno nesta direção.

Em 1983 e 1984, o governo negociou com o FMI sob um clima de forte oposição interna e agitação social. Nesta situação, a revista *Veja* publicou, em 13 de abril de 1984, o artigo Alta privilegiatura, comparando os direitos trabalhistas dos funcionários das estatais brasileiras com os privilégios de que se diz gozar a chamada *Nomenklatura* soviética. Esse artigo desencadeou fortes e irados protestos por parte dos sindicatos e associações de funcionários das estatais.

Dois meses mais tarde, o anúncio de novas medidas governamentais voltadas para a redução dos salários nas estatais deu origem a um forte movimento de pro-

[7] Villela, A. V. & Baer, W. op. cit. p. 3.

[8] Evans, Peter. *Dependent development:* the alliance of multinacional, state and local capital in Brazil. Princeton, Princeton University Press, 1979. p. 269.

[9] Em apenas dois anos, o governo brasileiro firmou sete diferentes programas de ajustamento com o FMI nas seguintes datas: 6.1.83, 24.2.83, 15.9.83, 14.11.83, 15.3.84, 28.9.84 e 20.12.84. (Marques, Maria Silva Bastos. FMI: a experiência brasileira recente. In: *Recessão ou crescimento:* o FMI e o Banco Mundial na América Latina, Bacha, E. & Mendoza, M. R. org. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1987. p. 127-8).

Nas negociações com o governo brasileiro, o FMI adotou como pressuposto que o setor privado no Brasil estaria *crowded out* pelo setor público e que, por esta razão, deveria caber ao último a maior parte do esforço de ajustamento da economia (Marques, Maria Silva Bastos. op. cit. p. 137-8).

[10] Braga, José Carlos de Souza. op. cit. p. 205.

testo, organizado pelos sindicatos e associações representativas dos empregados daquelas empresas. Em 18 de julho, 20.000 funcionários de bancos estatais saíram em passeata pelas ruas do Rio de Janeiro. Cinco dias mais tarde, mais de 100.000 pessoas, na maioria funcionários públicos (os "príncipes", segundo as insinuações de *Veja* e do *Jornal do Brasil*), protestaram contra o "pacotão" de novas medidas econômicas impostas pelo governo. Os manifestantes acusavam o governo e o FMI de provocarem deliberadamente uma recessão econômica, o desemprego em massa e a desnacionalização da economia brasileira.[11]

As manifestações políticas contra o governo e seus acordos com o FMI multiplicaram-se rapidamente pelo país, culminando com a greve geral dos trabalhadores de São Paulo em 13.7.83. Embora os protestos tenham mobilizado centenas de milhares de pessoas, durante meses, não foram suficientemente fortes para deter a implementação das medidas governamentais de restrições ao funcionamento das estatais. O Decreto-lei nº 2.036, publicado em 28 de junho de 1983, reduziu a liberdade das empresas estatais no que diz respeito à determinação de suas políticas de pessoal, induzindo a uma redução dos níveis salariais dos funcionários públicos.[12]

Apesar das diferenças existentes entre os governos militares e o atual governo civil, este manteve para com as empresas estatais basicamente a mesma política executada pelos primeiros. As estatais continuaram sendo contidas, a despeito dos efeitos recessivos que esta contenção teve sobre a economia. A campanha curiosamente não arrefeceu apesar desses efeitos. No entanto, parece óbvio que, na discussão sobre o processo da retomada do crescimento econômico, o papel das estatais ocupará um lugar importante.

3. *A criação e o desenvolvimento das principais empresas estatais*

Um dos argumentos mais importantes usados pelos adversários das empresas estatais, como já foi mencionado anteriormente, é o de que sua proliferação ocorreu principalmente durante o último governo militar. Este argumento tem grande importância política e ideológica, uma vez que procura legitimar a campanha contra as estatais mesclando seus propósitos com o forte sentimento popular de oposição ao regime militar.

Mesmo um autor como Trebat, que tem opinião geral em favor das estatais, parece concordar com essa argumentação. Segundo Trebat, a maioria das estatais teria sido criada durante o regime militar. Para apoiar esta opinião, ele apresenta os dados reproduzidos na tabela 1, segundo os quais 160 das 251 estatais teriam sido criadas nas duas décadas que correspondem ao período do regime militar.

[11] *Boletim das estatais* (jul. 1983). Secretariado Nacional dos Trabalhadores das Empresas Estatais. Rio de Janeiro. p. 8.

[12] Um dos argumentos usados pelos sindicatos contra essas medidas foi o de que o seu verdadeiro objetivo era criar condições para uma evasão de pessoal qualificado das estatais e não promover qualquer mudança significativa na economia. Sem liberdade para determinar os salários em relação às condições do mercado, as estatais não seriam capazes de disputar bons profissionais com as empresas privadas.

Em 10 de junho de 1983, 18 dias antes da publicação do Decreto-lei nº 2.036 – que determinou limites para os salários dos empregados das estatais – os presidentes da Petrobrás, da Eletrobrás e da CVRD publicaram na imprensa uma nota de protesto contra a medida, dizendo que ela não importaria qualquer economia real, mas apenas em problemas. Segundo eles, os salários significavam apenas cerca de 2,6% a 3,8% da estrutura de custos das três empresas (*O Globo*, 7 jul. 1983).

Tabela 1
Distribuição das empresas estatais, segundo data de criação e setor econômico

Setor	Antes de 1939	1940-49	1950-59	1960-69	1970-80	Total
Minas e indústrias	2	5	4	14	40	65
Transporte e comunicações	4	1	3	8	24	40
Elétrico	11	1	5	3	6	26
Financeiro	3	2	3	5	18	31
Outros	46	1	0	9	33	89
Total	66	10	15	39	121	251

Fonte: Trebat, T. J. op. cit. p. 37.

Na verdade, as principais e mais produtivas estatais foram criadas muito antes desse período. A maioria dessas empresas pertence a um dos quatro principais grupos considerados neste trabalho. Juntos, os grupos Siderbrás, CVRD, Petrobrás e Eletrobrás representam mais de 80 das 251 empresas mencionadas por Trebat e investem mais de dois terços do total dos investimentos das empresas estatais não-financeiras.

3.1 Indústrias siderúrgicas

A produção siderúrgica brasileira quadruplicou nos últimos 15 anos, passando de 6,5 milhões de toneladas, em 1972, para 25 milhões de toneladas em 1986.[13] Há uma divisão tácita do mercado entre as empresas privadas e as estatais; as primeiras fabricam produtos não-planos, enquanto as últimas são responsáveis pela quase totalidade da produção de aços planos.[14] As estatais foram responsáveis por 65% da produção siderúrgica brasileira em 1980.[15]

A maioria das siderúrgicas estatais é controlada pela empresa *holding* Siderurgia Brasileira S.A. (Siderbrás). Suas mais importantes subsidiárias são: Usinas Siderúrgicas de Minas Gerais (Usiminas), Companhia Siderúrgica Nacional (CSN), Companhia Siderúrgica Paulista (Cosipa) e Companhia Siderúrgica de Tubarão (CST). Estas empresas da Siderbrás eram, em 1985, de longe as maiores companhias siderúrgicas brasileiras em termos de patrimônio e de vendas.[16] Além dessas companhias, a Siderbrás controlava, em 1981, outras quatro siderúrgicas.[17] Os

[13] Esse crescimento da produção de aço resultou da implantação do I Plano Siderúrgico Nacional (I/PSN) iniciado em 1972. Em 1986-87, um segundo PSN estava sendo preparado, com o objetivo de elevar a produção de aço para 50 milhões de toneladas, através do investimento de US$ 22,5 bilhões. Esse plano não foi adotado, tal como outros planos de desenvolvimento pensados recentemente no país. *(Senhor,* 7 jul. 1989, p. 52-3).

[14] Werneck, Rogério L. F. Industrial growth, foreign trade and economic policy: some aspects of the rise of Brazil as a NIC (1965-80). *World employment research working paper.* Geneva, ILO, 1984. p. 111.

[15] Trebat, T. J. op. cit. p. 139.

[16] *Visão.* Quem é quem na economia brasileira - 1985. São Paulo, edição especial, ago. 1986. p. 69.

[17] Usina Siderúrgica da Bahia (Usiba), Cosim, Aços Finos Piratini S. A. e Cofavi - Brasil. Secretaria de Controle de Empresas Estatais (Sest). *Relatório Sest 1981.* Brasília, 1981. Anexo 3. A Açominas, que é atualmente uma das maiores siderúrgicas estatais, ainda não entrara em operação no início da década.

principais dados sobre o grupo Siderbrás e a indústria siderúrgica estatal como um todo estão sintetizados na tabela 2.

Tabela 2
Empresas siderúrgicas estatais, indicadores básicos (1985)
(US$ milhões)

Companhia	Vendas	Investimentos	Empregados
Siderbrás	2,6	4.562,9	258
Subsidiárias	2.264,9	90,9	77.875
Subtotal	2.267,5	4.635,8	78.133
Acesita	223,9	54,8	7.932
Total	2.491,4	4.690,6	86.065

Fonte: Visão. Quem é quem na economia brasileira, 1985. São Paulo, ago. 1986.

A Companhia Aços Especiais Itabira (Acesita), é a única grande empresa siderúrgica estatal que não pertence ao grupo Siderbrás, sendo de propriedade do Banco do Brasil. Em 1985, a Acesita estava colocada em quarto lugar entre as siderúrgicas brasileiras em termos de vendas, e em quinto, em termos de patrimônio, empregando 8.000 pessoas.[18]

A produção siderúrgica brasileira começou no século XIX. Baer[19] menciona o estabelecimento de 28 fábricas entre 1891 e 1939, ainda que a maioria delas fosse empresa nacional privada. As empresas estrangeiras respondiam pela maior parte da produção até 1939. A história da siderurgia brasileira mudou drasticamente depois que o Estado decidiu transformar-se num grande produtor de aço, no início dos anos 40.

Desde o princípio de seu governo, Getúlio Vargas afirmava que a necessidade de aumentar a produção de aço constituía o problema mais importante da economia brasileira.[20] Em 1937, Vargas começou a manobrar entre os EUA e a Alemanha com o objetivo de obter o capital e a tecnologia necessários para a construção de uma grande siderúrgica no país.[21] Em 1939 foram iniciadas as negociações com a U.S. Steel Company para o estabelecimento, no Brasil, de uma grande siderúrgica de capital norte-americano. Em 1940, o Comitê Financeiro da companhia negou-se a aprovar o projeto. Segundo Luciano Martins, "o que parece evidente (...) é que a direção da U.S. Steel Company não tinha interesse em ajudar na industrialização de um país como o Brasil, que importava, todos os anos, cinco milhões de dólares de produtos de aço".[22]

Em 11 de julho de 1940, assim que a França foi invadida pelos exércitos nazistas, Vargas pronunciou um violento discurso anunciando a intenção de promover a aliança entre o Brasil e a Alemanha. De acordo com Martins[23] e Moura,[24] este

[18] *Visão.* op. cit. ago. 1986. p. 69.
[19] Baer, Werner. *The development of the brazilian steel industry,* Nashville, Vanderblit University Press, 1969. p. 65.
[20] Martins, Luciano. *Pouvoir et développement économique:* formation et evolution des structures politiques au Brésil. Paris, Anthropos, 1976. p. 187.
[21] Moura, Gérson. *Autonomia na dependência:* a política externa brasileira de 1935 a 1942. Rio de Janeiro, Nova Fronteira, 1980. caps. 4 e 5.
[22] Martins, Luciano. op. cit. p. 224.
[23] Id. ibid. p. 226-32.
[24] Moura, Gérson. op. cit. p. 151-62.

discurso teve o claro objetivo de forçar o governo americano a financiar a construção de uma usina siderúrgica como condição para o estabelecimento de uma aliança político-militar entre o Brasil e os EUA. Em setembro de 1940, o Departamento de Estado norte-americano finalmente concordou em financiar a companhia siderúrgica brasileira, que foi fundada no mesmo ano e cuja construção começou em 1942.

Quando o projeto da Companhia Siderúrgica Nacional (CSN) foi definido, seus oponentes o declararam superestimado para a demanda existente; no entanto, a companhia nunca conseguiu suprir as necessidades do mercado interno.[25] É importante ressaltar aqui o argumento utilizado na época – a superestimação ou gigantismo dos projetos estatais – porque ele se tornaria, com o tempo, uma das peças centrais da campanha "antiestatização". Outro argumento da época e que viria a se tornar clássico no repertório dos "privatistas": a falta de capacidade empresarial do Estado. Mas, no caso da CSN, parece que aconteceu exatamente o inverso. Baer menciona que, durante a construção da CSN, apesar das dificuldades tecnológicas envolvidas na utilização do carvão nacional (o carvão mineral brasileiro é de péssima qualidade) e da falta de experiência dos engenheiros brasileiros, estes substituíram todos os engenheiros americanos em apenas um ano.

Mais tarde, já nos anos 50, o governo apoiou a construção, pela iniciativa privada, de duas grandes usinas integradas, a Cosipa, em São Paulo, e as Usinas Siderúrgicas de Minas Gerais (Usininas), em Minas Gerais. Pouco tempo depois, os recursos envolvidos se mostraram grandes demais para o setor privado, exigindo que o Estado, através do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (naquela época BNDE), fizesse grandes injeções financeiras nos dois projetos. Graças a este fator, o BNDES tornou-se gradualmente o acionista majoritário das duas usinas.[26]

As demais siderúrgicas estatais também foram criadas sob o controle privado porém, devido a problemas financeiros que não puderam ser contornados por seus antigos donos, passaram ao controle público, seja do Banco do Brasil (Acesita), seja do BNDES: Companhia Ferro e Aço de Vitória - ES (Cofavi), Companhia Siderúrgica de Mogi das Cruzes - SP (Cosim) e Aços Finos Piratini.

As siderúrgicas estatais controladas pelo BNDES e a CSN passaram ao controle da Siderbrás quando esta companhia *holding* foi criada. É importante lembrar, mais uma vez, que, durante o regime militar, foram criadas a Siderbrás, a Companhia Siderúrgica de Tubarão e a Açominas (que ainda não entrou em operação).

3.2 Mineração

Paralelamente à CSN, o primeiro governo Vargas criou, em junho de 1942, a Companhia Vale do Rio Doce (CVRD) que passou a controlar, em Minas Gerais, as minas de minério de ferro até então exploradas pela Itabira Iron Co, de capital inglês.[27] A Itabira Iron já disputara com o Estado brasileiro o direito de estabelecer uma grande usina siderúrgica.[28]

[25] Pereira, Jesus S. & Lima, Medeiros. *Petróleo, energia elétrica, siderurgia:* a luta pela emancipação. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1975. p. 48-9.
[26] Werneck, Rogério L. F. op. cit. p. 111.
[27] Abranches, Sérgio Henrique. *State enterprises and modes of privatization:* a critical view based on brazilian examples. Rio de Janeiro, Iuperj, 1984. p. 31. mimeogr.
[28] A nacionalização da Itabira Iron Co. foi precedida por um forte debate sobre a necessidade de haver controle nacional sobre os recursos naturais. Até mesmo representantes do setor privado nacional, tais como

A CVRD expandiu enormemente as suas atividades desde sua criação, e se tornou um dos maiores grupos produtores, exportadores e transportadores de minério de ferro em todo mundo. Mas a CVRD não limitou suas atividades ao campo do minério de ferro. No início dos anos 70, a companhia diversificou suas atividades, passando a explorar e industrializar bauxita, alumínio e celulose, a implantar grandes projetos de reflorestamento e a explorar serviços de transporte, engenharia e planejamento.

O rápido crescimento da CVRD e sua política de expansão para áreas diferentes de seus objetivos iniciais acabaram transformando-a num dos alvos favoritos da campanha "antiestatização". Em 1978, o *Jornal do Brasil* classificou seu comportamento como fruto de uma "inegável megalomania", enquanto o *Estado de São Paulo* dizia que se tratava de uma "diversificação irresponsável".[30]

Em 1981, o grupo CVRD era composto por 28 subsidiárias, além da empresa-mãe, segundo dados da Sest. A CVRD colocava-se em quarto lugar em termos de vendas e em quinto em patrimônio, entre as empresas não-financeiras brasileiras.[31] Nessa época, a companhia já havia estabelecido diversas *joint-ventures* com o setor privado (tanto estrangeiro, quanto nacional), para desenvolver grandes projetos de produção de celulose e papel, assim como de alumínio. Mas os projetos mais importantes da CVRD não têm a participação de terceiros. Os principais dados a respeito do grupo CVRD estão sintetizados na tabela 3.

Tabela 3
CVRD, indicadores básicos (1985)
(US$ milhões)

	Vendas	Investimentos	Empregados
CVRD	861,0	936,5	22.472
Subsidiárias	497,7	89,3	12.863
Total	1.358,7	1.025,8	35.335

Fonte: Visão. Quem é quem na economia brasileira, 1985. São Paulo, ago. 1986.

A CVRD é provavelmente um dos melhores exemplos de eficiência e capacidade inovadora entre as empresas estatais. Pode-se dizer que muitas de suas realizações desmentem diversas acusações comumente feitas contra essas empresas. Um dos pontos mais fortes da companhia é o seu eficientíssimo sistema de transportes, que lhe confere grandes vantagens na disputa com empresas estrangeiras no mercado internacional.[32]

Guilherme Guinle e a diretoria da Associação Comercial do Rio de Janeiro, defendiam a expropriação da Itabira Iron Co. entre 1936 e 1938. (Martins, Luciano. op. cit. p. 206-9).

[29] Trebat, T. J. op. cit. p. 52.

[30] Id. ibid. p. 263.

[31] *Visão*. op. cit. ago. 1986. p. 420.

[32] Há alguns dados de desempenho que dão idéia do nível de eficiência alcançado pela CVRD. Ela possui e opera, por exemplo, a mais eficiente estrada de ferro do mundo – a Vitória-Minas – que liga as minas de ferro de Minas Gerais ao porto de Tubarão, em Vitória. Em 1983, o consumo médio nessa estrada de ferro era 2,39 litros de óleo diesel por quilômetro, enquanto o consumo médio em ferrovias estrangeiras consideradas altamente eficientes era, em geral, superior. Na Union Pacific, por exemplo, o consumo médio era de 9,3 l/Km, na Rio Grande Railway, de 9,29 l/Km – ambas norte-americanas – na Quebec Contier e na Quebec Northshore – ferrovias canadenses – o consumo médio era de 3,0 e 4,0 l/km, respectivamente.

A despeito de seu desempenho e alta rentabilidade, a companhia não tem sido poupada pelo governo quando são determinados cortes nos investimentos das estatais. Em 1985, por exemplo, foi forçada a diminuir seus investimentos de US$ 946 milhões planejados, para US$ 868 milhões, embora os recursos do Tesouro Nacional representassem apenas dois por cento dos fundos da companhia.

3.3 Petróleo e petroquímica

O caso da indústria do petróleo é o melhor exemplo da acirrada disputa política e ideológica que ocorreu durante a criação das mais importantes empresas estatais brasileiras. A Petrobrás, líder do maior grupo econômico nacional, foi criada em 1953 depois de um longo e difícil processo de luta política, durante o qual os setores contrários à presença do Estado na economia fizeram todo tipo de pressão. Ainda que o relatório anual da Sest de 1983 relacione apenas 25 companhias como parte do grupo,[33] Trebat[34] afirma que "no início dos anos 80, ela (Petrobrás) controlava ou era a acionista majoritária de mais 70 outras companhias". A tabela 4 fornece alguns dados gerais sobre o grupo Petrobrás.

Tabela 4
Petrobrás, indicadores básicos (1985)
(US$ milhões)

	Vendas	Investimentos	Empregados
Petrobrás	8.182,5	2.947,5	54.426
Subsidiárias	4.277,9	2.305,7	22.381
Total	12.460,4	5.253,2	76.807

Fonte: Visão. Quem é quem na economia brasileira, 1985. São Paulo, ago. 1986.

Há registros da existência de movimentos favoráveis ao estabelecimento do controle nacional sobre a exploração do petróleo desde 1926.[35] Durante os anos 30, alguns grupos privados fizeram pressões para explorar petróleo com financiamento público. Em 1936, cinco companhias americanas foram acusadas de formar um oligopólio para controlar o mercado brasileiro de derivados de petróleo. Durante os anos de 1937 e 1938, já na época do Estado Novo, o governo decidiu investigar o assunto, enquanto a embaixada norte-americana no Brasil defendia publicamente as companhias acusadas.[36]

Devido à grande distância – 11.500 milhas náuticas – entre o Brasil e o Japão e à concorrência com as mineradoras australianas que distam apenas 3.500 milhas náuticas desse país, a CVRD foi a primeira firma no mundo a encomendar um navio de 100.000 toneladas. Na época (1961), o navio foi considerado um escândalo, tanto em termos econômicos, como financeiros, mas com o tempo acabou sendo reconhecido como precursor dos modernos supernavios que revolucionaram o sistema de transporte marítimo mundial. (Drummond, Carlos. O país Vale do Rio Doce. *Senhor*, São Paulo, p. 58, 17 jul. 1985.

[33] Segundo o relatório do Sest de 1981, o grupo Petrobrás era composto pelas seguintes empresas: a própria Petrobrás, Petromisa, Petrobrás Distribuidora, Petrasa, Braspetro, Brasoil, Algerie, Petrofértil, Nitrofértil, ICC, Ultrafértil, CRN, Goiás-fértil, Fosfértil, Interbrás, Internor, Cayman, Inter-France, Seagull, Petroquisa, Petroflex, Petroquímica União, Nitriflex, Copersul e Coperbo.

[34] Trebat, T. J. op. cit. p. 52.

[35] Martins, Luciano. op. cit. p. 267.

[36] Id. ibid. p. 284-5.

O estabelecimento de refinarias de petróleo também foi motivo de controvérsias durante os anos 30. Em 1938, a Standard Oil of New Jersey (Esso), apoiada pelo Departamento de Estado do governo norte-americano, passou a pleitear o direito de atuar na área do refino no Brasil. Na época, estava prestes a ser aprovada uma nova legislação que impedia as empresas estrangeiras de refinarem petróleo no país.[37] A Standard Oil chegou a tentar eludir a legislação brasileira, construindo às pressas uma falsa refinaria, em 1938, no estado de São Paulo. O governo brasileiro formou uma comissão de investigação que desmascarou a companhia norte-americana, provando que a pretensa refinaria não tinha a menor capacidade para funcionar.[38] Estes fatos causaram grande preocupação no governo, que decidiu criar o Conselho Nacional do Petróleo e estabelecer o controle estatal sobre a indústria petrolífera.

Em 1947 foi iniciada a campanha O petróleo é nosso, um dos movimentos populares mais fortes da história do Brasil.[39] Foi especialmente importante na campanha o papel desempenhado pelos militares, organizados em torno do Clube Militar, pelo Partido Comunista Brasileiro e pelos estudantes, que chegaram a organizar a Comissão Estudantil de Defesa do Petróleo. O governo conservador do General Dutra não era favorável à participação do Estado na indústria do petróleo e tentou reprimir a campanha que, contudo, cresceu tanto que acabou por forçar o governo a incluir no seu Plano Salte a formação de uma frota de navios petroleiros (Fronape) e a construção de duas refinarias estatais.

Durante o segundo governo Vargas (1950-54), a campanha chegou a ter tanta força que obrigou a própria União Democrática Nacional (UDN), que sempre se opôs à intervenção do Estado na economia, a defender a criação de uma companhia estatal de petróleo. Em 1951, Vargas apresentou ao Congresso o projeto de criação da Petrobrás. Em 1953 a companhia foi criada e gradualmente veio a obter o monopólio sobre a importação do petróleo e demais derivados, entrando mais tarde no setor de distribuição. Nos anos 60, a Petrobrás ingressou no setor petroquímico e em 1968 começou a explorar petróleo na plataforma submarina do país, onde mais tarde encontraria as maiores reservas brasileiras de óleo e de gás natural.[40]

Nos anos 80, a Petrobrás teve grande êxito na tarefa de reduzir a dependência brasileira em relação ao petróleo importado, principalmente após a descoberta dos ricos campos petrolíferos da bacia de Campos, no Rio de Janeiro. Em 1985, a empresa já era capaz de extrair de poços nacionais 60% das necessidades brasileiras de petróleo, enquanto apenas 10 anos antes, a produção nacional equivalia a nada mais que 22% do consumo total do país.[41]

A Petrobrás tornou-se líder na indústria petroquímica, ainda que a sua entrada no setor nunca tenha sido um dos objetivos principais da empresa. Segundo Evans: "O Estado entrou (nesse setor)(...) porque o setor privado requisitou enfaticamente a sua participação."[42] Pode-se dizer que a indústria petroquímica no Brasil começou a partir da iniciativa do capital privado, que se revelou incapaz de desenvolver o projeto inicial, sendo então "salvo" pela Petrobrás.

[37] Id. ibid. p. 295-6.
[38] Pereira, Jesus S. & Lima, Medeiros. op. cit. p. 72.
[39] Sodré, Nelson Werneck. Os militares e a campanha de "O Petróleo é nosso". In: *Petróleo*. Contratos de risco e dependência. Kucinsky, Bernardo. org. Brasiliense, 1977. p. 181.
[40] Senna, José Júlio. O petróleo no Brasil – evolução histórica e perspectivas. In: *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, Fundação Getulio Vargas, *12* (4): 82-5, out./dez. 1978.
[41] *O Globo*. Venda de ações da Petrobrás, início da desestatização. Rio de Janeiro, 30 out. 1985. p. 33.
[42] Evans, Peter. op. cit. p. 233.

O esforço conjunto do capital privado local, estrangeiro e estatal resultou na criação da Petroquímica União, na década de 60.[43] No começo dos anos 70, entretanto, a experiência começou a enfrentar dificuldades. O processo *Wulf* de craqueamento de nafta, trazido pela empresa norte-americana Union Carbide foi a razão do fracasso – ele simplesmente não funcionou. Em 1974, para salvar a companhia que se encontrava em sérias dificuldades financeiras, a Petroquisa – subsidiária da Petrobrás – assumiu o controle da Petroquímica União.[44] Com o tempo, a Petroquisa veio assumindo o controle de outras empresas petroquímicas criadas originariamente por companhias estrangeiras e que entraram em dificuldades.

No decorrer dos anos 70, a Petroquisa formou ainda o Centro Petroquímico do Nordeste (Copene), com o objetivo de construir, em Camaçari, Bahia, o Pólo Nordeste, que se tornou o maior complexo petroquímico do país. O Pólo foi construído sob a liderança do Estado, mas com a participação tanto do capital privado nacional, quanto do capital estrangeiro ou multinacional, sob a tão falada fórmula do tripé (a aliança do Estado com o capital privado nacional e estrangeiro, em partes iguais).

3.4 Energia elétrica

A produção, a transmissão e a distribuição de energia elétrica no Brasil são quase que totalmente controladas pelo Estado, que administra as atividades do setor através da empresa *holding* Eletrobrás. Esta funciona como uma instituição financeira para suas oito subsidiárias e 30 empresas associadas. As subsidiárias constróem e operam as usinas de eletricidade e as estações transmissoras (que fornecem energia para as diversas regiões do país), enquanto as empresas associadas constróem e operam sistemas de distribuição a nível regional ou estadual, havendo, no entanto, algumas empresas associadas que também constróem e operam usinas.

De acordo com a revista *Visão*,[45] o grupo Eletrobrás, em 1985, era o maior em patrimônio e o sexto maior em vendas entre as diversas firmas não-financeiras do país. Naquele ano, o grupo tinha em torno de 180.000 empregados, investiu aproximadamente US$ 6,7 bilhões e suas vendas atingiram o montante de US$ 5 bilhões. (Ver tabela 5.)

A criação da Eletrobrás assegurou o rápido crescimento da produção de energia elétrica no país. Em 1962, quando a companhia começou a operar, a produção de energia elétrica no Brasil era de aproximadamente cinco milhões de quilowatts. Em 1985, a produção já atingia 91,6 milhões de quilowatts.[46] A criação e o desenvolvimento do setor elétrico estatal sofreu, como no caso da siderurgia e da indústria petrolífera, forte oposição do setor privado, especialmente dos grupos multinacionais estabelecidos há tempos no setor.

Antes da criação da Eletrobrás, o setor elétrico brasileiro, regulado por um sistema de concessões, havia permitido que duas multinacionais, a canadense Brazilian Traction Light and Power (Light) e a American Foreign Power Company (Amforp), controlassem 90% da produção e da distribuição de energia elétrica no país.[47]

[43] Id. ibid. p. 229.
[44] Id. ibid. p. 234.
[45] *Visão*. Quem é quem na economia brasileira - 1985. São Paulo, Edição especial, ago. 1986.
[46] *Conjuntura Econômica*. Rio de Janeiro, Fundação Getulio Vargas, fev./87. p. 132.
[47] Pereira, Jesus S. & Lima, Medeiros. op. cit. p. 116.

Tabela 5
Eletrobrás, indicadores básicos (1985)
(US$ milhões)

	Vendas	Investimentos	Empregados
Eletrobrás	1.116,6	6.307,3	1.985
Susidiárias	3.888,0	445,9	177.344
Total	5.004,6	6.753,2	179.329

Fonte: Visão. Quem é quem na economia brasileira, 1985. São Paulo, ago. 1986.

Em 1951, o segundo governo Vargas, buscando condições que assegurassem a continuidade da industrialização, decidiu realizar um plano de eletrificação nacional, composto de quatro projetos de lei enviados ao Congresso. O primeiro propunha a criação de um imposto sobre o consumo de energia elétrica, para que fossem levantados os recursos necessários à realização do plano. O segundo estabelecia o critério de divisão dos recursos financeiros provenientes da arrecadação do novo imposto, entre as diversas unidades da federação. O terceiro propunha o plano de eletrificação propriamente dito e o quarto, finalmente, a criação da Eletrobrás.[48]

Desde que começaram a tramitar no Congresso, organizou-se uma forte oposição aos projetos. Os Diários Associados lançaram violenta campanha de imprensa financiada pelas duas multinacionais, segundo Jesus Soares Pereira.[49] Em 1956, os opositores da entrada do Estado no setor elétrico organizaram a Semana de Debates sobre Energia Elétrica, na qual a iniciativa do governo foi condenada sendo ainda apresentado um plano alternativo, a ser desenvolvido pelo setor privado, que previa um incremento de apenas 20% na produção de energia elétrica. A título de comparação com esta perspectiva, deve-se assinalar que, quando o I Plano de Eletrificação foi concluído, a produção brasileira foi duplicada e, mesmo assim, era ainda insuficiente para as necessidades do país.

Ainda que derrotados na questão do plano, que acabou sendo aprovado pelo Congresso, os interesses privatizantes conseguiram retardar o projeto de criação da Eletrobrás, que só veio a ser aprovado em 1961. Na ausência da Eletrobrás, o I Plano de Eletrificação Nacional foi encaminhado por outras companhias estatais criadas nas décadas de 50 e 60 – Furnas, Centrais Elétricas de Minas Gerais – BH (Cemig) e Companhia Hidroelétrica de São Francisco (Chesf) – que, posteriormente, se tornaram subsidiárias da Eletrobrás. As pressões políticas contrárias à Eletrobrás foram citadas por Vargas em sua carta testamento como uma das razões que o teriam levado ao suicídio.[50] As duas companhias estrangeiras lograram resistir por longo tempo ao controle do Estado. A Amforp só foi comprada em 1965, depois de sofrer, em 1959, desapropriação dos seus bens no Rio Grande do Sul pelo governo estadual e a Light só passou a ser propriedade do governo brasileiro em 1979.

[48] Id. ibid. p. 118-22.
[49] Pereira, Jesus S. & Lima, Medeiros. op. cit. p. 126-8.
[50] Vargas, Getúlio. Carta testamento. In: *Petróleo, contratos de riscos e dependência.* Kucinsky, Bernardo. org. São Paulo, Brasiliense, 1977. p. 201-2.

3.5 Conclusões

Conforme descrito nos itens anteriores, os grupos que originaram a maioria das estatais foram criados no início dos anos 40 (siderurgia e mineração), nos anos 50 (petróleo) ou no início da década de 60 (empresas de eletricidade), antes, portanto, do regime autoritário instaurado em 1964. Desde que foram criadas, essas companhias não cessaram de crescer e de diversificar suas atividades. É verdade que durante o regime militar elas criaram a maioria de suas subsidiárias. Isto deve ser interpretado, contudo, como resultado natural do crescimento e da diversificação de suas atividades e não como um resultado do "autoritarismo". Neste sentido, não parece ter maior fundamento a tentativa de relacionar a existência das estatais ao último regime autoritário, uma vez que tanto regimes autoritários, quanto democráticos, fortaleceram, em passado recente, o papel do Estado como empresário.

Outro aspecto que fortalece esta linha de raciocínio é o fato da maioria das "companhia-mãe" ter sido criada no bojo de um intenso processo de disputa política e ideológica, que envolveu o parlamento, a imprensa e amplos setores da sociedade – especialmente no caso da Petrobrás e da Eletrobrás. Mesmo quando da criação da CSN e da Vale do Rio Doce, durante o Estado Novo, houve, como se viu, bastante espaço para a manifestação e o exercício de pressões, por parte de grupos privados nacionais e estrangeiros, tanto contra como a favor da criação dessas empresas. Assim, fica difícil sustentar o argumento da campanha "antiestatização" de que as estatais são fruto do autoritarismo.

A maioria das pressões contrárias à criação das principais estatais foi feita por certos grupos da iniciativa privada que se sentiram prejudicados com a entrada do Estado em determinados setores econômicos. Conforme mencionado, a criação das quatro maiores estatais do país sofreu acirrada oposição, principalmente de companhias estrangeiras que defendiam seus investimentos ou interesses comerciais, companhias que, ao mesmo tempo, não eram capazes – ou não tinham interesse – de expandir seus investimentos nos setores de base na proporção exigida pelo ritmo de crescimento econômico do Brasil. Conflitos como esse parecem ter grande significado não só naquela época, mas também hoje em dia, como este trabalho procura mostrar mais adiante.

4. *As empresas estatais e o processo recente de crescimento econômico (1965-85)*

Esta seção discute alguns aspectos do papel desempenhado pelas empresas estatais durante o crescimento industrial do período 1965-85. Foram escolhidos, para a análise, três indicadores principais:

a) a participação dos investimentos das estatais na formação bruta de capital fixo do país;

b) a proporção da taxa de crescimento anual do valor agregado nas indústrias estatais em relação à do setor industrial como um todo;

c) a contribuição das estatais no esforço de substituição de importações empreendido na segunda metade dos anos 70.

Parece claro que se os níveis de investimento ou de crescimento da produção das estatais foram mais altos do que os da economia do país como um todo, contribuíram para estimular o crescimento econômico, ao invés de o terem inibido. Se o contrário tivesse ocorrido, ganharia respaldo a tese da "ineficiência" das estatais.

Entre 1965 e 1985, o Brasil experimentou 15 anos de rápido crescimento econô-

mico (1965 - 80), três anos de recessão (1981-83) e, finalmente, dois anos de instável recuperação (1984 - 85). Tanto Reichstul e Coutinho,[51] como Trebat[52] afirmam que os investimentos das principais empresas estatais aceleraram ou estabilizaram o nível geral de investimentos na primeira fase, mas também influenciaram decisivamente a queda profunda do nível de investimentos ocorrida nos anos 80. Devido a este papel, aparentemente contraditório, desempenhado pelos investimentos das estatais, esta seção está dividida em dois itens principais, que apresentam os papéis dos investimentos das estatais na fase de crescimento rápido (1967 - 80) e na fase de recessão (início dos anos 80).

4.1 As empresas estatais e o crescimento econômico

Entre 1965 e 1980 houve uma importante transformação na economia brasileira. Nesses anos, "o Produto Nacional Bruto (PNB) cresceu à taxa média de 8,5%, ao ano, a renda *per capita* real dobrou e a produção industrial praticamente quadruplicou".[53] As empresas estatais foram responsáveis pela modernização e pela rápida expansão da infra-estrutura do país, bem como pelo fornecimento de grande parte dos insumos básicos necessários ao crescimento da produção.

A taxa de investimentos foi excepcionalmente alta nesse período. A razão investimento – PNB (formação bruta de capital fixo como proporção do investimento) foi geralmente superior a 20%. No período, a proporção dos investimentos das estatais na formação bruta de capital fixo (FBCF) subiu de 13,6%, em 1965, para 22,5%, em 1980, chegando a ultrapassar os 25%, em 1975 e 1976. Como se pode ver na tabela 6, os investimentos das estatais cresceram mais rapidamente do que os do setor privado, o que permite afirmar que as primeiras contribuíram para elevar o nível de investimento geral da economia.

O mesmo aconteceu com relação à contribuição das empresas estatais para o crescimento da produção industrial. O valor agregado pelas maiores estatais aumentou 3,7 vezes (o que equivale a uma taxa anual de 14%) entre 1966 e 1975, enquanto o valor agregado pelo setor industrial aumentou apenas 2,4 vezes no mesmo período. Deve-se ressaltar que dois grupos conseguiram resultados excepcionais no período: o grupo Vale do Rio Doce multiplicou por 5,6 vezes o valor agregado e a Eletrobrás, por 4,7, como pode ser constatado na tabela 7.

As empresas estatais tiveram papel especialmente importante no período 1974-78, quando o II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND) foi implementado. Esse plano, elaborado depois da primeira crise mundial do petróleo, em 1973, propunha-se a reduzir a vulnerabilidade da economia brasileira aos fatores externos, enfatizando a substituição das importações de bens intermediários (ou insumos básicos) e de capital, que representavam, respectivamente, 44% e 24,7% das importações brasileiras na época. Esta nova estratégia representou uma virada de 180 graus em relação à implementada até então no processo de industrialização brasileira. Desde 1955, a ênfase desse processo fora dada à indústria de bens de

[51] Reichstul, Henri P. & Coutinho, R. Investimento estatal 1977-1980: ciclo e crise. In: *Desenvolvimento capitalista no Brasil* - ensaios sobre a crise. Belluzzo L. G. & Coutinho, R. org., São Paulo, Brasiliense, 1983. p. 38-58.
[52] Trebat, T. J. op. cit.
[53] Id. ibid. p. 115.

Tabela 6
PNB, FBCF e a participação estimada dos investimentos públicos e privados (1965-80)
(em %)

Ano	Crescimento anual do PNB	FBCF/ PIB	Participação na FBCF			
			Governo	Grandes estatais	Setor público	Setor privado
1965	-	18,4	24,8	13,6	38,4	61,6
1966	3,8	19,2	20,3	13,9	34,2	65,8
1967	4,8	19,3	23,2	16,3	39,5	60,5
1968	11,2	21,2	19,5	14,1	33,6	66,4
1969	10,0	22,1	22,7	12,4	35,1	64,9
1970	8,8	22,3	18,5	16,0	34,5	65,5
1971	13,3	22,9	17,5	17,2	34,7	65,3
1972	11,7	22,9	16,2	18,2	34,4	65,6
1973	14,0	23,0	16,6	19,3	35,9	64,1
1974	9,8	24,2	16,5	20,3	36,8	63,2
1975	5,6	25,4	16,9	20,6	37,5	62,5
1976	9,0	23,7	17,7	25,1	42,8	57,2
1977	4,7	21,9	17,5	25,4	42,9	57,1
1978	6,0	22,0	16,1	23,3	39,4	60,6
1979	6,4	21,5	11,8	21,9	33,7	66,3
1980	8,0	22,0	-	22,0	-	-

Fonte: Calculado a partir de dados de: Werneck, 1984, op. cit. p. 91 (PNB, 1966-69; FBCF, 1965-76); Reichstul & Coutinho, op. cit, 1983. p. 42 (PNB, 1970-80; FBCF, 1977-80); Velloso, op. cit. 1986. p. 365 (participação das estatais na FBCF) e Trebat, op. cit. 1983. p. 121 (demais indicadores).

Tabela 7
Números-índice relativos ao valor agregado por empresas estatais e privadas (1965-75)

(1966=100)

Ano	CVRD	Petrobrás	Eletrobrás	Siderbrás	Total	
					Estatais	Setor industrial
1966	100	100	100	100	100	100
1967	93	110	124	124	110	103
1968	91	131	167	152	134	119
1969	163	161	139	170	156	132
1970	208	158	268	198	183	146
1971	222	168	308	234	200	163
1972	261	183	375	257	231	185
1973	392	247	401	283	288	213
1974	465	237	501	291	334	230
1975	468	323	564	307	371	240

Fonte: Trebat, T.J. op. cit. p. 125.

consumo duráveis, ou de luxo, cujo setor mais dinâmico e importante era a indústria automobilística, totalmente controlada pelo capital estrangeiro.[54]

Segundo Antonio Barros de Castro,[55] antes do lançamento do II PND, o governo Geisel fez um grande esforço para tentar convencer e estimular o setor privado a investir maciçamente tanto na indústria de bens de capital, quando na de bens intermediários. Novos incentivos e amplos programas de investimento foram lançados pelo BNDES para apoiar os investimentos privados, mas a resposta aos mesmos foi insuficiente para atingir as ambiciosas metas definidas pelo II PND.

A urgência em redirecionar o processo de industrialização para reduzir a vulnerabilidade da economia aos fatores externos e o volume do capital necessário para a expansão de setores essencialmente intensivos em capital determinaram o papel central desempenhado pelas estatais na segunda metade dos anos 70.

"O investimento das empresas públicas se expandiu de 4,4% do PNB, em 1973, para um máximo de 6%, em 1976.[56] De 1976 até o final da década, os investimentos das estatais mantiveram-se em torno de 5% do PNB. Como se pôde ver na tabela 7, a participação das grandes estatais no total dos investimentos realizados no país cresceu de 19,3%, em 1973, para 25,4%, em 1977. Isto resultou no rápido aumento da produção das indústrias de bens intermediários e de capitais, assim como na mudança radical da estrutura da balança comercial brasileira no período seguinte, ou seja, nos anos 80.

Em 1974, o Brasil teve um déficit de US$ 2.659 milhões no comércio internacional de bens intermediários e de US$ 2.592 milhões nas trocas de bens de capital, enquanto sua balança comercial apresentou um déficit de US$ 4.691 milhões. Em 1984, como resultado do esforço de substituição de importações empreendido a partir do II PND, a balança comercial brasileira apresentou superávits de US$ 6.062 milhões e de US$ 917 milhões, relativos, respectivamente, às trocas de bens intermediários e de bens de capital. O superávit total da balança comercial brasileira em 1984 atingiu US$ 13,1 bilhões (ver tabela 8).

Os investimentos das estatais na segunda metade dos anos 70 mantiveram alta a taxa geral de investimentos da economia, contrabalançando a diminuição dos investimentos privados, ocorrida depois de 1974. Segundo Serra, [57] os grandes investimentos do governo até 1976 e os das empresas estatais até 1979 – em bens intermediários, energia elétrica e petróleo – impediram o declínio acentuado da formação bruta de capital fixo do país. Trebat afirma que o "setor das empresas estatais, como um todo, forneceu um forte estímulo, de caráter pró-cíclico, à economia nesse período, especialmente se se levar em conta o fato de que parcelas crescentes dos investimentos dessas empresas foram dirigidas para fornecedores domésticos".[58]

[54] A indústria automobilística que cresceu a uma taxa média anual de 21% entre 1968 e 1973, teve seu ritmo de crescimento reduzido para uma média de 7% ao ano entre 1977 e 1978 (Velloso, João Paulo dos Reis. *O último trem para Paris*. De Getúlio a Sarney: milagres, choques e crises do Brasil Moderno, Rio de Janeiro, Nova Fronteira, 1986. p. 251).

[55] Castro, Antonio Barros de. Ajustamento *x* transformação. A economia brasileira de 1974 a 1984. In: *A economia brasileira em marcha forçada*. Castro, Antonio Barros de. & Souza, F. E. Pires de. org., Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1985. p. 37-47.

[56] Trebat, T. J. op. cit. p. 133.

[57] Serra, José. Ciclos e mudanças estruturais na economia brasileira do pós-guerra. In: *Desenvolvimento capitalista no Brasil* – ensaios sobre a crise. Belluzo, L. G. & Coutinho R. org., 3. ed., São Paulo, Brasiliense, 1981. v. 1, p. 107.

[58] Trebat, T. J. op. cit. p. 134-5.

Tabela 8
Estrutura da balança comercial brasileira (1974-84)
(US$ milhões)

Produtos	1974			1979			1984		
	M	X	Balança comercial	M	X	Balança comercial	M	X	Balança comercial
Bens de consumo	973	4.385	3.412	1.587	8.063	6.476	826	12.019	11.193
Bens intermediários	5.587	2.928	-2.659	6.255	5.034	-1.221	4.032	10.094	6.062
Bens de capital	3.119	527	-2.592	3.727	1.920	-1.807	2.163	30.080	917
Petróleo	2.962	110	-2.852	6.393	227	-6.166	6.892	1.820	-5.072
Total	12.641	7.950	-4.691	17.962	15.244	-2.718	13.193	27.013	13.100

M = importação
X = exportação
Fonte: Velloso, João Paulo dos Reis. op. cit. p. 248-49.

4.2 As empresas estatais e a recessão econômica

Depois de 1980, pode-se encontrar algumas evidências a favor do argumento de que as estatais inibiram o crescimento econômico, uma vez que, a partir desse ano, seus investimentos foram drasticamente reduzidos, trazendo conseqüências bastante negativas para a economia. No entanto, conforme será mostrado adiante, essa redução de investimentos não resultou do desenvolvimento natural das estatais ou de ineficiência inerente às mesmas, como querem fazer crer seus detratores. Os cortes de investimentos foram impostos às estatais por uma orientação de política econômica deliberadamente recessiva. É importante ressaltar ainda que, apesar do nível geral de seus investimentos ter sido muito reduzido, as estatais continuaram investindo a um ritmo superior ao capital privado, fato normalmente omitido por seus críticos.

Durante os anos de 1979 e 1980, os aumentos dos preços do petróleo no mercado internacional e das taxas de juros sobre a dívida externa tiveram um efeito dramático na balança brasileira de pagamentos. Entre 1978 e 1981, o valor das importações de petróleo subiu de US$ 4,2 bilhões para US$ 11 bilhões (+ 160%), enquanto o dos pagamentos dos juros da dívida externa aumentou de US$ 2,7 bilhões para US$ 9,2 bilhões (+ 240%).

Em função dos problemas da balança de pagamentos do país, o governo do General Figueiredo decidiu adotar uma política econômica ortodoxa, que supostamente os solucionaria, reduzindo a demanda interna e provocando a recessão econômica. A redução dos investimentos das estatais foi um dos principais instrumentos utilizados para atingir os objetivos visados.

Em junho de 1980, o governo determinou profundos cortes nos orçamentos dos investimentos das estatais, o que viria a ser uma das principais causas da recessão de 1981-83. Em conseqüência, os investimentos das companhias estatais caíram de Cz$ 96,6 bilhões, em 1978, para Cz$ 79,7 bilhões, em 1984 (considerando o valor do cruzado em fevereiro de 1986), enquanto a economia brasileira mergulhava na sua maior crise, experimentando, pela primeira vez na história, os efeitos de índices negativos de crescimento do Produto Interno Bruto, que foram de -1,6% e -3,2%, respectivamente, em 1981 e 1983 (ver tabela 9).

Tabela 9
PIB, FBCF e investimentos das estatais (1978-84)
(milhões de cruzados em fev. 1986)

Ano	PIB(%)	FBCF/PIB	Investimento das estatais
1978	5,0	22,0	96.641
1979	6,4	21,5	101.889
1980	7,2	22,0	92.843
1981	-1,6	21,2	102.672
1982	0,9	21,2	105.168
1983	-3,2	16,9	88.802
1984	4,5	16,4	79.676

Fonte: Velloso. op. cit. p. 355, 364 e 365.

Na mesma época, a relação FBCF/PIB caiu de 22,5%, em 1980, para 16,4%, em 1984. Contudo, apesar da brusca redução imposta aos investimentos das estatais depois de 1980, a participação das mesmas na formação bruta de capital fixo cresceu de uma média de 24,6%, entre 1980-82, para 28,8%, em 1983, em função da queda ainda mais acentuada dos investimentos privados.[59]

O principal argumento – utilizado ainda hoje – que justificou os pesados cortes nos orçamentos de investimentos das estatais foi o de que essas companhias eram as causadoras do déficit público. Para chegar a esta conclusão, o governo utilizou duas concepções bastante enganadoras.

A primeira delas considerou como empresas estatais todas as agências burocráticas do governo que haviam sido transformadas em "empresas" ou "companhias" a partir das normas fixadas pelo Decreto-lei nº 200, de 1967.[60] Dessa forma, a Secretaria Especial para o Controle das Estatais (Sest), criada em 1979, passou a tratar tanto as empresas produtivas estatais, como as agências burocráticas improdutivas como uma única coisa. Ao invés de adotar critérios seletivos para a distribuição dos cortes, permitindo maior margem de manobra para as empresas produtivas, as despesas de custeio e os investimentos dos dois grupos foram cortados igualmente.

Apesar de ser o que consta dos dados da Sest, as estatais não se encontravam em situação deficitária, como o governo acusou. Em 1980, de acordo com relatório da própria Sest, os recursos gerados internamente – ou seja, recursos que não dependem do Tesouro Nacional – pelas estatais não-financeiras superavam suas despesas correntes em 506 bilhões de cruzeiros.

Os subsídios do Tesouro para o total das empresas controladas pela Sest representaram apenas 15,5% e 18,8% das despesas correntes dessas empresas, respecti-

[59] Velloso, João Paulo dos Reis. op. cit. p. 365.

[60] O Decreto-lei nº 200 permitiu que agências burocráticas fossem transformadas em "empresas estatais", para gozarem de autonomia financeira e operacional e evitarem os controles rigorosos impostos às suas despesas, à sua política de pessoal e aos salários que pagavam (Abranches, Sérgio Henrique. op. cit. p. 15). Dentre as 455 estatais registradas pelo Relatório da Sest de 1981, 72 eram universidades e outras instituições educacionais; 109 eram típicas entidades públicas – tais como hospitais e instituições de desenvolvimento – e 22 eram conselhos profissionais controlados pela União. Apenas metade do número total podia ser considerada como empresas realmente produtivas.

vamente, em 1980 e 1981.[61] O mesmo relatório não fornece informações detalhadas sobre o recebimento de subsídios do Tesouro, por companhia. Como praticamente a metade das empresas controladas pela Sest é constituída por agências burocráticas improdutivas, a importância dos subsídios federais para as empresas estatais produtivas – e, em muitos casos, altamente lucrativas – é provavelmente muito menor do que os dados indicam. Na maioria dos casos as empresas estatais produtivas não têm qualquer relação com o Tesouro Nacional nem com o orçamento do governo.

A segunda concepção adotada pelo governo para culpar as estatais pelo déficit público é ainda mais enganadora. Baseia-se no conceito das "necessidades financeiras do setor público" (NFSP), utilizado pelo Fundo Monetário Internacional em suas negociações com o governo brasileiro. De acordo com este conceito, todos os investimentos feitos pelas empresas estatais e demais agências públicas não-cobertos por seus próprios recursos são considerados déficit, contribuindo, portanto, para a formação do déficit público. Desta forma, todos os empréstimos tomados no mercado financeiro para a realização de investimentos produtivos pelas estatais são considerados déficits.

Por isso, uma empresa como a Petrobrás, que, em 1986, teve um lucro de US$2 bilhões, foi considerada, no mesmo ano, como causadora do déficit público.[62]

4.3 Conclusões

Conforme foi mostrado nesta seção, as maiores estatais brasileiras cresceram num ritmo mais rápido do que o da economia como um todo. Durante o período de crescimento rápido, entre 1965 e 1980, suas taxas de investimentos foram consistentemente mais elevadas do que as taxas prevalescentes na economia, tornando possível afirmar que as estatais estimularam o crescimento da economia ao invés de tê-lo prejudicado. Sua participação total na FBCF aumentou de 13,6%, em 1965, para 22%, em 1980. As empresas estatais também contribuíram, em termos de produção, de forma decisiva para o crescimento econômico. De acordo com a tabela 7, os números-índice relativos ao valor agregado pelas estatais consideradas neste trabalho evoluíram 3,7 vezes entre 1966 e 1975, enquanto o crescimento do valor agregado do setor industrial foi de apenas 2,4 vezes, no mesmo período.

As estatais também contribuíram muito para o esforço de substituição de importações empreendido na segunda metade dos anos 70, ajudando, portanto, a reduzir a vulnerabilidade da economia aos choques externos. O II PND, impulsionado basicamente pelos investimentos das estatais, conseguiu reduzir as necessidades de importação e ao mesmo tempo aumentar a capacidade de exportação do país, melhorando a situação das contas externas.

Tendo em vista as evidências apresentadas quanto aos três principais indicadores selecionados para medir o crescimento econômico no período considerado, é difícil encontrar apoio para a tese dos adversários das estatais – a de que estas teriam inibido o crescimento do país. Pelo contrário, seu verdadeiro papel foi ajudar a promover uma mudança radical na estrutura produtiva do país e criar infra-estrutura e indústria de base modernas, que viabilizaram o rápido processo de industrialização que ocorreu entre 1965 e 1980.

[61] Brasil. Presidência da República. Secretaria de Planejamento. Secretaria de Controle das Empresas Estatais. Sest (1982). *Relatório das Atividades da Sest em 1981*. Brasília. Anexo 15.
[62] As origens do déficit público, por Décio Garcia Munhoz. *Folha de São Paulo*, 29 ago. 1987.

No item 4.2 foi mostrado que, mesmo durante os anos 80, quando foram consideradas pelo governo as culpadas pela maioria dos problemas econômicos do país, sendo forçadas a reduzir os seus investimentos, as estatais continuaram investindo mais do que o setor privado e, portanto, contribuindo mais para a manutenção de uma participação relativamente alta da FBCF no produto do país. Não resta dúvida de que a redução de seus investimentos a partir de 1980 contribuiu para a recessão econômica que ocorreu de 1981 em diante, mas é importante ressaltar, mais uma vez, que tal redução foi imposta às estatais pelos responsáveis pela política econômica, não sendo decorrência de uma necessidade interna dessas empresas.

É importante assinalar, finalmente, que a grande modificação na orientação econômica operada pelo II PND na metade dos anos 70, que fez com que as estatais e empresas privadas de capital nacional passassem a ocupar um papel mais importante, coincidiu com o início da campanha "antiestatização". Até então, o setor mais dinâmico da economia brasileira era a indústria de bens de consumo duráveis – controlada pelo capital multinacional – que naquele momento perdeu a liderança que ocupava na economia. Parece haver, portanto, mais do que uma ligação casual entre o início do II PND e o da campanha "antiestatização". Pelo menos um setor da economia, claramente identificado aqui, teria interesse em alterar a nova situação criada pelo plano. Este ponto voltará a ser explorado mais adiante, por enquanto, parece ser suficiente chamar apenas a atenção sobre ele.

5. *Empresas estatais e privadas: competição ou complementaridade?*

De acordo com o que foi dito na introdução, as estatais são acusadas de competir, de forma injusta, com o setor privado porque, segundo seus oponentes, ficam com uma parte cada vez maior do mercado de produtos industriais, bem como com a maioria dos recursos financeiros disponíveis. Este trabalho assume uma posição contrária a essa e procura mostrar que as estatais têm, com o setor privado, um papel complementar e não-competitivo. Neste capítulo são apresentados os resultados da revisão da bibliografia disponível sobre o assunto.

Dois indicadores principais foram escolhidos para a investigação realizada: a) a existência ou a falta de vínculos entre as empresas estatais e privadas; b) a proporção de recursos do mercado financeiro apropriada pelas estatais e pelas empresas privadas. Para cada um destes indicadores, foi dedicado um item desta seção.

A principal razão que levou a que o primeiro indicador fosse adotado foi a existência de vínculos, ou encadeamentos, "para trás" ou "para frente" entre um setor econômico e outro, que é normalmente aceita como prova da existência de complementaridade entre ambos. Existindo esse tipo de vínculo entre o setor estatal e o privado, pode-se afirmar que há uma relação de complementaridade entre ambos, ao contrário de competitividade.

O sentido do segundo indicador é mais ou menos óbvio. A competição desigual entre as estatais e o setor privado em termos de acesso a recursos financeiros só se comprova se houver desequilíbrio a favor das estatais no acesso a esses recursos. O item 5.2 desta seção aborda esse aspecto.

5.1 Vínculos econômicos existentes entre as empresas estatais e privadas

As empresas estatais pertencem principalmente aos setores de produção de energia e de insumos básicos, ou bens intermediários, podendo-se afirmar que, de

maneira geral, essas empresas têm importantes vínculos "para frente" com o setor privado, na medida em que fornecem os insumos necessários para o funcionamento das indústrias privadas. No entanto, as estatais também têm papel muito importante na outra ponta, ou seja, são consumidoras de máquinas e equipamentos e contratam grandes obras de construção civil junto à iniciativa privada, estimulando, desta forma, o crescimento de importantes ramos controlados essencialmente pelo capital privado nacional, como as indústrias de bens de capital e de construção civil.

Pode-se dizer que o capital privado, como um todo, beneficiou-se muito da disponibilidade de energia elétrica, combustíveis, produtos siderúrgicos e outros insumos básicos fornecidos pelas empresas estatais. É importante ressaltar também que muitos desses insumos produzidos pelas estatais foram fornecidos, em geral, a custos muito baixos às empresas privadas. Isto é verdade especialmente quanto à energia elétrica e ao aço e se constitui num dos principais fatores que determinaram as atuais dificuldades financeiras que afetam a Eletrobrás e a Siderbrás.

A partir de um determinado momento, o governo brasileiro decidiu forçar as estatais a estabelecerem vínculos "para trás" com a indústria doméstica de bens de capital, visando estimular o processo de substituição de importações de máquinas e equipamentos. Em 1975, por exemplo, o Decreto-lei nº 76.404 determinou a criação, em toda grande estatal, de uma comissão especial encarregada de encontrar formas de canalizar, para o mercado interno, parcelas crescentes de encomendas de equipamentos, máquinas e serviços de consultoria demandados pelas estatais.[63]

As volumosas encomendas de equipamentos feitas pelas estatais foram um poderoso estímulo para o crescimento da indústria brasileira de bens de capital. Segundo Luís A. Corrêa do Lago,[64] nos meados dos anos 70, as 40 maiores empresas estatais foram responsáveis por 40 a 50% das encomendas feitas à indústria doméstica de bens de capital. Baseando-se em informações da Associação Brasileira da Indústria de Base (Abdib), afirma-se que de dois terços a três quartos das encomendas de bens especiais de capital foram feitos à indústria nacional pelas empresas estatais nos anos 70. Com o estímulo fornecido pelas estatais, a indústria brasileira de bens de capital cresceu e diversificou sua produção, ajudando, de forma decisiva, a melhorar a situação da balança comercial. Serra afirma, ainda, que o consumo de bens de capital importado caiu de 26%, em 1973, para 19%, em 1979.[65]

A indústria de construção civil, um setor controlado pela iniciativa privada e de grande importância na economia brasileira, se beneficiou muito do crescimento das empresas estatais. Entre 1966 e 1977, a participação do setor na formação bruta de capital fixo do país foi, em média, de 50,4%. Com a implantação do II PND, a participação do setor de construção civil no PIB subiu de 11,3%, em 1973, para 13,3%, em 1977, impulsionada essencialmente pelas grandes encomendas das estatais.[66] A seguir são apresentados alguns dados detalhados a respeito dos vínculos entre as empresas estatais e a iniciativa privada, por setor.

[63] Trebat, T. J. op. cit. p. 137.
[64] Corrêa do Lago, Luiz A.; Lopes de Almeida, Fernando & Lima, Beatriz M. F. *A indústria brasileira de bens de capital*. Rio de Janeiro, Fundação Getulio Vargas/IBRE, 1979. p. 241.
[65] Serra, José. op. cit. p. 113.
[66] Tavares, M. C. & Belluzzo, L. G. Notas sobre o processo de industrialização recente no Brasil. In: *Desenvolvimento capitalista no Brasil* – ensaios sobre a crise. 3. ed. São Paulo. Belluzzo, L. G. & Coutinho, R. ed. Brasiliense, 1978, v. 1, p. 135.

5.1.1 Empresas siderúrgicas do Estado

A participação da Siderbrás na produção doméstica de aço cresceu de menos de 49%, nos anos 70, para quase 65%, em 1980. Devido à ênfase na produção de aços planos, o setor siderúrgico estatal é o maior fornecedor de muitas das mais dinâmicas indústrias brasileiras, incluindo a automobilística, a de motores elétricos, a naval, etc. Embora a Siderbrás tenha principalmente vínculos "para frente" com o restante da indústria, suas diversas subsidiárias incrementaram muito suas encomendas aos produtores domésticos de bens de capital. A participação dos bens de capital fabricados no Brasil, nos investimentos da Siderbrás, cresceram de 22%, no segundo estágio do Plano Siderúrgico Nacional (início dos anos 70), para mais de 70%, no terceiro estágio do Plano (final dos anos 70), segundo Reichstul e Coutinho.[67]

Esse aumento na compra de produtos nacionais de bens de capital foi alcançado a despeito de pressões contrárias exercidas por parte das instituições financeiras internacionais. Trebat afirma que grande parte dos investimentos da Siderbrás na época "eram financiados pelo Banco Mundial, que exigia concorrência internacional (para o fornecimento de equipamentos), excluindo a prática de favoritismo aos produtores domésticos". Apesar disso, em 1979, a Siderbrás, instalada pelo governo a reduzir as importações de equipamento, deu início a um programa visando o aumento da participação da indústria nacional nos investimentos de US$ 6 bilhões a serem feitos nas siderúrgicas estatais nos anos 80. [68]

5.1.2 O setor minerador estatal

As relações da CVRD com a indústria nacional de bens de capital não foram muito fortes até a metade da década de 70, quando, então, a Companhia tornou-se uma das estatais que mais procurou estabelecer vínculos com fornecedores domésticos de bens de capital. Em 1975, a Vale fez investimentos relativamente elevados, dirigindo 60% de suas encomendas de bens de capital para fabricantes nacionais, enquanto, no início da década, dirigia em média apenas 20% de suas compras para os mesmos fabricantes.[69]

A Docenave, subsidiária da CVRD, é a segunda maior empresa de navegação brasileira e, conseqüentemente, uma das maiores clientes dos estaleiros nacionais – a maioria dos quais pertencente à iniciativa privada nacional. As encomendas da CVRD, através da Docenave, ajudaram a colocar os estaleiros brasileiros entre os maiores do mundo, na passagem dos anos 70 para os 80.

5.1.3 Setor petroleiro e petroquímico

Até 1973, devido aos preços baixos e estáveis do petróleo no mercado internacional, a Petrobrás investiu principalmente na ampliação e modernização do seu parque de refino, fortalecendo muito suas relações com a indústria doméstica de

[67] Reichstul, Henri P. & Coutinho, R. op. cit. p. 54.
[68] Trebat, T. J. op. cit. p. 268.
[69] Id. ibid. p. 141.

bens de capital. A crise do petróleo, a partir de 1973, determinou, segundo Reichstul e Coutinho, a reorientação de seus investimentos para o campo da prospecção e exploração, reduzindo, em conseqüência, suas compras internas de bens de capital, uma vez que a indústria doméstica ainda não era capaz de fornecer os equipamentos de que necessitava.[70] Mas a empresa insistiu na política de susbstituição dos equipamentos importados por equipamentos nacionais e, em 1985, declarou que 90% de suas compras eram feitas internamente.[71]

O papel do grupo Petrobrás no setor petroquímico e os vínculos que estabeleceu com o setor privado brasileiro nos anos 70 tiveram especial importância para este último. A Petroquisa, sua subsidiária no setor, concentrou-se na produção de petroquímicos básicos, deixando os derivados finos, cuja produção é mais rentável, para o capital privado.[72] Abranches afirma, inclusive, que o fortalecimento do capital privado na indústria petroquímica pode ser considerado um "movimento de privatização parcial que deu certo".[73]

As indústrias de construção naval também foram altamente beneficiadas pelo crescimento da Petrobrás, que tem a maior frota de navios e embarcações diversas do país. Entre 1973 e 1985, os investimentos da empresa em navios somaram US$ 869,4 milhões, sendo a maior parte deste total dirigida a estaleiros brasileiros.[74]

5.1.4 Setor de eletricidade

O setor de produção e distribuição de energia elétrica foi, até recentemente, aquele que mais investiu na economia brasileira. A capacidade de geração de energia do país cresceu a uma taxa anual de 11% entre 1962 e 1979. Os investimentos do setor representaram 10% do total da FBCF nos anos de 1977 e 1978 e os da Eletrobrás cresceram a uma taxa de 16% entre 1970 e 1978.

No período 1970-73, a taxa anual de crescimento dos investimentos do setor foi de 19,3%. Em 1979, os investimentos da Eletrobrás foram do mesmo nível dos de 1978, despencando em 96% em 1980, devido à política econômica recessiva adotada pelo governo.[75] Antes dos cortes nos seus investimentos impostos, em 1980, pelo governo, a Eletrobrás pretendia aumentar anualmente em 15% a capacidade de geração de energia elétrica entre 1980 e 1984.[76]

As empresas estatais de eletricidade fizeram um grande esforço para aumentar a proporção de equipamentos nacionais nos seus investimentos. Ao mesmo tempo, a indústria brasileira de bens de capital capacitou-se a produzir equipamentos básicos de hidreletricidade, especialmente para unidades geradoras de pequeno e médio porte.

No final dos anos 70 e início dos 80, no entanto, a Eletrobrás deu ênfase ao desenvolvimento de projetos de grande escala, que exigiam a importação de tecnolo-

[70] Reichstul, Henri P. & Coutinho, R. op. cit. p. 52.
[71] *O Globo*. Venda de ações da Petrobrás, início da desestatização. Rio de Janeiro, 30 out. 1985. p. 25.
[72] Velloso, João Paulo dos Reis. op. cit. p. 397-8.
[73] Abranches, Sérgio Henrique. op. cit. p. 30.
[74] *O Globo*, 30 out. 1985. p. 33. Petrobrás contribui decisivamente para o combate à inflação e ao desequilíbrio cambial.
[75] Reichstul, Henri P. & Coutinho, R. op. cit. p. 49.
[76] Trebat, T. J. op. cit. p. 144.

gia e equipamentos avançados. Mesmo assim, a empresa estimou que a participação dos equipamentos nacionais representou 80% de suas encomendas no final da década de 70.[77]

De acordo com o então presidente da Eletrobrás, Mário Penna Behring, a maior parte do crescimento da proporção de equipamento importado nas compras totais da companhia resultaram de imposições dos bancos financiadores dos projetos, uma vez que grande parte desses equipamentos poderia ter sido fornecida por produtores domésticos.[78]

Além da indústria de equipamentos, a Eletrobrás também deu um forte impulso às companhias privadas de construção pesada, responsáveis pela construção das usinas, instalação das centrais de distribuição e das linhas de transmissão de energia.

5.2 A "competição" pelos recursos financeiros

5.2.1 As estatais e o mercado financeiro doméstico

Pode-se dizer, de forma genérica, que o sistema financeiro tem três funções principais:
a) gerar crédito, ampliando o intercâmbio entre as famílias, companhias e instituições financeiras;
b) agir como intermediário nas transferências de capital;
c) financiar as necessidades de investimento de longo prazo da economia.[79]

O mercado financeiro brasileiro resulta de uma reforma bancária introduzida nos primeiros cinco anos do último regime ditadorial, que não alterou sua característica especulativa e o manteve basicamente alheio às necessidades de financiamento de longo prazo da economia.

O BNDES é a principal fonte doméstica de financiamento de longo prazo para o setor industrial. Durante os anos 50 e o início dos anos 60, as atividades do banco restringiam-se ao financiamento de projetos de infra-estrutura e por isso as estatais absorviam, naquela época, cerca de 80% dos financiamentos realizados pelo banco. "Em 1965, no entanto, seus estatutos foram modificados e por volta de 1975 o conjunto das empresas estatais (não apenas os grupos escolhidos para este estudo) receberam apenas 22% dos empréstimos fornecidos pelo BNDES."[80]

Depois de 1975, já no governo Geisel, o BNDES dirigiu uma parcela ainda maior de seus financiamentos para o setor privado. Em 1978, a participação das estatais nas operações de crédito do BNDES era de apenas 17%, enquanto sua participação nos empréstimos concedidos pelo mercado financeiro privado era menor que 2%, ou seja, praticamente nula.[81]

[77] Id. ibid. p. 145.
[78] *Senhor*. Faltou seriedade, faltou energia (por Carlos Drummond). São Paulo, 21 jan. 1986. p. 44.
[79] Esta parte tomou como base o artigo O sistema financeiro e o ciclo da expansão recente, escrito por Maria da Conceição Tavares em 1978. Como o sistema financeiro brasileiro não sofreu maiores modificações desde o final dos anos 70, é razoável supor que as características básicas descritas por Conceição Tavares tenham permanecido as mesmas.
[80] Trebat, T. J. op. cit. p. 216.
[81] Velloso, João Paulo dos Reis. op. cit. p. 313.

Os dois últimos governos militares impuseram um sistema de controle sobre os preços e tarifas dos produtos e serviços fornecidos pelas estatais (especialmente sobre os preços do aço e das tarifas de energia elétrica). Os preços artificialmente baixos impostos aos produtos de algumas estatais, depois de 1974, representaram uma forma indireta de subsidiar o setor privado, que consome os insumos produzidos pelas estatais. A aplicação continuada dessa política limitou violentamente a capacidade de auto-financiamento das empresas estatais e constituiu uma das razões para o aumento de sua dependência de empréstimos externos e recursos do governo.

5.2.2 As empresas estatais e o endividamento externo

Entre 1974 e 1982, as empresas estatais foram forçadas pelo governo a tomar empréstimos no mercado financeiro internacional como forma de aumentar a disponibilidade interna de divisas. Diversas resoluções do Banco Central restringiram o acesso das estatais ao mercado financeiro doméstico[82] e chegaram a ser exercidas pressões diretas sobre seus executivos para que tomassem empréstimos no exterior.[83]

O principal objetivo desta política era melhorar a situação imediata da balança de pagamentos, porém a mesma trouxe conseqüências muito negativas mais tarde, não apenas para as estatais – que vieram a enfrentar crescentes problemas financeiros – mas também para a economia do país, em função do rápido aumento do endividamento externo que causou.

O endividamento externo dos quatro grupos considerados neste trabalho cresceu rapidamente em função dessa política. A dívida externa da Petrobrás cresceu muito rapidamente – 677%, entre 1978 e 1983 – desde que a empresa teve que tomar emprestado no exterior as divisas necessárias para pagar as importações de petróleo, cujo preço havia aumentado drasticamente, como se sabe. Em 1983, a Siderbrás, a CVRD, a Petrobrás e a Eletrobrás, juntas, eram responsáveis por 27,9% da dívida externa brasileira (ver tabela 10).

Segundo Trebat, o alegado controle sobre "as operações de empréstimo das estatais pelo Banco Central e, mais tarde, pela Sest, constituíram na verdade um meio de organizar o programa de captação de recursos externos do Brasil".[84] Como resultado dessa política, a dívida externa tornou-se um fardo pesadíssimo para as estatais. Com o tempo, o serviço da dívida tornou-se o principal item dos seus orçamentos.

5.3 Conclusões

O argumento de que as empresas estatais competem de forma desigual com o setor privado parece não estar de acordo com os fatos da experiência recente. O

[82] Resoluções nº 445/77, nº 521/79, nº 623/80 e 656/80.
[83] Pires de Souza, Francisco E. Metamorfoses do endividamento externo. In: Pires de Souza, Francisco E. & Castro, Antonio B. de. org. *A economia brasileira em marcha forçada*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, p. 126-8.
[84] Trebat, T. J. op. cit. p. 219.

Tabela 10
Participação das estatais na dívida externa (1979-83)

	1978		1983		1978-83
	US$ bilhões	(%)	US$ bilhões	(%)	(%)
Siderbrás	2,89	6,7	5,66	7,0	+196
CVRD	0,71	1,6	1,49	1,8	+210
Petrobrás	1,06	2,5	7,18	8,8	+677
Eletrobrás	3,15	7,1	8,08	10,0	+256
Subtotal	7,81	17,9	22,41	27,6	+287
Dívida externa Total	43,50	100,0	81,30	100,0	+187

Fonte: Velloso, João Paulo dos Reis. op. cit. p. 314-56 e 366.

papel dessas empresas é fundamentalmente complementar ao das empresas privadas, fornecendo a estas últimas insumos indispensáveis, a baixo custo e, ao mesmo tempo, respondendo por uma parcela muito importante da demanda de diversos setores industriais que estão sob o controle da iniciativa privada, como foi visto no item 5.1. Certos setores industriais cujos controles pertencem à iniciativa privada – tais como os de bens de capital, construção pesada ou indústria naval – dependem fortemente das encomendas feitas pelas estatais. Pode-se dizer que teria sido muito difícil para esses setores crescerem tão rápido e atingirem a importância que assumiram na economia, se não tivessem contado com a demanda fornecida pelas estatais.

Foi visto também que a diminuição do crescimento das estatais nos anos 80, devido à redução forçada de seus investimentos, teve um forte efeito negativo sobre a economia, em especial sobre os setores que mantêm vínculos mais estreitos com as estatais. A recessão econômica do início da década de 80 esteve estreitamente ligada à redução dos investimentos das estatais. Este fato sugere que, além da existência de fortes vínculos entre as empresas estatais e as privadas, uma parte significativa destas últimas não tem muito a ganhar com a campanha "antiestatização".

Relativamente à competição por recursos financeiros, também parece que as estatais não representam uma ameaça muito grande ao setor privado. O BNDES, o mais importante agente financeiro de longo prazo, reduziu seus empréstimos às estatais de cerca de 80% de suas operações totais em 1965, para apenas cerca de 17%, em 1978. Nos anos 80, as estatais tomaram ainda menos empréstimos no Banco. Como se viu, a participação das estatais no mercado financeiro privado é praticamente inexistente. Em vista das evidências apresentadas, o argumento de que as estatais estariam levando a melhor na competição por recursos financeiros soa, no mínimo, como um exagero.

O fato de terem as estatais sido empurradas a captar recursos junto ao mercado financeiro internacional a partir do final dos anos 70 teve conseqüências bastante sérias para a economia, tais como o grande aumento da dívida externa e a sua "estatização". Não é objetivo deste trabalho discutir se a solução encontrada na época foi ou não a melhor para o país. Mas é um fato que o aumento da necessidade de divisas, para fazer face aos elevados preços do petróleo e ao pagamento dos juros do estoque prévio da dívida – grande parte do qual havia sido formado pelo

setor privado – foi enfrentado pelo governo através da política de forçar as estatais a tomarem empréstimos externos, independentemente das reais necessidades financeiras dessas empresas. Por esta razão, elas foram prejudicadas, enquanto o setor privado não foi exposto à mesma pressão de um endividamente externo crescente.

6. *Conclusões finais*

Este trabalho discutiu algumas das principais questões relativas ao papel das empresas estatais durante o processo recente de desenvolvimento econômico brasileiro, tendo em vista a campanha contra a tão falada "estatização" da economia. Esta campanha, promovida principalmente através da grande imprensa nos últimos 13 anos, aparentemente beneficia a iniciativa privada. Com o passar do tempo, a campanha se tornou forte e influente, chegando ao ponto de muitos de seus argumentos terem assumido a força de verdadeiros dogmas. Como se viu anteriormente, são os seguintes os principais pontos da campanha "antiestatização":

a) a tentativa de associar o surgimento das empresas estatais com os governos autoritários;

b) a apresentação dessas empresas como pesados fardos que dificultam o processo de desenvolvimento econômico;

c) a ocupação de espaços econômicos pelas estatais em detrimento das empresas privadas, através de um processo de competição desigual.

Conforme demonstrado na seção 3, as empresas estatais mais importantes foram criadas nos anos 40 e 50 e este fato esteve relacionado principalmente à decisão política dos governantes de acelerar o processo de industrialização do país. Tanto governos democráticos, quanto ditatoriais lançaram mão das estatais com este objetivo, tendo tido algumas vezes o apoio de amplos e variados setores da sociedade. Não existe, na verdade, qualquer relação direta entre o autoritarismo e a existência de empresas estatais. A tentativa de vincular as estatais ao autoritarismo parece ser, na verdade, um argumento falacioso que procura vender os objetivos da campanha "antiestatização" para o grande público, numa fase em que a sociedade brasileira volta-se contra soluções políticas autoritárias.

Ao se rever o processo de surgimento das principais estatais do setor industrial, constata-se que a principal razão para sua criação foi a de se procurar superar determinadas debilidades estruturais da economia brasileira. Nos anos 40 e 50, quando as estatais foram criadas, assim como na metade da década de 70, quando seu papel foi novamente fortalecido, o país atravessava dificuldades decorrentes da falta de uma indústria pesada de base, o que tornava sua economia excessivamente vulnerável a fatores externos.

No esforço de superar tal vulnerabilidade, diferentes governos lançaram mão de empresas estatais para construir a infra-estrutura e a base industrial pesada necessárias ao crescimento econômico. Contudo, toda vez que tal prioridade foi estabelecida pelo governo, o mesmo enfrentou forte oposição dos interesses econômicos que se beneficiavam da situação vigente.

A despeito da oposição e das acusações de ineficiência e falta de capacidade empresarial do Estado, as empresas estatais conseguiram desempenhar um papel decisivo no rápido crescimento e na transformação da estrutura industrial ocorridos no Brasil. De acordo com a seção 4, o argumento de que as estatais prejudicaram o crescimento econômico não se mostrou verdadeiro. As estatais cresceram num ritmo mais rápido do que o da economia como um todo, construindo a ne-

cessária base para o desenvolvimento do setor privado. É difícil acreditar que o setor privado pudesse ter obtido um resultado melhor do que o das estatais sob as difíceis circunstâncias em que a industrialização ocorreu no país.

Este trabalho mostrou ainda que há fortes vínculos entre as empresas estatais e as privadas. Longe de serem competitivos, os dois setores são altamente complementares. Muitos ramos industriais controlados pelo capital privado não poderiam ter-se desenvolvido no ritmo e na escala que alcançaram, caso não tivessem contado com o poderoso estímulo que as estatais lhes proporcionaram.

Não parece correto, no entanto, concluir que a campanha é o resultado de desinformação sobre a realidade. A intensidade da campanha, os recursos por ela mobilizados e a continuidade com que vem sendo desenvolvida ao longo de um período tão extenso sugerem a importância de seus objetivos para quem a esteja promovendo. A campanha se apresenta como um movimento em benefício do desenvolvimento econômico e dos interesses da iniciativa privada. Porém, a diminuição da presença do Estado como empresário, na atual situação do país – tal como vem ocorrendo desde 1980 – não se tem revelado capaz de facilitar o desenvolvimento, nem tem proporcionado maiores oportunidades para o setor privado; muito pelo contrário.

A experiência recente revela que a redução dos investimentos das estatais não apenas constituiu uma das mais importantes causas da recessão ocorrida em anos diversos desta década, mas também causou sérias perdas para importantes setores da iniciativa privada. Em vista destas considerações, será realmente possível sustentar o argumento de que a campanha "antiestatização" interessa ao setor privado como um todo? Parece mais correto dizer que a campanha reflete interesses mais restritos e que a explicação para a sua existência deve ser buscada em outras causas.

Se a história econômica recente do país for examinada com cuidado, pode-se identificar claramente a existência de duas orientações distintas. A primeira delas prevaleceu durante os anos 40 e a primeira metade dos 50, enfatizando a necessidade do desenvolvimento de uma economia relativamente auto-sustentada e internamente integrada, onde cabia às empresas estatais o papel estratégico de criar a base necessária ao crescimento – esta fase correspondeu ao período em que as mais importantes dessas empresas foram criadas. A segunda teve origem na metade dos anos 50, quando ocorreu uma importante mudança no processo de acumulação de capital e se instalou definitivamente em 1964.

De 1955 até 1975, e especialmente depois de 1964, o processo de acumulação de capital foi marcado pelo rápido crescimento da produção de bens de consumo duráveis, sob o controle de grandes empresas multinacionais aqui instaladas. Este modelo de crescimento não enfatizava, tanto quanto o antecedente, a importância da existência da indústria pesada de base. Com o tempo, contudo, veio a esbarrar em certos obstáculos, tais como:

a) o desenvolvimento relativamente pequeno das indústrias de bens de capital e intermediários que pudessem fornecer os equipamentos e os insumos necessários ao crescimento da indústria de bens de consumo;

b) a falta de divisas fortes para financiar a importação de bens de capital e intermediários, bem como para permitir a remessa de lucros às matrizes das filiais das empresas multinacionais aqui instaladas.

Tais obstáculos, somados à crise do petróleo, no início da década de 70, forçaram o governo a recolocar a ênfase na indústria pesada e, conseqüentemente, a reforçar o papel das estatais, por volta da metade da década.

A mudança na política econômica anteriormente descrita parece fornecer a explicação mais apropriada para o nascimento da campanha "antiestatização". São fortes as indicações de que os setores que perderam a liderança da economia, nos meados dos anos 70, são os interessados em reduzir o papel do Estado como empresário, na tentativa de reassumir a liderança perdida. O fato da campanha se apresentar como um movimento amplo de defesa da iniciativa privada pode ser explicado como uma tentativa de legitimação da mesma, no sentido de buscar uma base social mais ampla.

Estas considerações finais levantam todo um conjunto de novas questões que só poderiam ser respondidas através de investigações específicas. Algumas dessas questões são: em que medida a ênfase no desenvolvimento do setor de bens de produção, adotada nos meados dos anos 70, mudou o equilíbrio existente entre o capital multinacional, o estatal e o privado nacional? Se tal ocorreu de fato, será ainda possível sustentar a tese de que existiria um quase perfeito entendimento entre os três setores do capital? Tese que deu origem, por exemplo, ao conceito de "desenvolvimento dependente ou associado", que constitui a base de grande parte das interpretações teóricas sobre o recente processo de desenvolvimento brasileiro. As aparentes contradições entre setores do capital local e estrangeiro devem crescer, recriando a possibilidade de uma estratégia nacionalista de desenvolvimento que prevaleceu durante o período Vargas, ou representam um mero rearranjo econômico e político ainda sob a hegemonia das multinacionais?

Summary

This paper discusses the role of State Enterprises during the recent economic growth of Brazil, in relation to the on-going debate about the so-called "statization" of the economy. This debate, which has been promoted through the press for the last twelve years, is apparently a campaign on behalf of the entire private sector. This paper shows that most of the arguments used by the "anti-statization" campaign are refuted by the recent historical experience, and that despite the accusations state enterprises are still essential for the economic growth of Brazil. It also suggests that the campaign is more likely to represent a limited interest, instead of representing the private sector as a whole, as its animators try to present it.