# ESTATIZAÇÃO: NOTAS HISTÓRICAS*

Ralph Miguel Zerkowski**

*1. Introdução; 2. Uma visão universal; 3. Uma visão luso-brasileira; 4. Conclusões: contradições e perspectivas.*

Estatização no mundo e no Brasil. Fatores que comandam o processo e sua vinculação à evolução histórica de cada país. Situação do Brasil a partir da década de 1930. Impossibilidade de reversão da estatização.

## *1. Introdução*

A questão da estatização, isto é, das dimensões quantitativas e qualitativas do chamado setor público, volta a ocupar a atenção do país. Aparentemente, nesta passagem para aquilo que se convencionou denominar "Nova República", apresenta-se uma oportunidade para redefinir as dimensões do setor público dentro do sistema econômico.

Trata-se, evidentemente, além disso, de um debate em que, na maioria das vezes, os protagonistas envolvidos defendem interesses próprios. Religiosidade, facciosismo, emocionalismo, virtuosismo, esteticismo, entre outros, são categorias que necessariamente permeiam o debate.

Na medida em que se possa levar a sério uma Constituição num país como o Brasil, ela representa, no atual estágio político, um poderoso elemento de aceleração do debate.

Teoricamente, os economistas seriam os profissionais da área de ciências sociais mais qualificados para enriquecerem o debate, na medida em que a economia, sobretudo, possa ser considerada a mais madura das ciências sociais. Isto, no entanto, tem sido apenas uma verdade parcial.

Nesse sentido, parece-nos que uma visão genericamente interdisciplinar (economia, sociologia, política, administração, etc.), e que especificamente privilegie uma abordagem histórica, pode ajudar-nos a entender um pouco mais o processo de estatização. Não sendo ele específico do Brasil, adquire, no entanto, algumas características diferenciadas, que o tornam dotado de certo nível de autonomia. Por isso, a visão histórica geral, associada à vivência específica do governo brasileiro como agente econômico, podem situar o problema dentro de contornos mais nítidos.

Um debate desta natureza traz, inevitavelmente, uma carga ideológica importante e não menos distorcida. Não estamos imunes a ela. Seria muito fácil falar de "neutralidade" como elemento de objetivação deste artigo. Entretanto, uma coisa é desejar, outra é alcançar este desiderato.

* As opiniões emitidas neste artigo são próprias do autor e, por conseguinte, não devem ser atribuídas às instituições às quais porventura pertença.

** Economista do Instituto Brasileiro de Economia (IBRE) da Fundação Getulio Vargas e professor na Universidade Federal Fluminense. (Endereço do autor: Praia de Botafogo, 190 – 9º andar – Botafogo – 22.253 – Rio de Janeiro, RJ.)

Um dos autores que mais irão freqüentar este artigo chama-se Max Weber. Entre outras contribuições para o campo do entendimento das ciências sociais, situa-se seu argumento sobre *value free*, ou seja, "a isenção de valores pessoais", que deve presidir o julgamento do analista social. Schumpeter, aliás, teria abordagem semelhante.[1] A simples escolha de Weber como a "imagem-guia" deste texto já é, em si mesma, um julgamento de valor.

## 2. *Uma visão universal*

A primeira manifestação de intervenção do Estado na economia não se deu no mundo ocidental, mas sim no Egito. O primeiro a abordar este assunto foi Karl Marx, no seu *Modo de produção asiático*.[2] Passaria mais de um século até que outro personagem abordasse o mesmo tema: Karl Wittfogel, em um livro intitulado *O despotismo oriental*.[3] Conquanto este fosse uma refutação daquele, parece certo que a idéia central de intervenção do Estado tem, em comum, o fato de que a questão da distribuição de água para irrigação das terras egípcias teria como árbitro o Estado. É o que Wittfogel denominaria "sociedade hidráulica".[4] Um vôo através dos séculos mostra o poder estatal não-negligenciável em Veneza e, para completar o circuito, certos níveis relativamente elevados de intervenção do Estado na vida do indivíduo na Holanda podem ser atribuídos à existência de canais de irrigação.

A época da civilização grega, a preocupação com o relacionamento Estado/indivíduo/economia transparece nas obras de Platão e Aristóteles, principalmente no livro deste último, *Política*, no qual Aristóteles pretende situar o que denomina a "arte de bem governar".[5] Algumas tensões já aparecem à época da civilização helênica, porém elas aflorariam com toda a sua pujança à época da civilização romana; níveis de regulamentação da atividade comercial e industrial, fiscalismo, inflação e despotismo emergem claramente neste quadro. Timidamente o Estado patrimonialista marca a sua aparição: o Estado expandindo seu patrimônio, através de tributos, pactuando socialmente com os indivíduos através de sinecuras, etc.[6]

Conforme mostra Weber, é na civilização chinesa que o Estado patrimonialista marca sua presença, através da primeira manifestação histórica mais evidente da burocracia estatal: é o mandarinato – a "burocracia celeste", conforme Etienne Balasz[7] – que concede poderes ilimitados para tutelar, regular a atividade econômica. Aqui o intervencionismo estatal tem, como elemento comum ao Egito, a irrigação, mas agora também a educação, monopólio estatal, que conduz diretamente os letrados à máquina do Estado e à sua gestão.

[1] Weber, Max. *The methodology of social sciences*. New York, Free Press, 1949. cap. 2; Schumpeter, J. A. *History of economic analysis*. New York, Oxford University Press, 1954. cap. 4, p. 34-5.

[2] Marx, Karl. *Modo de produção asiático*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, s.d.

[3] Wittfogel, Karl. *Le despotisme oriental*. Paris, Editons Minuit, 1964-67. Ver, especialmente, a parte C do prefácio, A dissidência com Marx, e o capítulo 1, O quadro natural da sociedade hidráulica.

[4] Wittfogel, Karl. op. cit.

[5] Britannica. *Aristotle*. Chicago, 1952. Great Books, 1.

[6] Gibbon, Edward. *Decline and fall of the Roman Empire*. Britannica, Chicago, 1952. Great Books, 1. p. 658-60.

[7] Balasz, Etienne. *La bureaucratie celeste*. Paris, Gallimard, 1968. p. 34 e 46.

É, no entanto, na Europa ocidental que o grande laboratório social do mundo, ao qual pertencemos, começa a funcionar. Referimo-nos à Idade Média, com sua predominância feudal. O modelo feudal é o fio condutor do processo de descentralização econômica, que se transmitiu através dos séculos e marcou a organização do sistema econômico capitalista ocidental. Mas, como laboratório social que foi, a Idade Média marcaria sua presença na história social do universo também através do patrimonialismo.

Aqui, cabe um parêntese. Entre as "angústias" que marcam a obra de Max Weber, uma já foi apontada: a chamada isenção de valores de julgamento pela qual primar a metodologia de análise do observador social. Agora surge outro problema, igualmente levantado por Weber: o artifício de abordagem metodológica a que ele chama de "tipos puros" ou "tipos ideais". O que Weber quer dizer com isto é que, para entendermos a situação econômico-social de uma determinada época, devemos atribuir uma tipologia a certas situações das quais o "modelo" possa emergir com suas "variáveis específicas", ou seja, a partir de "evidências empíricas". Estas variáveis, isoladas, é que dão a conformação do "modelo puro". O grande problema é que os exegetas pós-weberianos (Bendix, Roth e Von Schelting, entre outros) perceberam que essa inscrição é um ideal, um paradigma, um artifício, uma meta a ser alcançada.[8] O que dá uma flexibilidade analítica ao aparato weberiano é, no entanto, precisamente a inexistência desses "modelos puros", e o reconhecimento de que eles não existem no seu estado mais puro; reconhece-se, *ipso facto*, que o máximo que se pode falar é em predominância de um modelo histórico-social, como é o caso do feudalismo e do patrimonialismo. Conforme veremos mais adiante, esse reconhecimento é da mais alta importância para o entendimento do processo de estatização no Brasil.

Voltando ao feudalismo, sua natureza propiciou o aparecimento do *oikos*, da economia doméstica dominial e fechada. A gênese da empresa moderna capitalista aparece aqui. São células econômicas isoladas, que são obrigadas a se auto-sustentar; não têm o suporte estatal; ocasionalmente, apenas mantêm relação de dependência limitada com o setor governamental. A dependência, diga-se, é menos econômica e se dá no nível de uma lealdade, em face, sobretudo, do fenômeno da guerra entre os senhores feudais.[9]

Há que se assinalar, contudo, que esta predominância não elimina a coexistência de sociedades e estados patrimoniais; talvez onde este fato apareça com maior clareza seja na península Ibérica. À mesclagem feudo-patrimonialista, seguir-se-ia a predominância desta última. Por quê? Há duas razões: as invasões muçulmanas e a questão do solo estão na raiz disto. Naquela aparece o elemento da empresa especulativa. Nesta, a baixa produtividade do solo; o *oikos* não se fixa; o cálculo econômico racional tem seu curso bloqueado; o Estado obsta a realização plena desta célula econômica. A relação característica do patrimonialismo, que denominaremos "sadomasoquista", encontra terreno fértil.[10]

Um ingrediente importante para se perceber a relação Estado-empresa é o fato de não haver necessidade de estatizar precipuamente os meios de produção. O

[8] Bendix, R, *Max Weber – an intellectual portrait*. Berkeley, California University Press, 1977, cf. nota de rodapé, p. 100; Von Shelting, A. *Max Weber Wissenschaftlehre*. Tübingen, Siebeck Mohr, 1934, p. 354-61; Guenther, Roth. *Scholarship and partisanship*. Berkeley, California University Press, 1971. p. 37-8.

[9] Weber, Max, *Wirtschaft und Gesellschaft*. Tübinger, Siebeck Mohr, 1972. v.2, cap.9 (Sobre feudalismo e patrimonialismo), p. 580-624.

[10] Id. ibid.

Estado patrimonialista é dotado de poderes regulamentadores tão intensos que prescinde da estatização. Ocasionalmente, no entanto, setores-chave podem vir a ser estatizados: a vodca, na Rússia, a pólvora e o fósforo, em Portugal, etc. A questão, aí, passa pelo fato de que o Estado quer apropriar-se diretamente dos lucros, para aumentar sua receita fiscal.[11]

Já agora, quando nos encaminhamos para a alta Idade Média, os mercados internos não são suficientes; a necessidade de expansão do consumo interfeudal (gênese do comércio internacional) aparece. Para aquelas células que alcançam a auto-suficiência – por conseguinte, o cálculo econômico racional – não dependentes do Estado, a passagem para a Idade Moderna mercantilista é relativamente suave; elas irão fortalecer-se pelas economias de escala.

Naquelas células onde a auto-suficiência não é plena, em que o Estado tributa para a sua subsistência, onde o senhor feudal recolhe tributos para manter o "patrimônio do príncipe", a questão se complica. Essas células, à época da Idade Moderna, saem sem poder de competitividade e necessitam do poder governamental para aspirarem aos mercados internacionais.[12]

Aqui, uma nova etapa se delineia: o modelo agora é o patrimonial-mercantilista. Este último tipo abrange os países não-patrimonialistas. A junção dos dois é lógica e vai marcar as Idades Moderna e Contemporânea, dando a este tipo um caráter especial, como veremos mais adiante.[13]

Neste ponto, outro parêntese torna-se necessário. O mercantilismo tem suas aspirações fincadas na conquista dos mercados internacionais, cujo fim último é a estocagem de ouro. O Estado, conquanto agora de certa forma centralizador é, na verdade, para alguns países como a Inglaterra, sobretudo coordenador, já que o comércio internacional, ao contrário do feudalismo (regime fechado), exige o aparecimento de alguma entidade que não o feudo, a província, o condado, etc., que responda pelos atos internacionais. Este é o sentido da "centralização mercantilista". Esta, quando associada ao patrimonialismo, produz uma hipercentralização.

A reação que se seguiu ao mercantilismo em países não-patrimonialistas (França e Inglaterra) – a fisiocracia e, posteriormente, o classicismo – produziu uma doutrina de alto cunho estético, lógica interna irrefutável e universalidade inequívoca (para os seus defensores). A questão da universalidade deve aí ser colocada nos seus devidos termos; a questão da individualidade, do utilitarismo e da escolha pessoal (e não do Estado) é própria do desejo universal dos homens.

Como comparar esta reação ao mercantilismo? Esta é uma doutrina menos elegante, menos lógica; seus elementos analíticos são pobres. O pragmático, porém, é extremamente vivo. Sendo um cardápio de política econômica, de intenções, "menos amarrado teoricamente", adquire "conotações específicas". Pode-se falar de um mercantilismo francês, de um mercantilismo ibérico e até de um mercantilismo português.[14] Contudo, constitui um contra-senso falar de liberalismo inglês, francês, alemão, americano, etc.

O mercantilismo alonga-se do século XVI até quase o final do século XVIII. Ele é desigual: menos importante na Inglaterra, significativo na França e insubstituível na península Ibérica.

[11] Id. ibid.

[12] Id. ibid.; Heckscher, Eli F. *Mercantilism*. London, George Allen, Urwin, 1937. v. 1, cap. 8.

[13] Heckscher, Eli F. op. cit, v. 1, cap. 7, n. 3.

[14] Id. ibid.

O início da industrialização na Inglaterra torna-se o instrumento de retardo do processo de desenvolvimento do mercantilismo. A Revolução Industrial enterra-o definitivamente, já que a Inglaterra tem algumas vantagens comparativas.

A França, com seu "colbertismo" (a fisiocracia, não por acaso, nasce na França), não consegue dele se livrar. O absolutismo político, um subproduto, leva à Revolução Francesa. Ainda assim, o mercantilismo deixaria seus rastros.

Na península Ibérica ele persiste, apesar de toda a retórica da escola de Salamanca, mais afinada com o ideário de Hume, Burke e A. Smith.[15]

No século XIX a ascensão liberal é aparentemente irresistível, tendo como epicentro a Inglaterra. Mas seu trajeto não é tão tranqüilo quanto possa parecer. Os historiadores econômicos às vezes costumam esgrimir entre si quanto ao fato de o liberalismo especificamente econômico não ter existido em seu todo, já que vários "desvios" foram assinalados, sobretudo na questão de políticas redistributivas de renda (Lei dos Pobres). Certo ou errado, o fato é que, no continente, a "Doutrina do Estado-Nação" passaria a predominar, sobretudo em função da unificação da Alemanha e da Itália. Obviamente, isto abre espaço para uma nova composição entre Estado e empresa, porém não nos termos em que se colocava nas nações patrimonialistas (Rússia, Espanha e Portugal).[16]

A volta, por conseguinte, ao "centralismo econômico" dar-se-ia, sobretudo, a partir do problema da industrialização, cujo processo demandaria o protecionismo alfandegário, além de outros condimentos intervencionistas ocasionais (políticas fiscais federais).

Ainda assim, a ordem econômica do continente europeu e dos Estados Unidos, à entrada do século XX, seria predominantemente liberal. Ao se falar em predominante, há que se contemplar a hipótese implícita, já mencionada, de os modelos econômicos não serem totalmente puros.

A partir da década de 30, a história já é mais conhecida: a emergência da "ordem keynesiana", engendrada pela falência das posturas liberais e mesmo neoliberais; a predominância da ordem keynesiana seria acelerada pela II Guerra Mundial, embora determinados mecanismos (controle de preços) tenham sido revogados imediatamente após o conflito.

O que talvez seja espantoso é que ao final da II Guerra Mundial, ao longo da década de 40 e nas décadas de 50 e 60 alguém pudesse imaginar que a "ordem keynesiana" pudesse ser contestada no início da década de 70. Não que ela não tivesse seus adversários. Já ao longo da década de 50, grupos mais afinados com doutrinas monetaristas assestavam suas baterias contra o "establishment keynesiano e neokeynesiano". No entanto, o que deve ter deixado alguns analistas perplexos foi a onda "liberal-conservadorista" emergente, que se desdobrou com mais força na primeira parte da década de 80, engolfando países europeus, inclusive os de gabinetes socialistas.

Embora nem sempre a relação entre a dimensão do setor público e a inflação seja observável, a história econômica recente parece dar razão aos neoliberais.

Discutiremos nos próximos itens a intensidade do processo e sua factibilidade, no caso do Brasil.

[15] Hutchinson, Marjorie Grace. *Early economic thought Spain*. Boston, George Allen Urwin, 1978. p. 1.177-740.

[16] Pipes, Richard. *Russia under the Old Regime*. New York, Weidenfeld Nicolson, 1974. caps. 4-5.

*3. Uma visão luso-brasileira*

Para que se possa perceber melhor como o processo se desenvolveu no Brasil, há que se reportar inicialmente a Portugal. Dois autores se destacam: Faoro e Godinho, ambos extremante perceptivos quanto às relações governo/empresa.[17] O que se pode dizer, em síntese, sobre as relações desses dois agentes econômicos é que sua interpenetração é ora complementar, ora conflitante. Fica claro, já no século XV – antes da descoberta do Brasil, por conseguinte – o papel diretor, interventor e participante do Estado na atividade econômica.

A ideologia é a do mercantilismo, quase sempre desvinculada das atividades primárias e secundárias, o que, evidentemente, não permite a acumulação de capital e, por conseguinte, um sistemático desenvolvimento técnico e científico (a tecnologia de navegação marítima em Portugal é apenas uma exceção). Os agentes econômicos, dentro da lógica mercantil-patrimonialista, não operam racionalmente. O cálculo econômico – aquilo que seria um elemento crucial de financiamento do aumento de ativos fixos nos países anglo-saxões – é inexistente. A poupança, como corolário, inexiste também.

Por outro lado, não menos importante é o papel regulamentador do Estado. Diversos estatutos intervencionistas são implantados: as Ordenações Alfonsinas (meados do século XV), Filipinas (1521) e, já no início do século XVIII, Manoelinas.[18] Seu denominador comum é o caráter intervencionista; regulam as atividades de comércio marítimo, compras e vendas internas e internacionais, tabelamento de preços, contingenciamento de importações e exportações, etc.

O objetivo fundamental é aumentar o patrimônio e o poder político do Estado, o que cria, evidentemente, um alto nível de dependência para indivíduos e empresas. O processo fisca , por exemplo, não é dotado de lógica econômica. Já que o objetivo aí é o de maximização das receitas, eis que a máquina pública sustenta um séquito de pessoas, a atividade econômica é limitada ao comércio e só secundariamente ajuda as atividades criadoras de bens. Como os dispêndios públicos são crescentes, aumenta-se a carga tributária, que, por seu turno, anemiza ainda mais a atividade econômica, estabelecendo-se, deste modo, um círculo vicioso de contração econômica. Não se exclui deste processo, quando a crise financeira se agrava, a possibilidade de o Estado se apropriar das atividades produtivas, estabelecendo o monopólio estatal.[19]

O processo de colonização brasileiro incorpora este esquema ideológico institucional. O regime das capitanias hereditárias é, nada mais, nada menos, que um processo de "concessão pública", em que o beneficiado, o donatário, não tem obrigação específica de exploração econômica racional. Além disso, os donatários não têm maiores vínculos com seus "feudos". Não se estabelecem neles, e o objetivo é a exploração intensiva, que se dá a partir da monocultura: escolhe-se um produto e maximiza-se sua exploração, como foi o caso do pau-brasil.

Mas a ordem colonial prossegue. Agora são os governos-gerais, cuja política coerentemente se situa ao redor da exploração de um só produto. É o concentracionismo patrimonialista tropical dos ciclos do gado, do ouro e da cana-de-açúcar.

[17] Faoro, Raimundo. *Os donos do poder*. Porto Alegre, Globo, 1979. v. 1, cap. 1-3; Godinho, V.M. *Ensaios*. Lisboa, Presença, 1973. v. 2, cap 3.

[18] Id. ibid.

[19] Pipes, Richard, op. cit.

Tudo se realiza em proveito da coroa portuguesa, ou seja, do Estado patrimonialista português (ver anexo 1).

Dir-se-ia que o processo colonizador, em outras partes, não difere muito do português. Não é bem assim. Tomando-se o caso norte-americano, por exemplo, o *settlement* cria uma ideologia econômica própria. O fato de o colono permanecer definitivamente na terra obriga-o a uma atividade mais racional, que difere da monocultura. Além disso, tomando-se o *Mayflower* como paradigma, a ideologia calvinista ou a ética protestante preconizada por Weber reforçam o elemento de racionalidade. Em última análise, é a transferência do *oikos* para o território americano. O governo mercantilista inglês, conquanto também predatório, é bem menos do que o português. O próprio *settlement* desenvolve uma dinâmica própria, que termina por obstar os objetivos britânicos fiscais, razão, aliás, da independência americana.[20]

A chegada de D. João VI ao Brasil não muda muito a situação. O eixo central do governo desloca-se no espaço, mas é de caráter eminentemente centralizador. Nem poderia ser de outra forma, já que se trata de um transplante cultural. A independência é um processo que vai encontrar Portugal dependente da Inglaterra e enfraquecido, entre outras razões, pelo processo secular de patrimonialismo.

À época do Segundo Reinado, o auge dos liberalismos político e econômico na Europa, particularmente na Inglaterra, repercute também no Brasil. Teria sido, talvez, a grande oportunidade para a implantação do liberalismo. O fato de a própria Inglaterra não estar particularmente interessada nesta implantação é um assunto que merece um estudo de *per si*. O Parlamento no Brasil, fórum, então, dos grandes debates econômico-político-sociais, respira o liberalismo. Sua operacionalização é um processo que se complica. Toda uma herança colonial mercantil-patrimonialista, associada a indecisões de política econômica, conspira contra o estabelecimento de uma ordem liberal.

A questão regional das províncias conduz a um regionalismo, mas não necessariamente a um processo descentralizador. A taxa de câmbio, sendo objeto de manipulação do governo central, não gera condições de uma efetiva descentralização. Contudo, há que se ressaltar o fato de que a estrutura tributária, se comparada com a prevalente nos dias de hoje, era mais descentralizada. Estava, entretanto, sujeita a um processo que se prestava a manipulações locais. Deste modo, a experiência regional fiscal descentralizante declinaria com o advento da República e, sobretudo, com a Revolução de 1930.

O último elemento a ser assinalado, durante o Segundo Reinado, é a ocorrência da Guerra do Paraguai. O que se denomina um exército nacional estava por nascer. A Guerra do Paraguai propicia essas condições, ainda que, como se sabe, formado em parte por brigadas militares de cunho estadual. Max Weber chama a atenção para as vinculações entre o Estado patrimonial e as forças militares de sua defesa. Aqui o elemento que está em jogo, além da integridade territorial, é a defesa do próprio Estado patrimonial.[21] Este será um filão importante a ser explorado após a Revolução de 1930.

Ainda assim, a débil organização militar manifesta-se uma década antes do término do século XX, com a interveniência do exército no cenário político e a

[20] Weber, Max. *Wirtschaft und Gesellschaft*. p. 230; ——. *Protestan ethic and spirit of capitalism*. New York, Free Press, 1958.

[21] Weber, Max. *Wirtschaft und Gesellschaft*.

Proclamação da República. Esta interveniência deixaria seus rastros na esteira do processo centralizador que se vai expandir ao longo do século XX.

Um componente ideológico importante há que ser referido. Trata-se do positivismo. De fato, desde meados do século XIX,[22] esta corrente de pensamento vinha se expandindo, atingindo o seu auge durante o processo de Proclamação da República e declinando após. Na década de 1930, a sua importância teria provavelmente diminuído. A idéia de "ordem por meio e progresso por fim" gerou, pelo menos, dois subprodutos importantes: aquele, o intervencionismo estatal; este, o "desenvolvimentismo" de meados da década de 50. Uma idéia, obviamente, está vinculada à outra.

A Proclamação da República, a chamada "República Velha", traz consigo todo um processo de contradições e desajustes na economia.

As pressões externas, sejam as relacionadas aos preços do café, sejam as ligadas ao endividamento externo, ou ainda a eclosão da I Guerra Mundial, encontram um governo relativamente desaparelhado para lidar com essas questões.

As "ilhas econômicas" que se abrigam no país, isto é, as regiões, estão a exigir a coordenação de um poder central.

É um tipo de crise que antes já havia afetado a Alemanha e redundara num Bismarck. Processo análogo ocorre na Itália, resultando, em ambos os países, em processo de formação de Nação-Estado.

Algo semelhante ocorreria nos Estados Unidos. A diferença é que o poder central federal divide nitidamente tarefas com as regiões, províncias, estados, além daquelas que especificamente lhe são atribuídas no campo externo, ou seja, no nível interno a função é primordialmente coordenadora.

No Brasil, alguma coisa desse tipo se fazia necessária. O relacionamento entre o poder central e as regiões era complicado. As províncias, dispondo de certa "autonomia", negociavam diretamente com o setor externo, às expensas do poder central, ao qual, em última análise, cabia pagar a conta, já que era ele que manipulava o câmbio e detinha as reservas cambiais.

Do lado fiscal, a questão não era menos complexa. Os impostos municipais, estaduais e federais se superpunham, diminuindo a eficácia fiscal e contraindo a atividade econômica. A classe média, em um país pobre e sem oportunidades, era a "clientela" do Estado; quando a ele não se incorporava diretamente, em torno dele gravitava.[23]

Na década de 20, a ordem militar volta à tona, com o frustrado Movimento dos Tenentes. Com ela, o embrião da "questão da segurança nacional", que será outro fator de expansão governamental e pela qual o nacionalismo também passaria.

Dentro de todo este quadro, o processo de 1930 acabaria por converter-se em um corolário natural; todas as frustrações dos diversos segmentos sociais clamavam por um processo de mudança.

Aqui se segue uma cena que haveria de se repetir durante mais de meio século: o discurso liberal, a insatisfação diante da atuação do poder federal. Embora a

[22] Lins, Ivan. *História do positivismo no Brasil*. São Paulo, Companhia Editora Nacional, 1958.

[23] Jaguaribe, Hélio. *Nacionalismo na atualidade brasileira*. Rio de Janeiro, Iseb, 1962.

tônica do discurso revolucionário seja dirigida para o discricionarismo do poder federal, não é contra a sua "força" que o processo se volta, senão quanto aos mecanismos pelos quais sua força se manifesta, sobretudo sua ineficácia. Isto se dá sobretudo no caso das políticas da cafeicultura e das intervenções estatais, que não transferem renda na medida desejada. Obviamente, a depressão de 1930 agrava sobremodo o processo.

A "nova ordem", por isso mesmo, trata de fortalecer o poder central, dar-lhe instrumentos de intervenção mais eficazes e, note-se bem, o eficaz, aí, traduz-se por mais amplo.

A crise dentro do Estado patrimonialista é-lhe intrinsecamente associada. Fatores extrínsecos cooperam para agravá-la, mas é ela quem detona um processo de rearrumação geral, em que mudam os personagens, as classes representadas dentro do Estado, ainda que o discurso ocasionalmente se dirija contra ele. Ocorrendo o processo "revolucionário", emerge uma nova correlação de forças, até que esta se esgota, e um novo processo se faça necessário. *Mutatis mutandis*, permanece intacto o eixo central sobre o qual o Estado é montado. Ao contrário, as crises tendem a reforçar esta força crucial em que o governo central se baseia.

Em sociedades não-patrimonialistas, a não ser em condições excepcionais (o caso do nazismo, por exemplo), as crises dentro do aparelho do Estado não costumam redundar em revoluções. Os níveis de centralização, limitados que são, geram mais equilíbrio entre os agentes econômicos. As tarefas são delimitadas e cristalizadas. As proporções participativas mantêm-se relativamente estáveis. Em sociedades hipercentralizadas, a crise se resolve dentro do aparelho do Estado. Já aí, por motivos inteiramente diferentes dos das sociedades democráticas do Ocidente, o sistema também não se abala.

A crise e a Revolução de 1930 têm sido vistas como um início e/ou um agravamento dos níveis de estatização da economia brasileira. Se isto é um fato inequívoco é, por outro lado, uma simplificação atribuir-se à revolução, em si mesma, a responsabilidade, como se autonomamente ela pudesse ter sido direcionada.

Conforme será visto mais adiante, as crises que sucedem a 1930 acabam por redundar em processo crescente de estatização (proporção de participação do governo no PIB), aumento dos níveis de regulamentação e criação de uma burocracia afinada com os objetivos do Estado patrimonialista. O fato é que a ponta visível do *iceberg* é a Revolução de 1930. Por isso mesmo alguns começam a contar a história do Estado dentro da economia a partir dessa época.

Todo o complexo tecnoburocrático então emergente, muito mais articulado, expõe o processo e reforça esta impressão.

Um componente importantíssimo, levantado ocasionalmente por analistas da nossa história, tem sido o fascismo e sua influência política e cultural. O fascismo, com sua carga negativa, cria ocasionalmente "tendenciosidades" que prejudicam a análise mais acurada.

O fato é que o impacto do "fascismo" na década de 30 é crucial. Mencionaremos apenas alguns elementos. O fascismo – ao contrário do seu congênere, o nazismo – é, para início de qualquer conversa, muito mais rico. Ele é fruto de um laboratório social que se desenvolveu talvez na segunda metade do século XIX e se estende até a década de 20, quando começou a ser praticado. A práxis, como

ocorre, aliás, na maioria das doutrinas rebuscadas, acabaria sendo bastante reduzida. Várias distorções suas certamente frustrariam alguns dos seus inspiradores (Pareto e Croce).[24]

Quando eclode a Revolução de 1930, a fascismo já tinha atingido quase uma década de "aplicação" (ver, a este respeito, o anexo 2). Naturalmente, os ideólogos da construção da "nova ordem" seriam por ele atraídos: um país latino "inspirando" outro país latino. Aqui, ocorre uma circunstância que podemos chamar de um "casamento perfeito": uma "ideologia patrimonialista", prévia, "envelhecida", que precisa de influxos novos que "modernizem" o discurso político de instituições que ofereçam mecanismos de ação estatal no campo da economia mais afinados com a "realidade do nosso tempo". Por motivos específicos, o ideal último do fascismo – a autarquia econômica – certamente desejado por alguns, não pode ser realizado. Ainda assim, a II Guerra Mundial poderia ter sido o campo de experimentação, não fosse o processo de dependência externa.

Por conseguinte, toda a legislação social, as autarquias econômicas e mesmo as primeiras sociedades de economia mista inserem-se logicamente dentro deste processo, entrando, a partir daí, em escala ascensional,[25] assim como toda a parafernália reguladora que pactua, daí por diante, com as relações entre empresa e governo.

As necessidades de insumos estratégicos, agravadas pela II Guerra Mundial, aceleram o processo. Igualmente, deve ser assinalado o fato de que, ao longo dela, um novo mecanismo de intervenção é implementado – o tabelamento de preços – com a criação da Comissão de Mobilização Econômica, que depois seria substituída por outros estamentos burocráticos, rotinizando-se até os dias de hoje.

Conseqüentemente, o Brasil, em meados da década de 40, estava com uma máquina estatal virtualmente estruturada e apta a desenvolver as tarefas das décadas subseqüentes.

O pós-guerra, entre 1945 e 1964, assiste a um desdobramento incessante de empresas estatais, públicas e mistas, e a uma consolidação da previdência social. A este quadro vêm acrescentar-se agora os órgãos de planejamento, que, de uma forma ou de outra, aumentam os níveis participativos do Estado na economia, bem como incrementam sua ação reguladora. Não menos importantes são os órgãos creditícios governamentais, os quais, no entanto, ainda têm uma ação relativamente moderada, já que se está, ainda, na fase do capitalismo chamado industrial.

A dependência externa dos poucos produtos exportáveis, todos gravosos, e a necessidade de utilizar a taxa de câmbio como instrumento de "proteção" e de manutenção de renda, conduzem, necessariamente, a uma presença do Estado na economia.

Um órgão é particularmente importante para se entender a lógica do Estado patrimonialista: o Geia (Grupo Executivo da Indústria Automobilística), criado em meados da década de 50 para implementar a indústria automobilística no país. Não se trata apenas da importância deste setor industrial e de seu inequívoco sucesso. Acontece que ele coloca em toda a sua evidência o regime de "licenciamento",

[24] Ver, especialmente, o capítulo introdutório de: Tannenbaum, E. R. *La experiencia fascista*. Madrid, Alianza, 1975. Pareto reconhece o fascismo como elemento de equilíbrio social, pelo menos na fase histórica em que se encontrava a Itália, apesar da organicidade maior da doutrina socialista. Ver: *Storia D'Italia*. Milan, Einaudi, 1975. v.4**, p. 1.420, nota de rodapé 2

[25] Villela, A. e Werner, Baer. *O setor privado nacional e políticas para seu fortalecimento*. Rio de Janeiro, Ipea, 1980. p. 8 a 12.

etapa sofisticada da regulação, a que inclusive empresas multinacionais tiveram de se submeter.

A crise da década de 60, tal como 30 anos antes, desenvolve-se no interior do Estado patrimonialista. A força propulsora desencadeada ao longo da década de 30 começa a perder seu vigor, na medida em que o poder central se enfraquece.

O binômio inflação-recessão agrava este quadro; isto significa escassez de recursos para a sustentação da "ordem de coisas", ou seja, a "máquina patrimonialista".

O discurso político da época volta-se de novo contra ela, e o rompimento é inevitável. O autoritarismo é mais uma conseqüência do que uma causa. O poder central necessita de novos instrumentos para poder continuar o incomensurável crescimento do Estado patrimonial, já que deste depende, de alguma forma, a riqueza do país, a essa altura a ele inteiramente atrelado.

A práxis que se segue é um corolário. E o *déjà vu*. Surge, por exemplo, o FGTS; o discurso insinua que é para o aumento do bem-estar social – o que, aliás, ocasionalmente acontece –, porém a essência é dotar o Estado de uma fatia adicional de poder regulador e fiscal. A reforma fiscal tem implicitamente elevado grau de centralização embora possua a sua lógica. É o caso do ICM e do IPI, cobrados sobre o valor adicionado.

Já agora entrando na senda do Capitalismo Financeiro, cria-se o Banco Central (remanescente da Superintendência da Moeda e do Crédito – Sumoc). Dir-se-ia que os países não-patrimonialistas também têm seus bancos centrais, mas certamente não são dotados de "fúria legiferante" conforme depoimento de bem-situado analista da cena econômica.

A doutrina de Segurança Nacional é agora explicitamente usada como elemento de legitimação da expansão estatal.

A crise energética da década de 70 é outro motivo. Emergem o Proálcool e a Nuclebrás. Embora o Proálcool incorpore o setor privado, ele não deixa de ser outra faceta do "licenciamento". Os protagonistas atuam como se fossem "concessão de serviço público".

A "Novíssima República" (para distingui-la daquela nascida em 1930) é um cenário não menos tedioso da nova crise. O período relativamente longo da crise atual revela, antes de mais nada, a profundidade do impasse. Já não existem facilidades financeiras internas e externas. A inflação agrava o processo de depauperamento fiscal e financeiro, mas este não é proporcional ao enfraquecimento político do Estado patrimonialista.

### *4. Conclusões: contradições e perspectivas*

Pelo que foi visto, a história do relacionamento entre empresa e estado passa por estágios de antagonismo tanto nos países desenvolvidos quanto no Brasil. Todavia, nos países hoje desenvolvidos, a partir do final da década de 30, ao que parece, estas relações se tornaram relativamente estáveis. O sistema econômico teria sido "otimizado", o que equivale a dizer que as proporções participativas do Estado e da empresa, dentro do todo, eram razoavelmente aceitas pelos protagonistas.

No caso do Brasil, estas proporções, sobretudo em período da história econômica mais recente (da década de 30, para cá) foram parcialmente aceitas até o final da década de 70, quando o enfrentamento começou a ficar mais claro. A atitude é nitidamente dual: enquanto o Estado promove o desenvolvimento econômico (1965-79), é relutantemente aceito (algo como "um mal necessário"); a partir do momento em que o processo expansionista se reverte, na década de 80, o mesmo Estado passa a ser um obstáculo.

As principais correntes "ideológicas" que compõem o quadro de opiniões hoje são:

a) a liberal, cuja argumentação privilegia uma contração estatal, ainda que gradual;

---

**Anexo 1**
**Nota sobre o Marquês de Pombal**

Dentro da história dos países de cunho patrimonialista, aparecem ocasionalmente figuras que têm a capacidade, de um lado, de perceber os entraves institucionais do contexto social em que são inseridos, e, de outro, de maximizar situações. Por isso mesmo, marcam sua presença, como pilares do seu tempo, pelas mudanças que implantam, cujos efeitos se prolongam às vezes por décadas.

Claro é que isto não chega a constituir uma peculiaridade dos regimes de predominância patrimonialista. A Alemanha teve o seu Bismarck e a Itália (razoavelmente patrimonialista) teve o seu Cavour.

O que se quer enfatizar é, sobretudo, o papel destacado dessas personalidades na modernização da "máquina estatal". Foram os casos de Getulio Vargas (primeiro mandato), de Witte, na Rússia Imperial do final do século XIX,[1] e de Pombal (1699-782), em Portugal. Não por acaso, este último mereceu, ainda recentemente, uma vasta bibliografia luso-brasileira.[2]

Conquanto seu discurso fosse aparentemente de cunho liberal, Pombal acabou por converter-se em uma das principais personalidades do universo patrimonialista português. Foi o chamado "déspota esclarecido". De um lado, brandia o liberalismo econômico; de outro, o autoritarismo político e terminaria por implementar uma política econômica amplamente estatizante.

As "companhias pombalinas" (agrocomerciais) seriam as precursoras das *tradings* e multinacionais e fomentariam o comércio entre metrópole, colônia de Portugal e outras regiões. A política educacional de Pombal, obviamente estatizada, voltar-se-ia para o problema tecnológico. Por seu turno, a política econômica industrial protecionista seria o embrião da "Revolução Industrial", com desdobramentos na indústria têxtil e, secundariamente, na mecânica.

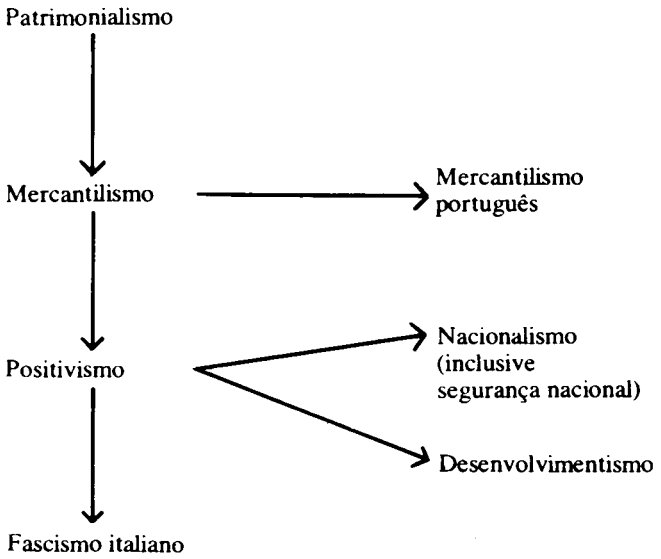
Destaque-se, finalmente, a política de imigração de mão-de-obra especializada de Pombal, bem como sua política exterior, bastante agressiva, que acabaria bloqueada, no final do século XVIII, pela Inglaterra.

---

[1] Von Lane, Theodore. *Sergei Witte and Russian industrialization*. New York, Atheneum, 1973. Ver, especialmente, capítulo introdutório.

[2] Carreira, Antônio. *As companhias pombalinas*. Lisboa, Presença, 1983; Carvalho, Maria Helena. Ensaio de Antonio José da Silva Moreira. In: *Pombal revisitado*. Editorial Estampa. v.2, p. 22-4; Falcon, Francisco José Calazans. *A época pombalina*. São Paulo, Ática, 1983. p. 219.

## Anexo 2
## O fluxo ideológico do processo de estatização no Brasil




b) aquilo que se pode chamar de "esquerda", que vê, no Estado, um estabelecimento burocrático a serviço do "capitalismo selvagem" um canal dos objetivos do setor privado, nacional ou internacional, onde a "socialização" é formal e apenas legitima a ação estatal;
c) um último segmento, o fisiológico, talvez o mais forte, porque ideologicamente mais consentâneo com a lógica patrimonialista, e que simplesmente defende posições dentro da máquina pública.

Méritos e deméritos à parte, quais seriam as perspectivas do processo de estatização? Mesmo que não se adote a idéia de que o "determinismo histórico" esteja evoluindo para uma posição mais pragmática, do tipo "condicionamento histórico", a posição do Estado, no atacado, parece irreversível.

O panorama mundial, atualmente, com algumas exceções mais de caráter conjuntural (Hungria e China, por exemplo), mostra uma tendência de pragmatismo ideológico e "congelamento burocrático" ou seja, "é preciso mudar algo, para não mudar o essencial".

Dentro desse quadro três hipóteses podem ser configuradas:

a) o quadro de estatização permanece como está; coaduna-se com o quadro de "congelamento burocrático" internacional; liquidamente, o Estado permanece com a mesma porção dentro do sistema econômico;
b) a atual crise, consistente com o quadro histórico delineado, termina por aumentar o espaço estatal dentro do sistema econômico (estatização parcial na intermediação financeira – vide caso do Banco Meridional);

c) a crise leva a uma rearrumação; o setor empresarial "amadurece", a sociedade como um todo rejeita a estatização; emerge uma "novíssima ordem". A menos plausível das hipóteses. Neste caso, a posição do Estado diminui em termos líquidos.

*Summary*

This article analyzes the question of government intervention in Brazil and in the world, specially in the economic sector. It tries to show that the determining factors of this process are closely related to the historical evolution of each country, thus being quantitatively and qualitatively diferentiated. In the Brazilian case, the visible part of the "iceberg" is perceptible from the beginning of te 1930's. The article concludes that, in principle, a turning point is not impossible, but improbable.

**Como introduzir o profissional no complexo labirinto das técnicas de arquivo**

Obra didática que, além de modelos e exemplos ilustrativos, inclui bibliografia, legislação sobre a matéria e exercícios seguidos de respostas, que habilitam o leitor a avaliar sua aprendizagem. Atende-se, assim, às inúmeras solicitações de alunos de cursos de Arquivologia, Biblioteconomia e Documentação bem como de empresas, instituições técnicas e culturais e pessoas interessadas em adquirir ou ampliar seus conhecimentos sobre teoria e prática arquivísticas.

Pedidos mediante envio antecipado de cheque nominal à FGV, pagável na praça do Rio de Janeiro, ou pelo serviço de Reembolso Postal

**Arquivo: Teoria e prática**
**MARILENA LEITE PAES**
**162 págs. — 1986 —**

À FGV Editora Divisão de Vendas — ARQUIVO
Caixa Postal 9.052
20000 — Rio de Janeiro — RJ
☐ Reembolso Postal
☐ Cheque n. _____ Banco _____
Nome _____
Endereço _____
CEP _____ Cidade _____ Estado _____

_____
Assinatura