

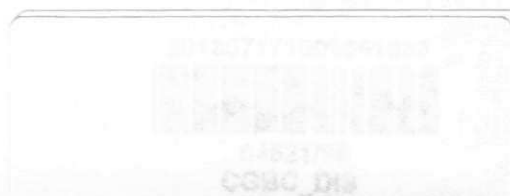
**UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA
CENTRO DE HUMANIDADES
MESTRADO EM ECONOMIA**

**A INTERVENÇÃO DO ESTADO NA ECONOMIA E A PRIVATIZAÇÃO
NO BRASIL**

DENÍLSON DA SILVA ARAÚJO

CAMPINA GRANDE

1997



DENÍLSON DA SILVA ARAÚJO

**A INTERVENÇÃO DO ESTADO NA ECONOMIA E A
PRIVATIZAÇÃO NO BRASIL**

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado
em Economia da Universidade Federal da
Paraíba, como parte dos requisitos para
obtenção do grau de Mestre em Economia.

Área de concentração: Economia Rural

Orientador: Prof. Dr. Renato Kilpp

CAMPINA GRANDE

1997



A658i Araujo, Denilson da Silva
A intervencao do Estado na economia e a privatizacao no
Brasil / Denilson da Silva Araujo. - Campina Grande, 1997.
130 f.

Dissertaca (Mestrado em Economia) - Universidade Federal
da Paraiba, Centro de Humanidades.

1. Economia - Brasil 2. Dissertacao - Economia I. Kilpp,
Renato II. Universidade Federal da Paraiba - Campina Grande
(PB)

CDU 33(81)(043)

DENÍLSON DA SILVA ARAÚJO

A INTERVENÇÃO DO ESTADO NA ECONOMIA E A PRIVATIZAÇÃO NO BRASIL

DISSERTAÇÃO APROVADA EM: ___/___/___

Prof. Dr. Renato Kilpp

Orientador

Prof. Dr. Manoel Luiz Malaguti Barcelos Pancinha

Examinador

Prof. Dr. Angel Récio Zayas

Examinador

CAMPINA GRANDE

1997

DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho ao amigo Ferreira. Aqui estão reunidas algumas idéias que discutimos durante muitos anos. Desde menino escutei-lhe criticar o capitalismo e argumentar que a única saída para o povo brasileiro seria o socialismo. Passaram-se os anos e o socialismo não veio. Parece que o velho coração cansou, e hoje, cheio de amarras, tenta resistir às críticas daqueles que não entenderam suas convicções.

AGRADECIMENTOS

Após o término de um exaustivo trabalho como este, faz-se mister agradecer algumas pessoas que direta ou indiretamente estiveram envolvidas com o mesmo. No entanto, corre-se o risco de cometer uma gafe, se omitirmos o nome de um amigo. Perdoem-me!

Sendo assim, tenho o prazer de agradecer em primeiro lugar ao amigo e orientador Renato Kilpp, por sua competência, seu entusiasmo, sua coragem e dedicação. As primeiras oitenta páginas desse trabalho foram didaticamente reprovadas pelo professor Renato Kilpp. Fiquei alguns dias sem condições de pensar e só depois entendi que eu navegava, como um barco de encontro às rochas. Mas, ainda estou a espera de sua explicação por tamanha decisão.

Gostaria de agradecer a minha grande companheira Silvana Linhares por ter estado comigo nas horas mais difíceis dessa enfadonha tarefa, pois sei que não foi fácil me aturar durante os meses que escrevi este trabalho. Não há prova de amor maior que esta.

Ao meu amigo Fernando Moreira, mais conhecido como "Mundano", devo-lhe meu muito obrigado por passar noites em claro comigo. Sei que muitas vezes ficou escrevendo sua tese de doutorado para que eu não desanimasse nos momentos de cansaço e angústia. Quantos dias de "mundanagem" ele perdeu?

Chico Nabuco é o amigo das conquistas, da cerveja gelada e do bom papo. Quando comecei a graduação me encontrei com essa figura estranha, singular e demasiadamente polemizador. Estamos agora acabando uma pós graduação e o cara continua estranho, encenqueiro - mais do que nunca - e, acreditem, continua meu amigo.

Há um ano trabalho com uma equipe de pesquisadores que muito me orgulha. Tenho me esforçado ao máximo para permanecer entre eles, pois como tenho aprendido. Falo especificamente de Aluisio Alberto Dantas, Dinarte Aeda, Flávio Aguiar, Fernando Viana, Hebert Martorano e Marconi Gomes, todos professores da UFRN. Foi muito importante tê-los conhecido. Mas, gostaria

de agradecer especialmente aos professores João Rodrigues Neto e Antônio-Alberto Cortez. O primeiro por ter, desde muito tempo atrás, acreditado em meu trabalho. Com o segundo - professor Cortez - aprendi a respirar, manter a calma nos momentos impossíveis, sentar com os amigos e com os não muito amigos e argumentar até que todos os limites da fala tenham se esgotado. É muito bom estar ao lado de um ser humano de espírito evoluído e, não tenho dúvidas, Cortez é um deles. Como posso agradecer-lhes?

Por fim, agradeço à minha família por participar dos momentos mais difíceis de minha vida, pois, apesar da distância, sempre estiveram juntos torcendo pelo meu sucesso.

A INTERVENÇÃO DO ESTADO NA ECONOMIA E A PRIVATIZAÇÃO NO BRASIL

	página
DEDICATÓRIA	03
AGRADECIMENTOS	04
RESUMO	07
ABSTRACT	08
APRESENTAÇÃO	09
INTRODUÇÃO	13
CAPÍTULO I - A PRESENÇA DO ESTADO NA ACUMULAÇÃO CAPITALISTA .	18
1.1 Uma discussão teórica no berço da revolução industrial	18
1.2 O intervencionismo liberal	31
1.3 Uma realidade permanente nos países desenvolvidos e subdesenvolvidos: a realidade brasileira	36
CAPÍTULO II - UMA INTERPRETAÇÃO DA REALIDADE DAS EMPRESAS ESTATAIS NO BRASIL	50
2.1 O setor produtivo estatal como dinamizador do desenvolvimento industrial no Brasil	50
2.2 A inversão esperada: o setor estatal como mecanismo de repasse de recursos públicos ao setor privado	68
2.3 O esgotamento da empresa estatal e a necessidade de um novo modelo	86
CAPÍTULO III - UM HISTÓRICO DO PROCESSO DE PRIVATIZAÇÃO NO BRASIL NO PERÍODO 1991-1994	95
3.1 Panorama geral do processo das privatizações	95
3.2 As contradições do discurso que fundamenta o PND	102
3.3 O exemplo do setor petroquímico nacional no processo de privatização	107
4 CONSIDERAÇÕES FINAIS	118
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	126

RESUMO

O presente trabalho trata-se de uma análise do processo de privatização brasileiro de 1990 a 1994. No entanto, buscou-se em primeiro lugar, fazer um estudo metuculoso sobre a intervenção do Estado na administração do ciclo econômico capitalista mundial e, em especial, na economia brasileira. Desta forma, afirma-se que não há período no modo de produção capitalista onde o Estado não esteve presente administrando o ciclo econômico tanto como produtor quanto como regulador. A partir desse parâmetro argumenta-se que no Brasil a intervenção do Estado na economia não foi apenas uma realidade mais uma necessidade para a afirmação de sua industrialização, pois sem a intervenção do Estado principalmente como produtor de riquezas, jamais a economia brasileira teria obtido tamanho desempenho industrial. Todavia, contrariamente às "teses" neoliberais que advogam as privatizações como uma das saídas para a crise econômica brasileira, o trabalho em tela procura contra argumentá-las através de uma análise concreta nas privatizações ocorridas no setor petroquímico brasileiro. Após efetuado este estudo, constatou-se que o governo brasileiro não conseguiu, através das privatizações, recolocar a economia nos trilhos do desenvolvimento econômico, não passando tal processo, de uma rentável transferência de patrimônio público para a iniciativa privada. Também, as privatizações não diminuíram o déficit público brasileiro nem refinanciaram os caixas do governo como contraditoriamente defende o discurso privatizante.

ABSTRACT

The present work is about an analysis of the Brazilian privatization process during the period of 1990 to 1994. With this, acquired in the first place, do a meticulous study about the State intervention in the administration of the world capitalist economic cycle and specially in the Brazilian economic cycle. This way, it is affirmed that there is no period in the capitalist production model where the State was not present administering the economic cycle both as a producer and also as a regulator. From the parameter we argue that in Brazil the intervention of the State in the economic cycle is not just a reality, but also above all a necessity for the affirmation of its industrialization, because without the State intervention principally as a wealth producer, never will the Brazilian economic cycle obtain so much industrial realization. Forever, against the neoliberal "theses" which confirms privatizations as one of the ways out for the Brazilian economic crises, the work done here finds an argument through the concrete analysis in the occurring privatization in the Brazilian petrochemical sector after doing this study, it shows that the Brazilian government were not able, through the privatization put the economic cycle in perfect development economic cycle, not reaching, that process, a profitable transference of the public patrimony to the private initiative. Also, the privatizations did not reduce the Brazilian public deficit or refinance of the government savings as it is defended againstly in the privatizing discussion.

APRESENTAÇÃO

O presente trabalho tem o compromisso de contribuir com o atual debate acerca do papel do Estado na economia capitalista, principalmente no subsistema brasileiro. Na economia brasileira, o Estado atuou de várias formas tanto como regulador quanto como agente ativo do desenvolvimento econômico.

Assim, a preocupação inicial foi de passar em revista ao papel do Estado no âmbito de um sistema capitalista profundamente intervencionista. Para tanto, recuou-se até a acumulação primitiva do capital para tentar mostrar que a intervenção do Estado na economia capitalista não é um fenômeno novo, proveniente das contradições econômicas do século XX. Do período da acumulação primitiva até os dias de hoje, o Estado esteve presente subsidiando a acumulação privada através de suas regulações e de sua intervenção produtiva. Esta é a tese central de todo o capítulo 1, mas é no tópico 1.1 (Uma Discussão Teórica no Berço da Primeira Revolução Industrial) onde ela aparece com maior consistência analítica. No tópico 1.2 (O Intervencionismo Liberal), ver-se-á que, mesmo no período do capitalismo clássico, da livre concorrência e de pouca intervenção do Estado, a burguesia sempre esteve demandando os serviços do Estado. Neste tópico sustenta-se a tese de que não há período, na história do capitalismo, onde o Estado não esteve presente na correção das distorções do ciclo econômico. No tópico 1.3 (Uma Realidade Permanente nos Países Subdesenvolvidos), argumenta-se que o Estado não só foi uma realidade para o desenvolvimento dos países periféricos ~~como~~, ao mesmo tempo, foi sua necessidade

sine qua non. Nada estranho, portanto, que as preocupações se voltem para estudos sistematizados da intervenção do Estado na construção da própria lógica da industrialização nacional.

O capítulo 2 (Uma Interpretação da Realidade das Empresas Estatais no Brasil), subdivide-se, a exemplo do capítulo 1, em três subitens. O item 2.1, intitulado O Setor Produtivo Estatal Como Dinamizador do Desenvolvimento Industrial no Brasil, tem por objetivo a investigação das formas de intervenções do Estado brasileiro, principalmente no governo Vargas e Kubitschek. Neste tópico, afirmou-se reiteradas vezes que ambos os governos populistas criaram, através do Estado, as condições propícias para que se viesse instalar no Brasil uma industrialização pesada pois, no Brasil, a acumulação capitalista esteve determinada pela intervenção estatal.

No item 2.2 (A Inversão Esperada: O Setor Estatal Como Mecanismo de Repasse de Recursos Públicos ao Setor Privado), tenta-se explicitar que todo o aparato do Estado foi direcionado para viabilizar a acumulação privada. No entanto, esforça-se para mostrar que esse resultado da intervenção do Estado não se dá simplesmente porque o Estado é o Estado da classe burguesa. Muito pelo contrário. Não só neste tópico, mas em todo o presente trabalho, afirma-se que a forma do Estado intervir na economia nada mais é que o resultado das contradições sociais entre os diversos agentes sócio-econômicos. Acredita-se que assim ocorreu tanto na economia dos países desenvolvidos, quanto em economias em desenvolvimento como a brasileira.

No item 2.3 (O Esgotamento da Empresa Estatal e a Necessidade de um Novo Modelo), toda a análise foi centrada na exaustão do modelo de “Substituição de

Importações”, imposto à economia brasileira desde o primeiro governo Vargas - numa ersão mais nacionalista - até praticamente o governo Geisel no final dos anos 70, quando a economia brasileira veio experimentar um grau de endividamento jamais ocorrido em sua história econômica. Neste momento, o Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico (II PND) não tinha mais fôlego para continuar sendo a alternativa para atingir-se o desenvolvimento, caindo por terra esta opção tão propalada pelo governo militar para o país ocupar um lugar no Primeiro Mundo.

Assim, adota-se a tese de que o crescimento econômico da década de 70 foi viabilizado por uma situação favorável do mercado de créditos externos que acabou por endividar a economia brasileira na década de 70, comprometendo as possibilidades de desenvolvimento na década de 80, vulgarmente chamada de “década perdida”.

Por fim, argumenta-se que, não tendo um novo modelo que venha dar respostas às crises internas, os desenvolvimentistas brasileiros empolgados com a onda de privatizações que abarcou grande parte das economias nacionais, em todo mundo, passam a transferir as empresas estatais para a iniciativa privada no intuito de sanarem a crise fiscal do Estado brasileiro e recolocar o país no caminho do desenvolvimento econômico. Chega-se, assim, ao capítulo 3 do presente trabalho.

Todo o capítulo 3 versa sobre o processo de privatização do período compreendido entre 1991 a 1994. A partir do item 3.1. (Panorama Geral do Processo de Privatização) e no item 3.2. (As Contradições do Discurso que Fundamenta o PND), apresentamos um registro sobre o debate relativo às privatizações recentes como forma de saneamento financeiro do Estado, retomada do desenvolvimento econômico e diminuição do déficit público. A contraposição por nós apresentada

procura contestar a versão oficial, sem contudo radicalizar um discurso estatizante. A verdadeira intenção neste momento foi delimitar algumas contradições desse discurso, no qual sustenta-se a tese de que não existe nenhuma relação do processo de privatização com o de desenvolvimento econômico, embora isto tenha acontecido em vários países.

No item 3.3. (O exemplo do setor petroquímico nacional no processo de privatização), busca-se estudar as Características Estruturais e o Processo de Privatização no Setor Petroquímico nacional.

INTRODUÇÃO

Não é fácil defender privatizações num país onde foi o Estado quem construiu e conduziu todo o processo de industrialização nacional. Tal tarefa fica muito mais dramática na medida da crença que, com as privatizações, a burguesia brasileira poderá ficar muito mais forte econômica e politicamente.

Todavia, as privatizações são encaradas, neste trabalho, do ponto de vista estritamente econômico. Não há indícios na história econômica do Brasil, segundo nossa concepção, de empresas públicas que tenham se voltado para as questões sociais na intensidade e realidade estabelecidas pelo discurso estatizante. Também apresentam-se polêmicas as teses - muito mais políticas que científicas - de que as empresas estatais, em conjunto, davam lucros ao Estado

No Brasil, as empresas estatais foram criadas com o intuito de destruir barreiras que se contrapunham à acumulação interna, fundamentando assim uma indústria nacional que até então era incipiente e vulnerável às sucessivas crises externas. Adotara-se, pois, um modelo de desenvolvimento econômico que substituiu importações. Com este modelo, que ficou conhecido como o modelo de Substituição de Importações, a economia brasileira veio experimentar um positivo surto de industrialização mas, contraditoriamente, tal processo acabou comprometendo o desenvolvimento futuro do país. Vale salientar, mesmo que marginalmente, não ser propriedade brasileira, nem de uma época recente, a prática da industrialização por

substituição de importações. O próprio EUA é um exemplo claro de práticas semelhantes, como teremos a oportunidade de verificar.

Sendo rigoroso do ponto de vista analítico, pode-se mesmo afirmar que a intervenção do Estado na administração do ciclo industrial brasileiro, teve sua origem nos anos 30, quando observa-se a negação do modelo agrário-exportador e a emergência do Modelo de Industrialização por Substituição de Importações. Contudo, o modelo substituidor de importações teve seu momento de glória na década de 70, quando é colocada à nação o Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico mais conhecido como II PND. Trata-se neste momento, através do Estado e de suas empresas, de fundamentar a indústria pesada nacional, o que de fato foi realizado em troca de um forte endividamento externo.

O caráter subsidiador do Estado brasileiro, considerando apenas o ciclo industrial, nasceu com Vargas nos anos 30, foi aprofundado por Kubitschek nos anos 50 e levado ao extremo no governo Geisel, na década de 70. A consequência maior desse movimento, como afirmou-se anteriormente, foi o recrudescimento da dívida externa brasileira.

O esgotamento desse modelo ocorreu na década de 70 mas seu florescimento, isto é, os primeiros sintomas dessa crise, data exatamente de meados da década de 60. O governo ditatorial dos primeiros anos da década de 80, não tendo uma proposta de desenvolvimento para o país, tentou continuar sustentando a intervenção do Estado na administração de um ciclo econômico que já estava no final. Nesta década a economia brasileira entrara na maior crise econômico-financeira de sua história. Assim, quando o mundo capitalista desenvolvido voltava a se encontrar com

um novo ciclo econômico, experimentando mais uma vez o crescimento econômico - capitaneado pela economia norte-americana -, o Brasil ingressava num período recessivo no qual a desindustrialização, o desemprego, a inflação e o déficit público sinalizavam a gravidade da situação e a necessidade de uma resposta concreta para a solução de tais problemas.

Ao findar década de oitenta, a política econômica do país estava sob o comando não mais de um governo militar, mas de um governo civil. A *Nova República* trouxe consigo os velhos problemas e nenhuma transformação concreta veio recuperar os investimentos produtivos no setor industrial brasileiro, onde se instalara a crise da década de 80.

A nova década surge e muitos acontecimentos - tais como o fortalecimento dos grandes blocos econômicos como o Nafta e a UE, a emergência de uma social democracia privatizante em quase toda Europa, a subida de neoliberais ao poder em países como a Rússia, etc. - que tomaram de súbito a economia internacional, interferiram profundamente nas decisões políticas assumidas por um Brasil em profunda crise de reprodução de seus capitais.

Foi neste contexto que o governo Collor diagnosticou a crise econômica brasileira como uma crise de caráter fiscal, isto é, uma crise de endividamento financeiro do Estado onde este não teria mais condições de assumir sozinho a retomada do desenvolvimento econômico brasileiro, à exemplo de décadas passadas. Porém, se o diagnóstico da equipe econômica do governo Collor foi correto, preciso e coerente, não o foi na mesma intensidade e grandeza a condução das resoluções para tais problemas. Após detectar a crise financeira do Estado, o governo Collor tentou

solucioná-la com medidas econômicas que poderiam ser a saída para a remoção de boa parte dos entraves ao desenvolvimento econômico, mas que resultaram em novos problemas. O maior exemplo é o processo de privatização nacional.

Em todo o mundo as privatizações resultaram ou da necessidade de reestruturação de setores da economia que encontravam-se defasados em termos tecnológicos, e que por isso perdiam espaços em termos de competitividade internacional, ou então somente para aliviar as pressões decorrentes do déficit público. Nos países em desenvolvimento essas justificativas somavam-se à plena incapacidade do Estado em manter-se garantidor das taxas de lucro dos capitais privados. A dívida pública surge como uma das mais importantes justificativas do processo como um todo.

Roberto Campos defende que as privatizações poderiam contribuir demasiadamente para diminuição da dívida pública. Para Campos, o governo paga juros de 20 a 25% ao ano mas se alienasse seu patrimônio poderia diminuí-la consideravelmente pois segundo seus cálculos a cada US\$ 10 bilhões de patrimônio alienado obter-se-ia uma economia líquida de R\$ 1,9 a 2,4 bilhões por ano. Porém, contrariamente a Campos, Pinheiro e Giambiagi (1997) citam Wright e Werneck. Para este último, no Brasil, como em todo o mundo, cometeu-se o erro de achar que as privatizações reduziriam o déficit do governo mas Pinheiro e Giambiagi não desenvolvem todo o raciocínio de Werneck, por isso não sabemos exatamente porque Werneck defende tal tese.

No período analisado neste trabalho -1991/94-, observou-se que as privatizações não passaram de transferências patrimoniais. Todavia, é um fato que, ao

livrar-se de setores onde não mais podia continuar investindo, o Estado resolveu alguns problemas de ordem administrativa e financeira que a antiga estrutura estatal havia criado, tais como: subsídio a uma iniciativa privada pouco empreendedora em detrimento do desenvolvimento econômico nacional, clientelismo político, investimentos maciços em setores que já mostravam insuficiências econômicas, pagamentos mensais e anuais de extorsivas taxas de juros e principalmente amenizou a intensidade da cultura paternalista direcionada à iniciativa privada, forçando-a a responsabilizar-se por seus investimentos futuros nos setores privatizados. Sob este aspecto as privatizações, no Brasil, foram e são bastante positivas.

Embora existam motivos plausíveis para se privatizar, o processo de privatização brasileiro foi repleto de irregularidades, com muitos leilões de cartas marcadas, onde muitas empresas foram vendidas sem uma devida discussão nacional acerca de sua alienação. Após colocadas à privatização, grande número de empresas foram alienadas pelo seu preço mínimo e pagas pelo valor de face de títulos públicos que experimentavam, mês-a-mês, deságio.

Sem embargo, este trabalho tem o compromisso de analisar o processo de privatização brasileiro no período 1991-94, especialmente as privatizações do setor petroquímico. Antes, procurou-se analisar a intervenção do Estado no modo de produção capitalista onde foi adotada a tese de que o Estado sempre esteve, de alguma forma, comprometido com a acumulação capitalista, tanto nos países desenvolvidos - desde a gênese do modo de produção capitalista - quanto nos países em desenvolvimento.

CAPÍTULO 1 - A PRESENÇA DO ESTADO NA ACUMULAÇÃO CAPITALISTA

1.1 Uma discussão teórica no berço da revolução industrial

A intervenção do Estado na economia não é uma fato novo, um fenômeno do século XX, ou mais especificamente, do pós segunda guerra. Como regulador da economia o Estado, desde os tempos do capitalismo comercial que precedeu a Revolução Industrial, fez-se presente, sendo o principal fomentador do ciclo do capital comercial, financiando inclusive as navegações de longa distância.

A regulamentação da economia parece ter resistido à passagem do século XV ao XX, assumindo constantemente novas e variadas formas de intervenção. Contudo, os motivos que levam o Estado em qualquer época a promover intervenções podem ser variados e complexos.

Quando os camponeses foram expulsos da terra, por conta do avanço do modo de produção capitalista, transformando-se potencialmente em força de trabalho livre, muitos trabalhadores foram forçados, por suas condições concretas de miséria, a experimentar o mundo da vagabundagem. O Estado logo interveio oprimindo-os ainda mais com uma legislação, denominada por Marx de “Legislação Sanguinária”. Segundo a lei de 1530, proveniente do reinado de Henrique VIII, os vagabundos eram punidos de acordo com os critérios abaixo:

“Mendigos velhos e incapacitados para trabalhar têm direito a uma licença para pedir esmolas. Os vagabundos sadios serão flagelados e encarcerados. Serão amarrados atrás de um carro e açoitados até que o sangue lhes corra pelo corpo; em seguida prestarão juramento de voltar à sua terra natal ou ao lugar onde morarão nos últimos 3 anos, ‘para se porem a trabalha’”. (Marx, 1987, p. 851).

Da mesma forma, em 1547, no reinado de Eduardo II, foi estabelecido que se alguém recusasse trabalhar e fosse acusado por qualquer pessoa de vadiagem, seria condenado a escravo de quem o acusou, devendo a este todos os préstimos cobrados. Também no reinado de Elizabeth, em 1572, e no de Jaime I, aquela regulamentação foi posta em prática. O mais grave foi que tais legislações permaneceram em voga até o começo da segunda década do século XVIII (Marx, 1987).

A França logo tratou de tomar providências com relação a sua população expropriada do meio rural. Da mesma forma que a Inglaterra, em meados do século XVII, em Paris, foi editada uma lei que entendia que qualquer homem de 16 a 60 anos de idade sem uma profissão definida deveria ser enviado como escravo a Gales. Esta lei foi estabelecida no reinado de Luiz XVI em 13 de julho de 1777. Também no reinado de Carlos V, em 1537, foi editada uma lei com as mesmas características repressoras. É importante citar as leis - como fez-se acima - uma vez que elas foram o instrumento que “disciplinou” a acumulação primitiva do capital. Ou seja, foi uma das formas do Estado capitalista contribuir com a acumulação privada.

A burguesia necessitava do Estado para legalizar seus métodos bruscos - inerentes ao próprio sistema capitalista -, de exploração do trabalho, como bem notifica a passagem abaixo:

“A burguesia nascente precisava e empregava a força do Estado, para ‘regular’ o salário, isto é, comprimi-lo dentro dos limites convenientes à produção de mais-valia, para prolongar a jornada de trabalho e para manter o próprio trabalhador num grau adequado de dependência. Temos aí um fator fundamental da chamada acumulação primitiva.” (Marx, 1987, p. 854).

De fato, o exército de força de trabalho, na chamada acumulação primitiva, era relativamente abundante. Porém, a absorção de trabalho era crescente e as regulamentações do Estado tinham a função primordial de reprimir o aumento do salário. Isto é, qualquer manifestação que reivindicasse aumento salarial ou melhores condições de trabalho, colocaria o emprego daqueles que faziam qualquer pleito em risco. Como desempregados seriam classificados como vagabundos, e escravizados. Assim, temendo a severidade das regulamentações do Estado, permaneciam sob a opressão do processo produtivo. Em verdade, várias passagens na *“Acumulação Primitiva”* registram que, naquele período, a demanda por força de trabalho excedia em muito a oferta. Isto ocorria porque “a parte variável do capital predominava muito sob a constante. Por isso, a procura de trabalho assalariado crescia rápido com toda acumulação, e era seguida lentamente pela oferta” (Marx, 1987).

O próprio “Estatuto dos Trabalhadores”, do reinado de Eduardo III na Inglaterra, em 1349 e o mesmo Estatuto na França do rei João, em 1350, incidiram sobre as reivindicações dos trabalhadores - principalmente aquelas concernentes aos salários. Contudo, este Estatuto também foi estendido aos capitalistas proibindo-os de pagar salários acima dos normais com penalidade de 10 dias de cadeia para quem pagasse salário acima do permitido por lei e 21 dias de cadeia para quem os recebesse. O “Estatuto” estabelecia apenas o máximo a ser pago, mas não o mínimo.

Outro conjunto de determinações fizeram-se presentes à época da acumulação primitiva. Jaime I decretou que os salários dos tecelões, fiandeiros, e de todos os outros trabalhadores fossem regulados de acordo com as estações do ano. Já Jaime III proibiu a coligação de trabalhadores em todos os ramos de produção.

Quando as manufaturas se tornaram preponderantes e quando o próprio processo produtivo envolveu o trabalhador em sua dinâmica ininterrupta, essas leis perderam-se na história. Não tinham mais razão de existir, pois o processo produtivo ditava suas normas, seus limites, numa palavra, seu poder.

No ano de 1813 as leis que regulavam os salários foram colocadas por terra, embora novas surgissem. Os próprios capitalistas passaram a estabelecer suas normas nas fábricas. Apesar da negação daquelas severas regulamentações, que muitas vezes tinham como fim a morte do trabalhador, a parte do “Estatuto dos Trabalhadores” que versava acerca do rompimento do contrato de trabalho continuou tal qual a sua origem.

Sem embargo, a lei fabril não apenas regulamentava a jornada de trabalho. Além desta determinação, tal lei obrigava os capitalistas a melhorar as condições de trabalho nas manufaturas. Foi o que se registrou em 1864, quando uma Comissão de médicos ingleses concluiu por unanimidade que, para preservar a saúde do trabalhador, seriam necessários 500 pés cúbicos de ar por pessoa numa manufatura. Dever-se-ia ainda manter as paredes limpas, construir sanitários etc. Toda essa imposição da lei fabril, apressou a transformação de muitas manufaturas que ainda não haviam se transformado em fábricas.

Como se vê, embora as intenções aparentes das regulamentações do Estado no processo produtivo fossem proteger o trabalhador, acabavam por oferecer melhores condições de ampliação das margens de valorização do capital. Não é banal registrar neste trabalho que a lei fabril inglesa obrigava inclusive as crianças a estudar. Só poderia trabalhar numa unidade produtiva aquela criança que desempenhasse uma atividade escolar ou recreativa (esportes). Um certo grau de preocupação com a qualificação da mão-de-obra já se fazia presente. Neste aspecto, embora a lei tivesse de proteger o trabalho infantil da exploração do capital, indiretamente beneficiou o capital na medida que acabou, tal exigência, elevando o nível e a qualidade do trabalho infantil em particular, mas do trabalho de um modo geral. Karl Marx, em *O Capital*, faz várias menções acerca deste fato:

“Do sistema fabril, conforme expõe pormenorizadamente Robert Owen, brotou o germe da educação do futuro que conjugará o trabalho produtivo de todos os meninos além de uma certa idade com o ensino e a ginástica, constituindo-se em método de elevar a produção social e de único meio de produzir seres humanos plenamente desenvolvidos.”(Marx, 1987 p. 554).

O Estado Inglês demonstrava pretensões bastante evidentes de dinamizar o capitalismo. Sua intervenção no processo produtivo não vinha atender a outro interesse senão o de dar continuidade e fôlego à acumulação privada. Assim, ela arrancou do capital a necessidade de escolarizar a força de trabalho, qualificá-la e dotá-la de conhecimentos técnicos, mas não a necessidade de romper a estrutura de dominação vigente. O Estado apenas transformou uma estrutura produtiva arcaica em uma estrutura de produção moderna, pautada na exploração da mais-valia relativa. Eis

o fundamento primeiro da regulação estatal na Inglaterra: o culto a perpetuação do *status quo* burguês.

Ao mesmo tempo, o próprio desenvolvimento da indústria aumentou a necessidade de generalizar a regulamentação fabril e impô-la a todos os produtores. Para a generalização da lei fabril duas condições estruturais foram fundamentais, segundo Marx. A primeira diz respeito à flexibilidade do capitalista que, se por um lado é penalizado pela intervenção do Estado, por outro pode diminuir suas perdas ao explorar outros ramos econômicos. A segunda refere-se a própria vontade dos capitalistas que clamam pela igualdade das condições de concorrência. Isso, por sua vez, impõe a necessidade da ação do Estado no sentido de reduzir os diferenciais de produtividade, especialmente em relação a outros países.

Para que não se fique apenas no discurso, vale registrar a extensão da lei fabril de 15 de agosto de 1867 e a lei que regulamentou as oficinas de 21 de agosto do mesmo ano. A primeira lei destinada às grandes indústrias regulava os altos fornos, as usinas siderúrgicas, as metalurgias, as fábricas de máquinas e fundições, dentre muitas outras menores que vão das indústrias de fumo e papel até a de vidros.

Mais uma vez fica claro que as regulamentações colocadas em prática pela coroa inglesa não extinguíram a fonte de lucros capitalista. E, em várias passagens de *O Capital*, no tópico que versa sobre as Legislações fabris na Inglaterra, fica patente que os lucros não foram perturbados. Vejamos abaixo:

“O que surpreende nessa legislação inglesa de 1867 é de uma lado a necessidade, imposta ao Parlamento das classes dominantes, de aceitar em princípio medidas tão extraordinárias e extensas contra os desmandos da exploração capitalista; de outro lado, a hesitação, a aversão e a má fé com que levou à prática essas medidas.” (Marx, 1987, p. 566).

Em 1860 foi a vez das minas serem regulamentadas, onde funcionários do Estado tinham como principal função proibir o emprego de menores de 10 a 12 anos de idade, com exceção daqueles que tivessem certificado escolar. Até antes da promulgação dessa lei, as minas eram o locus da máxima exploração de todo tipo de trabalho humano.

Em resumo, toda extensão das leis fabris aos mais diversos ramos da atividade econômica foram sem dúvida de grande importância para proteger a saúde dos trabalhadores, mas o principal objetivo das leis foi cumprido com primazia: acelerar o processo produtivo e garantir a acumulação privada da burguesia.

No início do mercantilismo a concepção de país rico ou pobre media-se através das quantidades de ouro e prata que um determinado país possuía em seus cofres. Neste período, a Europa experimentava uma forte escassez de ouro e prata em barra, fenômeno este que impossibilitou, por momentos, continuar viabilizando a expansão comercial que encontrava-se em pleno desenvolvimento.

Surgem assim os primeiros impulsos estatais para solucionar um problema econômico. Várias nações, como França, Inglaterra e Espanha, passaram a estabelecer políticas para atrair ouro e prata para o interior de suas economias e ao mesmo tempo proibiram suas exportações. Em "História do Pensamento Econômico", Hunt (1987), coloca que as políticas adotadas pelas nações na tentativa de captarem mais metais preciosos resumiam-se em primeiro lugar em administrar a balança comercial, ou seja, vendendo mais e comprando menos e criando-se monopólios comerciais, isto é, concedendo direitos de monopólio de compra e venda a alguns poucos capitalistas. Hunt cita a Inglaterra como praticadora desse tipo de política. Tudo isso para reter uma quantidade maior de metais em sua economia.

A Espanha foi o país que por maior tempo manteve este tipo de restrição que perdurou da Idade Média até os séculos XVI e XVII. Embora o rigor da regulamentação estatal mercantilista pusesse em risco a própria vida dos mercadores, estes não hesitaram em traficar ouro e prata de suas economias para outras, negócio que acabou sendo um dos mais lucrativos do período mercantilista.

Mas a participação estatal na regulamentação da economia mercantil não se resume apenas a conceder monopólios, pois os países supra citados estabeleciam extensos regulamentos às práticas de exportação e importação. Esses regulamentos foram fartamente utilizados pela coroa inglesa que concedia aos exportadores, insatisfeitos com suas operações comerciais com outros capitalistas estrangeiros, devoluções de impostos pagos a coroas além de subsídio também doado por esta última.

A Inglaterra, para proteger a sua indústria emergente, tratou de postular várias medidas que desestimulassem as importações através do pagamento de altas taxas alfandegárias. Essa iniciativa impossibilitava o produto estrangeiro de concorrer com o nacional. Além dessas restrições ao comércio exterior, outras - como por exemplo conceder a determinados grupos o controle do comércio exterior -, fizeram-se presentes e, em conjunto, eram a expressão do Estado intervindo na economia através de regulamentos destinados à exportação, importação e à própria produção, pois não se deve esquecer que muitas mercadorias que eram produzidas constavam na pauta de prioridades comerciais das principais nações da Europa ocidental. A passagem abaixo informa-nos acerca de outros tipos de restrições praticadas pelos mercantilistas:

“Além das isenções tributárias, dos subsídios e de outros privilégios usados para estimular a maior produção das indústrias importantes como exportadoras, o Estado

também se envolvia na regulamentação dos métodos de produção e da qualidade dos produtos produzidos. Na França, o regime de Luís XIV codificou, centralizou e ampliou os antigos controles descentralizados das corporações de ofício. ... Na Inglaterra, o Estatuto dos Artífices (1563) transferiu, efetivamente, para o Estado as funções das antigas corporações de artífices. Levou ao controle central sobre o treinamento dos trabalhadores da indústria, sobre as condições de emprego e sobre a alocação de mão-de-obra em diferentes tipos de ocupação. A regulamentação dos salários, da qualidade de muitas mercadorias e de outros detalhes da produção interna também foi tentada nesta época.” (Hunt, 1987, p.43).

Em 1864, na Inglaterra, a exploração da força de trabalho, inclusive a infantil, foi a principal fonte de riqueza dos capitalistas. A extração de mais-valia absoluta dava-se em jornadas de trabalho que, em muitos ramos como os de cerâmica, chapelaria, camisaria, etc., chegavam a ultrapassar 20 horas de trabalho.

Preocupado com a exploração da força de trabalho, principalmente a infantil, o Estado inglês intercede através de leis que regulamentariam a jornada de trabalho estabelecendo sua duração, pausas, começo e fim, além de regulamentar o sistema de turno das crianças e a exclusão das crianças de certa idade do processo produtivo. Essa intervenção estatal acabou sendo mais um mecanismo de dinamização da acumulação privada, pois com a diminuição da jornada de trabalho e a impossibilidade de explorar todo tipo de trabalho infantil, o capitalista substituiu parte dessa força de trabalho, proibida por lei de ser explorada, por trabalho adulto e, muitos aproveitando a boa fase da produção inseriram no processo produtivo novos equipamentos.

As intervenções do Estado inglês que, através da legislação fabril, tinham em tese a intenção de proteger a força de trabalho da superexploração do

capital, não chegou a ameaçar os lucros deste último. As próprias leis do Estado só foram colocadas em prática quando o capital já possuía condições de superar a perda de força de trabalho, substituindo-a por máquinas. Esta substituição foi condicionada na realidade pela própria dinâmica da acumulação e da concorrência capitalista. A passagem abaixo mostra como o Estado introduz uma legislação fabril sem prejudicar a acumulação privada.

“Como se vê, o Parlamento Inglês que não se caracteriza por criações geniais, chegou pela experiência à conclusão de que uma lei coercitiva basta para afastar os alegados obstáculos naturais que se encontram no processo de produção e se antepõem à limitação e à regulamentação da jornada de trabalho. Por isso, ao introduzir-se a lei fabril num ramo industrial, é concedido a este um prazo de 6 a 18 meses, dentro dos quais cabe ao fabricante eliminar os obstáculos técnicos.” (Marx, 1987, p. 546/547).

A intervenção do Estado no ciclo econômico como produtor e subsidiador da acumulação privada é flagrante no período da acumulação primitiva. Portanto, não incorre-se em erro ao afirmar que o capitalismo de tipo *laissez-faire* passaria a ser a grande exceção, constituindo-se num momento da acumulação de capital onde o Estado foi menos intervencionista. Eis portanto, a fraqueza das pretensões liberais em tentar eternizar o sistema de livre empresa. Tratar-se-á acerca desse problema em capítulos posteriores.

O Estado perpassou a esfera da administração indireta - através de regulamentações - da acumulação de capital e atingiu a esfera da produção. Sachs (1969) dedicou vários comentários ao Estado produtor de ferrovias, canais e portos

que acabaram por subsidiar não só os capitais privados manufatureiros mas também os capitais agrários, principalmente em terras cortadas pelas ferrovias.

Como é do conhecimento de todos, a ascensão histórica do capital levou-o a demolição das mais diversas barreiras (fronteiras geográficas, a falta de infra-estrutura, a tendência decrescente da taxa de lucro, dentre várias outras). Antes mesmo da Revolução Industrial o modo de produção capitalista já havia suplantado as barreiras geográficas. O período das grandes navegações é um exemplo de que na era pré-capitalista os produtores e comerciantes europeus, principalmente os ingleses, lançaram-se ao mar em busca de novos mercados para seus produtos e em busca de matérias primas para suas manufaturas, mas não o fizeram sem o apoio dos mais diversos Estados europeus os quais foram os grandes financiadores das navegações além-mar.

Não é fácil encontrar dados e argumentos que fundamentem a participação produtiva do Estado no período pré-capitalista. Mandel (1986), Sweezy (1987) e Dobb (1986), a exemplo de vários outros autores que trabalharam com esse tema, em suas análises acerca do período do capital mercantilista, exaurem comentários sobre as mais diversas regulamentações do Estado, porém dedicam-se muito pouco à questão do Estado enquanto produtor. Dobb (1986), por exemplo, afirma que os motivos que levam o Estado a intervir na produção podem ser vários e complexos. Narra um momento da história em que o Estado concedeu direitos monopolistas a fundição mineral quando tal permissão acabou por colocar em risco a vida dos tributados¹. Neste momento, principalmente na “Saxônia, como na Floresta de Dean e nas montanhas Mendip”, o Estado voltou a intervir, desta vez em benefício dos

¹ Designação dada àqueles que arrendavam minas e pagavam tributos aos donos das mesmas.

tributados. O Imperador Maximiliano acabou construindo uma fundição - para concorrer com as particulares - a qual possibilitava receber boa parte dos minérios dos tributados. O mesmo fez Ferdinando na Floresta Negra, por volta do século XV (Dobb, 1986). O fato dos autores supracitados dedicarem-se pouco à questão do Estado produtor na era mercantilista, explica-se pelo fato de que com maior frequência o Estado foi naquele período regulamentador. A passagem abaixo parece confirmar esse fato:

“(...) quando a intervenção do Estado ocorreu no passado como política examinada e determinada, adaptada às circunstâncias normais do tempo de paz, os dois objetivos que parecem ter nela atuado de forma efetiva são a execução de um monopólio em favor de algum grupo de capitalistas, e o esforço das obrigações da disciplina de trabalho, e devemos esperar que os esforços do Estado numa sociedade capitalista, no sentido de controlar salários e restringir a liberdade de movimento do trabalhador, sejam maiores se a reserva de mão-de-obra se mostrar exaurida do que se for bem ampla.” (Dobb, 1986, p.19).

No século XVII muitas medidas protecionistas foram adotadas pelo Estado. Como se percebe, o protecionismo é uma forma de intervenção muito antiga e que instrumentalizou vários monarcas a administrarem diversos conflitos existentes entre as diferentes facções do capital. Por volta do século XVII, os curtidores e mercadores de couro reivindicavam o fim das políticas que não permitiam a exportação de couro enquanto que a Companhia de Cordovaneiros de Londres pedia a renovação dessas políticas com o argumento de que as exportações arruinariam as vidas de várias famílias envolvidas na transformação de couro em produtos acabados e provavam com números que existiam cem vezes mais manufactureiros do que curtidores e

exportadores. Tal embate exigiu do Estado a administração do problema de modo que nenhuma das classes sofressem grandes danos.

Assim, em 1611, no reinado de Jaime I, o Estado adotou uma política que acabou solucionando o embate entre os dois capitais. Isentou todas as mercadorias que eram importadas e que serviam para criar novos postos de trabalho para o povo do reino como algodão cru e em fio, seda crua e cânhamo bruto. Por outro lado, reduziu as taxas sobre as exportações de algumas matérias-primas, com exceção da lã. Eis exposta uma forma de protecionismo do Estado onde as duas partes foram atendidas.

Ademais, os exemplos de intervenção do Estado explanados acima vêm dar consistência aos argumentos reunidos para se afirmar que o Estado é um produto orgânico resultante dos conflitos sociais, antes mesmo de ser um instrumento político da burguesia.

Smith (1987), embora tenha advogado a não intervenção do Estado no ciclo econômico, defende, em parte dos seus escritos, a necessidade da atuação produtiva do Estado, para suprir necessidades infra-estruturais da sociedade. Smith falava da necessidade de se erigir e manter obras e instituições públicas que não estão na perspectiva dos capitais privados. Assim, em todos os países da Europa Ocidental e mesmo nos EUA, onde mais se fala em livre empresa, o Estado esteve sempre presente, seja como empresário, produzindo mercadorias ou serviços seja como regulador da economia, definindo normas e regras para o funcionamento da mesma.

1.2 O intervencionismo liberal

A intervenção do Estado tem sido interpretada nas ciências liberais apenas por conceituações formais, ou seja, referindo-se às regras e instrumentos da atividade estatal quando deveria ressaltar suas funções, relações de interesses e resultados.

Ocorre contudo, que os reais interesses do Estado capitalista sempre foram omitidos pelo simples fato de que a teorização de tal problema questionaria a ordem burguesa na sociedade capitalista. Como é patente, o reducionismo que se faz do Estado e da democracia a categorias de procedimentos é uma prática antiga - como se viu no item anterior -, e que ainda hoje perdura. Contestá-la não é tarefa fácil, uma vez que vai de encontro ao consenso das ciências liberais que secularmente, com raríssimas exceções, têm permanecido como ciência oficial.

Desta forma, entender as reais necessidades do Estado intervir na economia é antes de tudo entender quais são as necessidades estruturais da sociedade capitalista, vista como um constante embate entre capital e trabalho, onde o primeiro tem historicamente determinado, através do poder do Estado, que condução deve-se dar à economia capitalista. Como é perceptível nas avaliações históricas, o Estado capitalista acaba assumindo responsabilidades sociais, não para amenizar a dor daqueles que não conseguiram realizar-se como força de trabalho efetiva, embora indiretamente isso tenha acontecido, mas para desmontar os entraves existentes à acumulação privada e evitar que a força de trabalho passiva (aquela que ficou à margem do processo de produção), constitua-se num problema à acumulação. O

Estado tem-se mostrado muito mais eficiente que o mercado. É brilhante a exposição de Offe (1984, p.18), quando ele afirma que “para assegurar o controle sobre o trabalhador assalariado, é necessário definir, através de uma regulamentação política, quem pode e quem não pode torna-se trabalhador assalariado”.

Desta forma, a permanência na categoria força de trabalho passiva² ou na categoria força de trabalho ativa independe da vontade própria dos componentes daqueles subsistemas.

A mobilização de uma categoria a outra está relacionada com a dinâmica da necessidade do próprio modo de produção. apesar de haver uma tendência ao ingresso ou permanência na categoria força de trabalho passiva. Não é demais lembrar que esta mobilização é regulamentada pelo Estado.

Offe (1984) coloca um fator muito importante para o entendimento da questão do porquê que o Estado atua como amenizador dos problemas estruturais da classe trabalhadora, que vem solidificar os nossos argumentos onde afirmamos que seu interesse é manter a disciplina operariada. Assim, o Estado interfere dando amparo ao trabalhador desempregado, através por exemplo, de seguro desemprego, assegurando a quem for demitido todos os seus direitos contratuais; investindo na qualificação da força de trabalho para aumentar a potencialidade produtiva dos mesmos e também a segurança do trabalhador no emprego; financiando-lhe moradia a baixos custos, etc. Toda essa iniciativa antes de ajudar a amenizar os problemas estruturais da sociedade,

² Força de trabalho passiva pode ser entendida, neste contexto, como aquela força de trabalho que encontra-se potencialmente apta a ingressar no processo produtivo mas foi excluída ou impedida de fazê-lo pela própria dinâmica da acumulação capitalista. A força de trabalho ativa deve ser entendida como aquela que encontra-se no processo de produção de riqueza material.

garante a “perfeita” manutenção do sistema de uso do trabalho de forma salarial. A passagem abaixo ratifica nossos argumentos.

“Mantendo-se estruturas tradicionais de necessidades, mas limitando-se simultaneamente o salário-desemprego a uma certa parcela do salário original, e fazendo-se, além disso, sua obtenção depender do fato de que o respectivo desempregado continue à disposição do mercado de trabalho, está-se trabalhando contra a formação de modalidades de socialização que interrompam à relação com o trabalhador assalariado”. (OFFE, 1984, p. 26/27).

Como se vê, através de suas regulamentações, o Estado administra as grandes diferenças e contradições entre o capital e o trabalho mas, historicamente, tal administração tem atendido às reais necessidades do capital.

Como toda mercadoria, a força de trabalho é usada até o limite físico do trabalhador. Assim, para evitar a destruição da capacidade do trabalho, o que colocaria em risco as bases da acumulação para o futuro, o Estado intervém para evitar a extinção do trabalhador pela exploração exagerada e ininterrupta do capital. Por outro lado, a pressão da classe trabalhadora, principalmente no primeiro mundo, foi um outro elemento que forçou a intervenção do Estado na correção desses problemas estruturais. Contudo, essa intervenção estatal defende os interesses do capital a longo prazo, possibilitando desta forma a “perpetuação” do modo de produção capitalista.

Offe (1984), argumenta que quando as representações da classe operária se dirigem ao Estado com as mais diversas exigências sócio-políticas forçam ao mesmo tempo o Estado, juntamente com o capital, a adotar medidas de interesse tanto para o capital quanto para a classe trabalhadora. Isto é, o capital provavelmente teria perdas relativas à medida que atendesse as reivindicações trabalhista mas, tais

perdas, suportáveis a curto prazo, seriam compensadas ao longo prazo com a garantia de uma força de trabalho temporariamente “ imunizada ” politicamente e com a garantia da continuidade do sistema de exploração do trabalho assalariado.

No estágio em que se encontra o presente trabalho, pode-se afirmar que as regulamentações constituem-se num poderoso instrumento da participação do Estado na administração do ciclo econômico, isto é, na equalização do embate entre capital e trabalho. Ademais, tais regulamentações constituem-se numa das mais importantes funções do Estado.

Ao que se colocou até o momento, a intervenção do Estado através de sua função reguladora tem beneficiado aqueles grupos que possuem maior poder econômico de barganhar seus interesses. O Estado os tem servido, em detrimento da coletividade, pelo simples fato de que este Estado capitalista passa a ser um instrumento de dominação, para que tais grupos viabilizem sua acumulação de capital. O Estado passa a ser um instrumento de dominação da classe, que tem maior poder de pressioná-lo, mas não se está afirmando que é um instrumento especificamente da classe burguesa pois, se assim o fosse, toda nossa constituição analítica - de que o Estado é um produto orgânico da complexa contradição de classes - cairia por terra.

No Brasil, alguns grupos formam excelentes exemplos de como precisam das regulamentações estatais para viabilizarem suas acumulações, são eles: os industriais, os banqueiros e, com um menor grau de importância, os usineiros. De certo que existem muitos outros, mas de menor influência na esfera do Estado.

À propósito de encerramento dessas reflexões preliminares, deixa-se firmado que a intervenção dos poderes públicos na sociedade - na economia, na

organização da planificação econômica, na administração do mercado de força de trabalho, etc. - não são e nunca foram intervenções neutras do ponto de vista político, econômico ou social.

Os instrumentos de intervenção, no capitalismo, sempre estiveram nas mãos da classe burguesa, isto é, nas mãos dos grupos dominantes da burguesia. Mas deve-se relativizar a tendência desses instrumentos em resolver apenas os problemas da burguesia, pois como se tentou mencionar em todo o trabalho, esses instrumentos também estiveram voltados aos mais diversos problemas da classe trabalhadora. Portanto, embora seja arriscado afirmar que o Estado através de seus instrumentos agiu como um árbitro entre os interesses burgueses e proletários, por toda constituição teórica que se expôs até o momento, onde partiu-se do parâmetro que o Estado é o resultado dos mais diversos conflitos da sociedade civil e da sociedade política. Essa não parece ser a opinião de vários autores que trabalharam o tema. Mandel (1978), por exemplo, afirmou que se existiu arbitragem dos poderes públicos esta ocorreu no seio da classe burguesa, entre as diversas facções do capital.

A própria organização da produção capitalista exige do Estado que a todo momento ele seja interventor, corregedor das imperfeições do ciclo econômico e mantenedor das rentabilidades das camadas monopolísticas do capital.

De todo, o Estado não garante os lucros do capital apenas pelas correções das imperfeições cíclicas da produção capitalista. Garante-os através de encomendas do Estado - principalmente militares -, distribuindo subsídios, reduzindo impostos e ofertando créditos, muitas vezes a fundo perdido.

Assim, fazendo uma reflexão do que foi o Estado capitalista em toda sua história, isto é, da acumulação primitiva à contemporaneidade, poderia-se afirmar que ele não foi outra coisa senão uma das peças fundamentais que impulsionou o modo de produção capitalista. Foi um excelente instrumento impulsionador da produção de riqueza e de sua concentração e centralização nas mãos de uns poucos grupos que, encastelados, com tantos poderes, decidem o destino da humanidade sob o modo de produção vigente. Estimulando os lucros do capital, conseqüentemente estimulou a pobreza dos trabalhadores nacionais.

Por fim, se até o momento, neste trabalho, afirmou-se que o Estado esteve condicionando os lucros da burguesia nos países capitalistas desenvolvidos, muito mais interventor ele foi nos países periféricos. Na periferia o Estado foi, preponderantemente, a razão da existência da indústria nacional, é o que se tentará analisar no próximo tópico.

1.3 Uma realidade permanente nos países desenvolvidos e subdesenvolvidos: a realidade brasileira.

Nos itens anteriores, tentou-se convencer que a intervenção do Estado na sociedade capitalista substanciou-se historicamente através da produção de obras e instituições públicas, de subsídios e através de medidas protecionistas à produção e comercialização das mais diversas mercadorias. No presente momento não convém adentrar a questão do Estado enquanto produtor de bens públicos, uma vez que tal

fenômeno não se constitui em elemento sobre o qual dedicar-se-á enfadonhas considerações.

Neste tópico do trabalho, pretende-se continuar enfatizando a intervenção do Estado através de suas regulamentações, mas prioritariamente dar-se-á ênfase ao Estado produtor de mercadorias.

Antes porém de se adentrar na investigação proposta acima, cabe um esclarecimento: não é pretensão deste trabalho reduzir a função do Estado a um simples instrumento de intervenção nem como instituição que substitui o capital. No modo de produção capitalista o Estado age sobre a estrutura econômica, mas também é modificado por esta última. Se, por um lado, sua intervenção através do estabelecimento de leis, de moeda, de proteção de mercado, de constituição de um exército industrial de reserva e de várias outras formas já mencionadas é indispensável à acumulação burguesa, por outro lado, tal intervenção deve ser ponderada e o é pela própria burguesia, pois como bem afirmou Mandel (1985, p. 337), “a burguesia industrial ascendente sempre tentou controlar rigorosamente as despesas do Estado e questionar ou recusar qualquer aumento nessas despesas”.

Parece evidente que a burguesia sempre chamou o Estado a remover a qualquer custo os entraves à valorização do capital. Quando as regulamentações estatais já não mais eram satisfatórias, a burguesia exigiu que o Estado assumisse alguns setores produtivos sem, contudo, dispensar as velhas regulamentações. Mandel (1985), expõe vários exemplos diretos dessa tendência estatal, onde o Estado assume parte dos custos da produção de mais-valia destinando seus gastos à financiar pesquisa, subsidiar usinas nucleares e outros projetos industriais de grande porte. O Estado ainda

participa assumindo empresas particulares, tornando-as "nacionais". Esse processo de nacionalização tem sido praticado por muitas nações capitalistas com a finalidade última de subsidiar a produção privada, pois essas indústrias nacionalizadas contribuem com a acumulação de capital através do fornecimento de matérias-primas e serviços a baixos preços.³

O Estado como produtor e subsidiador da acumulação privada não foi uma prática restrita dos países em desenvolvimento como o Brasil. Se não foi uma prática preponderante nos países desenvolvidos foi, ao menos, uma medida salutar para burguesia daqueles países.

Assim, percebe-se que a intervenção deixa de ser corretiva, como pregam os liberais, e passa a ser uma peça fundamental de manutenção do sistema. Fica difícil encontrar um período na história capitalista em que não ocorreu intervenção do Estado. O próprio EUA foram e são os maiores ideólogos, juntamente com a Inglaterra, do livre cambismo, mas o quadro abaixo indica historicamente uma outra tendência:

DESPESAS ESTATAIS COMO PERCENTUAIS DO PNB NORTE-AMERICANO

1913	7,1%
1929	8,1%
1940	12,4%
1950	24,6%
1955	27,8%
1960	28,1%
1965	30,0%
1970	33,2%

FONTE: O Capitalismo Tardio. Ernest Mandel. 2. ed. São Paulo: Nova Cultura. 1985.

³ Essa foi a função das indústrias básicas brasileiras criadas no governo Vargas e que perpetuou-se como prática no Brasil. Tinham como principal função produzir ferro, aço, eletricidade, para subsidiar o capital privado o qual nem sempre era nacional.

Os dados expostos acima indicam uma crescente elevação dos gastos do Estado norte-americano, onde, por ironia, o pico é o ano de 1970 (33,2%), ano este que abre a década onde em todo o primeiro mundo se começa a questionar a intervenção do Estado como produtor.

Não é demasiado mostrar que também na Alemanha os gastos públicos foram imprescindíveis a acumulação privada. O quadro abaixo também indica variações positivas dos gastos do Estado Alemão:

**GASTOS PÚBLICOS TOTAIS (INCLUINDO O SEGURO NACIONAL) COMO
PERCENTAGEM DO PIB, ALEMANHA (DEPOIS DE 1948, APENAS A REPÚBLICA
FEDERAL).**

1913	15,7%
1928	27,6%
1950	37,5%
1959	39,5%
1961	40,0%
1969	42,5%

FONTE: O Capitalismo Tardio. Ernest Mandel. 2. ed. São Paulo: Nova Cultura, 1985.

Conforme mencionou-se anteriormente, esses gastos estatais não podem de forma alguma constituir-se em perdas para a burguesia. Por isso, “o orçamento - para o Estado - é aquele que gera um aumento da taxa de mais-valia e da taxa de lucros” (Mandel, 1985, p. 342). Assim, para que o orçamento do Estado seja coerentemente formado e aplicado na economia, é comum, no aparelho de Estado, encontrar-se representantes de grandes monopólios. É assim nos Estados Unidos. Grã-

Bretanha e no Japão onde há uma íntima convivência entre líderes governamentais e representantes do grande capital. Essa aliança de cúpula entre o capital e o Estado, diz-se, de seus representantes, não é um fenômeno novo, pois Lenin já o observara por volta de 1900, em seu livro *O Imperialismo, Fase Superior do Capitalismo*.

Contudo, o que se quer deixar claro, é que deve-se entender o Estado como produto e produtor do modo de produção capitalista e entender esse Estado capitalista só é possível se adentrar, como tentou-se fazer nesta análise, no processo de reprodução dos capitais privados. Assim, convém insistir que o Estado é o mantenedor da acumulação capitalista mas ao mesmo tempo é decisivo - ativo - na instituição dessas relações.

Quanto ao Estado como garantidor da reprodução capitalista, muito já foi mencionado no presente trabalho, principalmente em relação aos países desenvolvidos. Por este motivo tentar-se-á ver o Estado num contexto um tanto diferente do que se explanou até o momento. Salama & Mathias (1983), ao comentar acerca do Estado nos países subdesenvolvidos, deixaram claro que o Estado não é apenas o garantidor das relações de produção capitalista, mas é, além disso, o produtor direto daquelas relações. Essa colocação é de fundamental importância para que se entenda qual é a natureza do Estado nos países periféricos. Nos países ricos, o Estado seria um produto orgânico do modo de produção capitalista exteriorizado e entendido na medida em que outras categorias necessárias à explicação e ao entendimento do modo de produção capitalista já tivessem sido explicadas.

Assim, o Estado só seria entendido dentro do encadeamento mercadoria/valor/dinheiro/capital/Estado. Sem a compreensão das categorias anteriores nada seria desfetichizado acerca do Estado.

Nos países subdesenvolvidos, o processo para compreender o Estado certamente tem que ser outro. Nestes países o capitalismo não nasceu de suas contradições internas concretas - como nos países desenvolvidos -, pois foram países capturados por uma ordem capitalista já existente. Por esse motivo, a constituição do Estado nesses países derivará de outros fatores - como por exemplo da economia mundial, do nível de tecnologia internacional, etc. A intervenção do Estado, neste caso, é explicada pelo contexto internacional, onde as nações pobres buscam diminuir o hiato existente entre o centro e a periferia. Como a burguesia, na periferia, não consegue superar a distância entre o desenvolvimento de sua tecnologia, sua acumulação, etc., com o centro, o Estado intervém substituindo a iniciativa privada.

O parágrafo acima confirma a leitura de um analista que coloca o Estado unicamente como um instrumento da burguesia deixando de lado a interpretação de que o Estado é produto das relações entre as diversas classes da sociedade. De fato, a forma como o capital internacional adentrou as economias periféricas ampliou alguns problemas internos, como por exemplo o embate entre o capital nacional e o estrangeiro no domínio dos principais setores da economia periférica. No discurso dos diversos governos periféricos, a intervenção do Estado é válida para proteger a burguesia nacional, mas na prática, não é isso que ocorre. Na verdade, o Estado intervém porque sua participação econômica é de extrema

importância para todos os agentes econômicos sejam estes: o capital nacional, estrangeiro ou a classe trabalhadora.

Vale lembrar que não se pretende entrar em polêmica com os autores do Estado Superdesenvolvido, onde o Estado aparece como Estado da burguesia e a determinação da dinâmica interna como uma condição de subordinação ao centro do sistema capitalista.

Em várias passagens do livro *O Estado Superdesenvolvido*, Salama e Mathias(1983), deixam evidente que, quando já existe uma burguesia nas chamadas indústrias leves, o Estado limitar-se-á a criar a indústria pesada e semi-pesada. Se essa burguesia não existe, a função do Estado é ampliada, mas este é apenas um fator endógeno ao subsistema capitalista, porém um outro de natureza exógena, internacional, viabilizou a estatização da produção nos países subdesenvolvidos. Trata-se dos sucessivos feitos históricos - a crise de 29 e a Segunda Guerra Mundial - que levaram ao rompimento dos laços entre os mercados dos países em desenvolvimento com os mercados dos países desenvolvidos. Além do mais, a ausência da intermediação financeira de um país desenvolvido na dinamização das importações de um país subdesenvolvido torna mais necessária a intervenção do Estado.

De resto, nos países subdesenvolvidos, a função do Estado é potencializada. Para industrializarem-se precisam de capital (financeiro), de tecnologia e de indústrias de bases ou de infra-estrutura. É aí que entra o Estado, pois naqueles países ele se encarrega dos setores onde a burguesia nacional não tinha condições ou interesse de investir. Assim, o Estado não só cria faixas inteiras de indústrias, como

atrai e viabiliza a locação dos capitais forâneos em setores antes não atrativos a estes capitais. Como é perceptível:

“Sem a prévia existência de um setor público importante, sem seu desenvolvimento, a rede infra-estrutural seria insuficiente para incitar as firmas multinacionais dos setores dinâmicos a se implantar no país”. (Salama & Mathias, 1983, p. 37)

O que se expôs até o momento, leva a derivação de que a intervenção estatal é tão importante no centro quanto na periferia. Nesta última, a intervenção do Estado em setores industriais pesados, na infra-estrutura e no setor energético é bastante significativo. Proporcionalmente falando, a intervenção do Estado periférico na reprodução da força de trabalho é menor sendo muito mais significativo no centro. Isso é relevante na medida em que no centro a indústria é um fato “consumado”, enquanto que as contradições entre capital e trabalho encontram-se bem mais conflituosas dado o grau de organização da classe trabalhadora dos países desenvolvidos.

Se o Estado é uma derivação das contradições do modo de produção capitalista, sua intervenção não é algo alheio a esse processo. Nos países desenvolvidos, a intensificação da ação estatal foi motivada, dentre tantos outros fatores (guerras, superprodução, crise setorial, etc.), também pelo aumento do poder de barganha da classe trabalhadora, que exigiu do Estado uma gestão estatal de suas reivindicações, tais como: previdência social, seguro desemprego, educação. Já nos países subdesenvolvidos o aumento da intervenção estatal trilhou para o setor preponderantemente produtivo. Em ambos os países o Estado foi, e segue sendo a

instituição que tem assegurado a reprodução do sistema capitalista. A superação desse estágio estatal “onipotente” e “onipresente” só será possível com a negação desse sistema de poder, ou seja, com a exclusão do Estado político burguês. Esta tarefa é árdua e só a história concreta de cada nação, suas condições de reprodução de mais-valia, o avanço de suas forças produtivas, o nível de organização política de sua classe trabalhadora é que determinarão o momento da ruptura e da tomada do velho Estado burguês, possibilitando a insurgência do novo Estado ou da negação dessa instituição.

Pretende-se ratificar todo um raciocínio onde o Estado não surge no ciclo econômico como uma entidade exterior ao mesmo. Dessa forma, todos os argumentos (teses), que chamam o Estado a corrigir as crises cíclicas do capital e o entendem como algo a parte da valorização do capital e de suas crises, pecam por não compreenderem que em verdade o Estado é parte integrante das crises e atua sobre elas. Se ele atua diretamente no setor produtivo infra-estrutural e energético, já atuava objetivamente no ciclo econômico ao intervir corrigindo algumas imperfeições desse ciclo, nada faz de novo senão “perpetuar” sua existência ao mesmo tempo que “perpetua”⁴ a existência do sistema, partindo para um novo ciclo econômico e sob nova base técnica.

Precisa-se ter claro, que a maior ou menor intervenção do Estado na economia dependerá de alguns fatores históricos, como o grau de desenvolvimento das forças produtivas a forma de inserção das diversas economias na economia internacional e o nível de organização da classe trabalhadora, dentre outros. Esses fatores, se débeis, condicionarão uma intervenção estatal substancial a exemplo dos

⁴A palavra *perpetuar* vem entre aspas porque deve ser entendida como um *perpétuo efêmero*, pois entende-se que todos os fenômenos sociais são passíveis de mudanças.

países em desenvolvimento, pois quanto mais novo é o capitalismo de um país, mais do Estado ele precisará para assegurar o seu lugar na Divisão Internacional do Trabalho.

A intervenção do Estado no setor produtivo é proporcionalmente maior nos países subdesenvolvidos e, de fato, é uma característica resultante da inserção singular daqueles países na economia mundial. Porém, nos países desenvolvidos a burguesia não deixou de desejar o seu auxílio produtivo-subsidiador, a exemplo do que foi exposto nos tópicos anteriores desse mesmo capítulo.

Mais uma vez não se pode deixar de mencionar um aspecto importante da interpretação de Salama (1980), quando este afirma que a intervenção do Estado nos países desenvolvidos tem dado ênfase na manutenção das relações de produção. De toda forma, isso pode ser relevante na medida em que, nos países desenvolvidos, a organização da classe trabalhadora em busca de um espaço na relação de poder com o Estado tem sido bem mais intensa e positiva. De fato, tanto nos países desenvolvidos quanto nos subdesenvolvidos a máquina do Estado tem o objetivo de desempenhar preponderantemente tarefas econômicas até que seja relegado a um museu de antigüidades.

Contudo, essa atribuição de peça de museu concedida ao Estado por Sachs (1969), ainda não está próxima e o impacto da crise de 1929-1933 na economia mundial aprofundou a necessidade do capital ter um Estado intervindo na economia, principalmente como produtor. Essa foi uma exigência da burguesia tanto nos países desenvolvidos quanto nos subdesenvolvidos.

Como registra a teoria econômica, a crise de 1929 encerrou a fase do capitalismo clássico, mas foi a partir da segunda guerra mundial que o Estado aprofundou sua intervenção no processo produtivo. Uma vez colocada a necessidade do Estado na manutenção do sistema capitalista, pois nasceu das entranhas desse sistema, cabe agora ver esse processo num caso concreto na medida em que o processo de estatização, e o papel das empresas estatais devem ser analisados em seu contexto histórico concreto.

Na economia brasileira a participação do Estado está relacionada com o desequilíbrio do crescimento econômico. Este fenômeno é evidenciado pela forma de atuação do Estado na economia brasileira, localizando-se com ênfase no setor secundário.

Ianni (1989) afirmou que há épocas em que a atuação do Estado é de natureza assistencial, protetora, enquanto que em outras épocas ele orienta, incentiva e dinamiza as atividades produtivas. Esta colocação é pertinente na medida em que antes mesmo da industrialização brasileira ser detonada, o Estado já intervinha na economia brasileira através de vários órgãos - o Instituto do café, do cacau, do açúcar e do álcool - com intuito de administrar as oscilações que existiam na produção e comercialização desses produtos.

O maior exemplo dessa intervenção estatal na economia brasileira ocorreu antes da indústria nacional ser o carro chefe da acumulação capitalista e persistiu durante o surto industrial. É o caso do produto café. Este teve, historicamente, a garantia do Estado para a reprodução segura dos capitais investidos em sua produção.

Segundo Silva (1986), como é sabido desde o Convênio de Taubaté, firmado em 1906, os cafeicultores foram acobertados pelos incentivos estatais. Outros órgãos sucederam o tão propalado Convênio de Taubaté, entre eles: o Instituto Paulista da Defesa Permanente do Café (1931), o Departamento Nacional do Café (1933), o Instituto Brasileiro do Café (1952).

No Brasil, o Estado também esteve empenhado - devido a toda uma pressão da sociedade brasileira - em diminuir os problemas sociais das regiões mais pobres do país. Neste sentido tentou defender algumas atividades econômicas na região Nordeste.

Nesta região o Estado interveio criando várias instituições, tais como: a Comissão de Açudes e Irrigação, a Comissão de Estudos e Obras Contra os Efeitos das Secas, todas criadas em 1904 e, ainda, a Inspetoria de Obras contra as Secas criada em 1909 e o Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (DNOCS), criado em 1945. Estas instituições são confirmações concretas do grau de envolvimento do Estado na administração do ciclo de desenvolvimento econômico.

Claro que a principal tarefa do Estado, ao tentar amenizar o caos social no Nordeste teve como finalidade primeira assegurar a "paz" da acumulação privada brasileira. Mas, logicamente que tal crítica deve ser ponderada, pois apesar de se ter em vista a acumulação capitalista a intervenção do Estado no Nordeste mostrou o grau de comprometimento do Estado com a acumulação brasileira e, por outro lado, a fraqueza da burguesia e oligarquias nordestina em sanar tais problemas.

Toda essa intervenção estatal na economia brasileira caracterizou, pode-se assim dizer, uma primeira fase da intervenção do Estado na economia brasileira.

Posteriormente, alguns fenômenos internacionais - guerras e crises de produção, por exemplo -, levaram o Estado brasileiro a redirecionar sua forma de intervenção, criando inclusive novos instrumentos de intervenção.

Com a crise de 1929 e posteriormente a segunda guerra mundial, a oligarquia nacional foi perdendo relativamente seu poderio econômico, pois os laços com o mercado internacional naqueles momentos de crise foram rompidos, o que exigiu dos capitais instalados na economia brasileira uma nova esfera de acumulação. É, contudo, a fase em que o Estado brasileiro ingressa rigorosamente nos diversos setores da economia. Neste momento são criadas várias empresas de base infra-estrutural tais como: a Companhia Siderúrgica Nacional, a Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia, a Companhia Hidrelétrica do Vale do São Francisco, a Comissão do Vale do São Francisco, o Banco do Nordeste do Brasil, a Petrobrás, a Eletrobrás, a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste, o BNDE e muitos outros órgãos que serão citados no desenvolver desse trabalho.

Todo esse setor infra-estrutural foi dinamizado com a criação em 1952, do Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico (BNDE), que tinham como objetivo ampliar os investimentos em transportes, energia elétrica, indústrias básicas e de agricultura, armazéns, matadouros, frigoríficos. Sem dúvidas que neste período a existência de uma legislação tributária foi muito importante, pois através dela selecionava-se o tipo de importação viável às exigências do desenvolvimento econômico do Brasil.

Ianni (1989) acredita que a orientação que o Estado dá a economia brasileira a partir de 50 vem responder a uma situação nova. Ou seja, é uma

intervenção que levou o país a experimentar o desenvolvimento econômico. Esta é uma tese muito polêmica, pois compreende-se que desenvolvimento econômico seja outra coisa, isto é, traga outros efeitos que não apenas concentrar e centralizar riquezas em alguns setores e em prol de uma classe, a burguesia. Para Ianni (1989, p. 45): *“Tratava-se de desenvolvimento porque a estrutura econômica se encontra em modificações e os instrumentos criados se destinam exatamente a acelerar e ampliar a transformação estrutural”*

CAPÍTULO 2 - UMA INTERPRETAÇÃO DA REALIDADE DAS EMPRESAS ESTATAIS NO BRASIL.

2.1 O setor produtivo estatal como dinamizador do desenvolvimento industrial no Brasil

No capítulo anterior tentou-se colocar alguns fatos históricos⁵ endógenos e exógenos à economia brasileira, que levaram a burguesia a adotar um outro modelo de desenvolvimento econômico que garantisse a continuidade da acumulação capitalista interna.

Como é do conhecimento de todos, as crises levaram a uma substancial mudança no eixo da acumulação interna. Antes de 1930 a economia brasileira era preponderantemente agro-exportadora, embora já existisse em seu interior uma certa base infra-estrutural capaz de sustentar algumas poucas indústrias.

Com as crises, principalmente a primeira guerra mundial, nossa economia como todas as economias subdesenvolvidas, foi desvinculada temporariamente da economia mundial.

Ainda antes da crise de 1929, o modelo agro-exportador brasileiro já não garantia a manutenção de um processo de desenvolvimento econômico. Com a

⁵ Esses fatos exógenos foram a primeira Guerra Mundial e a crise de 1929. Os endógenos foram a necessidade dos capitais instalados no interior da economia brasileira de continuarem sua acumulação e a necessidade de um modelo de desenvolvimento pautados em bases internas, além da Revolução de 30.

Revolução de 1930 inaugura-se o caminho para a industrialização nacional. Fonseca (1989) acrescenta a esses fatores exógenos à dinâmica interna da economia brasileira, dois outros de fundamental importância: a complexidade das indústrias norte-americanas e européias, onde ambas convergiam para a produção com base em alta tecnologia (tecnologia de ponta), fenômeno que fez nesses países com que a produção de bens de consumo de massa perdesse importância relativa como centro impulsionador de suas dinâmicas produtivas internas. Esses fatores, sem sombra de dúvidas, deram fôlego a indústria periférica para a produção desses bens.

Considerando que fatos históricos como a Revolução de 1930, a crise de 1929 e a primeira guerra mundial foram exaustivamente debatidos por vários autores, nos ocuparemos neste capítulo com a tarefa de investigar o processo de constituição da indústria brasileira. Por mais que este processo também já tenha sido discutido por outros autores, tal escolha fez-se necessária uma vez que uma das preocupações deste trabalho é enfatizar as condições históricas concretas que promoveram o início da industrialização brasileira e os agentes que contribuíram para a sua efetivação.

A burguesia industrial conquistou e impôs sua hegemonia política às oligarquias exportadoras, sem contudo excluí-las do sistema de poder e da economia, por outro lado, a incompetência da então incipiente burguesia industrial em promover o crescimento da indústria brasileira foi justamente o principal motivo da burguesia industrial continuar aliada a frações da oligarquia e ao Estado. Este último foi o maior condicionador dos anseios e das práticas da burguesia industrial, das oligarquias exportadoras e da classe trabalhadora. Logicamente que a burguesia, por ter maior

poder de barganha política, desfrutou - e desfruta -, muito mais que as outras classes, da maior parte das benesses da intervenção do Estado na alavancagem do desenvolvimento industrial brasileiro.

O primeiro governo Vargas (1930-1937) parece não ter sido totalmente o governo da burguesia industrial, uma vez que as práticas comerciais levadas a cabo por este governo acabaram privilegiando as oligarquias cafeeiras. Uma dessas práticas foi o acordo entre o Brasil e os EUA em que o Brasil expandiria sua venda de café aos EUA e estes, por sua vez, seriam privilegiados pela redução das tarifas brasileiras para a importação de diversos produtos industrializados, mesmo que estes fossem produzidos internamente. Este acordo foi firmado em 1935 quando a burguesia brasileira foi protegida pelo Decreto n.º 24.575 de julho de 1934. Decreto este que possibilitou a expansão das inversões privadas na produção de mercadorias similares as anteriormente importadas. Começava assim a primeira fase das substituições de importações no Brasil. Uma fase permeada de conflitos intercapitalistas, na qual o Estado fazia as vezes do conciliador entre as mais diversas facções do capital.

Apesar de não ter sido um governo totalmente voltado para a industrialização, era essa a bandeira de luta e de sustentação de Vargas no poder. Mesmo não havendo clareza de qual lado estava Vargas, quando conduzia as políticas econômicas, não incorrer-se-á em erro ao afirmar-se que suas deliberações políticas privilegiavam muito mais a burguesia industrial do que as oligarquias cafeeiras.

Neste período o Estado brasileiro ensaiou seus primeiros passos na criação de um espaço para a valorização do capital industrial. Numa economia subdesenvolvida como a brasileira, carente de infra-estrutura produtiva, pareceria

ponderável a substancial cooperação estatal na viabilização dos lucros privados. Essa ponderação deixou de ser benéfica na medida em que o Estado acabou criando um espaço restrito de valorização do capital em detrimento da classe trabalhadora nacional.

A debilidade das inversões privadas nos setores infra-estruturais da economia levou o Estado a assumir setores como mineração, transportes ferroviários, eletricidade, etc., o que só foi possível porque o Estado investiu parte da renda nacional em sua consolidação. Ou seja, a renda pública foi direcionada à manutenção do capital privado. Também através de suas regulamentações o Estado brasileiro acabou criando nichos de enriquecimento, como mostra a passagem abaixo:

“A partir de fevereiro de 1931, estabeleceu-se a obrigatoriedade da adição de álcool-motor à gasolina importada. Um decreto de junho do mesmo ano (Decreto nº 20.089) autorizando a Lloyd Brasileiro e o E.F. Central do Brasil a comprarem toda produção das Companhias nacionais de mineração de carvão, determinando ainda que todo importador comprovasse ter adquirido produto nacional em quantidade correspondente a 10% do que pretendesse importar, percentagem elevada para 20% em 1937. (...) a proibição das exportações de sucata de ferro, metais e ligas inservíveis e passíveis de transformações (Decretos Nº 23.565, de 7 de dezembro de 1933 e o Decreto Nº 23.884, de 19 de fevereiro de 1934) favoreceu a indústria metalúrgica. Incentivos foram concedidos às organizações que constituíssem fábricas de cimento no Brasil, (...) enquanto a indústria de carne obteve a redução de 30% sobre os direitos referentes a materiais por ela importados (...).” (Fausto, 1989, p. 40/50).

A extensa citação acima faz-se necessária na medida em que mostra a forma de atuação do Estado na viabilidade da acumulação nacional, além de confirmar

que, embora o primeiro governo Vargas não tivesse se empenhado tão somente com a industrialização, não foi contrário aos auspiciosos interesses da burguesia industrial.

O intervencionismo estatal ainda tratou de regular as relações trabalhistas e a questão trabalhista foi pouco a pouco apaziguada pelo governo Vargas. A criação do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, em novembro de 1930, acabou controlando os instrumentos da representação profissional - principalmente os sindicatos trabalhistas - promovendo uma campanha para limitar a organização política dos trabalhadores. O Estado manipulava a classe trabalhadora através de uma legislação onde o Decreto nº 19.482, de 12 de dezembro de 1930, foi uma expressão dessa manipulação. Tal decreto estabelecia que dois terços dos empregos de qualquer empresa no país, fossem constituídos por brasileiros. Essa foi a forma que o Estado encontrou para atender às pressões trabalhistas da época, mas também, segundo Fausto (1989), um meio de evitar que os trabalhadores brasileiros fossem induzidos pelas idéias socialistas dos trabalhadores imigrantes europeus.

Como pode-se ver, essa forma do Estado intervir nos conflitos trabalhistas foi uma das condições básicas para a fundamentação da indústria nacional que sempre teve como um de seus pilares o capital externo. Esse modelo foi caracterizado por Peter Evans (1980) como a Tríplice Aliança - capital estatal, capital privado nacional e capital estrangeiro. Essa Tríplice Aliança foi fortalecida no governo Kubitschek num período de forte internacionalização da economia nacional. Todavia, era ponto comum em todos os discursos de Vargas a importância da participação ativa do Estado na Economia. Mas,

“Evidentemente a defesa do intervencionismo dava-se em contexto ideológico que de forma alguma o opunha à iniciativa privada: ao contrário, dizia-se com sua atuação

o Estado deveria ajudá-la a promovê-la; ambos uniam-se para enfrentar as barreiras que se antepunham ao progresso.”(Fonseca, 1989, p. 59).

A compra pelo Estado do porto de Porto Alegre, o de Pelotas, o de Torres e o do Rio Grande do Sul juntamente com a compra de algumas empresas particulares como a estrada de ferro que ligava Porto Alegre a Uruguaiana foi motivo de grande embate político de Vargas com a oposição. Segundo os argumentos da oposição, esses gastos eram vultosos e o Estado criava uma proteção trabalhista que garantia o emprego de funcionários com baixa qualificação profissional em detrimento dos direitos dos trabalhadores das empresas privadas, que por qualquer falha eram demitidos. De fato, a oposição desconhecia o caráter do Estado interventor, principalmente nos países novos como o Brasil, onde a iniciativa privada não tinha condições de gerar, sozinha, os investimentos produtivos. Por isso, as inversões do Estado eram para amenizar os efeitos da debilidade inversionista privada. O Estado atuava como o próprio Vargas afirmara, em muitos serviços, porque existia uma necessidade real para sua intervenção).

Em verdade, a interpretação da oposição era de que o Estado seria mais um capitalista agindo tal qual a iniciativa privada. Esse equívoco de interpretação da realidade brasileira sempre esteve no discurso da oposição, principalmente da esquerda brasileira. No modelo de desenvolvimento brasileiro o Estado era, sem dúvida, a peça principal da industrialização, mas não era um capitalista, pois não competia com a iniciativa privada. Como a citação acima deixa claro, uniu-se a esta última em prol da industrialização.

Como em todo o mundo, também no Brasil o Estado reprimiu a sociedade civil, garantindo, porém, a existência da classe trabalhadora como um objeto da exploração e criando as condições gerais para a reprodução do sistema, inclusive as relações legais. Isto deixa claro que a intervenção do Estado na administração da acumulação capitalista tem um limite. Este limite como interventor será estabelecido pela necessidade do capital privado. Por isso esta intervenção não pode expandir-se até um ponto em que a acumulação de capital privado não possa se realizar. Este limite é o resultado direto do fato de que o Estado é um não-capitalista em seu próprio direito. Se os gastos para a produção, para o financiamento, para os subsídios à produção privada tivessem um caráter capitalista, a iniciativa privada nacional teria poucas chances de sobreviver no início do ciclo industrial brasileiro. Assim, no Brasil, após 1930, o intervencionismo governamental foi deixando de ser uma simples medida de política econômica para superação dos momentos de crise econômica ou política - como ocorreu à época do ciclo do capital cafeeiro -, para se tornar em essência a mais importante estratégia de desenvolvimento econômico. Pode-se mesmo afirmar que o intervencionismo passou a ser, com Vargas, uma concepção ideológica que deveria ser posta em prática ao extremo para se atingir o fim desejado, a industrialização do país. Há indícios de que o intervencionismo no Brasil não foi apenas uma resposta às crises capitalistas internas - crise na acumulação do capital cafeeiro por exemplo - e externas como a crise de 1929 e as sucessivas guerras mundiais. Segundo Fonseca (1989), existia no Brasil, já anteriormente a 1930, um grupo de teóricos que apoiavam-se em teses intervencionistas para fazerem a crítica às antigas classes oligárquicas que,

segundo opinião dos mesmos, não entendiam a realidade dos problemas nacionais e por isso não os resolviam.

Contudo, não só mudara o modelo de produção, que a partir de 1930 passa a ser industrial, como também mudara o sentido da industrialização que, ao contrário de antes de 1930, não mais tinha o exterior como meta, mas o mercado interno. Ou seja, a partir de agora produzir-se-ia com base nas “necessidades” do mercado interno. Para tanto o Estado nacional tinha que conduzir a organização do *locus* de produção através da execução de políticas centralizadoras que garantissem mudanças institucionais capazes de impulsionar o novo modelo de crescimento econômico. Tais políticas substanciaram-se em abolição de impostos interestaduais, controle de câmbio, legislação trabalhista, reforma educacional, legislação sobre as riquezas minerais (Fonseca, 1989). Enfim, o governo teve que criar na esfera do Estado um conjunto de interesses que convergissem a fundamentar a ordem econômica em detrimento as ordens jurídica e política pertencentes à antiga sociedade rural oligárquica mas que resistiam a contemporaneidade do novo Estado capitalista. Ou seja, com Vargas o Estado era um meio de desenvolvimento e tinha um fim - levar a modernidade capitalista à sociedade brasileira.

Contudo, não foi simples a condução dos mais diversos interesses de classe por parte do Governo Vargas. Para tanto o governo teve que conciliar os mais diversos conflitos internos que passavam pelo embate do capital nacional com o capital estrangeiro, do capital industrial com o agrário, do capital privado com o estatal e do conflito desses capitais com a classe trabalhadora. É fácil denotar que as políticas econômicas do governo Vargas embora não fossem especificamente para privilegiar o

capital industrial vinham fortalecê-lo em demasia. Como registrou-se acima, a indústria era a tônica do discurso modernizador.

De certa forma, a tendência do Estado em privilegiar o capital industrial explica-se ainda pelo fato da burguesia industrial ter um forte poder de barganha política no seio do Estado. Por volta de 1934 o governo coloca em prática alguns Decretos protecionistas - o de Nº 19.739 e o de Nº 73.1931 – que favorecem o setor industrial, proibindo a importação de novas máquina para as indústrias nacionais. Esta decisão não partiu do interesse único do Estado, muito pelo contrário. Os industriais apelaram para o Estado na medida em que a entrada de novos equipamentos poderia levar a uma crise de superprodução, o que colocaria em risco seus lucros. Tal proibição durou até 1937 e acabou por privilegiar as empresas chamadas tradicionais, que produziam com equipamentos obsoletos que foram adquiridos antes da crise de 1929 (Fonseca, 1989).

Esta foi apenas uma das muitas medidas protecionistas colocadas em prática pelo governo Vargas. Este governo também tratou de subsidiar o novo capital industrial e em 1937 criou a Carteira de Crédito Agrícola e Industrial do Banco do Brasil com o intuito de incentivar novas indústrias e expandir as existentes, concedendo empréstimos com prazos de até dez anos.

O resultado de todo esse empenho do Estado na economia brasileira foi um intenso crescimento industrial em setores inclusive não tradicionais da indústria nacional, tais como: minerais não metálicos que entre 1929-32 cresceu a uma taxa média anual de 13.3% variando no período 1932-39 para 19.9%; a metalurgia que em 1929-32 cresceu a uma taxa média de -3.5% e no período 1933-39 sofreu uma

significativa variação para 20.6%, ou seja, experimentou um crescimento absurdamente positivo e papel e papelão que em 1929-32 havia registrado um crescimento médio de 0,8%, no período 1933-39 atingiu a cifra de 20,0% (Fonseca, 1989). Soma-se a isso o fato de que no período 1932-37 a produção física de ferro gusa sofreu um aumento de 240%. Para o mesmo período, a produção de lingote de aço cresceu 123%; a de laminados 142%. Tanto sucesso industrial sem um devido planejamento estatal no que tange aos mais diversos incentivos à produção seria, num momento da história nacional e internacional permeadas por várias crises, se não impossível, muito difícil.

Pari passu às medidas acima, expostas em prol do empresariado brasileiro, o governo voltou-se também a atender a classe trabalhadora, não permitindo sua organização espontânea, mas organizando-a de acordo com os interesses do novo modelo de acumulação capitalista. Em 1932, o Estado criou a carteira profissional e logo em seguida regulamentou o direito à férias (15 dias semanais). Neste mesmo ano foi regulamentado o trabalho das mulheres e das crianças. O trabalho dessas últimas não teve nenhuma redução no que tange as horas de trabalho pois a pressão política dos patrões fez com que o Estado legalizasse as horas de trabalho dos menores compatível com as do trabalho adulto. Como fica claro, por mais que se tenda a interpretar o Estado como uma peça fundamental de imposição ideológica da burguesia, na interpretação deste trabalho o Estado é o resultado dos mais diversos conflitos inter e intra-classes. Não é apenas um Estado determinado a moldar as classes sociais e adaptá-las à nova ideologia desenvolvimentista - embora faça constantemente isto - mas antes, é um Estado que resultou das contradições de novas

ideologias com as velhas ideologias oligárquicas e que após “superá-las” prosseguiu sendo o Estado resultado primeiro das novas contradições entre os diversos tipos de capitais e desses com o trabalho.

Como foi registrado reiteradas vezes neste trabalho, a burguesia desfrutou de maior parte das benesses do Estado porque no jogo de forças o poder que lhe confere a propriedade dos meios de produção fez com que pudesse ter maior margem de barganha junto ao Estado. Com essas colocações não pretende-se esconder, sob os escombros da história, que com Vargas o Estado não tenha oprimido os movimentos populares, que sua legislação trabalhista apesar de “moderna” não tenha acanhado a luta política da classe trabalhadora e que suas determinações econômicas não tenham fortalecido o capital industrial. Mas se o Estado oprimiu a classe trabalhadora, o fez porque esta última não foi suficientemente forte para fazer valer suas reivindicações junto ao Estado. A Passagem abaixo mostra muito bem como o Estado atuava no embate entre capital e o trabalho:

“No caso específico da legislação trabalhista, não nos cabe relatar, com ar de denúncia, que as leis serviam em última instância ao capital apesar de aparentar servirem ao trabalho. Ele próprio, Vargas, admitia que os trabalhadores certamente ganhariam vantagens com a legislação, as quais dificilmente teriam obtido em tão pouco tempo através da livre negociação e sem forte participação estatal (...)” (Fonseca, 1989, p. 231).

Como fica claro a preocupação do governo Vargas era a de levar o país ao rol das economias desenvolvidas através da industrialização. Para tanto o Estado teve que dominar o fulcro da produção de mercadorias no Brasil. Desta forma, dentre tantos departamentos criados para regulamentar a produção de riqueza internamente - que se soma aos que já foram citados anteriormente neste trabalho - pode-se destacar:

o Conselho Nacional de Petróleo, o Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) todos fundados em 1938. Seguidos em 1939 pelo Plano de Obras Públicas e Aparelhamento de Defesa e o Conselho de Águas e Energia. No ano de 1940 foram criados a Comissão de Defesa da Economia Nacional e o Instituto Nacional do Sal, a Fábrica Nacional de Motores além da Comissão Executiva do Plano Siderúrgico. Em 1941 foram fundadas as Companhia Siderúrgica Nacional, a Comissão de Combustíveis e Lubrificantes, o Conselho Nacional de Ferrovias e o Instituto Nacional do Pinho. Em 1942 e 1943 foram criadas respectivamente a Comissão da Vale do Rio Doce e a Consolidação das Leis do Trabalho. Datam ainda de 1943 a criação da Companhia Nacional de Álcalis, da Usina Siderúrgica de Volta Redonda e do Serviço Social da Indústria (SESI). Para o ano de 1944 Vargas criou o Conselho Nacional de Política Industrial e Comercial, o Serviço Nacional do Trigo além da Comissão de Planejamento Econômico (CPE). Em 1945 foi criada a Superintendência da Moeda e do Crédito, a conhecida SUMOC (Fonseca, 1989).

A partir de 1937 o Estado Novo chamava para si a responsabilidade de ser o maestro da produção brasileira através da coordenação e fomentação do processo de industrialização. Para tanto ampliou o poder de alguns órgãos de incentivo à produção tipo a Carteira de Crédito Agrícola e Industrial do Banco do Brasil, fundada em 1937 e que a partir dos anos 40 voltou-se tão somente para a financiar instalações de indústrias básicas - tipo papel e celulose, metalurgia do alumínio e siderúrgicas modernas - com empréstimos a juros baixos, prática aliás que se estender-se-ia por todo período de substituição de importações. Todo esse compromisso de Vargas em

industrializar o país foi respaldado numa nova ideologia desenvolvimentista que acusava o atraso nacional perante outras economias como culpa primeira das antigas oligarquias conchavadas com o imperialismo do tipo *laissez-faire*. Desta forma “em seu conjunto, a criação dos inúmeros órgãos dentro do aparelho do Estado dariam ao governo nova face, pró-industrializante e modernizadora, comprometida com o avanço das forças produtivas capitalistas” (Fonseca, 1989, 262).

Tratava-se contudo, de buscar o desenvolvimento industrial dando prioridades não só a produção interna de produtos antes importados, mas também de direcionar o resultado da produção para o consumo interno. Para justificar a posição do Estado em dinamizar a produção em bases internas, Vargas por várias vezes em seus discursos afirmara que o Brasil precisava ficar independente das fortes flutuações da economia internacional e dava o exemplo da época agro-exportadora onde a dependência em relação ao mercado externo era tamanha, a ponto de nos momentos de crises na economia internacional - como a primeira guerra mundial, e a crise de 1929 por exemplo - ficar impossibilitada toda a vida econômica da nação uma vez que se produzia com ênfase nas exportações. Agora, já que todo projeto de desenvolvimento do Estado voltava-se a atender o mercado interno, a própria agricultura seria menos vulnerável, pois não precisava depender apenas das vicissitudes do mercado externo. O fortalecimento do mercado interno asseguraria mercado também para o produção de primários, e esta era também uma das intenções do intervencionismo do Estado com Vargas.

Todo esse redirecionamento da economia brasileira para dentro, pode ser ainda observado nos dados dos impostos despendidos no período do Estado Novo.

pois registrou-se quedas periódicas no montante do imposto sobre importações - o que indica que se importou menos - e uma elevação significativa no montante do imposto de consumo e do imposto de renda. O imposto sobre produtos industrializados também experimentou aumento no período 1937-45, pois se em 1937 era da ordem de 28,9% do total da receita tributária, em 1945 subiu para 40% (Fonseca, 1989). Todos esses números indicam que realmente o projeto de desenvolvimento em bases internas se solidificava com o avanço da intervenção do Estado.

Contudo, a partir de 1939 o governo de Vargas deu prioridade a instalar o que se chamava no momento de indústrias de base. Desta forma, sob a égide do Estado Novo, o programa de desenvolvimento centrou fogo no ferro e no petróleo, produtos que segundo os desenvolvimentistas da época, o Brasil dispunha de excelentes reservas e poderia produzi-los se tivesse capital para investir na área, principalmente em se tratando de minério de ferro.

Como foi explicitado nos parágrafos acima, a partir de 1941 foi instalada a Companhia Siderúrgica Nacional e logo após a Usina de Volta Redonda. Ambas foram instaladas com forte participação do capital forâneo norte-americano.

O grande problema desse projeto de desenvolvimento, colocado em prática pelo Estado, foi que a industrialização substitutiva não conseguiu colocar no mercado produtos que pudessem concorrer com os similares anteriormente importados, pois ainda não havia atingido uma produtividade capaz de levar os preços a baixarem internamente. Esta foi uma das principais teses da oposição. Mas o principal, a oposição ao Estado Novo não havia percebido. O próprio modelo de desenvolvimento protecionista, subsidiado e financiado pelo Estado levava a formação de um mercado

monopolista onde os industriais, por terem a garantia do Estado que não sofreriam concorrência externa, pouco interessados estavam com a questão de eficiência produtiva, aumento de produtividade ou qualidade de seus produtos.

Contudo, a preocupação do governo era estatizar o setor siderúrgico nacional, pois o entendia como um setor estratégico ao desenvolvimento econômico brasileiro, mas que estava sob a direção da multinacional inglesa, a Itabira Ore Company (esta companhia dominava as melhores jazidas do país). Além disso, esta mesma empresa tinha privilégios no transporte de “seus” produtos na estrada de ferro que ligava Minas Gerais ao porto de Vitória, onde toda produção era exportada, ou seja, suas operações não deixavam saldos positivos para a economia brasileira.

Como vimos nos parágrafos anteriores, tanto a Siderúrgica Nacional quanto a Companhia de Álcalis foram constituídas como estatais e eram empresas de grande porte tecnológico, tudo isso para viabilizar a indústria nacional.

Da era Vargas nada mais pretende-se, neste trabalho, deixar explícito. É sabido a importância para o desenvolvimento econômico brasileiro de todo o período Vargas e tentou-se priorizar a forma e a intensidade com que o Estado se envolveu com este processo. Evitou-se portanto, entrar em polêmicas sobre as contradições entre os diversos partidos da época, como seus líderes viam e criticavam o governo Vargas, etc. Mas em absoluto acha-se, no corrente trabalho, que os fatos políticos não tenham importância na formação do tipo de Estado que veio intervir na economia em todo aquele período. Muito pelo contrário, foram as contradições sócio-políticas que deram forma e condução, através do Estado, ao modelo de desenvolvimento econômico que se colocou à economia nacional.

Desta forma, a deposição de Vargas e seu suicídio embora estivessem contidos nas crises econômicas e políticas do modelo de desenvolvimento adotado para o país, sua morte não mudou - do ponto de vista da forma - os rumos da política econômica do Estado. Ao invés da negação da intervenção, houve um aprofundamento da mesma. De 1956 a 1960 a reforma pela qual passou a economia brasileira, acabou levando o Estado a realizar a mais ampla intervenção na economia de um país latino-americano. O Plano de Metas foi a substanciação teórica desta intervenção.

O governo de Juscelino Kubitschek, a exemplo do de Vargas, havia sido contemplado pela situação favorável da economia internacional. Se na era Vargas as crises internacionais - guerras e a crise de 1929 - e as crises políticas internas deram chances para que a economia brasileira trilhasse o caminho do desenvolvimento industrial, também com Juscelino Kubitschek foram as condições internacionais que acabaram permitindo o reordenamento da economia para uma nova fase de desenvolvimento industrial, agora dependente, ou como se falava à época, associado ao capital estrangeiro. Isto é, por um lado necessitava-se continuar com o programa de industrialização nacional, por outro, e ao mesmo período, os EUA acabavam de consolidar sua hegemonia sobre a Europa e o Japão e tratavam de voltar a prática "saudável" de políticas econômicas com os países que buscavam romper as barreiras do subdesenvolvimento. As empresas norte-americanas pretendiam se instalar no interior dessas economias para contribuir de alguma forma com o seu desenvolvimento econômico, essa era a tese do capital estrangeiro. Toda essa situação foi permissiva a implantação do Programa de Metas, isto é, "esse Programa seria uma expressão possível das tendências do subsistema econômico brasileiro, em combinação

com as tendências do sistema capitalista mundial, sob a hegemonia dos Estados Unidos". (Ianni, 1991, p. 155).

Ianni (1991), ao comparar a diferença entre o momento da intervenção do Estado no governo Vargas e no governo Kubitschek, foi incisivo ao advogar que com Vargas buscava-se um capitalismo nacional e com Kubitschek destinava-se a criar um sistema capitalista nacional que se orientava para um modelo de desenvolvimento econômico dependente ou associado.

O Plano de Metas surgiu da necessidade do Governo Kubitschek investir na infra-estrutura do país, além de expandir a indústria de base e a automobilística, dando estímulo a iniciativa privada para investir no país. Com o Plano de Metas o governo convidava a iniciativa privada - principalmente o capital estrangeiro - a investir na indústria pesada. Além da indústria de base dever-se-ia investir em transporte, energia e alimentação.

Os índices do período 57-61 servem para indicar que o Plano de Metas levou o país a experimentar um crescimento 7,9% ao ano, quando no quinquênio anterior cresceu à média anual de 5,2%. Este era o resultado das inversões do Estado na montagem de um sistema de indústrias pesadas. Embora todo esse investimento do Estado tenha como ponto de convergência o capital privado, Ianni (1991) por várias vezes afirma que tal processo acabou levando a um fortalecimento das empresas estatais, pois para o período do Plano a taxa de evolução da renda gerada por essas empresa é sensivelmente maior do que a da economia nacional. De fato, o Plano de Metas conseguiu capturar o capital estrangeiro - alemão, japonês e

preponderantemente o norte-americano - mas por outro lado levou o país a aprofundar a dependência financeira e tecnológica ao centro do sistema capitalista. (Ianni, 1991)

Contudo, o aprofundamento desse modelo de desenvolvimento associado ao capital estrangeiro, ao contrário do período Vargas, levam o Estado a dividir as decisões econômicas nacionais com as multinacionais aqui instaladas. Essas empresas por serem de alta tecnologia alojaram-se no coração da economia brasileira e de certa forma suas necessidades de importação de matérias primas, máquinas modernas, etc. levou a negação das substituições de importação”, o que paulatinamente foi escanteando o capital privado nacional.

Para colocar em prática um programa da dimensão do Plano de Metas necessitava-se de muito dinheiro, pois a gama de atividades que o Estado havia assumido com Kubitschek jamais se tinha presenciado na história da economia nacional. Conforme explicita (Lessa *apud* Ianni, 1991)

“O setor público no Brasil é proprietário e empresário das atividades de transportes marítimo-fluvial e ferroviário, de produção e refino de petróleo e combustíveis atômicos. Controla a maior parcela do setor siderúrgico e caminha a passos largos para se constituir no maior produtor de energia elétrica. Intervém diretamente nas atividades dos principais setores de exportações e comercializa parcela substancial da produção exportável, e é ele mesmo o principal produtor e exportador de minério de ferro. Regula direta e indiretamente o mercado cambial. (...) é regulador direto de atividades de extração do subsolo, vias de comunicação e canais de radiodifusão, é o maior banqueiro comercial do país (...).” (Ianni, 1991, p.178)

Embora tenha-se dito que o Estado é produto das complexas relações sociais, do embate econômico - produtivo - e político entre as classes e facções de

classes, deixa-se claro desde já, que o Estado no Brasil, e se pode dizer desde Vargas, tem sido o Estado dinamizador dos interesses burgueses. Com Vargas priorizou-se a burguesia nacional e com Kubitschek o capital estrangeiro. Algumas pesquisas realizadas em 1961 constataram que 48,5% das empresas multimilionárias instaladas no país eram de propriedade estrangeira, quatro anos mais tarde este índice variou para 52,7%.(Ianni, 1991)

Neste item do capítulo 2, a análise ficou restrita aos governos Vargas e Kubitschek, pois entende-se que foram nesses dois governos que o Estado deu início ao que se convencionou chamar de estatização da produção de riquezas. Onde surgiram as primeiras grandes estatais brasileiras. Abaixo prosseguir-se-á analisando esse processo sob o prisma das inversões públicas sendo repassadas ao setor privado.

2.2 A inversão esperada: o setor estatal como mecanismo de repasse de recursos públicos ao setor privado.

Nas sessões anteriores registrou-se o nível de intervenção do Estado tanto no âmbito da economia internacional quanto da economia brasileira. Ao que concerne a economia brasileira sua industrialização deu-se sob a égide dos diversos incentivos do Estado que por pressão de uma burguesia muito familiarizada com o aparato estatal acabou conduzindo as políticas econômicas para o solucionamento de seus entraves desenvolvimentistas-acumulativos.

Contudo, precisa-se ter em mente que embora a existência do capital dependa da existência do Estado - máxima que se adapta muito mais à periferia capitalista - este último não é criado especificamente para proteger os interesses burgueses. Independente dos mais diversos interesses de classe, o Estado é capturado a solucionar os conflitos entre as mesmas. Assim na mediação dessas relações o Estado raramente guarda independência em face de uma ou de outra classe.

Desta forma, após a efetivação dos grandes programas de governo - Plano de Metas, criação do BNDE, Banco do Brasil, etc. - que acabaram por impulsionar o enriquecimento privado, a burguesia brasileira já não tinha dúvidas com relação a importância dos investimentos estatais onde estes poderiam ser orientados em seu benefício.

Assim a burguesia havia compreendido que a intervenção do Estado era uma necessidade para o capital privado desde que o Estado não interferisse na órbita de valorização de seus capitais. Além desse critério, a burguesia tinha melhores condições de barganha com o Estado, uma vez que boa parte da política econômica nacional colocada em prática pelo Estado foi pensada e elaborada por líderes das principais empresas privadas nacionais. Em várias passagens do livro Estado e Capitalismo, Ianni faz citações de industriais discursando em reuniões políticas cobrando do Estado determinadas posições em torno da política econômica nacional e oferecendo-se para ajudar o Estado a pensar tais políticas. De fato, o poder da burguesia brasileira era relativamente forte uma vez que, além de ser detentora dos meios e instrumentos de produção, inseria-se com mais facilidade nos projetos desenvolvimentistas dos sucessivos governos, pois tinha-se como tese industrializar o

país protegendo a indústria nacional e o mercado interno. De todo, no quadro dos recursos disponíveis aos diversos agentes econômicos era a burguesia quem dispunha de maiores possibilidades - política e econômicas - de obtê-los.

A burguesia cria mecanismos de infiltração no aparelho estatal o que permite a mesma transformar as relações de produção em relações de dominação fazendo assim o Estado operar, muitas vezes, em seu benefício. Isto é possível na medida em que as diversas políticas econômicas do Estado são elaboradas para atender o mercado interno, criando as possibilidades de industrialização do país e como a burguesia é a classe que detém os meios e instrumentos de produção, a política econômica do governo é geralmente formulada em conformidade com os representantes do capital.

Por outro lado, é comum à burguesia contar com os impulsos do Estado uma vez que, no Brasil, a expansão de seus capitais necessitam de financiamentos, subsídios, empréstimos, etc. Por isto mesmo foram criadas pelo Estado algumas instituições que financiassem as inversões privadas: Banco do Nordeste do Brasil (BNB), Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), Banco do Brasil (BB). Além destes, as próprias empresas estatais operavam em prol da acumulação privada nacional quando forneciam ferro, eletricidade e inúmeros serviços e produtos (matéria-prima), com preços abaixo dos de mercado para fortalecer o capital privado nacional. A passagem abaixo confirma os argumentos citados acima:

“Dada a ampliação das obrigações administrativas estatais e à multiplicação dos empreendimentos nos setores de transportes, energia elétrica, petróleo, portos, sistema escolar e de saúde, etc., as empresas privadas recebem fortes estímulos para os seus desenvolvimentos e consolidação. Essas são, em poucas palavras, algumas das vinculações econômicas

diretas entre a empresa privada e o Estado.” (Ianni,1989, p. 98)

Como se pode ver o Estado não é um simples instrumento da burguesia, que atende aos seus interesses sempre que é requisitado para esta tarefa. No jogo das forças políticas, no embate entre as classes com o Estado, a burguesia tem conseguido impor sua hegemonia de poder perante as demais classes e, portanto, é com essa hegemonia que reivindica do Estado seus serviços. Por isto Bresser *apud* Altvater afirma que “o Estado pode, assim, ser entendido nem como um mero instrumento político nem como uma instituição social estabelecida pelo capital, mas antes como uma forma especial do cumprimento da existência social do capital ao longo e além da concorrência” . (Pereira, 1989, p. 116).

Desta forma, pode-se afirmar que as forças políticas e econômicas operantes na sociedade brasileira, por exemplo, moldaram o Estado e o colocaram à solucionar os impasses existentes no processo de produção interna. No Brasil, o antagonismo e as contradições entre as classes no processo produtivo exigiram do Estado sua participação, tanto no que tange a administração desses conflitos entre classes, quanto na organização infra-estrutural do *locus* sob o qual esses conflitos e contradições têm se desenvolvido. Em outras palavras, foram sob essas relações sociais, políticas e econômicas que se constituiu a indústria nacional.

Assim, todas as políticas econômicas do Estado em respostas às reivindicações classistas levaram o Estado a expandir as forças produtivas - mais tarde (década de 80) houve um atrofiamento dessa expansão - e ao mesmo tempo consolidar o modo de produção capitalista no interior do subsistema nacional. Nesse sentido,

como bem mencionou Ianni (1989), o Estado passa a ser a expressão das relações de apropriação e dominação.

Contudo, o capital privado nacional, as classes trabalhadoras e o capital externo, todos sem exceção, têm obtido privilégios com a intervenção do Estado na economia brasileira. Isso não é novidade, mas de toda forma desmistifica as teses que afirmam que só a burguesia tem se beneficiado das benesses do Estado. Por fim, é bom deixar patente que embora a burguesia tenha usufruído com maior frequência dos incentivos do Estado só o fez na medida em que toda sociedade brasileira buscava o desenvolvimento econômico através do fenômeno da industrialização.

Os interesses burgueses, após deporem as oligarquias das principais esferas do poder, foram colocados à nação como o interesse de todos. Na época do populismo, por exemplo, os trabalhadores achavam que quanto maior sucesso tivesse o programa de industrialização nacional mais rápida seria a sua redenção, o que tornou bem mais fácil a ascensão da burguesia industrial.

Como foi comentado anteriormente, o Estado tem o objetivo primeiro de eliminar os pontos de estrangulamento da acumulação de capital e ao fazer isso acaba criando privilégios específicos para alguns grupos politicamente articulados a ele. Se na gênese da industrialização brasileira o Estado foi indispensável para dar suporte ao desenvolvimento de setores de difícil acesso aos capitais privados, após maturados esses setores, a prática estatal de continuar subsidiando a acumulação privada parece ser uma prática desleal, uma vez que, ao privilegiar esse pequeno mas poderoso grupo, acaba cultuando uma política que em sua origem não tinha como propósito garantir o enriquecimento privado e sim, a industrialização nacional. A

burguesia mostrou o seu poder político na medida em que conseguiu fazer com que o Estado continuasse com as políticas de subsídio à produção de riquezas internamente.

Neste momento já não é arriscado afirmar que o aparato patrimonial e administrativo do Estado se transformaram em instrumentos de repasses de recursos públicos à iniciativa privada. Foi uma transformação histórica onde só a análise do processo de industrialização nacional explica desmistificadamente esse fenômeno. O Estado não surgiu para viabilizar a acumulação privada ele foi cooptado a isso. Far-se-ia necessário, todavia, que se evitasse o ressurgimento do processo de socialização de perdas e, sob esse aspecto, o processo de desestatização em voga no país poderia ser a primeira resposta negando a garantia do Estado às rentabilidades privadas. De fato o que se criou no Brasil foi um *locus* de valorização do capital onde este sofreria pouco - ou nenhum - risco no processo de acumulação interna. Mas ver-se-á brevemente neste trabalho, que o processo de privatização acabou recrudescendo o processo de socialização de perdas em todos os setores públicos que foram privatizados.

No Brasil, o Estado ao proteger o modelo de acumulação (desenvolvimento) protegia indiretamente tanto a burguesia - esta muito mais privilegiada pelo processo - quanto a classe trabalhadora. Mas, o modelo de desenvolvimento baseado no tripé capital estatal, capital privado nacional e capital estrangeiro acabou atribuindo ao Estado a responsabilidade de garantir a proteção à indústria nacional. Esse processo conduzido ao extremo como aconteceu na economia brasileira acabou se transformando num grande problema para o Estado e para o povo brasileiro.

A burguesia produtiva acabou descobrindo que não existia instituição mais salutar aos seus rendimentos do que o Estado. No Brasil este apoio ao enriquecimento privado não derivou apenas das indústrias e de toda forma de empresa estatal mas também, como foi registrado anteriormente, do próprio orçamento do Estado (Afonso & Souza, 1977). Os gastos do Estado com o capital sempre foram relevantes e marcaram os três momentos do processo de substituições de importações: o momento de produção de bens de consumo imediato, o de bens duráveis e o de bens de capitais. Assim, desde 1930, com a mudança no eixo da acumulação nacional que passara de agro-exportadora a industrial substitutiva até o recém iniciado processo de desestatização, o Estado brasileiro tem direcionado seus gastos ao desenvolvimento econômico e, por conseqüência indiretamente, ao enriquecimento do capital privado. Até o fim da década de 60 a burguesia que se destinou à produção de riqueza foi a mais beneficiada com os impulsos estatais a produção. A partir da década de 70 a burguesia financeira havia descoberto sua pedra filosofal, pois numa conjuntura internacional de créditos abundantes ela passa a ser o grande problema para o país na medida que em nome da industrialização tomava empréstimos no mercado internacional e nacional para reaplicá-los no mesmo mercado financeiro. Esta prática foi cultuada até o final da década de 80.

Vale lembrar que em toda década de 70, com exceções para os períodos 73/74 e 78/79, as empresas instaladas na economia brasileira estavam bem familiarizadas com as atividades do mercado internacional de dinheiro. Este último motivado por um surto excessivo de dólares proveniente dos países produtores de petróleo acabou capturando a economia brasileira onde parte desse excedente

monetário veio ser reciclado. Coincidiam neste período dois fatores importantes: por uma lado o governo brasileiro colocava em prática um de seus últimos programas de estatização da economia brasileira, o II PND. Por outro lado, a burguesia financeira internacional, principalmente os banqueiros privados europeus, buscava um mercado onde esse excedente pudesse se valorizar, isto é, procurava-se uma forma de transformar aquele *quantum* de dinheiro em mais dinheiro.

Não foi difícil para a burguesia financeira perceber que poderia valorizar esse excedente de capital nos países que buscavam complementar sua última fase de industrialização substitutiva. Da mesma forma, a burguesia brasileira e o Estado viram seus projetos de industrialização voltarem a ser viáveis a médio e longo prazos, pois a boa conjuntura creditícia do mercado externo viabilizaria tais projetos.

Internamente, no subsistema brasileiro, o governo apresentava à comunidade internacional um programa de desenvolvimento da economia brasileira que sedimentaria a indústria nacional e a levaria ao rol das economias desenvolvidas e esse projeto consubstanciava-se no II Plano Nacional de Desenvolvimento que deveria concluir o ciclo de instalação da indústria pesada, afirmar as indústrias de bens de capital e complementar o parque industrial de insumos básicos e de bens intermediários além de expandir os serviços de infra-estrutura econômica que se encontravam a cargo das empresas estatais, prioritariamente nos setores de energia, transportes e telecomunicações.

Na década de 70 e sob os auspícios impulsos do II PND - alavancado por uma conjuntura internacional de créditos abundantes - o Estado brasileiro volta a preparar todo o seu aparato desenvolvimentista em prol do fortalecimento do capital

privado, motivo este inclusive contido nos discursos do então presidente Geisel.(Brum, 1995)

Neste período, a economia brasileira experimentou os efeitos danosos do processo de financeirização a qual teve de fato e de direito o aval do Estado. O Estado concede permissão aos capitalistas privados para irem diretamente ao mercado externo em busca de crédito. De posse dos créditos, que no discurso seriam para investir produtivamente na economia brasileira, os capitalistas retornam ao mercado financeiro onde as altas taxas de juros - inclusive no mercado interno - tornaram-se a fonte de enriquecimentos parasitários.

Essa prática não tardou a tornar muitos capitalistas vulneráveis às flexibilizações do mercado externo. Alguns conglomerados da década de 70, como o Halles e o Banco União Comercial, não suportaram o tamanho de suas dívidas financeiras e faliram. O Halles tinha uma grande rede de empresas, mas ficou conhecido no mercado nacional e internacional pelo acesso fácil que tinha às linhas de repasse oficiais e ao crédito internacional (Tavares & Assis, 1985). Após falido, o Halles foi comprado pelo BEG com recursos fornecidos pelo Tesouro Nacional. Eis aí um exemplo de socialização do prejuízo privado pelo Estado, onde este assumiu o débito da instituição falida e o BEG seus ativos. A passagem abaixo esclarece bem esse processo de enriquecimento onde o Estado e o contribuinte pagam pelos erros dos investimentos parasitários no Brasil:

“Uma sociedade que fosse economicamente deficitária no ato da intervenção ou posterior liquidação tornava-se, ao longo do tempo, superavitária, cabendo aos donos originais, que em geral se haviam apropriado antes dos recursos correspondentes ao déficit da sociedade, o direito ao rateio do superávit produzido pelo processo

inflacionário. Isso significa que caberia sobretudo ao investidor financeiro, cliente da instituição, tanto quanto aos credores comerciais e oficiais, o grosso do prejuízo de uma intervenção/liquidação.” (Tavares & Assis, 1985, p. 53)

O importante a ser registrado, em relação ao II PND, é que o Estado, na tentativa de expandir a indústria pesada nacional, acabou adotando uma política de endividamento externo. Geisel continuou com a mesma política de aprofundamento da intervenção do Estado na economia em troca de equipamentos modernos para o setor energético, para a indústria de bens de capitais e para os setores de insumos básicos. O Estado brasileiro acabou se endividando. As taxas de juros flutuantes e muitas vezes negativas eram a atração para as tomadas de créditos no mercado financeiro internacional.

Assim, na década de 1970, quando o mundo capitalista desenvolvido experimenta sucessivas crises econômicas - de 1973-74 e 76-78 - a economia brasileira passava por vários surtos de crescimento econômico onde registra-se no período 1968-73 um crescimento médio de 11,1% ao ano e no período 1974-80 de 7%, em decorrência de um aprofundamento das políticas do Estado direcionadas à economia interna.

Neste período da história econômica nacional os capitais nacionais foram os mais penalizados, pois premidos pelas fortes inversões estatais e do capital transnacional restou-lhes as frestas do mercado brasileiro, isto é, os chamados ramos tradicionais que exigem pouca inversão e uma tecnologia mais simples.

Como se vê, durante os governos militares ocorreu uma acentuada intervenção do Estado na economia - controlando os salários, os preços, indexando a

economia, etc. A passagem abaixo mostra que as empresas estatais eram uma necessidade para o novo ciclo de desenvolvimento associado e dependente do regime militar, o chamado Modelo de Desenvolvimento Dependente:

“Criam-se mais empresas estatais do que em qualquer outro período da história do país. Não deixa de ser irônico o extraordinário avanço da presença do Estado na economia durante o período autoritário militar, uma vez que os interesses conservadores dominantes supostamente repudiam a estatização, porque, segundo o seu discurso, ela asfixia o setor privado, a livre empresa, e também porque um dos argumentos para a deposição do governo Goulart fora a ‘ameaça estatizante’ que ele representava na época. Quando favorece ao capital, no entanto, a intervenção do Estado é bem aceita pela burguesia.”
(Brum, 1995, p. 170)

Nesta fase de estatização o governo militar ostentava em seus discursos que a prioridade mais uma vez seria a empresa nacional, mas esta, dentro desse grande projeto chamado de Brasil Potência, sucumbiu. Primeiro porque eram débeis em seus investimentos produtivos e por conseqüência não conseguiram ocupar as chamadas brechas industriais deixadas pelas corporações multinacionais e pelas estatais. Tratava-se, como foi dito anteriormente, da implantação de uma indústria altamente sofisticada em tecnologia, onde cerca de 90% desta era oriunda do exterior e muitas vezes de uma matriz de multinacional. As conseqüências não poderiam ser outras senão a exclusão do capital nacional do setor produtivo de ponta no interior do subsistema, além do aprofundamento da dependência financeira e tecnológico ao sistema capitalista central.

Assim, segundo Theotônio dos Santos (1994), esse desenvolvimento dependente possui três aspectos essenciais, são eles: a dependência econômico-financeira com o centro do sistema capitalista, a concentração e centralização da

produção e da renda e a marginalização e exclusão de vastas camadas sociais do mercado produtor e consumidor nacional.

De resto, o II PND deixou um saldo negativo sem precedente na história econômica brasileira, pois os efeitos do aprofundamento do Estado na economia em toda a década de 70 não foram outros senão o avanço da empresa multinacional, principalmente no setor eletroeletrônico, com o conseqüente desaparecimento, incorporação ou associação de algumas empresas nacionais ao capital estrangeiro. O Estado garantiu esse “modelo” através de fortes impulsos creditícios proveniente do mercado financeiro internacional que acabou por endividá-lo, comprometendo ainda mais o futuro do desenvolvimento econômico do país.

Como se vê, o modelo criado para impulsionar a industrialização nacional e por conseguinte o desenvolvimento do país acabou privilegiando alguns grupos - algumas facções de capital -, que nunca se preocuparam com o destino do povo brasileiro, mas em nome deste se aproveitaram da conjuntura externa e interna para valorizarem seus capitais. Não pretende-se neste trabalho declarar guerra aos governos militares julgando-os responsáveis pela crise que a economia brasileira veio experimentar na década de 80, pois pode mesmo ser verdade que eles erraram querendo acertar. Querendo levar o país a todo custo ao primeiro mundo capitalista, retardaram essa possibilidade utilizando ao extremo a política do endividamento externo.

Como se pode ver, todo esse processo de aprofundamento da intervenção do Estado, na década de 70, nada mais fez senão criar uma situação de valorização do capital com agravamento das condições do desenvolvimento nacional.

Passada a década de 70, os problemas se avolumaram e a crise econômica mundial dos anos 70, que por motivos conjunturais externos não colocaram por terra o projeto “Brasil Potência Emergente”, acabou sendo o grande problema da década de 80. Agora, endividada, inflacionada, experimentando desinvestimentos produtivos e por conseguinte desindustrialização, a economia brasileira deixou de ser o grande exemplo de economia de desenvolvimento dependente e associado para o resto do mundo.

No intuito de amenizar esta situação o então presidente João de Batista Figueiredo lança o III Plano Nacional de Desenvolvimento (III PND), que deveria corrigir as distorções do II PND e continuar com o processo de desenvolvimento nacional. Assim, no período 1980-85 entra em vigor o III PND que propunha-se atingir dentre tantas outras as seguintes metas: ampliar os investimentos produtivos, reduzir as disparidades regionais; equilibrar o balanço de pagamentos, corrigindo principalmente as distorções da balança comercial, controlar o endividamento externo, controlar a inflação, etc.

De fato, como bem afirmara Argemiro Brum (1995), o III PND trouxe várias retóricas e pouca objetividade. Neste período, é válido registrar, o modelo de substituição de importações que desde o final da década de 60 dava seus últimos impulsos ao desenvolvimento nacional chegara ao fim. A rigor pode-se mesmo afirmar que tal modelo já havia chegado ao seu limite no início da década de 70, onde o processo de desenvolvimento interno só continuou a caminhar sob fortes injeções de dólares provenientes do mercado externo, os chamados “petrodólares”.

A situação da década de 80 ficou dramática quando o Fundo Monetário Internacional (FMI), no início da década de 80, suspende os novos empréstimos aos países em desenvolvimento. Soma-se a este fato a elevação das taxas de juros internacionais o que acarretou um aumento considerável dos serviços da dívida externa nacional. Essa elevação da taxa de juros acabou funcionando como um mecanismo seguro de transferência de renda dos países que sacrificavam suas populações tentando o desenvolvimento econômico para os países ricos. O governo Figueiredo transformou-se num grande administrador da crise orçamentária que, se para a maioria do povo brasileiro foi dura e arrasadora, para o capital financeiro foi a mola propulsora de proliferação dos seus rendimentos.

Em 1983 - por exigência do FMI - o Brasil passou a ser mais um país exportador líquido de capital. Assim, além dos fenômenos que foram citados acima, que caracterizam a década de 80, nenhum é tão marcante quanto estas transferências de capital financeiro para os bancos privados do primeiro mundo. Pela primeira vez inverte-se o fluxo monetário que tinha, de 1930 a 1976-79, o sentido centro-periferia, passando a ter o sentido periferia-centro do sistema capitalista.⁶

Todo esse caos que abarcou a economia brasileira tem uma explicação: o excesso da intervenção do Estado em prol da acumulação capitalista retardatária. Como foi mencionado anteriormente, o Estado através de suas regulamentações e de suas empresas tinha um objetivo único que era o desenvolvimento da economia nacional. No Brasil, a contribuição das empresas estatais perpassaram os aspectos

⁶ É sabido que desde o período agro-exportador o capital financeiro (que para este período podemos chamar de comercial) tinha o sentido centro-periferia. No período que se estabeleceu acima detém-se apenas a era preponderantemente industrial.

econômicos, pois foram também importantes nos setores sociais, políticos, institucional e tecnológico, embora haja, sob esse último aspecto, várias contestações.

Assim, as empresas estatais viabilizaram em todo o período estatal o suprimento ao setor privado de insumos básicos e bens intermediários, além de assegurar altos investimentos em atividades estratégicas onde os riscos são altos e os retornos ou eram demorados ou não eram atraentes à iniciativa privada. Essas empresas abasteceram de bens públicos - como infra-estrutura econômica - o setor privado, elevaram o nível de emprego e foram uma importante fonte de geração de impostos no âmbito municipal, estadual e nacional. Foram ainda importantes quanto a geração de economias externas para o setor privado, aumentando suas demandas por mercadorias produzidas pela indústria nacional, comprando inclusive máquinas e equipamentos geralmente superfaturados e, por muitas vezes, conseguiu administrar o balanço de pagamentos substituindo importações e criando as condições - subsídios - para o incremento das exportações (Medeiros & Silva, 1987).

Mas, ao mesmo tempo, todo essa intervenção do Estado, se por um lado foi responsável pela industrialização que a economia brasileira veio experimentar, por outro foi responsável pela criação, no seio da estrutura do Estado, de um corporativismo danoso a toda nação e que beneficiou em toda fase de industrialização nacional a burguesia. Para ser mais preciso, a uma fração da burguesia, principalmente aquela atrelada ao Estado e ao capital internacional.

Muitas empresas do Estado, as chamadas estatais ou empresas mistas - *joint venture* -, galgaram um certo grau de eficiência e eficácia⁷ na medida em que,

⁷ No trabalho A Redefinição do Papel do Estado na Economia, Cezar Manuel e Eduardo Fernandez afirmam que uma empresa estatal atinge a eficiência quando consegue alto grau de competitividade, praticando níveis de produtividade e custos próximos aos melhores padrões internacionais, remunera adequadamente o capital

mesmo operando em benefício da acumulação privada, atingiram patamares de produtividade e custos de produção próximos aos padrões internacionais, além de contribuírem com o desenvolvimento de tecnologias, com o aumento do nível de emprego e do consumo, dentre muitos outros fatores de ordem social. Todavia, o ciclo do capital estatal, ou seja, da industrialização nacional, foi - com exceção do período Vargas - um período em que as empresas estatais colocaram em segundo plano a busca pela eficiência e eficácia e tornaram-se instrumentos voltados para objetivos particulares.

Desta forma, todo tipo de protecionismo através dos diversos subsídios e regulamentações que se justificaram historicamente em nome da nação, diz-se do desenvolvimento industrial brasileiro, levaram as estatais a incorrerem em substanciais prejuízos, não só a elas enquanto empresa, mas a coletividade nacional, na medida em que se desviava dinheiro que deveria ser injetado nas áreas sociais para sustentar esse tipo de enriquecimento privado ilícito e patrocinado pelo Estado. A passagem abaixo é flagrante e mostra como era possível esse tipo de prática corporativista:

“Tome-se, por exemplo, o caso do ‘Sistema Eletrobrás’. Este sistema é composto de diversas empresas regionais ou estaduais que, em distintas proporções, geram, transmitem e distribuem eletricidade, a partir de diversas fontes de energia primária. Um dos elos de interconexão do sistema é a chamada R.G.G. - Reserva Global de Garantia. Originalmente concebida para viabilizar a tarifa única de energia elétrica em todo o território nacional, no pressuposto de que esta seria uma mediada de incentivo ao desenvolvimento regional, a R.G.G. faz com que as empresas de baixo custo e remuneração superior à rentabilidade média do setor transfiram

investido, a mão-de-obra utilizada e a própria sociedade, através de um justo recolhimento fiscal e mínimo ou neutro impacto ambiental. Tais empresas são consideradas eficazes quando contribuem com inovações e difusões tecnológicas, com a promoção do desenvolvimento, de melhoria dos níveis de emprego e consumo, com a redução das desigualdades regionais e com melhor aproveitamento dos recursos naturais.

recursos àquelas de elevado custo e deficitárias, possibilitando a expansão de todo o sistema. A inexistência de controles adequados ou, desde outra perspectiva, a existência de 'Lobbies políticos suficientemente fortes, desde cedo permitiu que empresas no Nordeste e no Sul se descuidassem de índices técnicos e de produtividade. Os conseqüentes prejuízos, amplamente cobertos pela R.G.G., permanecem não constituindo preocupação relevante para a administração de tais empresas. Isto reduz a eficiência tanto destas empresas quanto do 'Sistema Eletrobrás' como um todo, sem que daí surjam ganhos visíveis de eficácia."(Medeiros & Silva, 1987, p.8)

De todo esse processo o que deriva é que o Estado brasileiro foi paulatinamente privatizado, ao passo que o mesmo tentava a estatização da economia. Foi exatamente essa prática de privatização do Estado⁸ que o levou a ineficiência e ineficácia em alguns setores da economia, obrigando várias empresas estatais a assumirem elevados custos sociais em prol de geração de benefícios à grupos privados. Este fenômeno poderia ser bem identificado na própria relação comercial das empresas estatais com os grupos privados, onde por todo o período de estatização da economia brasileira, representou um processo de transferência de rendas do setor público para o privado.

De certa forma, o próprio parâmetro que o Estado criou para proteger a indústria nacional acabou sendo um problema para ele próprio, na medida em que criou um mercado fechado onde submetia as estatais e muitas empresas privadas a efetuarem compras no mercado interno altamente oligopolizado ou monopolizado, isto é, protegido da concorrência internacional pelas regulamentações do Estado o que, por

⁸ Neste momento o que se chama de privatização do Estado não é o processo que se pretende analisar no capítulo 3, ou seja, o processo de desestatização das empresas pertencentes ao Estado. No momento está-se referindo ao direcionamento dos interesses privados via empresas e regulamentações do Estado.

um lado, permitiu a insistência do que entende-se por ineficiência e ineficácia, sendo ambas corrigidas ao nível dos preços administrados.

Essa reserva de mercado, muito importante para todos os países de industrialização tardia, levada ao extremo como aconteceu na economia brasileira, cria um *locus* seguro de rentabilidades privadas onde o avanço tecnológico, a qualificação profissional, a incorporação de técnicas modernas ao processo produtivo e de gerenciamento e principalmente o conhecimento científico, são colocados a parte uma vez que o domínio do mercado protegido assegura boas rentabilidades a alguns grupos capitalistas. Mas os *lobbies* não cessam na capacidade de expropriar rendas estatais. Eles avançam na mediada em que muitas proibições impedem as empresas estatais de agirem como suas similares privadas. A passagem abaixo indica bem esse processo:

“No caso do setor siderúrgico, por exemplo, é proibido às estatais criarem suas próprias empresas de comercialização. Como conseqüência, surge a figura dos distribuidores que, cartelizados, formam verdadeiros cartórios e trazem prejuízos não só às estatais, mas também aos pequenos consumidores de aço que arcam com sobrepreços, particularmente em períodos de expansão da economia.” (Medeiros & Silva, 1987, p. 10)

Como se pode ver, o setor estatal funcionou como um mecanismo de repasse de rendas públicas à iniciativa privada em todo o processo de industrialização nacional. A origem desse mecanismo deriva da necessidade de industrializar o país. Ao final da década de 70, o país tinha conseguido industrializar-se, apesar de todos os percalços, e muitas indústrias haviam amadurecido e até poderiam continuar o seu percurso econômico com menos proteção do Estado, mas os grupos privados tinham

forte participação nas ações de política econômica do Estado e continuaram a cooptá-lo, fazendo com que o mesmo assegurasse os riscos dos investimentos tanto produtivos como muitas vezes financeiros.

2.3 O esgotamento da empresa estatal e a necessidade de um novo modelo

O esgotamento da empresa estatal não deriva da ineficiência da intervenção do Estado na administração do ciclo econômico brasileiro. Muito pelo contrário, as análises empreendidas nos tópicos acima mostraram que a intervenção do Estado foi de suma importância para a efetivação da indústria nacional, servindo até de exemplo para vários países latino-americanos que, como o Brasil, tentavam o modelo de substituição de importações.

Assim, o esgotamento da empresa estatal estaria implícito na exaustão do modelo de substituição de importações que persistiu até o fim dos anos 70 impulsionado, como foi colocado anteriormente, pelo volume de créditos externos. Desta forma, as empresas estatais que originalmente foram criadas para alavancar o desenvolvimento nacional, historicamente acabaram se tornando - se não no único - no principal mecanismo de financiamento do enriquecimento privado. O corporativismo que foi mencionado no tópico anterior foi um dos males deixado por essa estreita relação entre o capital privado e as empresas estatais, forçando-as a operarem inclusive com prejuízos.

O corporativismo pode ser entendido como um conjunto de políticas e disposições institucionais que derivam das pressões da burguesia contra o Estado para fazer valer a representação de seus interesses. Como está exposto, percebe-se que não se trata de um Estado que serve simplesmente aos caprichos do capital privado, ou seja, não se trata do Estado da classe burguesa, mas de um Estado que concede privilégios à burguesia na medida em que esta se organiza para reivindicá-los.

Para entender melhor esse processo ter-se-á que retornar às décadas de 70 e 80, onde verificam-se algumas incontestáveis das políticas adotadas em prol de se prosseguir com o projeto de industrialização do país. Como é sabido, as estatais são instrumentos de política econômica de longo prazo, isto é, são instrumentos de desenvolvimento que requerem um certo tempo para surtirem efeitos positivos e assim foram encaradas até o fim da década de 60. A partir da década de 70 há uma inversão dessa razão estatal onde tais empresas foram utilizadas para solucionar problemas econômicos de curto prazo. Este foi mais um motivo que levou a empresa estatal ao esgotamento e sobre ele devem ser elaboradas algumas considerações.

Nos períodos de restrição dos créditos externos - 1974-75 e 1977-78 - os montantes de investimentos eram reduzidos significativamente. Desta forma, para assegurar o prosseguimento do desenvolvimento econômico, o governo utilizava as empresas estatais como instrumento de administração dessas crises momentâneas de captação de reservas externas. Soma-se a este problema estrutural interno a falta do acesso das estatais as linhas de créditos nacionais fornecidas pela Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE) e a alguns fundos, como por exemplo o

PIS/PASEP, disponíveis apenas para suprirem as necessidades das empresas privadas (Medeiros & Silva, 1987).

Assim, utilizadas como instrumento de administração de crises, foram autorizadas pelo governo a captarem recursos no exterior, porém, não para solucionarem seus problemas operacionais - modernização do maquinário, qualificação da força de trabalho, etc. - mas para regular o balanço de pagamentos nacional. Esta aliás foi uma prática utilizada abusivamente nos períodos difíceis da década de 70 e em toda a década de 80.

Utilizadas como meio de administração de crises conjunturais cada vez mais as empresas estatais vão perdendo suas funções originais de assegurar um desenvolvimento equitativo e seguro da economia brasileira. Enquanto unidades produtivas tornam-se ociosas produtivamente, perdem competitividade internacional nos setores em que atuam, experimentam defasagem de preços e, apesar dessas mazelas contraídas involuntariamente, isto é, que não decorrem, muitas vezes, de suas operações produtivas, ainda continuavam a subsidiar o capital privado, demandando significativa parte de sua produção ou oferecendo-lhes produtos e serviços abaixo dos preços praticados no mercado.

Segundo César Medeiros e Eduardo Fernandez (1986: p.13), os preços praticados pelas estatais possuem três características que provocam prejuízos às mesmas: quando há controle de preços, os das estatais são mais facilmente monitorados e, por ser de natureza pública, tais empresas “não adotam” ágio, faturamento via empresas comerciais vinculadas; em segundo lugar, existem distorções entre os preços finais dessas empresas e os preços das matérias primas necessárias ao

fomento de seus processos produtivos, que em grande parte são supridas pelas empresas privadas, e terceiro, perdem na fixação de uma margem de lucro, na sua maioria insuficientes para cobrir os custos dos capitais próprios e de terceiros investidos.

Essa prática de preços era explicada nos discursos oficiais pela necessidade de deflacionar a economia e, para tanto, a única saída seria a utilização das estatais como instrumento de correção dessas imperfeições conjunturais. Nos setores que atuavam as estatais - energia, aço, telecomunicações, transportes e saneamento básico - esse exercício de práticas de preços baixos foi utilizado abusivamente.

Assim, o esgotamento do modelo estatal não decorre da ineficiência das estatais enquanto empresas, mas do uso que os sucessivos governos fizeram delas. Assim, de meio para desenvolvimento do país, as estatais passaram a ser utilizadas como instrumentos de correções de políticas macroeconômicas e passaram a ser, elas mesmas, políticas macroeconômicas.

Na realidade, as empresas públicas estiveram voltadas à acumulação privada, e como foi exposto anteriormente, o rebaixamento de seus preços não só prejudicou a rentabilidade e a capacidade de investir das estatais e das empresas públicas como também foi um seguro mecanismo de transferências de renda, tanto no âmbito intersetorial como inter-regional. A passagem abaixo permite um bom entendimento acerca desse mecanismo de transferências:

“Na medida em que os preços dos bens e serviços produzidos pelas empresas públicas e estatais do setor produtivo são rebaixados, ampliando o diferencial entre estes preços e os dos setores que consomem tais bens,

produzindo artigos finais, ocorre uma transferência de renda em favor destes setores, sem que os consumidores finais sejam beneficiados. Consequentemente, está havendo uma transferência de renda intersetorial. Na medida em que as indústrias produtoras de bens finais se concentram particularmente no eixo Rio-São Paulo. Enquanto as estatais do setor produtivo se espalham por todo o país, há também uma transferência inter-regional de renda, em benefício das regiões mais ricas, o que prejudica as metas de redução das desigualdades regionais. (...) No que se refere ao panorama internacional, é transparente a transferência de renda do Brasil para as economias mais desenvolvidas, cuja população tem poder aquisitivo bem mais alto do que o brasileiro, quando indiretamente se exporta aço, energia elétrica, carvão vegetal, mão-de-obra, etc., a preços aviltados. (Medeiros & Silva, 1987, p. 14)

De tudo que foi explanado até o momento restou indícios de se repensar que tipo de papel poderia ter as empresas públicas e as estatais no atual contexto da economia brasileira e da economia internacional. Continuar a subsidiar a acumulação privada já não é mais viável nem do ponto de vista econômico, pois o Estado encontra-se financeiramente falido assim como boa parte de suas estatais, nem do ponto de vista político, pois a sociedade já não mais avaliza esse tipo de prática, principalmente numa conjuntura internacional de desestatização, isto é, numa conjuntura onde privatizar passou a ser uma cultura aceita como única saída para a crise de valorização dos capitais. Contudo, esse processo de privatização, em todo o mundo, é interpretado pelos desenvolvimentistas como retomada do desenvolvimento sócio-econômico.

Embora tenham-se elaborado críticas em relação ao processo brasileiro de privatização, pois entende-se que ele não é em hipótese alguma a salvação para a crise de desenvolvimento da economia nacional, as privatizações poderiam servir para corrigir as distorções da intervenção do Estado na economia brasileira que acabou

assegurando o enriquecimento privado em detrimento da maior parcela da população do país. Hoje muitas empresas estatais, por decisões políticas, encontram-se economicamente inviáveis e acredita-se que com suas privatizações a sociedade brasileira nada perdeu, pois durante os áureos períodos econômicos de suas existências nada ou pouco ganharam das mesmas. Assim, insistir num modelo que beneficiou e beneficia a alguns poucos monopólios não parece ser uma atitude séria e de compromisso com o desenvolvimento do país e do melhoramento das condições de vida de seu povo.

Muitas estatais já não mais cumprem qualquer dos papéis mencionados anteriormente neste trabalho - como no governo Vargas, por exemplo - e por isso suas privatizações podem funcionar como um desentrate ao processo de desenvolvimento nacional por contribuírem para a amenização do endividamento público nacional. Não se trata de privatizar aleatoriamente como se faz hoje em nossa economia, principalmente no início do processo de privatização - no período 1991/94.

Em nosso país a esquerda radical sempre defendeu o processo de nacionalização da economia brasileira muito mais por não compreender esse processo do que por alienação política. Estatização, da forma como foi feita no Brasil e em vários outros países capitalistas desenvolvidos e em desenvolvimento, nada tem haver com socialismo. Keynes ao propor a intervenção do Estado para alavancar o capitalismo da situação em que se encontrava por ocasião da crise de 1929, não propôs essa medida pensando na superação do sistema capitalista, mas sim na sua reabilitação e fortalecimento.

Segundo Pereira (1989), tanto a estatização como as regulamentações já não são mais encaradas pela esquerda democrática dos países desenvolvidos como o caminho para se atingir o socialismo, e a principal evidência desse fato é que os partidos social-democratas não têm inserido em seus programas as estatizações.

Assim, os estatizantes brasileiros precisam se desnudar dos preconceitos e verem que no Brasil a empresa estatal deu certo numa realidade muito específica da conjuntura nacional e internacional, quando buscava-se iniciar um modelo de desenvolvimento industrial onde a empresa estatal seria o principal sustentáculo desse processo de industrialização. Hoje, como afirmou-se reiteradas vezes, o processo de substituição de importações encontra-se falido e insistir nele é tão utópico quanto almejar o socialismo na atual situação de desarticulação política e econômica em que se encontra a classe trabalhadora nacional.

Todo esse processo falimentar da empresa estatal é, em essência, a expressão dos limites do modelo econômico conhecido como substituição de importações. Portanto, hoje, urge a necessidade de um novo modelo econômico que recoloque a economia brasileira na trilha do desenvolvimento econômico, fato este que só ocorrerá se for recriado um ambiente propício a produção de riqueza sob novos patamares técnico-científicos.

Desta forma, na falta de um modelo econômico coerente com a real necessidade da economia brasileira, o governo Collor de Mello dá início, em 1991, a um verdadeiro processo de repasse das empresas do Estado à iniciativa privada. Inicia tal processo exatamente pelas estatais que, no momento de lançamento do chamado Programa de Desestatização Nacional (PND), estavam em pleno exercício produtivo

com um significativo desempenho econômico, como a Usiminas, por exemplo. A passagem abaixo indica o que foi o processo de privatização da economia brasileira:

“De acordo com o relator da CPI da Desestatização, senador Almir Lando, ‘com a privatização, foram jogados 20 bilhão de dólares pelo ralo’. Diz, ainda, em seu relatório: ‘Roubaram o Estado transferindo os monopólios estatais para os monopólios privados: os aços planos ficaram com um monopólio representado pelo Banco Bozzano Simonsen e os não planos com a Gerdau; a petroquímica com a Oderbrecht e os fertilizantes com o consórcio Fertifós’. A adoção de empresas eficientes e rentáveis, como as do siderúrgico (a Usiminas, por exemplo, tinha nível de eficiência equivalente à usina mais moderna da Nippon Steel, no Japão), além de seu caráter nocivo ao patrimônio público, contribui para deteriorar as finanças públicas, ao eliminar importante fonte de receita para o tesouro.” (Souza, 1995, p. 82)

Apesar das inescrupulosas distorções do processo de privatização brasileiro argumenta-se, desde já, que se não fosse o excesso de corporativismo do capital privado junto ao Estado, tal processo poderia servir para dar uma nova dinâmica desenvolvimentista à economia brasileira. Infelizmente a forma pela qual se conduziu a desestatização da economia acabou, por força dos diversos *lobbies*, se transformando num novo processo de centralização de riquezas em prol da iniciativa privada, agora em sua forma patrimonial. Antes a burguesia brasileira era auxiliada em sua acumulação através da apropriação das rendas estatais. No presente momento, com um Estado endividado, com as estatais perdendo o rumo da concorrência internacional, descobriram o mais novo processo de enriquecimento capitalista: a apropriação do patrimônio público. É o que se tentará explanar no próximo capítulo, além de se fazer

uma breve análise na condução do processo de privatização no período compreendido de 1991 a 1994.

CAPÍTULO 3 - UM HISTÓRICO DO PROCESSO DE PRIVATIZAÇÃO NO BRASIL NO PERÍODO 1991-1994.

3.1. Panorama geral do processo das privatizações

Como vimos nos capítulos anteriores, as estatais no Brasil foram criadas para atender a um modelo de desenvolvimento econômico que tinha como principal objetivo a industrialização de caráter nacionalista e, através dela, a condução do país ao patamar das economias consideradas desenvolvidas.

No Brasil, seguindo os exemplos dos demais países desenvolvidos, entendia-se perfeitamente a necessidade da participação efetiva do Estado na economia tanto de forma indireta, em sua regulação, como de forma direta, no processo produtivo. Seguindo concepções keynesianas, admitia-se que a intervenção estatal deveria suprir as deficiências do setor privado, especialmente nas áreas de investimentos produtivos. Considerando ser a lógica da acumulação capitalista a constante busca da maximização do lucro, os investimentos com retornos esperados somente no longo prazo, mesmo que estes investimentos sejam necessários para o desenvolvimento da lógica da acumulação capitalista, não são de interesse do capital privado. O Estado assume estas tarefas enquanto responsável pelo atendimento das agendas capitalistas não cumpridas pela iniciativa privada.

Contudo, para obter-se sucesso em políticas e ações que visem o planejamento para uma industrialização de larga escala, nas dimensões pretendidas

pelo governo brasileiro já nos anos 1930, torna-se necessário um volume astronômico de recursos para investimento nos vários setores básicos da economia, como mecânica, mineração, siderurgia, química, petroquímica etc.

Poderíamos considerar que o Estado brasileiro cumpriu algumas destas tarefas com relativa eficiência e desenvoltura, iniciando uma fase de desenvolvimento econômico baseada na estatização. De 1940 até o fim da década de 80 o Estado sustentou o grosso dos investimentos produtivos em nossa economia, enquanto a burguesia trilhava o caminho do enriquecimento parasitário. Para Cruz (1989), o Estado brasileiro nos momentos de dificuldades de acumulação, tinha sempre o mercado financeiro internacional, dos chamados petro-dólares, como principal fonte de financiamento do desenvolvimento nacional. A burguesia brasileira sempre participou desses momentos para captar empréstimos estrangeiros com um discurso inversionista aplicando seus montantes contratados, no mercado financeiro externo, sem produzir um átomo de riqueza.

Como se vê, era um momento conjuntural que permitia tanto as economias em desenvolvimento colocar em prática seus auspiciosos projetos de industrialização quanto a burguesia rentista internacional fazer a reciclagem de seus excedentes financeiros. Assim, ambas as burguesias, nacional e estrangeira, acabaram de descobrir sua “pedra filosofal”, maximizando lucros através de subsídios, incentivos fiscais, transferências líquidas de recursos públicos, etc.

As empresas estatais, que transferiam rendas públicas via venda de matérias primas (desde o aço até a energia elétrica) a preços abaixo dos custos, sustentam por um longo período as margens de lucro da burguesia, mas encontram

limites na crise fiscal do Estado, já no final dos anos 60. Segundo Bresser Pereira, "*a estratégia de substituição de importações esgotou suas potencialidades nos anos 60. Sua sobrevivência foi artificialmente estendida até os anos 70 devido à disponibilidade de financiamento externo*" (Pereira, 1993, p. 41).

Resumir os problemas de reprodução dos capitais no Brasil, especialmente a partir do início da década de 80, nas ineficiências existentes em alguns setores estatais, expressa um certo desprezo pelas questões mais centrais, embora a atual inviabilidade das empresas estatais seja fato. Um fato, no entanto, que deve ser explicado antes pelo papel desempenhado historicamente pelas mesmas, do que por uma capacidade intrínseca de produção com maximização de lucros e rendas. Uma possível interpretação do problema nos remete, portanto, a conclusões no sentido da necessidade da privatização das mesmas, por incapacidade da máquina administrativa estatal torná-las empresas lucrativas ou pela impossibilidade destas empresas superarem os vícios corporativos intrínsecos a sua realidade histórica.

Como a existência destas empresas foi sustentada pelos recursos estatais, contribuindo de forma significativa na elevação progressiva da dívida pública, o discurso privatizante surge como alternativa para a redução da mesma. A privatização contribuiria no sentido da redução da dívida pública por um lado, e, por outro, viabilizaria o desenvolvimento das forças produtivas das próprias empresas estatais, na medida em que o setor privado investiria recursos líquidos na modernização das mesmas, coisa que o Estado já não tem mais fôlego para realizar. Com estas **nobres** intenções foi criado o Programa Nacional de Desestatização. Outros desígnios ainda mais **nobres** justificam o desencadeamento das privatizações: a

obtenção de recursos para o equacionamento dos diversos problemas sociais brasileiros, como educação, saúde, saneamento básico, segurança e habitação para os trabalhadores do país.

As privatizações não constituem fenômeno novo na economia brasileira ou na economia mundial. Desde Reagan e Thatcher os processos de privatização das economias estatais tem sido disseminados em todos os países desenvolvidos. Com o fim do socialismo na Europa do Leste, a privatização assume aspectos e dimensões jamais antes registrados, especialmente nos exemplos das empresas privatizadas na Alemanha. Supor que as orientações desestatizantes visam modernizações na agenda estatal é pura fantasia neoliberal. Considerar que os procedimentos adotados no início dos anos 1980 na Inglaterra e EUA buscam refletir padrões mais eficientes e eficazes de produção e distribuição da produção, fundamentados nas leis do mercado, é demagogia institucional. “É irônica a suposição que tais procedimentos tenham-se baseado na exclusividade dos ditames do mercado. Os casos de corrupção, servilismo, clientelismo, lobbyismo, etc., comprovam que as privatizações ocorridas não expressavam um procedimento puramente capitalista. Somente os casos associados ao período de Rohwedder já seriam suficientes para questionar a *metodologia* das privatizações. Além de presidente da Hoesch AG, foi também membro do Conselho Fiscal (Aufsichtsrat) da IBM, Volvo, da Allianz-Versicherung e da Ruhrgas-AG. Nas primeiras privatizações, por uma **certa coincidência**, a Allianz assume o controle da única empresa de seguros da RDA e a Ruhrgas apropria-se de um dos mais valorizados empreendimentos da RDA: a Ferngasnetz da Alemanha Oriental. Outros casos, como o da Geräte- und Reglerwerke Teltow, vendida ao empresário Claus

Wisser pelo valor simbólico de 1.00 DM, é também um dos muitos exemplos a desautorizar a versão oferecida pela Treuhand, pelo governo de Bonn e pelo conjunto de empresários, políticos e teóricos que defenderam o processo no seu todo. A Markische Baustoff-Service GmbH, a Firma Metallbau Technikstandsetzungs - und Handels GmbH, a Elektrowerke Egel, Narva-Betriebe e tantas outras que caracterizaram negociações pouco éticas. Foi confirmando-se, no estudo dos casos, que a maior parte do patrimônio da RDA foi transferido à compradores pouco interessados em atividades produtivas, mas à atividades especulativas.” (Kilpp, 1996)

A tentativa de vincular as privatizações com novos e modernos métodos de gerenciamento empresarial, avanço nas forças produtivas e, especialmente, com a formação de recursos financeiros líquidos que contribuam com a resolução dos problemas sociais, conflita com as práticas utilizadas mundo afora e que reproduzem-se historicamente no Brasil, mesmo antes dos exemplos históricos apresentados pela realidade alemã.

É ainda no governo militar que se tem início o processo de privatização de empresas estatais no Brasil. Entre 1981 e 1984, quando o modelo de desenvolvimento dependente começa a perder fôlego, o Estado privatizou 20 empresas, destacando-se a Riocel, a América Fabril, a Companhia Química Recôncavo. Do processo obteve como resultado uma arrecadação de 190 milhões de dólares.

Até 1984 operavam no Brasil cerca de 317 empresas estatais federais, com orçamentos calculados em US\$ 67,4 bilhões. No período da chamada Nova República, mais precisamente entre 1985 e 1989, foram privatizadas 18 empresas,

destacando-se as seguintes: Companhia Brasileira do Cobre, a Caraíba Metais, a Aracruz e a Celulose Bahia que gerou uma receita de US\$ 533 milhões.

Todas essas empresas foram privatizadas pelos governos de Figueiredo e Sarney para corrigir alguns incalços existentes. Segundo argumentos do próprio Secretário da Secretaria de Controle de Empresas Estatais (SEST), Nelson Mortada, estas empresas foram privatizadas por serem empresas que não acompanhavam a dinâmica de seus mercados e perderam competitividade, afinal um motivo bastante coerente para se levar adiante as privatizações.

Em nossa contemporaneidade, as privatizações tem outro caráter, outras finalidades. Não se constitui num processo que vem arestar as deficiências de um projeto de desenvolvimento econômico, como vimos acima. Agora, o processo de privatização vem no bojo de um conjunto de medidas que não fazem parte de um projeto nacional, mas sim de um receituário colocado aos países em desenvolvimento, como o Brasil, pelas entidades financeiras internacionais e pelo governo norte-americano, através do denominado Consenso de Washington.

Assim, em 1990, toma força o processo de privatização brasileiro numa conjuntura totalmente nova e num momento de dinâmica de um novo ciclo de desenvolvimento do capital dos países centrais sob novas forças produtivas surgidas a partir da chamada Revolução Científica Tecnológica (RCT).

A partir desse momento há uma reconfiguração da economia internacional, agora globalizada, que impõe aos países em desenvolvimento uma nova divisão internacional do trabalho e, com ela, um nível de abertura das fronteiras comerciais sem precedentes na história econômica. Essa nova fase da economia

internacional, sob os auspícios dos planos neoliberais globalizantes, busca convencer o mundo de sua potencialidade revolucionária e transformista. Em outros termos, pretende-se alternativa única para o desenvolvimento mundial, tanto dos países já desenvolvidos como para os demais países do mundo. A fórmula mágica implica na redução do tamanho do Estado, especialmente através de privatizações.

Neste contexto toma forma o processo de privatizações do governo Collor de Mello. Para viabilizar esta política, foi criado o Programa Nacional de Desestatização através da lei 8.031/90. No intervalo de três anos, no período 1990/92, foram privatizadas 14 empresas que renderam ao Estado um total de 4.014 bilhões de dólares. Em setembro de 1992 Itamar Franco assume a Presidência do país. Tem um discurso populista reverenciando os anos 1950, mas mantém o PND em plena atividade. Era um Programa pensado além das fronteiras brasileiras e não podia ser interrompido sob pena de severos embargos econômicos dos países ricos, principalmente os EUA, e abandono financeiro de instituições tipo FMI e Banco Mundial.

Entre 1990/92 foram incluídas 32 empresas controladas direta ou indiretamente pelo governo federal, pertencentes principalmente aos setores de siderurgia, fertilizantes e petroquímica. Dessas empresas privatizadas podemos citar a Acesita, a Geofertil, a Poliolefinas e a CSN - Companhia Siderúrgica Nacional. Além dessas privatizações, 34 participações acionárias minoritárias da Petroquisa e da Petrofertil, nos Pólos Petroquímicos de Cubatão (SP), Camaçari (BA) e Triunfo (RS), e unidades localizadas em Alagoas, Pernambuco e Rio de Janeiro da Petrofertil foram

também colocadas à venda em 1992. A partir desses números pode-se inferir que o PND veio realmente para ser cumprido (BNDES, 1992).

3.2. As contradições do discurso que fundamenta o PND

Segundo o argumento do governo federal, haviam duas razões que avalizavam a estatização no Brasil. A primeira era que certas empresas privadas necessitavam de suporte financeiro contínuo que só o Estado poderia fornecer-lhes, o que levou tais empresas ao controle do Estado. A segunda, e mais importante, é que nos setores considerados estratégicos para sustentação do processo de industrialização mais conciso, os investimentos eram débeis ou simplesmente não existiam. Precisavam, portanto, ser desenvolvidos pelo Estado.

De fato, esta situação foi sustentada até o momento em que o déficit público alcançou proporções que limitavam a capacidade do Estado continuar investindo em suas empresas. A crise financeira do Estado enriqueceu o argumento neoliberal do Estado mínimo e enfraqueceu a tônica intervencionista de décadas passadas, onde o Estado brasileiro assumiu dívidas privadas, empresas privadas em crises, etc. Portanto, muda também a tônica do discurso neoliberal. Agora, com o Estado endividado, sem condições de expandir suas linhas creditícias, não há razão para que as empresas privadas passem à iniciativa do Estado, ou continuem seu exercício econômico sob a gerência do mesmo.

O argumento neoliberal ainda sustenta que não há mais necessidade de intervencionismo estatal nos setores estratégicos, uma vez que eles já se encontram firmados e maduros e, por fim, defendem que o Estado deve livrar-se das exigências de continuar intervindo na produção, para assim conduzir seus esforços para as áreas sociais, no que tange prioritariamente a educação, saúde, segurança, saneamento e moradia.

Esses são os argumentos que estão contidos no PND, e de acordo com a atual situação das finanças do Estado, até que são coerentes. Se o Estado encontra-se endividado e não pode mais continuar sustentando com injeções financeiras suas empresas e ao mesmo tempo não pode encampar outras privadas, e se por outro lado, educação, saúde, moradia, etc. constituem áreas de prioridade do Estado, torna-se razoável conceber que privatizar o capital produtivo para alocar recursos no campo social é uma atitude aparentemente louvável de qualquer poder público. A redefinição do papel do Estado no subsistema capitalista pretende ainda, com as privatizações, obter resultados no sentido da redução da dívida pública, interna e externa.

Na primeira fase de privatizações que precedem o PND (1987-89), 14 empresas foram privatizadas e renderam ao Estado o equivalente a US\$ 500 milhões. Este quantum financeiro serviu para o pagamento de juros e demais serviços da dívida externa brasileira, não tendo parte alguma destinada à área social. Como a redução do déficit público também faz parte das diretrizes do PND, cumprem-se parte dos objetivos quando empresas são trocadas por títulos da dívida pública. Assim, se contrapôs ao patrimônio do Estado - patrimônio produtivo - moedas que já não correspondiam ao valor de face tais como: Títulos do Fundo Nacional de

Desenvolvimento, Títulos da Dívida Agrária, Certificados de Privatizações e Títulos e Créditos Externos.

Contudo, a maior contradição do discurso está na defesa do que visa o Programa Nacional de Desestatização. Vejamos o objetivo do Programa:

“O Programa Nacional de Desestatização é parte essencial das reformas estruturais introduzidas em março de 1991 pelo governo Collor, visando modernizar a economia brasileira e preparar as condições para a recuperação do crescimento econômico”(BNDES, 1991, p. 4)

O governo federal, desde as primeiras privatizações, passa à opinião pública a idéia de que o país só retomará o desenvolvimento econômico se efetivar com eficiência as privatizações. Isto é, coloca no processo de privatização - que está inserido num projeto maior, o de reforma do Estado - a responsabilidade pelo sucesso do atual ciclo econômico brasileiro. Isto, no entanto, não tem expressado uma retomada do crescimento econômico, pois far-se-ia necessário que os investimentos produtivos voltassem a ser praticados numa dimensão macroeconômica. Mesmo assim, no Programa está expresso que:

“... redefinir o papel do Estado na economia brasileira reduzindo o seu tamanho, tornando-o mais leve, mais dinâmico e restrito às atividades típicas de governo. Esta redefinição é fundamental por que o intervencionismo estatal no setor produtivo tornou-se excessivo e inviável” (BNDES, 1991, p. 4)

Como já foi mencionado anteriormente, o Programa foi criado em 12 de abril de 1990 pela Lei nº 8.031 visando reformas estruturais na economia. Dos

objetivos listados no primeiro artigo da Lei, três incisos sobressaem-se, são eles: o inciso I, o II e o V. A passagem abaixo indica bem os propósitos da Lei.

“I - reordenar a posição estratégica do Estado na economia, transferindo à iniciativa privada atividades indevidamente explorada pelo setor público; II - contribuir para a redução da dívida pública, concorrendo para o saneamento das finanças do setor público e, V - permitir que a administração pública concentre seus esforços nas atividades em que a presença do Estado seja fundamental para a consecução das prioridades nacionais.” (BNDES - Legislação Básica, 1990, p. 7/8)

Os objetivos listados acima não foram ainda atingidos em sua plenitude e os recursos adquiridos com as privatizações realizadas entre 1990 e 1994 não foram direcionados para o equacionamento dos problemas sociais que, de acordo com o Programa Nacional de Desestatização e sua legislação, seriam metas prioritárias a resolução de tais problemas.

A alienação de empresas como a Poliolefinas, a CSN, a Ultrafertil, a Cosipa, a Açominas e a Oxiteno, permitiram ao Estado arrecadar US\$ 2,3 bilhões de dólares. Duas destas empresas estatais (CSN e Açominas) ocupavam o 4º e o 6º lugares, respectivamente, no ranking das 500 maiores do Brasil em 1991. Grande parte do valor arrecadado com a privatização dessas duas empresas, aproximadamente 93%, ficou comprometido com a anulação de dívidas da União pelo recebimento das chamadas moedas podres. Troca-se capital produtivo em valorização por haveres financeiros em desvalorização. São trocas desiguais. Mas, se é fato que foi o Estado quem criou preponderantemente o parque industrial nacional e permitiu à burguesia viabilizar a valorização financeira de seus capitais, ficará em suspense se, pela primeira vez na história do desenvolvimento econômico brasileiro, a burguesia

assumirá, de forma dinâmica, o gerenciamento de parte significativa do processo produtivo deste país.

3.3 O exemplo do setor petroquímico nacional no processo de privatização.

Para que se entenda a evolução do setor petroquímico brasileiro, faz-se necessário retornar aos anos de sua implantação. Como se tentou analisar no capítulo 2 deste trabalho, toda a indústria pesada brasileira surgiu através de fortes impulsos do Estado e foi nesse contexto que surgiu o setor petroquímico brasileiro.

Assim, à título de uma melhor exposição, num trabalho recente acerca da competitividade e evolução da indústria nacional, organizado por Coutinho (1994), dividiu-se o período de constituição da indústria petroquímica brasileira em três fases consecutivas: 1965-72, 1972-78 e 1978-82.

Na primeira fase - 1965/72 -, como explanou-se em capítulos anteriores, toda política econômica do Estado estava voltada a dar sustentação ao processo de substituição de importação. Neste período foi fundado o Pólo de São Paulo e de certa forma o Estado não estava preocupado com o tipo de capital que iria controlar essa indústria no país. O principal interesse do Estado era proteger o mercado para as empresas aqui instaladas, fossem elas nacionais ou estrangeiras.

A segunda fase - 1972/78 - foi marcada pela instalação do Pólo Nordeste. Foi neste período que o Estado, através da Petroquisa aumenta sua participação no setor petroquímico brasileiro. Como registrado anteriormente, este era o período do II Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico (II PND), onde o Estado tentou afirmar a indústria de base no Brasil. Foi exatamente neste momento que os dirigentes da política econômica brasileira reivindicavam o controle do setor petroquímico pelo Estado. Como os grupos privados nacionais não detinham o

controle da tecnologia da área e não encontravam-se financeiramente preparados para a renovação de sua tecnologia, tomando como parâmetro a tecnologia utilizada pelo setor em âmbito internacional, o modelo tripartite - capital privado nacional, capital estrangeiro e capital estatal - prevaleceu neste setor. Assim, o Estado participou como produtor direto detendo o controle acionário das principais centrais de matérias-primas petroquímicas: a Petroquímica do Nordeste (Copene) e a Petroquímica União (PQU).

A terceira fase é marcada pela implantação do Pólo Sul e como o mundo inteiro passava por uma mudança no padrão tecnológico do setor, este período também foi marcado por uma maior preocupação com a absorção e o desenvolvimento tecnológico (Coutinho & Ferraz, 1990).

Se a atuação do Estado no setor petroquímico foi significativo para o seu desenvolvimento também o foi do ponto de vista das regulamentações desse mercado. No que tange ao custos, o Estado fixou o preço interno da Nafta em níveis inferiores aos praticados no mercado internacional e garantiu o fornecimento de produtos petroquímicos para as empresas internamente instaladas. Esta política de subsídio ao capital privado, como explanou-se anteriormente, bem como a utilização das empresas do setor para equacionamento de problemas macroeconômico acabou comprometendo as empresas do setor e o próprio Estado, que por este mecanismo acabou agravando seu processo de endividamento. De acordo com o relatório da Competitividade da Indústria Brasileira (1994), a política dos preços praticados em toda década de 80 neste setor, acabou sendo utilizada para o controle da inflação, o que veio comprometer seriamente a rentabilidade das empresas do setor, sejam estas privadas ou estatais.

Assim, conforme as demais indústrias do setor estatal, a indústria petroquímica brasileira possui uma alta relação capital/trabalho, custos elevados com matéria primas e uma alta interdependência entre os seus segmentos. Contudo, este setor possui algumas características que lhe são próprias, tais como: mercado protegido, fornecimento e controle das fontes de matéria primas e de produtos petroquímicos pelo Estado, controle de preços, etc. Abaixo cita-se outras características da petroquímica brasileira:

“Outra característica básica da petroquímica brasileira, que a torna singular no panorama internacional, é a estrutura empresarial extremamente pulverizada. Apesar de oriunda em torno de complexos integrados, a disseminação do modelo tripartite resultou na existência de um excessivo número de empresas monoprodutoras, sem a necessária massa crítica para diluir custos fixos e alavancar o esforço tecnológico, o que compromete a competitividade do setor...”(Coutinho & Ferraz, 1994, p. 46)

Vê-se na citação acima que o modelo de implantação da indústria petroquímica brasileira acabou dificultando o desenvolvimento tecnológico. Mas não só no setor petroquímico como também nos demais setores da economia a superproteção do mercado interno pelo Estado criou as condições para práticas empresariais - tipo venda sub-faturada de matéria prima - que garantiam os lucros da iniciativa privada sem que esta se preocupasse em inovar sua tecnologia.

Apesar de todos esses problemas, a petroquímica brasileira, ao mesmo tempo que sentiu os efeitos da crise da década de 80, foi forçada a convergir sua produção para o mercado internacional. Isso foi possível devido aos preços do setor serem administrados pelo Estado. Para que se tenha uma idéia da importância das

exportações, em 1980 o setor siderúrgico estava com um déficit de US\$ 307 milhões evoluindo para um superávit de US\$ 609 milhões no ano de 1985.

Assim, o Estado praticando incentivos fiscais que garantiam preços internos da Nafta inferior aos praticados no mercado internacional permitiu que o setor petroquímico nacional conseguisse um espaço significativo no mercado externo. Durante toda década de 80 até o início dos anos 90, o Brasil exportou em média 34% de sua produção para a América Latina, África, Índia e Sudoeste Asiático. A partir de 1990, aumentou a oferta internacional e a petroquímica brasileira sofreu significativa queda em suas exportações. No que tange as rentabilidades, a década de 80 foi uma década de rendimentos decrescentes, com exceção apenas para o ano de 1986 onde atingiu uma rentabilidade média anual de 16,4%. A partir deste ano o setor petroquímico brasileiro veio experimentando quedas sucessivas fechando a década com uma rentabilidade média de 11,1%, percentual considerado insatisfatório para os padrões de rentabilidade internacional que devem orbitar em torno de 12%.

A queda das rentabilidades do setor começou a preocupar o governo. Em 1991, as rentabilidades das duas principais centrais do setor - a PQU e a Açominas - começam a despencar, numa proporção assustadora, até o limite de prejuízos na ordem de 2,27% no ano de 1991. De acordo com o Estudo da Competitividade da Indústria Brasileira (1994), num exame realizado nos balanços de 144 empresas do setor química/petroquímico, foi constatado em sessenta e duas dessas empresas prejuízo, o que corresponde a 54% do número total de empresas que tiveram seu balanço investigado. Em 1989 apenas 18% daquela amostra experimentaram prejuízo e, em 1988, apenas 17% tiveram variações decrescentes em seus balanços

patrimoniais. A passagem abaixo indica os fatores que contribuíram para essa queda econômica-financeira do setor:

“Esse fraco desempenho econômico-financeiro, decorrente da recessão interna, já seria suficiente para inibir investimentos em expansão de capacidade. A abertura às importações e a crescente redução tarifária, num panorama internacional de super oferta petroquímica, aliadas à elevação dos juros internos, potencializaram essa inibição e estimularam movimentos de reestruturação.”(Coutinho & Ferraz, 1994, p. 49)

Como se pode notar, a estrutura estatal, ao passo que viabilizava a acumulação capitalista no setor petroquímico, contraditoriamente, criava as condições que levaram o setor não só a perder competitividade internacional, mas que promoveram um endividamento de dimensões perigosas. O endividamento médio do setor em 1992 foi de 26,25% contra 21,17% do período 1987-89. De toda forma, ainda nos anos 80, tanto os grupos privados nacionais quanto os grupos estrangeiros - estes associados em *joint-ventures* - adotaram uma estratégia de expansão acelerada. O Estado, através da Petroquisa e principalmente do BNDES, estabeleceu os planos de expansão para todo o setor, funcionando assim como uma espécie de árbitro entre as diversas empresas petroquímicas. Essa posição do Estado se justificava por sua atuação como controlador do setor no que tange à proteção do mercado, à administração de custos e de preços e à de sua oferta de créditos baratos num momento de dificuldade de obtenção de créditos externos.

Não há dúvida de que sem essa participação do Estado os grupos que compunham o setor não teriam conseguido se solidificar internamente, pois estariam

expostos à concorrência internacional - como aconteceu no início dos anos 90 -, nem teriam penetrado no mercado internacional de petroquímicos.

Atualmente, vulneráveis à abertura do mercado, as empresas brasileiras do setor petroquímico, à exemplo de empresas de outros setores, vêm formulando políticas econômicas que, antes de tudo, diminuam seus custos de produção para níveis de compatibilidade internacional. O ponto principal dessa política de redução de custos foi a diminuição do contingente de força de trabalho empregada. Após a abertura das fronteiras econômicas, entre 1990 e 1992, a força de trabalho foi reduzida em 25% , isto é, de cada 4 postos de trabalho 1 foi extinto.

Atualmente as empresas petroquímicas internacionais, as mais competitivas, possuem um certificado de garantia de qualidade total conhecido no mundo empresarial como ISO 9000. Esse certificado é de fundamental importância para que as empresas tenham seus produtos aceitos no exigente mercado internacional. Por outro lado, a petroquímica brasileira tem experimentado importantes ganhos de produtividade e de incorporação de tecnologias, principalmente aquelas empresas ligadas à Universidades e à centros de pesquisas. Ademais, 63,6% das empresas pesquisadas no setor petroquímico brasileiro declararam que o padrão tecnológico utilizado em seus processos produtivos é de última geração. (Coutinho & Ferraz, 1994).

O setor petroquímico sofre constantemente transformações técnico-científicas que exigem destas empresas volumosos e permanentes investimentos. Após a abertura do mercado - levada a cabo pelo governo Collor - o setor expôs todas as

suas vulnerabilidades econômicas e passa hoje por um forte processo de reestruturação. Tais problemas eram difíceis de serem percebidos numa estrutura produtiva altamente protegida pelo Estado. Desta forma, se por um lado a indústria petroquímica nacional foi exposta à concorrência internacional e tal fato coloca em risco a sobrevivência de muitas dessas empresas, por outro lado, libera o Estado do peso de sustentar esta situação que além de não levar a petroquímica brasileira à modernização sob todos os sentidos (da produtividade, da tecnologia moderna, de diminuição dos custos, doava a uma parte da iniciativa privada no país - muitas vezes o capital estrangeiro - um campo seguro de acumulação capitalista sem a menor preocupação com fatores de ordem interna à empresa tipo os expostos entre parênteses acima.

De acordo com Coutinho & Ferraz (1994) os custos fixos que incidem sobre o preço de venda de grande parte dos produtos provenientes da petroquímica brasileira chegam a atingir 10 a 12% acima que dos custos internacionais. Isto deve-se à pequena escala produtiva do setor.

Como foi mencionado anteriormente, o momento de abertura do mercado no Brasil é bastante oportuno para se expor alguns aspectos dessa política de liberalização contida no “Estudo da Produtividade da Indústria Brasileira”. Sem embargo, citar-se-á tais aspectos tal qual encontra-se em sua fonte de origem:

“a) abertura às importações e aceleração do processo de redução tarifária iniciada no governo Sarney. Atualmente a tarifa modal é de 15%; b) fim do controle de preços antes realizado pelo CIP; c) intensificação do uso de políticas macroeconômicas recessivas, com o intuito de combater a inflação; d) estabelecimento de uma política de preço para a nafta, que tentava fixá-la em ‘níveis internacionais’ e) implantação de um programa de desestatização, com o objetivo de afastar a Petroquisa do

setor.” (Estudo da Competitividade da Indústria Brasileira, 1994, (Coutinho & Ferraz, 1994, p. 52/53)

Convém alertar para a forma de intervenção do Estado num setor tão importante quanto o da petroquímica. As indústrias mais competitivas do setor, no âmbito internacional, operam de forma verticalizada, isto é, do setor petrolífero - que geralmente é fornecedor de matéria-prima - ao setor petroquímico beneficiador de matérias-primas. Da forma que o Estado, no Brasil, conduziu a montagem do setor petroquímico, dificultou a criação de uma estrutura semelhante. No Brasil, o grande fornecedor de matérias-primas para a petroquímica foi a Petroquisa. Por isso, aqui no subsistema brasileiro, o setor petroquímico tem uma pequena integração produtiva e um reduzido porte industrial, em geral formado por indústrias monoprodutoras. Todos esses fatores, somados ao baixo nível de crescimento e modernização das indústrias de transformação, que operam com produtos provenientes do setor petroquímico, fizeram com que o setor experimentasse um lento ritmo de crescimento.

Atualmente a fragilidade financeira do Estado brasileiro não permite uma continuidade dos benefícios, auxílios, subsídios e privilégios, que tradicionalmente contribuíram para evitar colapsos no setor petroquímico. Ao lado da crise fiscal do Estado, a crise econômica de toda economia brasileira, na década de 80, inviabilizou as ações paternalistas do Estado brasileiro, junto às empresas estatais, que, como tais, não estavam submetidas à lógica de valorização do valor. A privatização surge como única alternativa. Mas esta proposta de privatização não é um fato recente na história da economia política brasileira. Desde 1970 existem pressões para transferir o setor à iniciativa privada, que já havia resultado na privatização da Copene em 1980. Mas é com o Programa Nacional de Desestatização que o setor sucumbe aos interesses

privados. No período compreendido entre 1992-1994, foram privatizadas 14 empresas petroquímicas e uma química.

Em 1992 seis empresas do setor foram privatizadas. No ano de 1993, outras duas empresa. Em 1994, mais seis empresas. Somados os valores individuais, o Estado arrecadou menos de 2 bilhões de dólares com a venda destas empresas. As moedas utilizadas na privatização do setor petroquímico foram as mesmas utilizadas nos demais setores privatizados. A utilização de títulos da dívida pública, as chamadas *moedas podres*, foram predominantes no pagamento das mesmas. Muito pouco foi despendido, pela iniciativa privada, em moeda corrente.

De acordo com Maia (1993), até 1992 o governo havia realizado aportes de capitais para saneamento financeiro das empresas em processo de privatização da ordem de US\$ 7.272 milhões e, em troca, recebeu títulos (quase 100%) no valor de US\$ 4.046 milhões, ou seja, uma diferença de US\$ 3 bilhões em seu desfavor.

Porém, o mais interessante para o governo era se livrar de um grande número de empresas, o que evitaria gastos do Estado com significativos investimentos em suas empresas além de, ao aceitar vários tipos de títulos públicos, evitar gastos pagando os serviços dos mesmos. Com esta operação o governo perderia menos, pois os parques dividendos que as empresas estatais repassavam para o Tesouro Nacional não compensavam a manutenção da propriedade das mesmas pelo Estado. O setor siderúrgico e o de fertilizantes fizeram, no período estatal, transferências insignificantes ao Tesouro Nacional. Já o setor petroquímico, além de rentável - apesar de seus sérios problemas já mencionados neste trabalho - sempre distribuiu dividendos

significativos, não para o Tesouro Nacional, mas para o grupo Petrobrás. De acordo com o relatório *Oferta de Infra-Estrutura e Política Urbana na Perspectiva de Privatização* (1993), entre 1988 e 1992 a Petrobrás recebeu cerca de US\$ 500 milhões de dividendos da sua divisão petroquímica.

Recebendo muito pouco das empresas estatais e obrigado a investir recursos volumosos para mantê-las produzindo com graus mínimos de competitividade internacional, resulta que a venda das estatais pode representar benefícios antes de prejuízos ao conjunto da sociedade brasileira.

De acordo com o Estudo da Competitividade da Indústria Brasileira (1994), o Estado deveria utilizar as privatizações para fortalecer o setor petroquímico adotando as seguintes medidas: 1º) manter no setor petroquímico uma certa participação estatal que venha facilitar uma integração refino-petroquímica e que propicie o estabelecimento de uma política de preços para a nafta favorável à competitividade da petroquímica; 2) o Estado deveria estimular a criação de empresas de porte - faturamento acima de US\$ 1 bilhão) - diminuindo assim os custos fixos através de investimentos sistemáticos em P&D e 3) reduzir a participação estatal no controle das empresas, na regulamentação da indústria e no financiamento de novos investimentos.

Todo esse processo exposto acima, só poderia ser levado adiante com uma presença ponderada do Estado no setor. As privatizações do setor petroquímico em outros países, como a França e a Itália, não resultaram em eliminação da presença do Estado no setor. Na França e na Itália, onde existiam grandes empresas estatais atuando na petroquímica, o processo de reestruturação química/petroquímica foi

implementada com a participação do Estado. Em outros países essa reestruturação significou o crescimento da empresa estatal no setor, este é o caso da Finlândia. Noutros, como Japão, ocorreu uma diminuição do Estado no setor seguido de uma política industrial ostensiva. No mundo inteiro, a privatização do setor petroquímico foi defendida como um instrumento de reestruturação e de promoção da competitividade. No Brasil não encontram-se evidências de que as privatizações do setor tenham resultado na formação de uma estrutura verticalizada, numa estrutura de integração produtiva que fosse do refino à petroquímica. Assim, pode-se afirmar que não houve estruturação mas desestruturação a partir das privatizações no setor petroquímico brasileiro.

Desta forma, não ocorrendo essa orientação e mantendo-se o processo de privatização em curso, algo que não é difícil de ocorrer no estágio em que se encontra o processo, uma vez que a PETROBRÁS/PETROQUISA participa cada vez menos do setor e das centrais petroquímicas, a possibilidade de uma maior integração produtiva entre o refino e a petroquímica vai se tornando mais difícil de ocorrer.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Todo o esforço que resultou na substanciação desse trabalho deve ser encarado como uma tentativa de contribuir com a atual discussão acerca da retirada do Estado da economia. Assim, adotou-se a tese de que a grosso modo o Estado sempre esteve presente como produtor e regulador da economia em todas as fases da acumulação capitalista. Foi e é um ente desenvolvimentista tanto nos países desenvolvidos quanto nos países em desenvolvimento, pois, nestes últimos, o Estado não só foi uma realidade como foi também uma necessidade para o incipiente processo de industrialização nacional. Uma outra preocupação deste trabalho, foi tentar contribuir com a negação da tese que defende o Estado acima e a parte das relações sociais, assim como questionar a tese do Estado de classe, instrumento puro e simples da burguesia.

Como foi exposto no período da acumulação primitiva, o Estado atuava com suas diversas regulamentações possibilitando assim a reprodução do sistema capitalista. Para comprovar essa atuação do Estado, vários exemplos foram registrados, principalmente em forma de citações, contendo algumas informações acerca de muitas leis que regulamentaram, à época, a exploração da força de trabalho e condicionaram a acumulação capitalista.

Desta forma, a tendência regulamentadora do Estado perpassou a fase da acumulação primitiva do capital e fez-se presente até os nossos dias. Porém, no que tange a seu aspecto produtivo, o Estado, desde os tempos do capitalismo clássico e da

livre concorrência, já atuava como Estado produtor, Estado-empresário e Estado regulador da economia. O próprio Adam Smith admitiu tais funções do Estado uma vez que ele deveria ser um bem-feitor de obras públicas.

Estabelecido o parâmetro acima - do Estado ser um produto das relações sociais -, toda discussão foi desenvolvida com o intuito de relevar a importância da intervenção do Estado na administração do ciclo econômico brasileiro, bem como a falência do modelo adotado. No Brasil, a intervenção do Estado na orientação da acumulação capitalista, nasceu no primeiro governo Vargas e obteve, embora com sucessivas crises, um certo sucesso na constituição de um processo de industrialização, fundamentado no chamado modelo de "Substituição de Importações".

Desde o ciclo do capital agro-exportador, o Estado esteve presente na administração do ciclo econômico, onde sempre atuou em prol da acumulação capitalista. Para comprovar este fato citou-se, por exemplo, o Acordo de Taubaté, pois através deste acordo o Estado garantiu as rentabilidades privadas num momento onde o mercado internacional encontrava-se saturado pelo produto café. Contudo, foi no ciclo do capital industrial, que teve início em 1930, que o Estado marcou presença de forma preponderante como regulador, produtor e financiador da acumulação capitalista nacional. Para tanto, o Estado no Brasil atuou na economia através de vários órgãos e empresas estatais, como o Instituto Brasileiro do Café, o Departamento Nacional de Obras Contra as Secas, a Companhia Siderúrgica Nacional, o Banco do Nordeste do Brasil, a Petrobrás, a Eletrobrás dentre muitos outros órgãos e empresas públicas.

Todavia, apesar de todo aparato do Estado ter se voltado para a acumulação capitalista, principalmente nos países em desenvolvimento, buscou-se a

todo momento enfatizar que o Estado não é criado no intuito único de atender e proteger os interesses burgueses. Como produto das mais diversas e complexas relações sociais, o Estado tem atuado muito mais como árbitro dos conflitos entre as classes sociais do que como um Estado de classe, como por exemplo, da classe burguesa. De toda forma, é patente no discurso que fundamenta este trabalho que, embora o Estado não tenha uma opção classista, ele é capturado e obrigado a atender os interesses da burguesia uma vez que, no jogo de forças entre as classes, é a burguesia que demonstra possuir um maior poder de barganha. Por isso é que afirmava-se anteriormente, mais precisamente no item 2.2, que o Estado raramente - para não radicalizar com um “nunca” - guarda independência em face de uma ou de outra classe.

De fato, as contradições de classes contidas no processo de industrialização brasileira foram um dos motivos que levou o Estado a intervir tanto na arbitragem desses conflitos inter e intra-classes, como na constituição e organização da infra-estrutura econômica.

Todavia, se nas primeiras três décadas a função do Estado foi de fundamental importância para a formação de um parque industrial nacional, onde vivia-se um momento de poucas inversões privadas produtivas, não o foi para as décadas subseqüentes. A partir de meados dos anos 50, boa parte do setor industrial brasileiro desenvolvia-se impulsionado, acima de tudo, pelos incentivos fiscais e financeiro do Estado, inclusive setores dominados pelo capital estrangeiro, como setor automobilístico. Estes elementos nos permitiram concluir, como afirmamos reiteradas

vezes neste trabalho, que a estrutura produtiva do Estado acabou se transformando num instrumento de repasses de recursos públicos à iniciativa privada.

O Plano de Metas e posteriormente o II PND substanciaram a máxima intervenção do Estado como produtor na economia brasileira. Para tanto, a boa situação financeira do mercado internacional possibilitou ao Estado colocar em prática aqueles ambiciosos planos de estatização da economia, o que resultou no seu endividamento externo. Ou seja, no ímpeto de levar, a todo custo, o país ao rol das economias desenvolvidas, os governos militares - principalmente o do general Geisel - terminaram por produzir efeitos colaterais perversos, de efeito retardado, através da política de endividamento externo.

Desta forma, a estatização da economia brasileira acabou transformando-se em mecanismo que assegurou o enriquecimento privado em detrimento, inclusive, da empresa pública.

Contudo, no final da década de 70 o modelo estatal chegou ao esgotamento, não propriamente por ineficiência das empresas estatais, mas pela forma que foram utilizadas por vários governos como instrumentos de correção de políticas econômicas e como transferidores de renda aos capitais privados. Estas transferências ocorrem sempre que as empresas do setor público praticam preços deficitários, que não cobrem os custos de produção dos bens ou serviços produzidos por elas.

Por todos esses problemas, argumentou-se, no decorrer deste trabalho, que, pelo fato das empresas do Estado encontrarem-se endividadas e operando de forma deficitária, a sociedade brasileira sofreu perdas relativas e absolutas. Durante todo o ciclo estatal a sociedade foi muito pouco beneficiada, pois como afirmou-se

anteriormente e reiteradas vezes, a estrutura econômica criada pelo Estado, desde Vargas, sempre esteve direcionada à acumulação capitalista.

Foi exatamente a crise e posterior falência do modelo de substituição de importações, ao término da década de 70, que exigiu dos agentes econômicos - em especial do Estado - um novo modelo de desenvolvimento. Não tendo encontrado alternativa imediata, a economia brasileira ingressou na década de 80 sem nenhum projeto que, na prática, viesse recuperar os investimentos produtivos, principalmente o industrial.

Assim, durante toda década de 80 foram constantes a exteriorização de fenômenos tais como inflação, desindustrialização, desemprego, déficit público, etc. Foi neste quadro conflituoso, de caos sócio-econômico, que a economia brasileira ingressou na década de 1990.

Ao assumir a Presidência da República, Fernando Collor de Mello colocou em prática o Programa Nacional de Desestatização (PND) com o objetivo prioritário de sanar a dívida pública do Estado, modernizar a indústria brasileira e recolocar o país na trilha do desenvolvimento econômico. Contudo, as privatizações tiveram resultados fiscais modestos devido ao fato de que as privatizações dos diversos setores da economia não interferiram nas variáveis estratégicas que dinamizam a dívida pública, pois não alterou o comportamento das taxas de juros nem alterou a taxa de crescimento do produto, uma vez que não ocorreu, a partir das privatizações, uma retomada significativa dos investimentos produtivos.

Não foram raras as vezes que mencionou-se, neste trabalho, o fato do Estado ter sido o grande dinamizador da acumulação capitalista brasileira. Desde 1930

até o término da década de 70 foi o Estado quem criou as condições infra-estruturais para a criação do parque industrial brasileiro. Todavia, coube a iniciativa privada, no Brasil, ocupar as brechas deixadas pelas grandes empresas do Estado e de capital estrangeiro. A própria forma de intervenção do Estado na economia brasileira definiu, indiretamente, que facções do capital atuariam no mercado produtor ou no mercado financeiro. Com o aprofundamento da crise financeira do Estado, decorrente especialmente da crise da dívida pública, o sistema financeiro passa a absorver boa parte dos investimentos do capital privado. Toda a estrutura do Estado desmoronava quando, na década de 80, já não havia mais condições do Estado continuar praticando modelos de desenvolvimentos econômicos com base em empréstimos externos.

As privatizações, que objetivavam salvar antes o próprio Estado do que as empresas em si, embora afirmem a necessidade de correção de históricas distorções econômicas, dão-se sob forte pressão dos países ricos que disseminaram as privatizações como forma de retomada do desenvolvimento econômico.

No caso brasileiro, onde o Estado encontra-se endividado e não tem como criar novas condições de refinarciar sozinho um novo ciclo de acumulação, o afastamento do Estado de suas funções produtivas não parece ser um problema e poderia ser uma boa solução para o atrofiamto do crescimento econômico nacional. Poderia, mas não foi e não tem sido.

Segundo o governo, deixando suas onerosas funções produtivas o Estado, através das privatizações, poderia solucionar o problema do seu déficit público e ficaria livre para dedicar-se as verdadeiras funções de Estado, ou seja, dedicar-se-ia à solucionar os grandes problemas sociais tais como saúde, educação, segurança,

saneamento básico, habitação, dentre vários outros. Um discurso bastante louvável se o próprio processo de afastamento do Estado da produção de riqueza não fosse, ele mesmo, um processo de endividamento público e um processo de despatrimonialização do Estado, ou seja, um simples e lucrativo processo de transferências de propriedades.

Para privatizar o setor siderúrgico, o Estado fez aportes de capitais no valor de 6 bilhões e 121 milhões de dólares e apurou com a venda apenas 2 bilhões e 334 milhões de dólares. Tal operação deixou um déficit de 3 bilhões e 665 milhões de dólares. Na privatização do setor petroquímico o Estado fez um aporte de 352 milhões de dólares apurando com a venda deste setor 797 milhões de dólares, obtendo um saldo positivo de 445 milhões de dólares. Para venda do setor de fertilizantes o Estado gastou 433 milhões de dólares e recebeu com as vendas 163 milhões de dólares. Teve neste setor um prejuízo de 270 milhões de dólares. A setor siderúrgico e o de fertilizantes juntos totalizaram um prejuízo de 3 bilhões e 935 milhões de dólares, mais de 8 vezes o saldo positivo do setor petroquímico.

Como se pode ver, para abandonar suas funções produtivas o Estado acaba tendo despesas extras, que aprofundavam seus gastos e portanto seu endividamento. Por outro lado, grande parte das empresas privatizadas foram passadas à iniciativa privada por seus preços mínimos avaliadas por consultorias viciadas, que acabaram levando o Senado Federal, em 1993, a abrir uma CPI da privatização para investigar denúncias de subavaliação das empresas colocadas a venda.

Dito isso, fica evidente que o Programa de Desestatização Nacional que deveria atuar como uma resposta à crise financeira do Estado brasileiro bem como à

crise social que se encontra mergulhado o país, não passou de um rico processo de transferências de capital produtivo para a iniciativa privada.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AFONSO, C. A., SOUZA, H. **O Estado e o desenvolvimento capitalista no Brasil: a crise fiscal.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.
- BOEKER, P. H. **Transformações na América Latina: privatização, investimento estrangeiro e crescimento.** Rio de Janeiro: Zahar, 1995.
- BRASIL. Senado Federal. **Comissão Parlamentar de Inquérito: Desestatização.** Brasília, 1993. Mimeo.
- BRUM, A. J. **O desenvolvimento econômico brasileiro.** 14. ed. Petrópolis: Vozes, 1995.
- BRUNHOF, S. de. **A hora do mercado: crítica do liberalismo.** São Paulo: UNESP, 1991.
- BUARQUE, C. **A desordem do progresso: o fim da era dos economistas e a construção do futuro.** 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1990.
- COUTINHO, L., FERRAZ, J. C. **Estudo da competitividade da indústria brasileira.** 2. ed. Campinas: Papirus, 1994.
- CRUZ, P. D. **Dívida externa e política econômica: a experiência econômica nos anos 70.** São Paulo: Brasiliense, 1989.

DOBB, M. **A evolução do capitalismo**. São Paulo: Nova Cultural, 1986.

ERNEST, Mandel. **O capitalismo tardio**. 2. ed. São Paulo: Nova Cultura, 1985.

_____. **Iniciação a teoria econômica marxista**. 4. ed. Lisboa: Antídoto, 1978.

FARIAS NETO, P. S. de. **Gestão efetiva e privatização: uma perspectiva brasileira**.
Rio de Janeiro: Qualitymark, 1994.

FAUSTO, B. **A Revolução de 1930**. 12. ed. São Paulo: Brasiliense, 1989.

FONSECA, P. C. D. **Vargas: o capitalismo em construção**. São Paulo: Brasiliense,
1989.

GALINDO, O., DUARTE, R. A restauração do setor público e a privatização. In:
Seminário Panorama Econômico, 8, 1991-92, Anais Recife: Massangana,
1992.

HUNT, E. K. **História do pensamento econômico**. 5. ed. Rio de Janeiro: Campos,
1987, 541p.

IANNI, O. **Estado e planejamento econômico no Brasil**. 5. ed. Rio de Janeiro:
Civilização Brasileira, 1971.

_____. **Estado e Capitalismo**. 2. ed. Rio de Janeiro: Brasiliense, 1989.

IRIARTE, G. **Neoliberalismo sim ou não?** São Paulo: Paulinas, 1995.

- LANGONI, C. **A crise do desenvolvimento: uma estratégia para o futuro**. 2. ed. São Paulo: José Olímpio, 1985.
- LENINE, V. I. **O imperialismo, fase superior do capitalismo**, 3. ed. São Paulo: Alfa-Mega, 1986.
- LIMA SOBRINHO, B. et al. **Em defesa do interesse nacional: desinformação e alienação do patrimônio público**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1994.
- MAMELUQUE, L. **Privatização: modernismo e ideologia**. São Paulo: Revista dos tribunais, 1995.
- MANTEGA, G. **A economia política brasileira**. 6. ed. Petrópolis: Vozes, 1991.
- MARX, Karl. **O Capital: crítica da economia política**. Rio de Janeiro: Difel, 1987, (L.1, V.1)
- _____. **O Capital: crítica da economia política**. Rio de Janeiro: Difel, 1987, (L.1, V. 2)
- MATHIAS, G., SALAMA, P. **O Estado superdesenvolvido: das metrópoles ao terceiro mundo**. São Paulo: Brasiliense, 1983.
- MEDEIROS, C. M. de, SILVA, E. F. **A redefinição do papel do Estado na economia: a eficiência das estatais, o curto e o longo prazo**. 1986, mimeo.
- OFFE, C. **Problemas Estruturais do Estado Capitalista**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

PEREIRA, L. C. B. O caráter cíclico da intervenção estatal. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 9, n. 3, 1989.

_____. **Os tempos heróicos de Collor e Zélia: aventura da modernidade e desventura da ortodoxia**. São Paulo: Nobel, 1991.

PINHEIRO, A. C., GIAMBIAGI, F. Lucratividade, dividendos e investimentos das empresas estatais: uma contribuição para o debate sobre a privatização no Brasil. **Revista Brasileira de Economia**, Rio de Janeiro: v.51, n.1, p. 93-131, jan/mar. 1997.

PORTELLI, H. **Gramsci e o bloco histórico**. Rio de Janeiro: Paz e terra, 1990.

SACHS, I. **Capitalismo de Estado e subdesenvolvimento**. Petrópolis: Vozes. 1969.

SADER, E. GENTILI, P. et al. **Pós neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

SANDRONI, P. **Balanço de pagamento e dívida externa**, São Paulo: Ática, 1989.

SANTOS, T. dos. O modelo econômico da ditadura militar. **Revista A Carta**, Rio de Janeiro, v.2, n. 11, 1994.

SILVA, S. **Expansão cafeeira e origens da industrialização no Brasil**. 7. ed. São Paulo: Alfa- Omega, 1986.

SMITH, A. **Riqueza das nações**. 2. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1989.

SOUZA, N. A. de. **O colapso do neoliberalismo**. São Paulo: Global, 1995.

TAVARES, M. da C., ASSIS, J. C. de. **O grande salto para o caos: A economia política e a política econômica do regime autoritário.** 2. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1985.

KUCINSKI, B. BRANFORD, S. **A Ditadura da Dívida: causas e conseqüências da dívida latino-americana.** 2. ed. São Paulo: Brasiliense, 1987.