S U L A M I S D A I N

EMPRESA ESTATAL E CAPITALISMO CONTEMPORÂNEO
- uma análise comparada -

Tese de doutoramento apresentada
ao Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, da Universidade Estadual de Campinas.

Rio de Janeiro, 1980

UNICAMP
BIBLIOTECA CENTRAL

A

Bertha Aizemberg

in memoriam

AGRADECIMENTOS

Esta tese elabora idéias e experiências desenvolvidas a partir de pesquisas realizadas na FINEP sobre a questão das empresas estatais. Portanto, meus primeiros agradecimentos vão para os colegas do Centro de Estudos e Pesquisas desta Instituição, para José Tavares de Araújo Junior e para José Pelúcio Ferreira, então Presidente da FINEP.

Este agradecimento se estende também a Margareth Hanson Costa e a Luís Guilherme Correa Hettenhausen, do Centro de Estudos Fiscais, da Fundação Getúlio Vargas, cujo auxílio foi fundamental na orientação do trabalho de atualização dos dados.

Em momentos distintos, vários amigos colaboraram com sugestões, comentários críticos e nas tarefas concretas de pesquisa. Entre eles, meus agradecimentos vão para Antônio Cláudio Sochaczewsky, David Goodman, Eduardo Augusto A. Guimarães, Fábio Erber, John Wells, Luís Otávio F. Façanha, Stuart Holland, Vera Maria C. Pereira e Winston Fritsch, e sobretudo para Maria da Graça Salgado.

Sergio Abranches dividiu comigo a responsabilidade da pesquisa sobre a Rede Ferroviária Federal e a Companhia Vale do Rio Doce, que não só serviram de base para a análise comparada, realizada na parte II deste trabalho como também fundamentaram muitas das idéias gerais da parte I. A ele devo valiosa contribuição.

Na FEA/UFRJ, encontrei as condições ideais para finalizar este trabalho de tese. Aos meus colegas e a seu diretor Prof. Américo Cury, os agradecimentos pelo convívio estimulante e pelo clima solidário.

Luciano Coutinho orientou esta tese com espírito fraterno e a urgência imposta pelas circunstâncias, deixando-me brigar livremente com as minhas idéias.

Meus maiores agradecimentos vão para Maria da Conceição e Carlos Lessa. Sua presença amigável, solidariedade e inestimável ajuda intelectual foram decisivos para a superação dos tropeços de última hora, e para que esta tarefa chegasse a bom termo.

Sou muito grata a Dely Bezerra de Miranda Puerari pela padronização da bibliografia, a Eliete da Silva Dias, pela paciente datilografia dos originais e a Elias Davidovich, pelo difícil trabalho de revisão.

Finalmente, minha família, e principalmente Mariana, minha filha, resistiram com bravura e paciência à difícil convivência com a obsessão.

ÍNDICE

	Pág.
INTRODUÇÃO	
CAPÍTULO I - Empresa estatal e Capitalismo Contemporâneo.....	1
1.1 - Da lógica do raciocínio circular ou o equilíbrio e o lucro social	5
1.2 - Empresa estatal - Capital público e/ou privado?	17
1.3 - Da produção para o capital e da produção como capital	28
CAPÍTULO II - Padrões de Comportamento das Empresas Estatais	46
1 - Empresas de capital social básico ou a socialização dos prejuízos.....	46
1.1 - A gênese das ferrovias	47
1.2 - A estatização	58
1.3 - Ferrovias x Rodovias - a batalha perdida.....	64
1.4 - A face pública aparente das ferrovias - tarifas, pessoal e fiscalidade.....	70
1.5 - O desempenho empresarial do setor....	94
2 - Os limites da autonomia	101
2.1 - A formação dos setores	104
2.1.1 - A trajetória pública da C.V.R.D.	115
2.2 - Progresso técnico, siderurgia e mineração	123
2.3 - A delimitação estatal do setor siderúrgico	127
2.3.1 - A regulação da concorrência.....	129
2.3.2 - Política de custos e de preços na siderurgia estatal	134
2.3.3 - Financiamento e fiscalidade	140
2.3.4 - Aspectos "empresariais" do setor siderúrgico estatal	149
2.4 - A trajetória empresarial da C.V.R.D..	153
2.4.1 - A internacionalização da estratégia de concorrência	156

	Pág.
2.4.2 - A estratégia de conglomeração	161
2.4.3 - Financiamento, fiscalidade e capital	166
2.5 - Principais resultados da análise com parativa.....	174
CAPÍTULO II - Padrões de intervenção estatal	177
1 - A experiência de alguns países euro- peus no pós guerra	182
1.1 - Caracterização histórico estrutural da base produtiva estatal	182
1.2 - Inglaterra - empresas estatais como autarquias?	192
1.3 - Itália, o Estado empresário	209
1.4 - França, a estratégia de grande empre- sa	229
2 - O caso brasileiro.....	242
2.1 - Brasil, uma intervenção sem padrão..	250
BIBLIOGRAFIA-	272
ANEXOS.	

INTRODUÇÃO

Os resultados de um conjunto de pesquisas finalizadas na FINEP no período de 1975/1976, como parte de um projeto internacional sobre Instrumentos de Política Científica e Tecnológica tomavam como base o comportamento tecnológico das empresas estatais, um dos *locus* de articulação entre o Estado e o setor de bens de capital. Já então, tais trabalhos enfatizavam o que se denominava a "ambigüidade estrutural" da empresa estatal. No plano da política científica e tecnológica, para a qual a análise estava dirigida, isto implicava no reconhecimento de um duplo comportamento, por parte dos setores produtivos do Estado. Por um lado dirigiam suas encomendas tradicionais ao setor de bens de capital nacional. Por outro lado, na medida em que se aproximavam da fronteira tecnológica mundial, e que se intensificava seu ritmo de crescimento e necessidade de expansão, dirigiam crescentemente ao exterior suas encomendas de equipamento. A permear as duas lógicas presentes às decisões tecnológicas das empresas estatais, estavam as questões da contratação de seus serviços de engenharia e a questão de seu financiamento. Através destes dois temas, se explicavam principalmente os "desvios" da empresa estatal, face a um comportamento que se pretendia "público", no sentido de estimular outros setores nacionais, e que se concretizava como "privado".

A partir da análise da questão do financiamento das empresas estatais foi possível aprofundar alguns temas re-

levantantes que estavam na raiz deste duplo e contraditório movimento das empresas estatais, (e que a colocavam ora como sujeito e ora como objeto da política econômica), tais como suas políticas de preços, de vendas e de investimentos.

Mas nem todos os movimentos das empresas estatais estavam contidos nos limites da política econômica, sobretudo quando estas empresas tinham por vezes assegurados níveis distintos de autonomia financeira e de capital, que não só as liberavam no curto e no longo prazo para trajetórias próprias, como também dependiam claramente de outros elementos explicativos.

Tais elementos tinham a ver com a gênese das empresas estatais, por um lado, e com sua existência como grande empresa capitalista a partir dos quais se explicavam seus determinantes estruturais. Ficava clara então, a necessidade de um fio condutor a recolher observações e percepções distintas e de um princípio de organização que transformasse uma análise em profundidade sobre o tema em algo mais do que uma recolha de casos.

Os estudos de caso referentes a Companhia Vale do Rio Doce e a Rede Ferroviária Federal foram feitos exatamente com a intenção de testar dois comportamentos e duas trajetórias de empresas estatais que se supunham totalmente opostas, buscando estabelecer alguns parâmetros para sua análise conjunta. As divergências esperadas se confirmavam; mas também as convergências no que dizia respeito à dupla lógica, a cara simultaneamente pública e privada das empresas estatais. Foram selecionados, a partir destes casos, os

principais elementos constitutivos de uma tipologia que permitisse aproximar a diversidade de situações estruturais e conjunturais da empresa estatal.

Num outro nível, por assim dizer, macroeconômico, e no interior de uma instituição de "policy making", havia sempre a tentação de privilegiar a face das empresas estatais que as apresentava como instrumento de política econômica. Mais que isso, podíamos ser levados a supor a existência de um conjunto homogêneo de empresas estatais, a partir do qual se pudesse desencadear um programa de investimentos que as autonomizasse em relação ao ciclo.

A diversidade de lógicas de atuação, inserções setoriais e outros elementos já apontados acima, e explorados em trabalhos anteriores sobre o tema, infelizmente desmanchavam a ilusão de convergência, obediência e liderança das empresas estatais brasileiras no caso de um ciclo expansivo. Mais do que isso, a comparação com o caso italiano sugeria que o papel anticíclico das empresas estatais italianas dependia de sua liderança nos setores de demanda final. Decididamente, este não era o caso das nossas empresas estatais.

Com isso, não se quer dizer que as empresas estatais não pudessem ser usadas como instrumentos de política econômica. De fato, e com freqüência elas o foram. Mas no Brasil a ação estatal não se concentrou em sua liderança e sim em seu poder absoluto como grande empresa que as definiu sempre como grandes vendedoras, grandes compradoras, grandes "subsidiadoras", etc. sem articular seu conjunto.

O caso italiano aumentou minha perplexidade sobre a questão da especificidade das empresas estatais brasileiras, cuja presença e tamanho era frequentemente apresentada como excepcional, tanto nos pronunciamentos da esquerda como da direita. Não só as indicações para o caso italiano sugeriam uma presença mais importante de suas empresas estatais, pelo "tamanho" de seus setores e de suas participações nos agregados macroeconômicos, como principalmente por seu caráter mais "ativo" no que diz respeito a possibilidade de comandar e generalizar movimentos expansivos.

Se as questões "setoriais" e de política econômica para as empresas estatais podiam ser resolvidas a partir da análise do caso brasileiro, o mesmo não se pode dizer da questão da especificidade, que dependia da análise comparada. Desde logo deve-se deixar bem claro que não se fez, por isso, uma peregrinação em busca do paradigma (embora tenha existido de fato uma viagem à Inglaterra). A análise comparada buscou identificar elementos estruturais, em cada caso analisado, alguns dos quais comuns aos três países, onde se registravam igualmente presenças e tamanhos significativos de empresas estatais (Inglaterra, França e Itália), e ir além da aparência de regularidade que os indicadores ofereciam como primeira explicação.

Assim, os problemas centrais aos quais se dirigiu esta tese podem ser grupados em três grandes blocos de indagações. O primeiro deles dizia respeito a como tratar, do ponto de vista analítico, este objeto obscuro (do desejo de uns e da ira de outros), que se apresentava em todas

instâncias até então analisadas como refletindo a mesma contradição básica decorrente de sua dualidade. A teoria econômica nada mais avançava além de tratá-lo como caso especial, para nele depositar os desequilíbrios da microeconomia convencional, no que se fazia acompanhar da ideologia, que o tornava depositário de suas idiossincrasias. O segundo conjunto de questões tinha a ver com os resultados dos estudos de casos. Como ordenar as experiências de modo a transcender uma tipologia que fosse exatamente "do tamanho" dos casos analisados? Mais do isto, já que a análise se pretendia comparada, era preciso, entre outras coisas, comparar setores semelhantes, em países distintos, para identificar e privilegiar suas marcas estruturais e/ou de política econômica.

O terceiro bloco de questões me parecia de saída o mais sério (e de fato, o estudo o confirmou como tal). Para avançar na questão da especificidade era preciso avançar, e muito, no conhecimento da realidade européia, o que me parecia uma tarefa pesada face as demais exigências da tese. Uma primeira pista levou-me a estudos de política econômica para os três países apontados, visto que a negação de um paradigma implica num esforço ordenador maior dos vários mundos reais. Pouco proveito tirei desta pista, uma vez que a visão dominante nos estudos de política econômica européia era a de apresentá-la por "feixes de políticas", acompanhadas de seus respectivos instrumentos de apoio. Com isso se obscurecem os agentes, os blocos de poder, as alianças, etc.

Se multiplicavam as trilhas e o princípio ordenador parecia ainda mais distante. A política econômica tem em si, necessariamente, toda uma carga de especificidade. Eu, ao contrário precisava identificar regularidades.

A datilografia final de uma tese certamente facilita sua leitura, mas também esconde e apaga as tentativas vãs, e os muitos remendos que convergem para a versão (por ora) definitiva. As várias partes da tese mostram como foram finalmente encaminhadas minhas dúvidas originais, e resolvidas algumas delas.

A primeira parte trata, de uma perspectiva analítica, da questão da dualidade da empresa estatal. Dados os vários mundos em que ela se move, a visão analítica tenta observá-la neles, numa tentativa de integrá-los sucessivamente. O primeiro destes mundos apresenta a empresa estatal como um microssistema que é uma simples "parte" de macro-sistema. O que na esfera macro se deriva do equilíbrio geral, o microssistema vê como equilíbrio parcial. O trabalho especula também sobre o anacronismo de tal tratamento, num universo econômico reconhecidamente em transformação e processo de monopolização e aponta para as raízes ideológicas deste anacronismo. No segundo mundo, a empresa estatal reúne o político e o econômico, na perspectiva do capitalismo monopolista de Estado. Nesta parte, a "dualidade" da empresa estatal passa a ser na verdade a manifestação de sua contradição internalizada. Também se explora, a partir desta contradição, a existência de duas lógicas de valorização de capital, uma geral e uma parti-

cular, ou privada, no interior de empresa estatal.

O terceiro nível, vê as empresas estatais como estruturas de poder no processo de monopolização do capital e mostra como elas podem ter um papel ativo ou passivo nesta monopolização. Para isso é preciso separar as formas empresariais do Estado que representem distintas estruturas de poder, e nelas analisar a presença das duas lógicas de valorização.

O primeiro capítulo propõe analiticamente a redução micro-macro. As partes II e III tratam desta redução no plano histórico concreto. A parte II representa a visão micro da temática das empresas estatais; refere-se, pois, a análise de empresas, setores, indústrias e mercados, buscando identificar padrões de comportamento. Tal abordagem permite, em primeiro lugar, acompanhar a gênese das empresas estatais, que teve, historicamente, uma origem "microeconômica" e que se iniciou, como na tese, com a estatização das ferrovias.

O comportamento das empresas estatais é observado para o mesmo setor, em países distintos, buscando demonstrar a determinação setorial da questão ferroviária, e também para setores distintos, a siderurgia e a mineração estatais no Brasil. Neste caso, teve-se a intenção de demonstrar como políticas econômicas diversas são propostas em função de distintas articulações setoriais.

A parte III retoma as questões postas à tese a partir da prévia análise comparada da presença de empresas estatais na Inglaterra, França, Itália e Brasil, no pós-

guerra. A percepção macro das empresas estatais aparece pois referida ao momento em que elas apresentam historicamente esta dimensão macro, como resultado das estatizações nas décadas de 40 e 50 na Europa, e do Plano de Metas, no Brasil. Não só se acompanha a trajetória macroeconômica destes setores empresariais, como principalmente se busca identificar os papéis que cumpriam estes setores produtivos do Estado, em suas articulações com os blocos de capital privado, nacionais e internacionais e com o sistema financeiro. A respeito, o caso alemão, que não foi apresentado, foi extremamente útil, por chamar minha atenção para a possibilidade de existência de um padrão de intervenção internalizado na esfera privada produtiva e no sistema bancário, e de certa forma independente das empresas estatais. Só a partir deste caso foi possível entender a necessidade de privilegiar outras articulações, e a partir delas explicar a presença ou a relativa ausência dos setores produtivos do Estado. Só assim fui levada a privilegiar os elementos estruturais de análise.

Ao longo da tese várias questões afloraram e foram deixadas sem tratamento em profundidade. A principal delas para mim é a questão da estatização. Espera-se haver demonstrado ao menos como na maior parte das vezes, o avanço do grau de estatização se deu obedecendo à racionalidade capitalista e de certa forma, de maneira independente, ou numa direção contrária à indicada pelos movimentos políticos. No caso brasileiro, a questão político ideológica foi, ao contrário, elemento determinante de um com

portamento "capitalista" por parte do Estado, num momento prévio à própria existência dos principais blocos de capital na indústria pesada.

A outra ausência significativa na tese, é a da indústria automobilística estatal. Não só ela completaria a tipologia de oligopolio sugerida na parte I, como de fato ela faria historicamente a transição micro-macro que foi proposta como redução analítica. Sendo a automobilística a indústria símbolo da competição internacionalizada, suspeito também que as automobilísticas estatais seriam o espelho de seus capitalismo nacionais neste novo contexto da concorrência. Mas isto é pura especulação. O caminho, como sempre, se fez caminhando e esta idéia me ocorreu muito tarde. Fica aqui registrada, como perplexidade final.

I - EMPRESA ESTATAL E CAPITALISMO CONTEMPORÂNEO

A pluralidade e a ênfase nas formas de intervenção estatal do capitalismo contemporâneo não se refletem, ao nível da teoria, em igual profundidade no exame desta problemática. Este descompasso entre o avanço dos padrões concretos de intervenção e seu tratamento teórico não só sugere as dificuldades inerentes ao assunto, como também o preconceito dos economistas do *establishment* em dar ao tema a legitimidade por eles conferida ao estudo das forças de mercado.

É verdade que, mesmo entre os economistas não marxistas, se reconhece como arbitrária e injustificável a exclusão do Estado como tema da teoria econômica. Mas com freqüência o Estado é tratado "como um mero agente econômico, comparável a firmas e famílias, como um conjunto de instrumentos neutros da política econômica ou ainda como propriedade privada de atores políticos racionais. Em sua apresentação teórica, o Estado pode ser visto como o soberano legal a controlar a atividade econômica, como o juiz que regula conflitos econômicos, como um agente entre outros ou como um agente político que promove ou obstaculiza o desempenho econômico. A análise de objetivos e metas se associa a disputas técnicas sobre as formas adequadas e a direção da intervenção e as disputas políticas sobre o papel do Estado na alocação e redistribuição de recursos."¹

¹ Bob Jessop. *Recent theories of the capitalist state*. "Cambridge Journal of Economics", vol.1, número 4, dezembro de 1977, pág. 370.

Estas discussões tomam como paradigma não a competição perfeita como forma histórica concreta, mas sim a alocação de recursos associada pela teoria econômica ao modelo comportamental da concorrência perfeita, a qual, em última instância, cabe ao governo repor.

Na verdade, para que a concorrência perfeita se mantenha como tal, é preciso que se submeta às várias modalidades de regulação e controle. Pois o regime do *laissez faire* leva ao desequilíbrio e à desigualdade, reforça os fortes e liquida ou subordina os mais fracos.

Deste modo, o sistema econômico tem implícito um paradoxo: "Não regulado, levará a resultados que não somente são intoleráveis do ponto de vista ético, mas que requerem a intervenção governamental para assegurar sua operação funcional e contínua. Regulado, o sistema é uma contradição nos seus próprios termos."²

Em face do conflito implícito no raciocínio acima, torna-se compreensível, na perspectiva liberal, o tratamento pragmático e não ideológico que constitui sua solução para dar conta da crescente intervenção estatal.³ Em confronto com as "demandas" das indústrias e dos setores, e tendo em vista os problemas concretos, se define *ad hoc* a autoridade governamental, a qual se constata crescente *a posteriori*. Admite-se a funcionalidade da intervenção, em nome de um interesse

²R. Heilbroner. Between Capitalism and Socialism. N. York, 1970, pág. 11.

³Veja-se a respeito Modern Capitalism, de Andrew Shonfield. O autor faz uma apresentação convincente, tanto em termos do diagnóstico como das soluções encaminhadas pelo capitalismo contemporâneo, com distintos equilíbrios entre o público e o privado. Como a análise é sempre interna, a racionalidade é sempre infalível e a capacidade de transcendência nula.

público, "sem questionamentos quanto às funções às quais serve, nem quanto a que interesses são esses que o interesse público representa".⁴

De uma outra perspectiva, os teóricos marxistas vem redescobrando o estado como um problema de economia política, e como tal vem concentrando sua atenção nas manifestações da presença do estado em economias capitalistas.

Seu ponto de partida e referência concreta é o capitalismo monopolista, e nele a importância crescente do estado se explica como "uma mudança funcional tornada necessária pelas contradições inerentes ao processo de crescimento através do mercado."⁵ Visto que o exame de intervenções estatais no plano econômico permite associá-las principalmente aos interesses dos grupos monopolistas dominantes, o estado é apresentado, em algumas versões⁶ desta teoria, como um epifenômeno do sistema de relações de propriedade e da luta de classes⁷, e como tal servindo aos interesses da classe dominante. São as mesmas leis que explicam os monopólios e os estados capitalistas, e estas leis são as da valorização do capital.

⁴R. Heilbroner, op. cit., pág. 18.

⁵Bog Jessop, op. cit.

⁶Esta é uma interpretação possível para as teses do capitalismo monopolista de estado, contidas em P. Boccara Le Capitalisme Monopoliste d'Etat, Traité Marxiste d'Economie Politique, Paris, 1971. O referido texto oferece possibilidades de interpretação alternativa, que serão apresentadas no item 1-2 deste trabalho.

⁷K. Marx. Prefácio a Contribution to the Critique of Political Economy.

Entre os limites do estado neutro supra-classes da economia liberal e o estado do capitalismo monopolista definem-se estruturas duais de percepção e materialização dos nexos entre o político e o econômico. Uma destas estruturas é a empresa estatal, ora governo e firma microeconômica, ora capital geral e fração do capital, conforme a perspectiva adotada.

A agenda desta discussão toma como referência a empresa estatal e a propõe como ponto de convergência, um dos *locus* das relações entre Estado e estrutura produtiva.

A primeira seção toma a empresa estatal como manifestação concreta das intenções otimizantes da intervenção estatal, na perspectiva microeconômica convencional, explorando as relações existentes entre as macrodeterminações e as microssoluções de equilíbrio que nela se exprimem. A leitura crítica feita tem o objetivo de demonstrar a inconsistência interna das soluções teóricas formuladas, bem como o papel ideológico dos mitos da eficiência e do ótimo, quando transpostos para a área da produção estatal.

A segunda parte pretende recuperar elementos da análise das teses do capitalismo monopolista de Estado, que articulam corretamente o plano político (Estado) e o plano econômico, a partir de leis comuns, que tanto explicam a valorização do capital como um todo, como a valorização das frações de capital. A empresa estatal, nesta perspectiva, internaliza a contradição entre as leis gerais e particulares da valorização do capital, e contém nela mesma duas ló-

gicas.⁸

Finalmente, a terceira parte, numa perspectiva de organização industrial, e tomando como paradigma a grande empresa, sugere uma tipologia de empresas estatais que permita examinar sua dinâmica de expansão como parte integrante da dinâmica de expansão do capitalismo monopolista, levando em conta seu movimento contraditório.

1.1 - Da lógica do raciocínio circular ou o equilíbrio e o lucro social.

A nível de seu tratamento analítico pela teoria econômica convencional, a empresa estatal move-se com dificuldade entre duas prisões: o ótimo da microunidade familiar de produção, a firma neoclássica, e o ótimo social, que se associa ao extenso receituário da teoria normativa de setor público. É bem verdade que a moderna teoria microeconômica reconhece como pólos de poder do sistema a grande empresa e o Estado interventor, e rompe com os grilhões do ótimo para a grande empresa privada.⁹ Mas isto não implica

⁸ As teses "corrigidas" do CME permitem explorar o tema da ambiguidade da empresa estatal, Estado e empresa, político e econômico, capital geral e capital particular. Esta percepção da dualidade implícita na empresa estatal pode ser encontrada em outros autores. Ramon Martín Mateo, por exemplo, compara a empresa pública a uma entidade bifronte, uma espécie de Jano empresarial que oferece duas caras distintas, uma dirigida ao mercado e outra ao templo. R.M. Mateo. Relaciones entre el gobierno y la empresa pública através de instituciones especializadas, in Gobierno y Empresas públicas in America Latina. Ed. Siap, 1978.

⁹ Veja-se, por exemplo, A. Eichner, The Megacorp and Oligopoly, Cambridge University Press, 1976; R. Marris. The Corporate Society, The MacMillan Press, 1974; R. Marris e A. Wood, The Corporate Economy; M. Gilbert, ed. The Modern Business Enterprise, Penguin Books, 1972.

em perceber com igual clareza a fusão destes dois personagens numa unidade contraditória: a empresa estatal.

Assim, o tratamento do tema repõe, tanto para a esfera produtiva estatal (teoria da firma), como para a intervenção estatal como um todo (teoria do bem estar) os argumentos teóricos do "vulgarmarginalismus"¹⁰ e do equilíbrio geral, superados no real pela dinâmica e pelo movimento desequilibrado do capitalismo contemporâneo, mas não superados até hoje no plano de Economia Política.

É como se, reconhecida a trajetória desequilibrada do capitalismo, na qual, se alguma regularidade há (no sentido da repetição de comportamentos), é a de ser periodicamente interrompida por flutuações cíclicas (de natureza diversa), se transferisse ao Estado, como fator exógeno, a responsabilidade de reconduzir a economia para seu "optimum path". No plano macro, a ação estatal seria assim a depositária das esperanças otimizantes ou de equilíbrio do sistema econômico, o que, no modelo de equilíbrio geral subjacente, implicaria em que, esta mesma ação estatal fosse também produtora de ótimo microeconômico. Assim, como microssistema, a empresa estatal reproduziria automaticamente, na sua escala de influência e ação, o conjunto de valores e comportamentos produtores de ótimo.

10

A expressão é de Alec Nove, Efficiency Criteria for Nationalised Industries, Londres, 1973.

Embora esta redução micro-macro esteja longe de ser mecânica, e ter as mesmas implicações para os dois planos, as "teorias" de origem neoclássica do estado capitalista enfrentam com tranquilidade o que deve parecer-lhes um falso problema. Ao nível macro, o Estado funciona como árbitro dos conflitos entre os interesses individuais de vários agentes, os quais representa "igualmente"¹¹ (o que equivale a dotá-lo de poder coercitivo e acreditar na neutralidade de sua ação). No plano micro isto implica em tomar como um dado o arbítrio do Estado e agir, no caso das empresas estatais, como delegadas do ótimo.

Enquanto isso, este sistema produtor de ótimo se alimenta continuamente com as imperfeições do mercado, que não só decorrem da sua própria estrutura de produção e distribuição, como da própria natureza (características materiais e de categorias de uso) ou essência (pública ou social) dos bens.

No plano teórico, por um lado, a teoria da firma relega a notas de rodapé os elementos que constituem o cerne da teoria "microeconômica" da empresa estatal, como contraponto à firma familiar, ou seja, as economias e deseco-

¹¹ Keynes, por exemplo, parece acreditar em "unidades semi-autônomas dentro do Estado, unidades cujo critério de ação em seu próprio campo seja somente o bem público, como estas unidades o compreendem." E adiante, referindo-se à solução para os males de seu tempo: "Isto implicaria em envolver a sociedade em exercer uma inteligência diretiva através de algum órgão adequado de ação". O que Keynes tem em mente "é um possível melhoramento na técnica do capitalismo moderno por uma agência de ação coletiva". J.M. Keynes. *The End of Laissez Faire*, in *Essays in Persuasion. The Collected Writings of John Maynard Keynes*, MacMillan, Cambridge, Vol. IX, pag. 293.

nomias externas, as imperfeições de mercado, a produção com rendimentos crescentes à escala, a complementaridade, a interdependência, a existência de bens públicos, etc.

Por outro lado, esta perspectiva toma como referência um esquema de alocação compatível com a norma competitiva e apenas legítima teoricamente as várias formas de intervenção estatal em caso de distorções que afastem o sistema de suas alocações ideais. Deste ponto de vista, a teoria da empresa estatal alicerçada na teoria neoclássica é pouco mais que "um conselho de perfeição."¹²

No dizer de James O'Connor, o conceito de produto ideal é central na teoria normativa das finanças públicas. Tomando como referência a definição de Pigou¹³, o produto ideal seria aquela composição do produto tal que "nenhum produto alternativo que pudesse ser obtido com a realocação dos recursos econômicos entre as várias indústrias deixasse a comunidade em situação melhor que antes." Isto implica na possibilidade de justificar praticamente qualquer tipo de intervenção estatal, desde que o produto alternativo que dela se obtenha deixe a comunidade em "situação melhor."

¹² A expressão é de James O'Connor. *Scientific and Ideological Elements in The Economic Theory of Government Policy*, in Hunt e Schwartz. *A critique of economic theory*, Inglaterra, 1972.

¹³ Pigou. *The Economics of Welfare*, in James O'Connor, op. cit.

Para legitimar a existência da empresa estatal, tomando como meta o produto ideal, é preciso ligá-la a falhas do mercado como um instrumento de alocação eficiente. Na perspectiva da teoria microeconômica, o diagnóstico destas falhas nos levaria a defini-las em torno à existência de custos e benefícios externos à produção, uma vez que, para o perfeito funcionamento do mercado, a natureza da produção e do consumo deve ser tal que todos os custos e benefícios sejam internalizados.

O conceito de custos e benefícios "sociais" se associa assim ao conceito de externalidades¹⁴, sendo o social equivalente àquilo de que o mercado não dá conta, em termos de produção ideal. No caso destas categorias de imperfeições de mercado, justifica-se a taxação, o subsídio e até mesmo a propriedade pública. Embora a propriedade pública seja apenas uma das modalidades de provisão pública, existem certos casos em que ela é vista com bons olhos, em termos do lucro "social", ou do lucro que, embora até podendo ser apropriado pela firma "microeconômica", não pode ser "explicado" em seus limites geográfico-teóricos.

¹⁴Na verdade, grande parte destas externalidades decorre simplesmente da visão fragmentária que implica em tomar como marco de referência a firma, no sentido do estabelecimento industrial. Uma visão mais integrada, em termos de estrutura de mercado ou de poder, permitiria "internalizar" as "externalidades" e introjetar, no âmbito da grande empresa, pública ou privada, os "fatores" de desequilíbrio, como elementos orgânicos de sua produção e estratégia de expansão.

Estes casos são basicamente três: os monopólios naturais, toda a gama de situações produtoras de externalidades, e o caso da produção com rendimentos crescentes, cuja situação limite se dá na produção de bens públicos.

Na perspectiva do produto ideal, o monopólio privado é certamente uma criatura perversa. Pois além de impor seus preços e suas regras de conduta aos verdadeiros microagentes marginais, o monopólio maximiza seus lucros a um nível de produção inferior ao que resultaria na produção competitiva. Mas isto não implica na necessidade de fragmentar a produção para aproximar seus resultados do produto ideal, uma vez que existem várias situações de monopólio natural ou onde se justificam maiores escalas de produção. Nestes casos, a severa regulamentação dos monopólios pode ser substituída, ainda na perspectiva do bem-estar ou do produto ideal, por monopólios estatais.

O monopólio estatal é geralmente apenas visto como pretexto para organizar, sob a supervisão estatal, tarefas de constituição do capital social básico, indesejadas pelos produtores de lucro microeconômico. E esta função é definida como pública, e como tal compatibilizada à produção ideal. No domínio do Estado, o monopólio passa a ser uma "casca vazia", cujas regras de conduta não são mais dadas pelo seu poder de mercado, e sim decorrem da simples derivação e aplicação da sabedoria pública. As implicações plenas deste procedimento serão melhor avaliadas quando se tratar do desempenho das empresas estatais.

A segunda área de justificativa para a produção

estatal é a produção com economias ou deseconomias tecnológicas de escala, que surgem do fato de que os custos com os quais se defronta uma firma dependem não só de seu tamanho e eficiência, como da eficiência da indústria onde a firma opera. Neste sentido, são definidas como economias e deseconomias "externas", e portanto disponíveis à intervenção estatal.

O terceiro caso de produção preferencial pelo Estado corresponde ao caso limite da produção com custos decrescentes, ou rendimentos crescentes, onde o custo adicional da última unidade é zero, o que define os bens objeto desta produção como públicos. O ser "público", como qualidade intrínseca a um bem, é distinto de ser objeto de produção pública. A qualidade "pública" dos bens equivale em síntese a dizer que é impossível aprisioná-los para consumo individual, e que portanto sua produção deve ser "livre", no sentido dos mecanismos de distribuição do mercado.

Mas o governo pode estar produzindo "livre e publicamente bens cuja qualidade intrínseca não os caracteriza como públicos. Neste sentido a conclusão neoclássica implica num veto a este tipo de intervenção estatal, uma vez que ela estaria prejudicando a eficiência alocativa. Se a provisão pública se justifica em nome da equidade, o mesmo resultado poderia ser alcançado através de transferências diretas de recursos ao setor privado."¹⁵

¹⁵ Veja-se a respeito, o comentário nº 3 de Robin Marris, ed. in Corporate Society, op. cit.

Na perspectiva do capitalismo contemporâneo a produção de bens vetados pela teoria neoclássica é certamente a que nos interessa mais de perto.

O conceito de público (e o de economias externas) não é de forma alguma universalmente aceito e tem óbvias implicações ideológicas. Quando um bem é produzido pelo setor público é como se, para sua integração à teoria microeconômica, alterássemos suas qualidades intrínsecas, ou mudássemos sua natureza, ao dotá-lo de qualidades "públicas" que não possuía previamente.¹⁶

Tudo que foi dito até aqui pode parecer totalmente irrelevante, tanto à luz dos desenvolvimentos teóricos e empíricos nos estudos da grande empresa como elemento central da organização industrial, como até mesmo na perspectiva da própria teoria normativa do setor público, aplicada à empresa estatal. "Porque é pública, o que nos interessa a respeito da empresa estatal é como ela deve se comportar (grifo nosso). Assim, não estamos tão preocupados em entender seu comportamento"¹⁷, esclarece-nos uma das maiores autoridades do *establishment* sobre o tema.

¹⁶ Não é por acaso que os economistas neoclássicos concluem, a partir de *surveys* da atividade corrente, que a grande maioria destas atividades públicas é justificada. Por exemplo, F. Bator, em 1960, concluiu que 96,8% das compras públicas se compõem de bens e serviços públicos ou semipúblicos. No dizer de James O'Connor, de quem é esta referência, um verdadeiro *Candide*. J. O'Connor, *op.cit.*, pág. 372.

¹⁷ R. Turvey, ed. *Public Enterprise*, Penguin Books, Inglaterra, 1968, pág. 7.

No entanto, o que foi dito anteriormente constitui exatamente a referência teórica a partir da qual se avalia o desempenho das empresas estatais. Ante a norma da produção ideal e o descompasso entre tal norma e o papel efetivamente desempenhado pela empresa estatal, seria difícil e inesperado encontrar de forma explícita argumentos que ponham a nu as verdadeiras motivações da empresa estatal, bem como sua funcionalidade no desenvolvimento capitalista baseado em grandes unidades, uma vez que isto implicaria numa nova unidade entre o teórico e o real concreto, na qual se reconhecesse abertamente o abandono das teses do bem-estar e da produção ideal. Ou, na linguagem de C. Lessa¹⁸, isto implicaria em unir novamente os dois braços da ciência oficial: a apologética e a operatória.

Ao nível da apologética, mantém-se o mito do público equilibrante, justiceiro e integrador dos ótimos micro e macroeconômicos. Ao nível da operatória (com a teoria normativa implícita), atribui-se *a posteriori* a qualidade pública à produção de bens e serviços pelo Estado. Assim, a produção estatal se autojustifica. Mas seu desempenho não é autoavaliado, continuando a ser feito de forma paradigmática, segundo a norma da eficiência alocativa.

O sistema de avaliação das decisões de investimento público baseado em análises de custo-benefício for-

¹⁸ Em sua tese de doutoramento "O conceito de política econômica: ciência e/ou ideologia?", C. Lessa esclarece, a nosso juízo definitivamente, o duplo movimento da ciência oficial, no sentido de manter seus compromissos teórico-ideológicos em face de um universo econômico crescentemente complexo, resgatando os mitos para o plano de apologética e liberando os operadores para a implementação de seu receituário.

nece um bom exemplo de aplicação do "dogma" estatal. Este tipo de análise jamais foi aplicado aos custos e benefícios internos de uma empresa, referindo-se antes à tradução, em termos monetários, dos interesses sociais. Assim, nada mais é do que um movimento de busca de um "numerário", para tornar menos ambíguas categorias que não correspondem a categorias de mercado. Isto implica em estabelecer critérios de correspondência, sem lembrar que estes mesmos critérios tomam como paradigma a produção ideal, no sentido da perfeita alocação de recursos.

Pautar-se pela alocação ótima significa aceitar o uso de recursos que têm uma "taxa de retorno" abaixo da ótima como um caso de má alocação de recursos. Para a produção estatal, o exame das razões que seriam responsáveis por esta baixa taxa de retorno é, na maioria das vezes, extremamente esclarecedor e desvela o raciocínio circular dos que fazem esta avaliação. Pois se o estado entra a produzir em casos de conflito entre o interesse público e privado, contrapondo a sua racionalidade à racionalidade individual, seu mandato implica num sentido de dever e objetivo ignorado pelas empresa privadas. Mas este mesmo mandato e a definição *ad hoc* do interesse público introduzem restrições à sua ação e ao exercício pleno de sua eficiência empresarial ou particular.

Assim, o público como produtor de equilíbrio a nível agregado pode desrespeitar de forma flagrante e ótimo, ou a produção do microeconômico. Não se deve ao mesmo tempo fazer cumprir um mandato público e avaliar este mandato

por critérios privados. Na verdade, invertendo o raciocínio, se as empresas privadas se comportassem como manda a boa teoria microeconômica, menos lugar haveria para a delegação de mandatos públicos a nível da estrutura produtiva.

Se as empresas estatais representam a solução (teórica) para problemas de produção interligada e interdependente, que resultam em economias externas, elas podem chegar a ser solução de equilíbrio sem produzir ótimo para si. Aceitar esta afirmação nos levaria a tomar como marco de referência para a avaliação do desempenho estatal na produção direta uma interdependência não explícita no mercado e que, afinal, é a própria razão de ser do mandato estatal. Mas isso implicaria também em abrir mão da norma alocativa em nome da qual se recorreu, no plano da justificativa ideológica, à produção estatal.

Um outro aspecto vicioso da argumentação neoclássica parte da constatação de preços administrados na produção estatal. Uma das justificativas para a existência de empresas estatais é sua configuração como monopólios virtuais. No interesse "público", seus preços devem ser controlados, e seu poder de mercado socializado pelos beneficiários de sua produção. No entanto, estes mesmos preços controlados estão na base das comparações de rentabilidade estabelecidas com o setor privado, e que servem de munição para as acusações de "ineficiência" atribuída à produção estatal. No dizer de Alec Nove¹⁹, "no mundo de Pareto, exis-

¹⁹ Alec Nove, op. cit., pág. 100.

tiriam alternativas comparáveis, numa base comparável."²⁰

Mas impor à empresa estatal um "sentido de dever" que se traduz em restrições à sua conduta microeconômica e julgá-la a partir das conseqüências destas restrições, não nos parece um procedimento metodologicamente correto, ainda que possa ser justificado ideologicamente.

Quando tentam impor critérios idênticos a empresas estatais e setor privado, os economistas estão tentando achar algum fundamento para sugerir uma alocação racional de recursos entre elas. De fato, estabelece-se previamente uma divisão de áreas, por razões que já predeterminam comportamentos "empresariais" distintos. E é isso, justamente, que define a natureza pública da produção estatal.

Assim como não dizemos que, pelo fato de a automobilística e a eletrônica renderem mais do que o suprimento de água e de energia elétrica, se deve mudar a alocação de recursos, ou que os recursos poderiam ter sido melhor usados, o papel produtivo do estado se justifica exatamente pela existência de critérios não idênticos e toda a argumentação em contrário parece-nos falaciosa.

Forçada a conviver com a circularidade de seu raciocínio, a teoria microeconômica nem fornece elementos teóricos convincentes para explicar a empresa estatal, nem avalia seu desempenho, a não ser reproduzindo no concreto o afastamento da norma competitiva. É como estrutura de produção que a empresa estatal deve ser concebida e avaliada,

²⁰ Alec Nove, op. cit., pág. 100

e é somente a partir de sua caracterização produtiva que se podem derivar, corretamente, suas reais implicações em termos de alocação de recursos.

1.2 - Empresa estatal - capital público e/ou privado?

A empresa estatal pode ser vista, tanto a nível analítico, como a nível histórico concreto, como expressão do esforço do capitalismo monopolista no sentido de atender às demandas que resultam do desenvolvimento das forças produtivas e do processo de valorização do capital.

Na etapa monopolista, a presença do Estado tem múltiplas facetas e, embora se manifeste nos planos político, social e econômico, sua presença mais marcante se dá no plano econômico, onde lhe cabem as responsabilidades direta ou indireta pela valorização do capital.

Quanto às modalidades de intervenção estatal, tanto no capitalismo monopolista de estado, como na economia liberal, ela toma formas as mais diversas, além da já convencional gestão do orçamento público e investimentos dele derivados: "Sociedades de economia mista, intervenções diretas e indiretas sob forma de subvenções, créditos, compras públicas, regulamentos, etc." Mas aí termina a analogia com o capitalismo de estado na visão liberal. No capitalismo monopolista de estado, como manda a boa tradição marxista, a não neutralidade do Estado é explícita; a ação do Estado se dá "em favor da concentração monopolista", "com

tarifas públicas preferenciais aos grandes grupos", na sustentação de setores onde a taxa de lucro monopolista não está assegurada. Além disso, se constata também a não neutralidade do Estado na captação de recursos. "O Estado se apropria de uma parte crescente do produto social, notadamente através dos impostos diretos e indiretos, que afetam uma massa crescente de contribuintes, principalmente entre os trabalhadores assalariados."²¹

A natureza da mediação do Estado fica clara da leitura dos trechos acima. Os recursos são extraídos principalmente dos assalariados e, através das diversas modalidades de financiamento, repassados aos mutuários preferenciais, ou às estruturas de poder monopolistas. No entanto, mais do que a submissão do Estado aos monopólios, o que transparece das teses do CME é a crescente subordinação da sociedade ao capital, cabendo ao Estado um papel decisivo na mediação de conflitos e um papel explícito na administração das crises.

"O capitalismo monopolista constitui a etapa onde as contradições próprias a este modo de produção se manifestam de forma mais clara e violenta, e onde se realiza mais completamente a dominação do capital sobre o movimento da sociedade como um todo."

Na intenção e no processo da valorização de capital na etapa monopolista, explicitam-se relações de poder entre as frações do capital social. "A concentração crescente permite apoiar progressivamente o processo de valori-

²¹ Le Capitalisme Monopoliste d'État, op. cit., pp.17 e 18.

zação ou na força destruidora da expansão. O capitalismo é cada vez mais regulável pelas relações de poder, cujo arbítrio é o Estado."

A nosso juízo, as teses do CME dão margem a várias interpretações equivocadas, entre as quais a de que o Estado (político) seria um mero reflexo do capital (econômico), e a idéia do Estado subordinado (ou como instrumento passivo) aos monopólios.

"Entre os monopólios e o Estado não existe nem fusão nem separação, mas estreita interação, cada um tendo ao mesmo tempo um papel próprio e o mesmo fim: desenvolver a acumulação de capital e a concentração, reforçar a exploração capitalista e crescer o lucro dos grupos monopolistas. Em última instância, no entanto, o papel determinante pertence aos monopólios."²²

Realmente, a uma primeira vista, o texto parece implicar a idéia do Estado subordinado. Mas, a leitura prossegue, desfazendo esta impressão:

"A fusão entre monopólios e capital pode fazer crer que o Estado se transformou num instrumento passivo e indistinguível dos monopólios. Ao aceitar esta idéia, não se poderia dar conta das contradições que opõem os grupos monopolistas entre si e certos grupos do capital, a determinados aspectos da política do Estado capitalista."

"Mesmo ligados ao mesmo fim, cada instância de poder utiliza meios adaptados a seus papéis respectivos. E,

²² Le Capitalisme Monopoliste d'État, pág. 25, volume I, op. cit.

no entanto, são as mesmas leis que explicam a ação dos grupos monopolista e do Estado capitalista."²³

Portanto são as leis de acumulação e da valorização do capital que articulam organicamente Estado e grandes capitais. E a lógica de valorização do capital como um todo prevalece, embora em conflito periódico com a lógica de valorização de capitais particulares, ou de frações de capital.

Como foi visto anteriormente, a presença do Estado se manifesta também no político e no social. Mas "neste contexto, as relações políticas e ideológicas, cujo papel específico, relativamente autônomo"²⁴; está cada vez mais desenvolvido, são, ao mesmo tempo, mais estreitamente subordinados às relações de produção. A polarização monopolista das relações sociais de produção, leva por sua vez à polarização do conjunto de relações sociais num sistema global que mascara e mantém ao mesmo tempo as relações de exploração do trabalho. Conseqüentemente, política e economia

²³ CME, op. cit., vol. I. pp. 25 e 26.

²⁴ A respeito não confundir a idéia de autonomia aqui contida, que me parece ser a de foro próprio de manifestação com as intenções explícitas em Poulantzas e implícitas em Millaband quanto ao tratamento do político. Para estes dois autores, e num processo similar à análise do econômico no capital, cabe aos teóricos políticos marxistas bisar o procedimento, e tomar o político também como objeto específico e autônomo da ciência. Isto implica em aceitar a aparência de fragmentação e autonomia da sociedade burguesa como o real, bem como dar um cunho estritamente econômico às leis de movimento do capital (quando pelas teses do CME, já citadas, são as mesmas leis que explicam o econômico e o político). O mais grave parece ser a apropriação das categorias analíticas propostas por Poulantzas por seus seguidores, como novas caixas pretas, que são então preenchidas com a análise política das relações de classe. "O resultado é uma espécie de pragmatismo político, uma vez que a prescrição depende do conteúdo das análises de relações de classe, ditado freqüentemente pela contingência do momento político." - J. Holloway e S. Picciotto (ed.) *State and Capital*, Londres, 1978, pág. 9.

estão cada vez mais ligadas entre si. As intervenções do Estado estão cada vez mais profundas e os laços entre o aparelho do Estado e os grupos monopolistas cada vez mais estreitos."²⁵

No CME, o Estado está longe de ser um princípio ordenador de conflitos, uma éntelequia supraclasses. Ao contrário, concretiza sua presença no capitalismo através do setor público. Este, em suas diversas formas de manifestação, tem um duplo papel. Um deles é o de assegurar a produção nos setores onde o impulso de investimento privado é baixo ou inexistente, como consequência de uma taxa de lucro baixa ou não garantida; ao entrar nestes setores, o Estado contribui para a elevação (ou manutenção) da taxa de lucro média do sistema (e não somente para a elevação da taxa média de lucro dos grandes grupos, como quer a teoria do CME), uma vez que, com sua ação, trata da ampliação da base produtiva. Além disso, a contribuição do setor público permite financiar diretamente a produção privada e o lucro das frações de capital, notadamente do capital monopolista.

Para tanto, o setor público lança mão de agências e instrumentos distintos, ou se transfigura ele mesmo em fração do capital, assumindo a forma de empresa estatal. Do ponto de vista de seus objetivos, novamente sua função se reveste de duplicidade. Por um lado o setor público, na sua forma diretamente produtiva, contribui no suprimento de bens e serviços e é através deste suprimento em geral e do

²⁵ CME, op. cit., vol. I, pág. 27.

mecanismo de preços administrados em particular que se processa a transferência de recursos ao setor privado, a qual implica na valorização de capital.

Em complemento à sua ação na produção, o setor público pode recorrer à sua outra dimensão, a fiscalidade. Através de seu poder coercitivo, o Estado tem a capacidade de impor, ao conjunto do sistema econômico, uma diminuição de seus recursos disponíveis, que vão assim, através da sua mediação, cumprir diversos papéis no financiamento estatal direto e indireto.

Em relação à redistribuição da renda implícita nestes financiamentos, a forma institucional principal envolvida neste processo é o orçamento público. Através dele, se dá a redistribuição, obedecendo aos princípios gerais de seletividade e da diferenciação, e que implica na valorização do capital monopolista. As formas de captação e alocação de recursos pelo setor público que são contemporâneas do capital monopolista não serão tratadas, para fins deste ensaio.

No plano da análise da empresa estatal como criatura do capitalismo monopolista se revela plenamente a dupla dimensão do Estado. Pois a empresa estatal é a forma transfigurada do Estado, sua redução a uma dimensão particular no plano econômico. Como tal, sua lógica implica em responder em simultâneo, e nela mesma, ao interesse geral do capital, bem como ao seu próprio, como forma e manifestação deste capital.

A justificativa teórica para a existência da empresa estatal se relaciona ao próprio processo de valorização de capital. Como as teses do CME propõem, à medida em que aumenta o excedente de capital, uma parte crescente deste capital social terá, progressivamente, mais dificuldades em se valorizar. Existe, portanto, no sistema, uma tendência imanente à desvalorização do capital, e à redução da taxa de lucro. O setor público, ao ampliar a base produtiva do sistema, ao fornecer parte da produção a preços subsidiados, ao subsidiar diretamente o capital privado, ao prover as condições gerais de produção, e dinamicamente criar frentes de expansão, sustenta a taxa de lucro média, ainda que rebaixando sua própria taxa de lucro como estrutura de produção e organização do capital.

Neste sentido, é equivocada a visão do CME a respeito da desvalorização do capital público, tomando como prova a obtenção, na sua esfera produtiva, de lucro baixo ou nulo, quando engajado no processo de desvalorização do capital constante do setor privado, com efeitos positivos sobre a elevação de sua taxa de lucro. O Estado na produção constitui apenas uma fração do capital, e o que se valoriza (ou desvaloriza) é o capital como um todo. Assim, o CME toma como sintoma de desvalorização o que na verdade vem a ser a própria garantia da taxa média de lucro e do processo de valorização do capital monopolista. Além disso, o CME centra sua análise da intervenção estatal sobre as transferências de valor entre capitalistas e não, como seria correto, na criação geral das condições de produção.

No plano político, "este tipo de intervenção do Estado aparece como do interesse geral de toda a sociedade, e mais particularmente, para a classe capitalista, como de seu interesse geral de classe, mesmo se nos fatos ele não corresponde senão aos interesses de frações específicas. Somente o consenso no seio da burguesia permite a transferência de mais-valia entre capitalistas através do setor público."²⁶ Na verdade, este consenso só se estabelece nos períodos de ascenso cíclico. No mais, a crise econômica se transforma em crise política e o próprio ente regulador se desregula no descenso.

Como estrutura de produção e de organização do capital, a empresa estatal é também uma estrutura dual. Pois, como capital público ela é também capital individual particular, valorizando-se e realizando mais-valia. E, neste sentido, é um elemento da contradição mais geral entre os interesses de cada capital, e os interesses mais gerais da classe capitalista.

No plano objetivo do desenvolvimento das forças produtivas, a empresa estatal não suprime as relações capitalistas, ao contrário, na feliz expressão de Engels²⁷, "ela as leva ao seu limite."

²⁶ Veja-se a respeito B. Théret e M. Wieviorka . *Critique de la Théorie du Capitalisme Monopoliste de d'Etat*, François Maspero, Paris, 1978, op. cit., pág. 110.

²⁷ In B. Théret e M. Wieviorka, op. cit. pág. 111.

Mas a empresa estatal é também "a manifestação de uma contradição particular ao setor público, que é ao mesmo tempo este capital particular e capital coletivo do Estado, que serve aos interesses gerais²⁸ do capitalismo e aos interesses reais de sua fração hegemônica. Assim, a empresa estatal se situa dos dois lados da contradição e a interioriza", e como tal se explica sua ambigüidade. Esta ambigüidade não é a expressão de uma oposição Estado/monopólios ou público/privado, mas de uma contradição interna a esta forma de capital".²⁹

Mais uma vez se defronta a empresa estatal com duas lógicas distintas. Mas aqui, ao contrário do que sucede na visão microeconômica, a empresa estatal não é prisioneira de duas lógicas, e sim, as interioriza e se move com elas. A não valorização eventual (ou permanente) de seu capital, em nome da valorização do capital como um todo, coloca a questão do financiamento da empresa estatal como necessidade vital à sua sobrevivência. Como um pêndulo, ela

²⁸ A este respeito, minha visão diverge da de B.Théret e M. Wiewiorka, op. cit., que opõem a interesses reais (ou particularizados), a idéia de interesses ideais, como si nônimo de geral ou coletivo. Na verdade, considerar o Estado como depositário do interesse ideal é, no contexto desta discussão, situá-lo como sujeito da política e do processo de monopolização de capitais. A expressão "interesses ideais" nos remete também ao texto de Altvater, o qual, da mesma forma, propõe ser o Estado sempre "somente um capitalista ideal total e nunca um capitalista real material." Ainda neste sentido o Estado "seria uma instituição especial, fora e ao lado da sociedade burguesa, e ao mesmo tempo, aquela que provê, como capital, as necessidades intrínsecas que o capital negligencia." (K. Marx e F. Engels, A ideologia alemã), in Altvater, op.cit.

²⁹ B. Théret e M. Wiewiorka, op. cit., pág. 111.

se conduz, ora pela regra da fiscalidade, ora pela regra do mercado. Seu movimento pendular exprime, ao mesmo tempo, sua fragilidade e sua força, sua função de capital ou de fração do capital, ou, em linguagem do mercado, sua "eficiência" como aparelho de Estado e como empresa, e sua própria contradição internalizada.

O perigo de se tomar a redução analítica representada pela empresa estatal como prova e manifestação concreta do capitalismo monopolista de Estado, em análises comparadas de padrões de intervenção estatal, decorre do fato de que a lógica geral do capital dá a estas manifestações, como resultado, uma aparente homogeneidade, a nível de constituição da base produtiva.

Et pour cause, é possível identificar um mesmo padrão de intervenção na estrutura produtiva³⁰ caracterizado pela presença estatal na constituição de capital social básico e na produção de insumos básicos, bem como no suprimento de bens e serviços de uso generalizado. Na perspec-

³⁰ A propósito, causou-nos estranheza o diagnóstico do prof. Mandel sobre o Estado no capitalismo contemporâneo, no qual são destacadas "a crescente hipertrofia e autonomia do estado no capitalismo" justificadas "como o corolário histórico das dificuldades crescentes do processo de valorização do capital e da realização de mais-valia". (E. Mandel, *Late Capitalism*, NLB, 1975, pág. 486). Poder-se-ia acreditar que, dada a dificuldade de se estabelecer em relação a que se verifica a alegada hipertrofia do Estado, E. Mandel ignorou as reais implicações do movimento histórico e tomou como paradigma de intervenção estatal o Estado liberal. A seguir este raciocínio, a autonomia apontada pelo professor pode significar a paralisação do Estado numa postura ideal, enquanto o capitalismo avançava (e com ele os padrões de intervenção) no seu movimento real.

tiva do CME, dado que os principais beneficiários desta intervenção são de fato os grupos monopolistas, a mera análise de resultados, e sua racionalização *a posteriori*, poderia justificar uma percepção do Estado como um instrumento flexível e maleável dos interesses monopolistas³¹. Mas isto implicaria também em ignorar a riqueza de possibilidades da análise marxista em termos de articulação de categorias lógicas e históricas.

Ao tomar simplesmente a "aparência" das intervenções do Estado, seriam da mesma natureza, ou se explicariam simplesmente pela mesma matriz lógica as estatizações na indústria britânica sob a égide do Partido Trabalhista Inglês, de 1945 a 1951, as estatizações francesas da Frente Popular de Léon Blum após a liberação, em 1945-1946 e a criação de empresas estatais no Brasil durante o Plano de Metas. Por outro lado, a partir da análise histórica, não se integrariam no mesmo movimento do capitalismo contemporâneo o pacto de industrialização de Juscelino Kubitchek, e as estatizações progressistas, que aparentemente teriam sido apenas impostas à classe capitalista, tanto na França como na Inglaterra. E, no entanto, a prova de que existe uma ordenação maior a estes movimentos, que permite integrar o específico ao geral, é que foram mantidos finalmente limites às reivindicações de estatizações

³¹ Esta visão instrumentalista do estado se encontra nas análises históricas sobre o Estado, que nos parecem bastante corretas. Este equívoco é tanto mais surpreendente, quanto, a nosso juízo, é exatamente no exame de situações histórico-concretas que se poderia desfazer o "instrumentalismo" das teses do capitalismo monopolista do Estado.

"progressistas", e não foi por esta via que se chegou ao socialismo.³²

O exame da relação entre o político (Estado) e o econômico (base produtiva), e de sua ambiguidade, impõe, como necessidade analítica, o estudo desta relação no plano histórico concreto, dada a impossibilidade de tratar teoricamente esta questão.

Justamente este duplo movimento é, de certa forma, relegado inadvertidamente a um segundo plano pela escola marxista alemã. Esta, ao diagnosticar corretamente a estrutura dual entre o político e o econômico, tenta investigar (em abstrato) as razões que fazem as relações sociais na sociedade burguesa aparecerem em forma separada como relações econômicas e relações políticas. O problema aqui, não resolvido, "não é só o da análise simultânea de categorias lógicas e históricas e sim o de relacionar a imagem refletida corrigida com o processo histórico real."³³

Desta discussão geral e do reconhecimento de que a análise de padrões concretos da intervenção estaria a exigir uma distinção entre as formas de capital estatal, seu

³²

O manifesto "*Keeping Left*", da esquerda do Partido Trabalhista Inglês, em 1950, alegava que as empresas estatais não correspondiam ao que se havia esperado, na perspectiva socialista das nacionalizações. Uma das reivindicações não atendidas e que constava da proposta de nacionalização, foi a da representação dos trabalhadores na gestão empresarial.

³³

Veja-se J. Holloway e S. Picciotto, op. cit. pág. 27.

processo histórico genético, suas várias funções sociais e seus modos de valorização específicos, surgiriam os primeiros elementos constitutivos de uma tipologia, que desse conta da multiplicidade de aspectos contidos nas manifestações do Estado na base produtiva. É, pois, na produção, e nas características da organização industrial, que se complementarão e integrarão as observações feitas até aqui.

1.3 - Da produção para o capital e da produção como capital.

Se "o estado interventor e a grande empresa são personagens simultâneos do capitalismo contemporâneo"³⁴, a empresa estatal integra, numa unidade contraditória, estes dois personagens. Como forma transfigurada do estado na esfera da produção, a empresa estatal partilha das características da grande empresa. Como grande empresa, é tanto uma estrutura de produção ou de organização e expansão do capital como uma estrutura de poder. Como manifestação do Estado no capitalismo contemporâneo é ainda um instrumento de valorização do capital como um todo. Nela se fundem e se contraditam duas lógicas: uma lógica particular de grande empresa e de fração de capital, e outra, a lógica do capital geral, do qual é instrumento e manifestação concreta.

Como instrumento do capital, sua ação depende e passa sua existência como empresa, ou como estrutura de produção. Seu dilema é sua dupla missão. Uma depende da

³⁴ Carlos Lessa, op. cit.

outra, e se não se cumpre uma, não se cumpre nenhuma. Por esta razão, a compreensão da ação direta do Estado na produção capitalista implica numa dupla redução analítica: a do Estado como empresa estatal, e desta como grande empresa. Pois na verdade, o intento de valorização do capital geral por parte do Estado se consubstancia na órbita produtiva, através da ação da grande empresa estatal.

As articulações que se estabelecem entre as várias frações do capital, no processo particular e geral de valorização podem ser pensadas a partir da organização industrial. É como estruturas de produção, assim como estruturas de poder, que as grandes empresas constituem *locus* de valorização de capital. Articular a empresa estatal ao jogo oligopolista não significa subordiná-la (e nem o Estado), aos interesses do capitalismo monopolista³⁵, mas sim fazer justiça ao papel que efetivamente desempenha na dinâmica de expansão do capitalismo contemporâneo.

Na perspectiva da organização industrial, as empresas estatais podem ser apresentadas segundo uma tipologia concebida "em termos do poder de controle das grandes empresas, como blocos de capital global, exercido a partir de uma dada estrutura produtiva, e não como formas compor-

³⁵A respeito, isto não implica em assumir uma visão instrumentalista, que estabelece a empresa estatal como criatura subalterna no capitalismo monopolista. Esta posição pode ser deduzida das análises concretas, ou na "aplicação" das teses do capitalismo monopolista de Estado, mas não diretamente destas proposições. O fato de que o Estado capitalista seja solidário com a acumulação de capital (e com suas frações dominantes) não é o mesmo que afirmar, como se deduziria das teses do CME, que ele se montou, na sua forma atual, para servir aos interesses destas frações dominantes.

tamentais de concorrência"³⁶. A partir desta concepção tipológica³⁷, serão examinadas as características estruturais dos blocos de capital estatal, que estão na raiz de sua diferenciação em termos de expansão de capacidade produtiva, formação de preços, estratégias empresariais e lógicas de valorização como frações de capital.

Dito de outra maneira, a partir do momento em que se aceita a tese central do CME sobre o papel do Estado na valorização do capital como um todo, e de que as empresas estatais internalizam a contradição entre o público e o privado, tratar-se-á de explicitar as manifestações desta contradição, a nível dos vários segmentos da produção estatal, bem como de analisar o impacto de seu movimento contraditório, em termos de sua própria dinâmica de expansão e da dinâmica de expansão da indústria como um todo.

O primeiro destes blocos de capital é constituído pelos setores estatais ligados à produção de capital social básico, tais como transporte e energia. Para estes, o "ser público decorre de sua existência como monopólio natural ou estatutário, e de sua submissão a um grau rígido de controle estatal.

Sua base técnica é caracterizada por descontinuidades tecnológicas, por elevados coeficientes técnicos, e pela generalização da demanda a eles dirigida, que se exprime na multiplicidade de relações interindustriais às quais se integra.

³⁶ M.C. Tavares, Ciclo e Crise, o movimento recente da Industrialização Brasileira - Tese para o concurso de prof. titular, RJ, 1978, pp. 15 e 16.

³⁷ Só a partir da definição acima é possível integrar as empresas de capital básico a tipologia, o que não seria possível se pensássemos nos termos estritos das formas comportamentais de concorrência.

É possível afirmar que a racionalidade de mercado praticamente inexistente para estes setores de capital social básico. Isso porque produzem bens e serviços socialmente desejáveis. Ao contrário de outros segmentos de produção estatal, examinados em seguida, na produção de capital social básico, a atuação estatal é definida predominantemente por critérios sociais, e não de mercado, o que significa que também seu financiamento será definido socialmente. Isto porque, a partir da definição de critérios públicos³⁸ para sua ação, a cobrança de tarifas não guarda relação com os custos, subestimando-os. Ou, por outro lado, se estabelece uma tarifa média à sua produção, o que implica na aplicação de subsídios cruzados, e, do ponto de vista da empresa, na sobrevivência de setores não rentáveis, financiados pelos lucros obtidos em áreas de ação mais rentável³⁹.

Conseqüentemente, as empresas de capital social básico guardam apenas o formato empresarial, mas não pautam seu comportamento pela lógica empresarial. São apenas unidades de produção e de valorização do capital como um todo, apoiadas sistematicamente na fiscalidade.

O segundo conjunto de empresas estatais corresponde à estrutura de mercado do oligopólio puro ou concentrado.⁴⁰ São caracterizadas desta forma as empresas estatais de insumos básicos e de indústria pesada, por sua elevada concen-

³⁸ Estes critérios refletem o pacto social, através do qual se decide quais frações do capital serão favorecidas ou prejudicadas. Portanto, em última instância tais critérios dependerão do sistema de alianças.

³⁹ Isto implica, por exemplo, na discriminação entre consumidores domésticos e industriais de energia elétrica, no estabelecimento de tarifas únicas no transporte ferroviário, etc.

⁴⁰ Tipologia de Steindl e LaBini, adotada por M.C. Tavares em sua tese de livre-docência, UFRJ, 1975, Rio de Janeiro.

tração técnico-econômica, descontinuidades de escala e de técnicas de produção, e produto homogêneo. Esta configuração implica na existência de barreiras à entrada bastante significativas, sendo a liderança exercida por poucas firmas de grande porte. Em termos dos seus nexos com os demais setores industriais, estes segmentos produtivos possuem uma base de mercado bem definida, entre os principais setores de demanda final, bem como são responsáveis pela demanda derivada dirigida ao setor de bens de capital e à construção civil. São oligopólios concentrados as indústrias siderúrgica e de combustível, a indústria bélica, a mineração estatal, etc.

Menos freqüentemente se estabeleceu a empresa estatal em setores de oligopólio diferenciado, cujas características principais são, a alta concentração técnica e econômica do mercado, grandes descontinuidades de escala de produção, não necessariamente tecnológicas, a diferenciação de produtos em marcas, modelos e faixas de renda do consumidor jogando um papel decisivo entre as empresas existentes, e também na formação de barreiras à entrada de novas firmas.

Fazem parte do oligopólio diferenciado as empresas estatais de produção automobilística e farmacêutica, às quais cabe regular a lógica de concorrência dos respectivos oligopólios específicos no mercado⁴¹. Esta regulação, ao contrário das formas vistas anteriores é essencialmente endôgena.

⁴¹

Encontráveis na Itália, França e Brasil, seu papel de regulação da concorrência possui vários graus de "eficácia". muito baixa no caso do Brasil.

Um dado relevante, em relação a esta caracterização estrutural das empresas estatais é que sua natureza é transitória, no sentido de que há mobilidade entre os blocos de capital definidos a partir da estrutura produtiva. Assim, um segmento estatal caracterizado como um oligopólio puro ou concentrado, pode, ao longo de sua existência, transitar, através de sua diversificação produtiva, para o oligopólio diferenciado.

Ao pensar dinamicamente, impõe-se a análise da lógica de expansão do conjunto de capitais produtivos estatais, bem como sua articulação à expansão industrial como um todo. A lógica de expansão estatal será pensada segundo três ordens de racionalidade. A primeira, diz respeito a sua racionalidade técnica e leva em conta suas características de descontinuidade tecnológica, e de insumo-produto (coeficientes técnicos e seus encadeamentos).

A segunda examina a racionalidade de mercado das empresas estatais, ou seja, o papel de barreiras à entrada, preços administrados, liderança de mercado, etc., na expansão e regulação dos mercados.

Finalmente, as empresas estatais obedecem também a uma racionalidade de capital, o que implica em examinar seu papel na centralização e transformação das formas de capital, ou seja, na conglomeração mercantil, industrial e financeira.

As empresas de capital social básico, como transporte e energia elétrica, apresentam grandes vultos de investimento, longo prazo de maturação e descontinuidade tecnológica. Isto implica em ter capacidade ociosa "planejada", mas

não a intenção de utilizá-la como reserva de mercado capitalista. Até porque em setores de utilidade pública não há concorrência intercapitalista.

Pelas razões apontadas acima, já seria elevada a relação capital-produto nos setores de capital social básico. Mas, além disso, uma das características destes serviços é que seu produto não pode ser estocado. Assim, fora dos picos de máxima utilização se "desperdiça" seu potencial produtivo, dando como resultado uma relação capital-produto maior do que a que havia definido por razões de natureza estritamente tecnológica. Por outro lado, em sua própria definição como atividade pública, estabelecem-se limites a seus preços, que deixam de guardar relações com os seus custos. Assim, são fixadas "por baixo" tanto a rentabilidade do capital⁴² como a rentabilidade corrente de suas operações, com óbvias implicações sobre a taxa de lucro obtida nestas atividades.

Do ponto de vista da intenção de valorização do capital como um todo, que constitui a essência do mandato estatal, este é sem dúvida o menos contraditório dos segmentos da produção do Estado, uma vez que sua valorização como fração de capital está permanentemente submetida à valorização do capital em geral. Poder-se-ia afirmar, por outro lado, que ao não contrariar a lógica do capital como um todo, rompe sistematicamente com a aparência do lucro contábil.

⁴²

Utilizando-se como proxy a relação capital-produto invertida. Ver pesquisa da FINEP, ou as referências adiante a M. L. Possas e L. O. Façanha.

Isto se dá pela transferência de mais valia gerada em sua produção na direção da atividade econômica e em geral e dos setores monopolistas em especial. Como capital particular, esta fração do capital estatal não se autovaloriza, o que rebaixa ou torna inexistente sua própria taxa de lucro, como contrapartida da elevação da taxa média de lucro do sistema.

Assim, na verdade, o capital social básico não se configura como empresa capitalista, e sim como unidade de gasto e redistribuição de recursos ao capital privado. Neste sentido, e dentro da visão keynesiana da política fiscal, constitui apenas um componente autônomo do gasto, alimentando-se da fiscalidade. Na visão marxista, poder-se-ia dizer que o capital social básico é, ele mesmo, parte da fiscalidade, como mero instrumento de repasse de recursos⁴³.

Portanto, a dinâmica de expansão do capital social básico não pode ser analisada do ponto de vista de sua lógica como fração de capital. Dada a sua nenhuma autonomia financeira, sua expansão tem uma lógica eminentemente "estatal", dada por planos de investimento e dotação de recursos cuja decisão transcende a sua esfera de autodeterminação⁴⁴.

⁴³ Isto não o impede de ser também uma primeira instância de barreira a entrada, como mais adiante serão os setores estatais de insumos básicos definindo e controlando os distintos mercados.

⁴⁴ O caráter subordinado da produção de capital social básico permite estabelecer uma diferença para o capitalismo tardio, em face do capitalismo contemporâneo. Enquanto no capitalismo contemporâneo alguns setores nasceram estatais, ou foram nacionalizados para permitir sua adequação às necessidades da reprodução ampliada e regular novos padrões de competição, num movimento sincrônico com o desenvolvimento da base produtiva, no capitalismo tardio o investimento em capital social básico depende da definição prévia de setores líderes, com os quais se articulou então, com a função de gerar economias externas. Deste modo, a articulação coube ao Estado, e vários segmentos da produção de capital básico foram estatais desde a sua origem.

A vulnerabilidade do capital social básico se agrava ainda mais nas etapas de recessão cíclica, tendo em vista não só a diminuição derivada das reduções de demanda sobre as suas operações correntes, como também a impossibilidade de compensar tais reduções nas etapas de recuperação, dada sua incapacidade em "estocar" o produto.

Passando agora aos setores de oligopólio concentrado, a produção estatal repete os conhecidos determinantes técnicos das barreiras à entrada, que têm como consequência a grande estabilidade desta estrutura de mercado, bem como a derivação de margens e taxas de lucro superiores à média⁴⁵. A lógica de mercado do oligopólio concentrado depende "das características técnicas destes setores e da natureza do produto fabricado, que impedem a adoção de práticas de diferenciação dirigidas para a formação de uma clientela exclusiva, limita a manipulação discriminatória de preços, e, consequentemente, o poder de mercado de suas empresas líderes.

"Para as empresas públicas que atuam nestes setores, estas condições adversas ao exercício de seu poder de mercado são ainda agravadas pelo controle governamental direto sobre sua política de preços".⁴⁶

Isto porque elas são simultaneamente uma estrutura de poder no jogo oligopolista e a forma transfigurada do poder estatal, na esfera da produção. Como estrutural dual, fração de capital e capital coletivo as empresas estatais

⁴⁵ Para uma excelente caracterização das estruturas de mercado veja-se Mário Luis Possas, *Estrutura Industrial Brasileira. Base Produtiva e Liderança dos Mercados*, 1970 - Dissertação de mestrado. Unicamp, 1977.

⁴⁶ L.O.Façanha. *Dinâmica dos Mercados Industriais 1970/1973*, Finep, mimeo., 1979.

devem submeter seu poder potencial de mercado à lógica de valorização do capital. Tal situação acarreta, com frequência, a desvalorização periódica e voluntária de seu capital particular, para sustentar a desvalorização cíclica e "forçada" do capital privado com o qual está técnica e economicamente relacionado.

Mas não são todas adversas as implicações do mandato estatal sobre a produção de insumos característica do oligopólio concentrado. No que se refere ao efeito positivo de barreiras à entrada, cabe lembrar que a simples definição da propriedade estatal para a base produtiva, em situação de oligopólio, é, em si, uma garantia de manutenção de barreiras à entrada no longo prazo⁴⁷. Esta vantagem pode não ser plenamente apropriada pela empresa estatal, visto que a contrapartida da entrada bloqueada institucionalmente é a imposição de preços administrados, que decorre igualmente da mesma relação orgânica com o poder estatal. Ainda assim, a existência deste potencial de lucro é um dos fatores explicativos da possibilidade dinâmica do aumento do grau de autofinanciamento da produção estatal, em condições de relaxamento esporádico dos controles sobre seus preços. Isto é particularmente verdadeiro no auge cíclico⁴⁸.

⁴⁷

Na tipologia de Bain, isto equivale a um setor de entrada bloqueada, o que significa que o grupo dominante tem uma vantagem absoluta sobre a franja marginal de empresas. Isto equivale a dizer que a estratégia de barreiras à entrada (a partir da relação entre vantagens de custo e o comportamento dos preços) pode coincidir com a maximização do lucro a curto prazo.

⁴⁸

Para o exame das relações entre empresa estatal, política e econômica, acumulação e ciclo veja-se S. Dain. Empresa Estatal e Política Econômica no Brasil in C.E. Martins, Estado e Capitalismo no Brasil - Hucitec, 1977.

Na medida em que se define a capacidade produtiva do capital estatal voltado para a produção de insumos básicos, define-se também, pela matriz de relações interindustriais, sua capacidade de suprimento e sua clientela nos setores da demanda final. Esta é constituída pelos setores dinâmicos da indústria, ou os blocos de capital monopolista do CME.

O primeiro impacto deste segmento da produção estatal sobre as frações do capital monopolista está justamente no estabelecimento, com ele, de uma relação de clientela. Portanto, as empresas estatais constituem, em si, verdadeiras barreiras à entrada, no sentido de que sua capacidade produtiva e relações de clientela definem o acesso aos setores com os quais se articula. Uma nova empresa, que se dispusesse, nos setores alimentados pela produção estatal, a furar o bloqueio das barreiras à entrada teria não só que iniciar suas atividades em uma escala de produção compatível com os requisitos determinados pela liderança oligopolista, como ainda, obter para si, as mesmas vantagens derivadas da produção estatal e que beneficiam sua clientela. Como contrapartida, teria de arcar também com os inconvenientes da desvalorização forçada nos descensos cíclicos.

Para o conjunto de empresas oligopolistas, as empresas estatais de capital social básico e de insumos em geral definem um patamar de entrada que desloca o jogo oligopolista para fora de sua área própria de atuação. A inexistência de empresas estatais implicaria em lógicas de integração vertical distintas das que efetivamente ocorrem nos grupos oligopolistas privados (e que corresponderia à lógi-

ca histórica da integração). No sentido da composição orgânica, se desvaloriza o capital constante dos blocos de capital privado, não só pela redução dos custos diretos, como também pela definição de um *locus* de reprodução ampliada do capital, externo ao setor privado, mas, ao mesmo tempo, complementar a ele.

Outra questão relevante a considerar nas empresas estatais de insumos básicos corresponde ao impacto da política de preços administrados sobre as próprias empresas estatais, bem como sobre os setores que dependem de sua produção. Ou, dito em outras palavras, trata-se de analisar seu processo de valorização desvalorização de capital.

É sabido que o controle de preços se exerce e se justifica em nome do significado estratégico e do impacto dos insumos estatais nos custos diretos de produção. Na ausência destes controles, o poder discricionário deste segmento da produção em seu jogo oligopolista teria forte impacto inflacionário (se decidisse usar plenamente seu poder de *mark-up*), dado o elevado poder de *mark-up* das grandes empresas que são as usuárias preferenciais de sua produção. Portanto, e fazendo o raciocínio contrário (o qual, além do mais é real), o governo pode lançar mão deste segmento produtivo estatal para propagar ao sistema como um todo, e aos usuáries preferenciais, uma redução de custos via preços de insumos.

Deste modo se mantém, sem necessária elevação de preços, o *mark-up* das grandes empresas (em consequência da redução de custos diretos) com prejuízo da capacidade de autofinanciamento, ou da autonomia financeira da produção

estatal. Neste sentido, como ítem de custo direto, os insu-
mos estatais são equivalentes aos salários, alvo preferido
dos diagnósticos de inflação e das "políticas antiinflacio-
nárias" e que, sem estarem na raiz da elevação de preços,
nem por isso deixam de ser utilizados *ad hoc* no controle
dos mesmos.

A possibilidade de manter ou elevar o *mark-up* no
oligopólio privado através da redução dos custos diretos (por
subsídio estatal implícito) pode ser especialmente crítica
em períodos de crescimento acelerado, onde o que está em jo-
go é "a capacidade das empresas líderes de orientar a produ-
ção e valorizar adequadamente os recursos invertidos no co-
mando de seus respectivos mercados".⁴⁹

A própria conjuntura cíclica pode eleger "como
formas predominantes de controle e conquista de mercado, o
crescimento da produção e a expansão acelerada da capacida-
de produtiva e submeter temporariamente os aumentos de pre-
ços à necessidade de alargamento dos mercados". "A estraté-
gia das empresas líderes em períodos de crescimento accelera-
do do ritmo de atividades limita a transferência dos custos
diretos acrescidos aos preços dos produtos, em função da
própria dinâmica concorrencial que as obriga a conquistar
faixas adicionais de mercado".⁵⁰

A diminuição dos custos diretos, nestas circunstân-
cias, elevaria ainda mais a massa de lucros obtida através
da ampliação dos mercados.

⁴⁹ L.O. Façanha, op. cit., pág. 20.

⁵⁰ L.O. Façanha, op. cit., pp. 20 e 21.

A política de preços administrados e de produção das empresas estatais têm, na visão do CME, o objetivo de desvalorizar o capital, sem que isso implique na destruição de mais-valia. Por este movimento, atua-se positivamente sobre a taxa geral de lucro.

Aqui se revela em sua plenitude o conflito entre as duas lógicas inerentes à produção estatal. Dada a matriz de insumo-produto, a valorização do capital como um todo implica em contrariar a lógica de valorização particular deste segmento empresarial do Estado. E, no entanto, a mesma necessidade de valorização do capital, como um todo, determina que se expandam os investimentos e a produção corrente das empresas estatais, antecipando a demanda dos setores aos quais serve com sua produção. Mas, se se expandem os investimentos e a produção estatal, é porque se valorizou seu capital. Assim, o circuito da acumulação industrial passa pelo circuito de acumulação da empresa estatal. E é exatamente assim que se exprime a contradição público-privada, a que fizemos referência previamente, internalizada na empresa estatal.

Para a produção estatal de insumos, característica do oligopólio puro, a contradição se manifesta mais imediatamente na questão da autonomia financeira. Nas fases de contração cíclica, a empresa estatal vê diminuída sua possibilidade dinâmica de autofinanciamento, por aliar a seus intentos de valorização do capital como um todo, que em si já a descapitalizam, uma diminuição na sua massa de lucros, por efeito da redução imposta a seu ritmo de atividade pela diminuição de demanda final, da qual depende sua expansão.

Para cobrir seu déficit, a empresa estatal vê-se obrigada a recorrer à fiscalidade, em circunstâncias em que o próprio montante de recursos estatais reflete a baixa do ciclo ⁵¹. Com tudo isso, as empresas estatais apenas confirmam e reforçam o movimento cíclico do capital privado. E mais, embora as empresas estatais antecipem a demanda, em termos da expansão de seu capital, seu êxito depende em última instância da ratificação, pelo setor privado, à sua dinâmica de expansão.

Quanto ao oligopólio diferenciado, a empresa estatal divide sua liderança no mercado com outras grandes empresas, nacionais ou estrangeiras. Como qualquer empresa líder, a empresa estatal faz o jogo do mercado, complementando as barreiras técnicas à entrada, com capacidade ociosa adicional, mesmo nos casos em que as restrições técnicas e de escala não são tão importantes, "com o objetivo de garantir *a priori* a possibilidade de absorver parcelas crescentes de um mercado em expansão ⁵². Também se recorre a barreiras para o interior do mercado, resultado da formação de clientelas que se criam a partir da diferenciação da produção (e dos custos de venda que a sustentam) ⁵³.

Mas, no oligopólio diferenciado estatal, a questão central não é só a do jogo da grande empresa mas de como, em nome do interesse público, se exerce a liderança da empresa estatal. Ou, de outro modo, quais são as restrições impostas à atuação no mercado das empresas estatais por sua "cara pública".

⁵¹ Esta dinâmica estaria na origem do forte endividamento "externo", registrado em empresas estatais.

⁵² L.O. Façanha, op. cit.

⁵³ Mário L. Possas, op. cit.

Desde logo, pode-se afirmar que, na órbita da produção, e do ponto de vista de sua racionalidade de mercado, não há contradição aberta entre o político e o econômico, entre a valorização do capital em geral e da fração de capital. A natureza pública destas empresas não está, como nos casos até aqui analisados, em abrir mão de sua valorização como capital particular. No exercício de sua liderança, e como qualquer firma privada, a empresa estatal pode exercer plenamente seu jogo no mercado. Mas ainda assim aparecem limitações à empresa estatal, quanto à sua racionalidade como capital, ou seja quando a suas possibilidades de centralização e transformação das formas de capital.

Isto porque o oligopólio diferenciado não é apenas "um mercado como qualquer outro, que se distingue por formas específicas de concorrência e sim uma estrutura de crescimento capitalista, e que utiliza estruturas de produção e acumulação mais complexas que a simples diferenciação de produtos. Este último é apenas seu ponto de partida, o ponto de chegada é a conglomeração financeira e a expansão em escala mundial.⁵⁴

Assim, poder-se-ia prever o desdobramento futuro de estratégias de diversificação e de conglomeração no interior da empresa estatal⁵⁵, que a longo prazo dessem como resultado estruturas conglomeradas em competição com os grupos

⁵⁴ M.C. Tavares, in Mário Luiz Possas, op. cit., pág. 126.

⁵⁵ O Instituto para Reconstrução Industrial na Itália (IRI) contém, a nível de sua estrutura de conglomerado, grupos setoriais de indústria mecânica (automobilística e outras), siderurgia, transporte naval, telecomunicações, estaleiros, transporte rodoviário e setor bancário.

de capital privado. Mas, na verdade, a longo prazo existe um freio à expansão estatal, em face do setor privado, associado à impossibilidade de livre disposição de seu capital, a qual determina uma lógica de expansão menos dinâmica do que a do oligopólio privado.

Ante a autonomia financeira de fato característica das grandes empresas estatais do oligopólio diferenciado, poder-se-ia questionar a existência de impedimentos reais à sua expansão. No entanto, dado o "descompromisso" do Estado com a liderança de suas empresas estatais nos referidos mercados oligopolistas, é como se o caráter público reaparecesse com mais ênfase, dando uma racionalidade à centralização de capitais, que não é característica da grande empresa privada. Uma visão maquiavélica permitiria avaliar o "descompromisso", ou a não regulação do Estado na área da produção como um estímulo no sentido de angariar excedentes máximos para sua posterior disposição pública. Ou seja, a autonomia financeira destas empresas estatais não é acompanhada por uma equivalente autonomia de capital, no sentido da liberdade de movimentos em termos de transformação das formas de capital⁵⁶.

56

Isto faz com que o IRI, no âmbito das decisões do conglomerado, destine 40% de seus recursos ao desenvolvimento do Mezzogiorno, região menos desenvolvida da Itália. A própria capacidade de resposta ao investimento estrangeiro, no IRI, tem caráter estatal, embora se utilize da estratégia de barreiras à entrada e de sua liderança industrial. Assim, na década de 60, o IRI passou a controlar dois dos maiores grupos na produção de alimentos, ameaçados pela entrada potencial de investimentos americanos. Também se associou ao capital nacional, contra empresas multinacionais no setor de engenharia eletromecânica. In S. Holland. The State as Entrepreneur. Jasp, 1972, Inglaterra.

Apesar de suas limitações estratégicas a longo prazo, o segmento estatal de produção diferenciada (e sua estrutura conglomerada) apresentam pontos extremamente positivos para uma estratégia "estatal" nos períodos de ciclo. Com participações minoritárias e majoritárias, e com seus encaamentos inter e intra setoriais, as empresas estatais do IRI (ou de conglomerados similares) encontram-se, teoricamente, em posição de iniciar um movimento de expansão, a partir de seus investimentos, usando a estratégia oligopolista de liderança no mercado.

Assim, com o comprometimento menor de seus recursos próprios, é possível induzir um movimento de expansão, nos mercados dos quais participa a produção estatal, que se propaga ademais às indústrias nas quais está inserida. Dada sua localização na demanda final, os efeitos para trás do investimento estatal serão também significativos, o que poderia inclusive sugerir o caráter autônomo deste componente de formação de capital do estado, com grande potencial anticíclico.

Os elementos até aqui trabalhados constituem balisamentos iniciais para empreender a análise das esferas empresariais do Estado, tanto em seus aspectos microeconômicos, como em seus aspectos macroeconômicos. Mas, é preciso ter em mente que as empresas estatais constituem apenas uma das instâncias de articulação da estrutura produtiva, e que sua trajetória histórico concreta dependerá de outros níveis de definição, adiante analisados.

II - PADRÕES DE COMPORTAMENTO DAS EMPRESAS ESTATAIS

1 - Empresas de capital social básico ou a socialização dos prejuízos.

O setor ferroviário se presta particularmente para acompanhar a marcha do processo de socialização do capital, visto que nele se manifestam mais claramente os problemas de motivação política, justificação ideológica e necessidades de reaparelhamento da base econômica do sistema. Na gênese das empresas de capital social básico, a precedência da necessidade de valorização do capital como um todo sobre o impulso "empresarial" de valorização de seu capital particular assumiu grande importância na definição do caráter (finalmente) estatal deste bloco de capital. Embora uma parte destes empreendimentos tenha sido estatal desde a sua origem, é justamente nos casos em que ocorre a transição privado-público que se desnuda a verdadeira lógica "econômica" destes setores estatais.

Assim, à guisa de ilustração, tomou-se como referência para os setores de capital social básico as empresas de transporte ferroviário, tanto no Brasil como na Inglaterra, onde se deu tal processo de estatização. O contraponto entre os dois casos pareceu-nos extremamente relevante, uma vez que as motivações políticas presentes no processo de estatização destes setores são distintas, bem como distinta é sua matriz ideológica. Também é interessante observar que o papel desempenhado pelo transporte ferroviário

no processo de industrialização apresenta natureza diversa. No entanto, em ambos os casos a delegação destas atividades ao Estado, ou — numa perspectiva socialista "utópica" — a conquista de um mandato público, esteve associada ao momento em que estes conjuntos empresariais passam a pautar sua conduta político-econômica pela lógica de valorização do capital como um todo, ou que a atuação estatal passa a ser definida por critérios sociais. Isto implica em abandonar a racionalidade para si, embora no conjunto de atividades econômicas, seja também racional, do ponto de vista do mercado, transferir estas atividades ao Estado¹.

1.1 - A gênese das ferrovias²

O setor de transporte ferroviário na Inglaterra é a matriz internacional do sistema de transporte ferroviário de cuja decadência decorre a estatização forçada dos subsistemas nacionais, inclusive o seu próprio.

No caso inglês, a construção das ferrovias é, em si, resultado da Revolução Industrial, tanto pelas demandas de novos sistemas de transporte por ela criadas como pelo progresso técnico incorporado à produção de aço e da máquina a vapor, condição necessária à criação e difusão da

¹O que implica em reconhecer pelo menos duas racionalidades de "mercado", a da firma e a do sistema econômico em geral, além de abrir espaço para manifestações equivocadas sobre a eficiência empresarial do Estado, centradas na racionalidade da firma, quando freqüentemente o que se garante com a estatização é a racionalidade de mercado.

²Para o caso brasileiro, este trabalho está baseado na pesquisa realizada por S. Abranches, S. Dain e M.G. Salgado. A empresa estatal no Brasil. Padrões estruturais e estratégias de ação. Finep, relatório 01/78.

inovação representada pela via férrea. Da Revolução Industrial é contemporâneo o desenvolvimento do sistema de canais e das estradas, instrumentos prévios de abertura e unificação dos mercados locais.

Em meados do século XVIII, a melhoria dos rios navegáveis e as estreitas estradas não mais podiam dar conta das necessidades crescentes da produção e do comércio na Inglaterra. Nos primórdios da revolução industrial, enquanto Londres permanecia como maior centro populacional, Manchester e Liverpool cresciam em importância e população, o mesmo ocorrendo em Birmingham e Sheffield. O crescimento dos requisitos de matérias-primas, alimentos e combustível nesses centros, sobretudo as crescentes necessidades de carvão, estava a demandar transformações no sistema de transporte. Tais transformações foram efetuadas a partir da construção de canais.

A partir de 1761, com a construção do canal de Worsley, e num período inferior a meio século, uma rede de canais cobriu a Inglaterra. O primeiro canal surgiu no limiar do sistema manufatureiro, e seu desenvolvimento se deu em paralelo com o desenvolvimento industrial, "algumas vezes como resultado deste, algumas vezes como sua causa. Foram os canais, as artérias do comércio no fim do século XVIII e início do século XIX, que definiram a localização da indústria inglesa, e não as ferrovias, que surgiram posteriormente"³.

³C. Savage, *An Economic History of Transport*, Hutchinson University Library, London, pág. 20.

Nos anos 20 do século XIX, a expansão da atividade industrial e comercial já havia superado o desenvolvimento de canais e estradas necessários a seu impulso inicial. "As empresas de canais haviam perdido seu espírito de iniciativa que caracterizara seu desenvolvimento nos primórdios da industrialização. Aceitavam a carga que consideravam necessária, e a embarcavam quando e como lhes convinha. Em 1820, o algodão se acumulava em Liverpool durante semanas e levava mais tempo para alcançar Manchester do que para atravessar o Atlântico.

Foi esta inadequação do sistema de transporte que induziu os industriais e outros a arriscar seus capitais no desenvolvimento de ferrovias."⁴

Além da demanda por um transporte mais eficiente, e das condições técnicas que viabilizaram a construção de ferrovias, a acumulação de capitais resultante da revolução industrial supriu fartamente os requerimentos de capital para a construção de ferrovias.

A era da ferrovia realmente teve início com a abertura da ferrovia Liverpool-Manchester, em 1825. Esta foi a primeira linha construída com o objetivo definido de transporte de passageiros, assim como cargas, e dependendo exclusivamente de uma locomotiva a vapor. A área era propícia, tendo em vista o desenvolvimento local de indústrias e a inadequação das outras formas de transporte.

⁴ C. Savage, *op. cit.*, pág. 34.

O crescimento inicial das ferrovias foi grandemente dificultado pelos proprietários rurais e pelos que exploravam os canais e os demais meios de transporte. Os onerosos encargos no Parlamento para transmitir a concessão de exploração de ferrovias e as indenizações aos proprietários de terras são os principais responsáveis, juntamente com o pioneirismo do desenvolvimento tecnológico, pelos elevados custos comparativos das ferrovias inglesas. "A Inglaterra fez no desenvolvimento de ferrovias as experiências e os erros dos quais os outros países posteriormente se beneficiaram. O custo de capital nas ferrovias do Reino Unido por milha de estrada foi de £ 54.152 e de £ 64.453 na Inglaterra e no País de Gales respectivamente, o que se compara desfavoravelmente com £ 21.000 por milha na Prússia e menos de £ 13.000 na América."⁵ É claro que o custo do desenvolvimento inicial foi muitas vezes amortizado pela exportação de tecnologia, equipamento e capitais ingleses, que estiveram tantas vezes por trás da implantação de ferrovias em outros países posteriormente.

Dado o sucesso do primeiro empreendimento, seguiram-se os *booms* de 1836/1837 e 1845/1847. Em 1836, "capital cego, buscando seus 5%" dirigiu-se ao setor, iniciando um processo desordenado de crescimento de ferrovias. À época do segundo *boom*, a taxa de juros do mercado havia caído abaixo de 2 1/2%, provendo de recursos fáceis os interessados na expansão ferroviária. Ademais a possibilidade de

⁵ C. Savage, op. cit, pág. 44.

especulação em terras propiciava aos interessados a realização de lucros significativos, independentemente da racionalidade do investimento ferroviário, tanto no que diz respeito ao seu padrão tecnológico, viabilidade econômica, traçado das linhas e qualidade dos serviços.

Entre 1842 e 1845, as estradas de ferro construídas haviam crescido de 1.857 milhas para 8.954 milhas.⁶ Tais circunstâncias explicam o crescimento desordenado das ferrovias, sua heterogeneidade tecnológica e a inviabilidade econômica de vários empreendimentos. Já em 1830, a idéia de um plano nacional para as ferrovias contava com bons advogados de defesa, embora a doutrina dominante de *laissez-faire* permitisse, em nome da defesa da concorrência, que se duplicassem linhas e esforços, em flagrante desacordo, além do mais, com o poder de monopólio obtido pelas estradas de ferro através de seu direito de adquirir terras.

Por volta de 1840, "os que pensavam seriamente a respeito da economia política das ferrovias reconheciam desde logo que as ferrovias devem naturalmente ser um monopólio; e que caminhos paralelos eram um desperdício de capital. Mas o Parlamento inglês da metade do século XIX era contrário à regulação estatal das atividades econômicas e só lentamente compreendeu a necessidade de se empenhar em ações positivas quanto às ferrovias. Sua atitude era, em geral, negativa, sendo concebida de modo a prevenir danos possíveis em lugar de promover o bem público".⁷

⁶ C. Savage, op. cit., pag. 44

⁷ C. Savage, op. cit., pag. 54.

Apesar disso, em 1844, Gladstone, como presidente da Câmara de Comércio, antevia os danos de "competição" sobre as companhias mais fracas e recomendava a compra de ferrovias pelo Estado após um prazo, além de insistir em tarifas baixas. A lei que resultou de suas propostas fixou o prazo de opção para compras ou revisão de tarifas em vinte e um anos, mas sem efeito retroativo. Esta foi a primeira tentativa, antes do século XX, de regulamentar o transporte ferroviário. À medida em que se aproximava o final do século, o parlamento interveio progressivamente para regular preferências, serviços e finalmente taxas e tarifas. Mas a possibilidade de controlar tarifas era limitada, dada a autonomia de cada empresa, permitida pelo ato de sua constituição.

Finalmente, em 1894, o Parlamento Inglês aprovou o Decreto sobre Ferrovias e Canais, que estabeleceu como máximas as tarifas existentes em 1892. A partir desse momento, e dos acordos oligopolistas que se estabelecem entre as grandes ferrovias, a competição passa a se dar em termos da qualidade dos serviços (ou da diferenciação do produto). No que diz respeito a acordos, tornam-se comuns a propriedade comum de certos trechos e serviços e a formação de *pools* para evitar duplicações.⁸

O ato definitivo, que significou um grande progresso no sentido do controle estatal das ferrovias inglesas foi

⁸ Em contrapartida, começa a verificar-se um certo veto público a esse tipo de comportamento. "O público está-se beneficiando cada vez menos da competição e não obtém nenhuma das vantagens que uma combinação mais completa permitiria."

o *Railways Act* de 1924, que exigiu a formação de alguns grandes grupos e introduziu um novo sistema tarifário. O relatório a respeito que precedeu e inspirou o decreto concluía que "a era da competição entre as ferrovias estava terminando, e que era vantajoso, não só para as ferrovias, mas também para o público, encontrar uma forma adequadamente regulada de extensão de cooperação, em lugar de tentar reviver a competição."⁹

Esta resolução fora facilitada com a tomada de facto, inicialmente por motivos defensivos, durante a guerra, de 130 linhas férreas, que incluíam as 21 empresas mais importantes da Inglaterra. Com a intenção de criar economias de escala, 120 companhias foram agrupadas em 4 blocos, compostos por 27 companhias, que por sua vez absorveriam as companhias subsidiárias. O processo se completou em 1923, com a obtenção de um monopólio territorial virtual, para os 4 grupos criados. Fixavam-se também os padrões de rendimentos, que não foram alcançados sistematicamente de 1928 a 1938, pela crise econômica dos anos 30, pela queda específica na produção de carvão e têxteis, mesmo anteriormente à grande crise, e pela crescente competição do transporte rodoviário.¹⁰ Isto, em que pese o esforço para flexibilizar tarifas e normalizar taxas.

Apesar de tudo, em 1938, as estradas de ferro ainda respondiam pela maior fatia do tráfego realizado pelo sistema de transporte britânico. Carregavam então 265 milhões

⁹ C.Savage, op. cit., pág. 100

¹⁰ C. Savage, op. cit. pág.98

de toneladas de frete, representando mais de 16 bilhões de toneladas-milha. Enquanto isso, o transporte rodoviário era de 100 milhões de toneladas-ano, e o transporte marítimo respondia por 33 a 38 milhões de toneladas ano. Mas, no que se refere ao transporte de passageiros, já em 1939 1.237 milhões de viagens foram feitas por ferrovia e 4.526 em carros e ônibus, embora a duração da viagem de trem fosse maior. Além disso, havia 2 milhões de autos particulares na Inglaterra, indicando o início de uma nova liderança no sistema de transportes.

A guerra e os anos de austeridade que se seguiram, com a escassez de petróleo e veículos para uso privado, conseguiram retardar a supremacia do transporte rodoviário até os anos 50. Mas, entre 1952 e 1962, superadas tais restrições, o transporte rodoviário cresceu de 46% das toneladas-milhas transportadas para 68%. Enquanto isso, a percentagem transportada pelas ferrovias diminuía de 54% para 32%.¹¹

No Brasil, a via férrea, ligada à expansão cafeeira, desempenha papel relevante nos primórdios da industrialização. Na medida em que a ampliação da rede de estradas de ferro permite escoar economicamente a produção para mercados mais amplos, cria também condições para a centralização da indústria nas cidades principais e favorece a concentração de capitais em estabelecimentos industriais de maior escala. Atua assim, através da minimização dos custos de transporte, no sentido da abertura de novos mercados para as grandes unidades que caracterizam a indústria mo-

¹¹C. Savage, op. cit. pág. 180/182

derna."¹²

O impacto da construção de ferrovias faz-se sobretudo sentir para as cidades do Rio de Janeiro e São Paulo. O Rio de Janeiro, como principal centro industrial do país até a Primeira Guerra Mundial, utilizará esta via de transporte para garantir a penetração de seus produtos industriais em mercados regionais, a preços competitivos¹³, como, por exemplo, no Rio Grande do Sul e em Alagoas, obrigando as províncias atingidas a responder, criando barreiras protecionistas, através da taxaço em defesa de seus mercados.

Em São Paulo, "as estradas de ferro, construídas no último quartel do século XIX, para fins de escoamento do produto agrícola, e que até mesmo o antecipam nas frentes de expansão, constituem então a rede distribuidora de máxima eficiência, do ponto de vista industrial, pois que seu traçado liga naturalmente os principais centros produtores de café, que são também os pontos onde então se concentra a maior parte de renda gerada no país."¹⁴

A própria dinamização da capital paulista, a partir de 1880, pode ser explicada pelo deslocamento do centro exportador de café para a cidade de Santos, quando da criação da E.F. Santos-Jundiaí. Com isso, a cidade de São Paulo, se transforma em principal entroncamento ferroviário do país, pois para ela convergem também a E.F. Mogiana, a Paulista, a Itiana e a Sorocabana, na sua rota para o porto de

12, 13 e 14

S. Abranches, S. Dain e M.G. Salgado, op. cit. pág. 96.

Santos. As ferrovias garantem à capital o fornecimento de matérias-primas do interior, o escoamento eficiente do produto industrial para os demais mercados da região, e o suprimento de matérias-primas importadas, como carvão e ferro, via porto de Santos.

O subsistema ferroviário localizado nas regiões economicamente mais rentáveis tem rapidamente assegurada sua viabilidade empresarial, permitindo-lhe até mesmo dispensar, em prazo curto, a garantia de juros oferecida pelo governo, à guisa de proteção e estímulo. A generalização desta garantia de juros a outros empreendimentos ferroviários favoreceu, no entanto, a expansão desordenada da rede, bem como o descaso com soluções técnico-econômicas eficientes, constituindo-se antes em frente de investimento financeiro rentável a curto prazo, do que propriamente em um conjunto de investimentos coordenados e factíveis, do ponto de vista de localização, escoamento de produção, densidade de tráfego, traçado, equipamento.

Quando os centros industriais regionais foram suplantados pela industrialização do Centro-Sul, a estrada de ferro teve ainda importância fundamental na integração do mercado nacional. Mas já então, na perspectiva empresarial, a baixa densidade de tráfego, em confronto com a extensão das vias necessárias para a incorporação de mercados cujo significado era, via de regra, inversamente proporcional à distância do Centro-Sul, diminuía a viabilidade econômica destes empreendimentos.

Dada a concentração da atividade econômica no

Centro-Sul do país, e a curta duração (ou transitoriedade) dos ciclos regionais, a integração nacional pela via férrea rapidamente se constituiu em investimento antieconômico. Com a suspensão da garantia de juros, em 1901, os novos investimentos ferroviários passam a depender de subvenções do Governo Federal, financiados com empréstimos externos, com garantia do Tesouro.

A expansão do setor, bastante acentuada entre 1908 e 1914, já se dá por iniciativa ou apoio do Governo. Em 1929, o Estado já era proprietário de 67% das ferrovias e responsável pela administração de 41% da rede.

À medida em que se estende a via férrea por todo o território nacional, sua exploração comercial passa a exigir uma alta densidade no transporte de mercadorias e de passageiros, que é desde logo inviável dadas as longas distâncias e pequenos volumes transportados. O potencial econômico das ferrovias dependeria a partir de então, de um tratamento prioritário do problema ferroviário por parte da política de transportes.

Não é difícil entender o processo de federalização crescente do transporte ferroviário no Brasil. Ao término da Segunda Guerra Mundial intensificara-se a concorrência rodoviária, atraindo para si mercadorias provenientes de uma nova etapa de industrialização, e que se caracterizavam por um maior valor unitário. No transporte de passageiros, a ferrovia apenas apresenta maiores vantagens, em face das demais modalidades de transporte, no transporte suburbano, rápido e de grande densidade. Mas, dada a

natureza "pública" deste transporte para os centros urbanos, tais vantagens, oriundas da viabilidade técnica de tais empreendimentos, não se traduzem em igual viabilidade econômica.

Além disso, no caso de transporte de produtos primários, começa a manifestar-se uma tendência à integração do transporte às atividades próprias dos grupos produtores, como no caso da mineração, visando a maximizar seu valor adicionado, que esvazia o sistema ferroviário de algumas mercadorias rentáveis.

"Portanto, os capitais privados, na impossibilidade de enfrentar um impasse que estava de fato a exigir uma solução macroeconômica, e que se materializava em prejuízos crescentes na operação das ferrovias, deixam ao estado brasileiro o ônus de assumir uma atividade que se define como 'pública' quando se torna deficitária. Ao setor público cabe pois arcar com um conjunto de estradas construídas sob as mais diversas orientações e finalidades, e totalmente heterogêneas quanto à sua estrutura jurídica, técnica e econômica. É este o acervo inicial da Rede Ferroviária Federal."¹⁵

1.2 - A Estatização

A viabilidade econômica do transporte ferroviário em duas experiências tão distantes estava já ameaçada e, como veremos adiante, comprometida de forma definitiva. Entre

¹⁵ S. Abranches, S. Dain e M.G. Salgado, op. cit. pág. 101.

as duas experiências, uma solução comum, com motivações diversas: a estatização.

No caso brasileiro, "a motivação original para a criação de uma *holding* para o setor de transporte ferroviário, controlado pelo Estado, está associada a uma preocupação mais ampla, no início dos anos 50, com o conjunto das empresas estatais brasileiras. Não há dúvida de que o problema ferroviário era o mais grave e urgente, daí inclusive o fato de ter merecido atenção em primeiro lugar. Mas naqueles anos a proliferação de autarquias, a descoordenação das atividades 'industriais' do estado e a segmentação e compartimentação do setor público da economia passam a fazer parte da agenda de preocupações do governo. Mais ainda, procurava-se dar uma resposta 'intencional' aos problemas de gestão destes negócios do Estado, por meio da generalização de um formato tipicamente empresarial para o conjunto do setor público da economia."¹⁶

Assim, em abril de 1952¹⁷, Vargas anunciava seu desejo de dinamizar a ação estatal no campo econômico. O diagnóstico de Vargas e da Comissão encarregada de estudar o tema apontava deficiências de organização administrativa e financeira nas atividades dos empreendimentos industriais do Estado, agravadas por deficiências de controle e gestão e pela ausência de política comum. A comissão, da qual faziam parte Horácio Lafer e San Tiago Dantas, propunha a transformação de autarquias em empresas estatais, e mais, a criação de empresas *holding*, de modo a promover a coorde-

¹⁶S. Abranches, S. Dain e M.G. Salgado, op. cit. pág.104.

¹⁷Mensagem do Poder Executivo, enviada ao Congresso Nacional, juntamente com o projeto 1907 que propõe a criação da R.F.F.S.A.

nação setorial dos empreendimentos estatais.

A comissão sugeria "que as empresas estatais aproximassem os seus métodos de trabalho dos seguidos pela iniciativa privada da qual são as empresas do Estado algumas vezes concorrentes e outras vezes complementares".

As empresas *holding* seriam, no dizer da comissão, "sociedades coordenadoras, às quais serão transferidas as ações representativas do capital das demais sociedades, e que exerceriam, através das Assembléias Gerais e de medidas especiais, o controle de suas atividades, inclusive e especialmente no que diz respeito à escolha de administradores e à fiscalização das administrações".¹⁸

Foram previstas três grandes *holdings*, "uma para o setor ferroviário, que resultaria na R.F.F.S.A., outra para o setor de navegação e portos, integrando as empresas estatais destes setores, e a terceira para o setor propriamente industrial, que teria como subsidiárias a C.S.N., a Companhia Nacional de Álcalis, a F.N.M., a C.V.R.D. e a C.H.E.S.F., além de empresas sob regime especial.

Podemos pensar num conjunto de razões que fizeram com que de fato apenas um destes projetos, o do setor ferroviário, fosse privilegiado e implementado. A primeira delas é que dificilmente interessaria ao setor privado assumir um conjunto de empreendimentos deficitários, necessitando de profunda reformulação e pesados investimentos, e sob ameaça crescente da concorrência rodoviária. Nestas circunstâncias, o "socialismo" é sempre bem-vindo, sobretu-

¹⁸ S. Abranches, S. Dain e M.G. Salgado, op. cit. pág. 107.

do quando se trata de administrar dívidas assumidas pelo setor privado. Assim, paradoxalmente, a única possibilidade remota de dar ao setor o caráter privado, do ponto de vista de gestão empresarial, ou lucrativo, era passá-lo ao comando estatal e integrá-lo numa política de transportes mais ampla.

Paradoxalmente também, as restrições à estatização se fizeram a partir de vozes nacionalistas, que, dada a convergência das recomendações da Comissão criada por Vargas e da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos, conseguiram interpretar a recomendação da Comissão Mista como uma tentativa de controle norte-americano das ferrovias brasileiras. De fato, a intenção da Comissão Mista e do Eximbank era bem menos maquiavélica, se bem que numa linha de total coerência com os interesses dos banqueiros americanos.

Dada a situação de desespero financeiro do setor ferroviário, o Eximbank não consideraria a concessão de um novo e vultoso empréstimo necessitado pelo setor, a não ser com a mediação do Estado. Mais do que isso, a estatização do setor era o aval necessário e a garantia inicial para a administração da dívida. Assim, à pressão da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos devem ter-se juntado as intenções da Comissão de Vargas, constituindo-se em fator adicional para a implementação de suas recomendações no que diz respeito ao seu projeto ferroviário.

Portanto, a matriz da estatização do transporte ferroviário no Brasil alimenta-se de dois vetores equivocados: o da Comissão de Vargas, que recomendava a criação

da *holding*, acreditando que o problema do transporte ferroviário pudesse ser resolvido nos limites da gestão empresarial da *holding*, ou seja, numa solução empresarial isolada; o do nacionalismo às escuras, que, no afã de desvelar o inimigo oculto, incorretamente vetava a iniciativa, atribuindo-lhe um interesse por um empreendimento já então condenado ao fracasso. O único diagnóstico correto do ponto de vista da lógica capitalista é o dos banqueiros do Eximbank, que com precisão identificaram um cliente potencial que iria regularmente bater às suas portas no futuro. Para atendê-lo se cercavam das garantias necessárias para seu cadastramento, no caso a estatização.

A estatização das ferrovias inglesas é aparentemente muito mais heróica, embora disso não tenha resultado nenhuma característica afirmativa maior para o setor.

Em 1939, com o início da Segunda Guerra Mundial, o governo inglês tomou o controle das ferrovias, com o propósito de administrar seus serviços de forma unificada, o que fez até 1947. Com isso, o tráfego de passageiros duplicou entre 1938 e 1945, enquanto o transporte de carga por toneladas/milhas passava de 16.226 milhões para 22.023 milhões, no mesmo período.

A excessiva utilização do equipamento deixara para as ferrovias uma necessidade imediata de reaparelhamento no pós-guerra. Deixara também uma experiência de gestão, que alteraria as relações entre governo e empresas.

A estatização das indústrias de ferro e aço, carvão, gás, eletricidade e transporte, nos anos 40, era uma

bandeira de luta do Partido Trabalhista, vencedor nas eleições de 1945. A batalha trabalhista pela socialização era fundamentada, além do mais, na necessidade de racionalização dos serviços e da produção.

As empresas estatizadas assumiram a forma de *corporations*, como a forma mais adequada de propriedade pública. As empresas tinham assegurada, em tese, sua autonomia financeira, que de fato, se resumia apenas à autonomia financeira de gestão, sendo seu corpo decisório aprovado por um ministro responsável ante o parlamento. Quase todos os decretos de estatização continham um objetivo industrial suficientemente geral e ambíguo, para ser na verdade de pouca valia.

O decreto de estatização de transporte, de 1947, previa a criação de um sistema integrado de transporte, que incluía, além do sistema ferroviário, o transporte rodoviário de carga, e parte do transporte rodoviário de passageiros, criando ao mesmo tempo a *British Transport Commission*, para integrar os subsistemas.

Os quatro blocos de ferrovias passaram ao Estado em janeiro de 1948, e um comitê executivo tomou então seu controle. O novo sistema ferroviário estava dividido em regiões, para as quais havia um coordenador regional. A organização das estradas de ferro era então altamente centralizada.

Durante sua curta existência, a *British Transport Commission* pouco pôde fazer no sentido de desempenhar suas múltiplas tarefas. Em 1951, com a vitória do Partido Conservador, questiona-se todo o processo de estatização do

governo trabalhista. Conseqüentemente, em 1953, reprivatiza-se parcialmente o transporte rodoviário de carga de longa distância, mantendo-se a propriedade pública do transporte ferroviário e de uma empresa de transporte de carga rodoviária, a B.T.C.

Deste modo, completa-se a estatização do setor ferroviário, no momento de hegemonia do transporte rodoviário. Ao reinstaurar a propriedade privada no transporte rodoviário, transfere-se ao setor privado a possibilidade de obtenção de lucros. Ao Estado coube novamente arcar com os déficits do setor ferroviário, resíduo da política de transporte no Brasil e na Inglaterra.

1.3 - Ferrovias x Rodovias - A batalha perdida

Embora seja sempre fácil encontrar uma analogia nas causas perdidas, como o transporte ferroviário¹⁹, que passam como herança incômoda ao Estado, o confronto entre sua percepção e seu tratamento pela política de transporte apresenta nuances, quando da abordagem comparativa, que não devem ser ignoradas. Tomando o caso brasileiro como ponto de partida, é possível atribuir ao Estado um papel decisivo na definição dos rumos não só da política de transportes, mas também da implantação da indústria automobilística no país. Na verdade, o Plano de Metas representa, com seu processo decisório e a implementação de seus investimentos, a

¹⁹ Na Europa, apenas as ferrovias suíças dão lucro (de 6% em 1967), em virtude de severas restrições impostas ao tráfego rodoviário. Na mesma época, as perdas ferroviárias representavam 5% da receita na Alemanha, 10% na Suécia, 14% na Holanda, 18% na Inglaterra e 35% na Itália e na Bélgica. In Richard Pryke, *Public Enterprise in Practice*, Mac Gibbon and Kee, London.

progressiva inviabilização da exploração economicamente rentável das ferrovias, ao passo que estes mesmos investimentos são condição para a instalação da indústria automobilística pelo setor privado.

"Desde logo é fácil verificar que se autoriza a centralização do transporte ferroviário exatamente no momento em que o conceito de ferrovia para extensão da fronteira agrícola foi substituído pelo de rodovia de penetração. Mesmo se fossem integralmente cumpridas as metas do Plano no tocante ao transporte ferroviário, os montantes de investimento programado não teriam sido suficientes para corrigir os desequilíbrios setoriais, que tinham sua origem na orientação da via férrea para o apoio a uma economia de exportação, já então superada. Ademais, frustram-se parcialmente os planos de reaparelhamento do setor no que se refere à extensão da rede, que cresce 3,2% entre 1955/60, bem como a aquisição de vagões e a reparação da via permanente"²⁰.

Enquanto isso, o setor rodoviário crescia a taxas de 47% quanto à extensão de vias e de 351% quanto a rede pavimentada, apenas no biênio 55/56²¹, tendo sido ampliadas as metas para construção e pavimentação de estradas. Persistentemente, ao longo da década de 60, os investimentos em transporte rodoviário representavam em média 80% do total de investimentos em transporte, cabendo às ferrovias uma participação média de cerca de 8%²² durante os anos 60.

²⁰ Fonte: Carlos Lessa: "15 anos de Política Econômica." Caderno nº 4. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas - Unicamp.

²¹ Fonte: Carlos Lessa - op. cit.

²² Fonte: Anuário Estatístico do Geipot, 1975/76, Ministério dos Transportes.

Com isso, confirmou-se a direção dos investimentos indicada pelo Plano de Metas e viabilizou-se a generalização do transporte rodoviário de passageiros e a ampliação da frota de caminhões de carga. Na divisão de áreas de atuação entre setor público e setor privado, coube ao Estado brasileiro a responsabilidade total pela montagem da infraestrutura de transporte, restando à indústria automobilística percorrer os caminhos para ela traçados no âmbito do investimento estatal.

Assim, o Estado transferiu mais valia gerada na sua produção à atividade econômica em geral e ao setor automobilístico em particular, tendo-se verificado na prática uma dupla subordinação: a dos investimentos ferroviários aos rodoviários e a da política destes à indústria automobilística.

Nesta perspectiva, a política de transportes no Brasil pode ser reconhecida como bem sucedida, uma vez que progressivamente vem viabilizando a concentração de tráfego nas rodovias. Já em 1961, o transporte rodoviário absorvia 61% da carga transportada no país, contra 53,1% em 1953. Em 1975, as rodovias já absorviam cerca de 70% da carga total. Enquanto isso, a carga ferroviária conseguia apenas manter sua participação em 20% ao longo de todo o período assinalado^{2 3}. No tráfego interurbano de passageiros, a rodovia chega a absorver 95,2% dos fluxos em 1975, contra 68% em 1956, enquanto o transporte ferroviário atrai apenas 2,4% dos passageiros em 1975, quando em 1956 25,9% dos passageiros preferiam a via férrea.

^{2 3}Fonte: Carlos Lessa, op.cit., e Anuário Estatístico dos Transportes 1975/76 - Geipot - Ministério dos Transportes.

Como veremos adiante, o êxito do transporte ferroviário a longo prazo dependeria de significativo aumento de seu volume de tráfego e da adaptação de sua infra-estrutura às exigências de uma etapa mais avançada de industrialização. Por parte do Estado, isto implicaria em introduzir um "viés ferroviário" em sua política de transporte e em não diagnosticar e atender nos limites do próprio setor sua problemática e soluções. Do ponto de vista da lógica do sistema capitalista, o Estado atendeu aos interesses de sua fração hegemônica, não só respondendo a eles como nos países de capitalismo avançado, mas até mesmo antecipando seus passos e literalmente abrindo caminhos para a expansão do capital.

A responsabilidade estatal, no caso inglês, pela definição dos rumos do setor de transporte é, de algum modo, menos direta. Em primeiro lugar, a indústria automobilística surgiu no bojo do conjunto de inovações como a substituição do vapor pela gasolina, a criação de aços especiais na metalurgia, do progresso do setor de máquinas e ferramentas e finalmente do desenvolvimento da indústria petrolífera, ou seja, num processo sincrônico, com os desdobramentos do progresso técnico nos anos iniciais deste século. Já desde 1920, o uso de automóveis se generaliza na Europa, e a indústria e os setores a ela ligados, num processo contínuo de realimentação, desenvolvem-se paralelamente, sem nenhuma interferência por parte do Estado²⁴. Além disso, o

²⁴A estatização de parte da indústria automobilística européia se dá no pós guerra por razões distintas na França, na Itália e na Inglaterra.

desenvolvimento das estradas de rodagem é contemporâneo da Revolução Industrial e, portanto, anterior ao desenvolvimento das ferrovias. O custo de construção de estradas, nos séculos XVIII e XIX, era feito por fundos autorizados pelo Parlamento e denominados Turpike Trusts. Esses fundos administraram cerca de 23.000 milhas de estrada, e foram financiados pelos usuários dos serviços.

O restante da rede de estradas na Inglaterra, ainda no século XIX, era administrado localmente na base do princípio medieval do serviço pessoal e da obrigação paroquial. Estimava-se em 1830 a existência de mais de cem mil milhas de estradas diversas sob essa jurisdição. Até o desenvolvimento das ferrovias, as rodovias mereceram inclusive o interesse de órgãos de representação nacional, como o Board of Agriculture, e foram locus de certo aperfeiçoamento tecnológico. Macadam ficou famoso na época por seu método de construção de estradas e de administração nacional das mesmas. De 1816 a 1830, Macadam foi consultor de vários "Turpike Funds", tendo-se verificado sensível melhoria nas condições das estradas e na produtividade dos transportes rodoviários. Com o auge das ferrovias, no entanto, o transporte rodoviário recolhe-se temporariamente à sua dimensão local.

No período entre as guerras, o transporte de carga por meio de rodovias novamente se estende, por seu menor custo (a carga é cobrada em termos do custo de transporte e não de seu valor) e maior flexibilidade. Na década de 20, acompanhando a expansão do número de veículos, inicia-se a

integração das vias existentes, seu reforço e reconstrução. Até os anos 30, o gasto em estradas financiado com o imposto sobre combustíveis excedia o total arrecadado, situação esta que se reverte em 1932, quando o imposto passa a prover excedentes no Tesouro. Durante a década de 30, nada do que se fez em termos de legislação tratou a fundo do problema da integração dos transportes, uma vez que isso implicaria em "transportar o tráfego pela modalidade de transporte cujos custos econômicos reais fossem mais básicos."²⁵ Mas as tarifas ferroviárias continuavam a ser cobradas na base dos custos médios de operação do sistema como um todo, e fixadas segundo o valor das mercadorias. Assim, as mercadorias mais caras (e de setores mais dinâmicos da indústria) obtinham vantagens relativas do transporte rodoviário.

Com a estatização do setor de transporte pelo Governo trabalhista em 1947 pareceu que se iria finalmente alcançar a tão desejada e necessária integração na política de transportes na Inglaterra. Mas os rumos do setor foram novamente alterados com a vitória conservadora, em 1951, que teve como consequência, no que diz respeito à política de transporte, a privatização do transporte rodoviário de carga, em 1953. Na nova concepção do setor, a integração foi substituída pela competição, como objetivo de política, o que resultou, entre outras coisas, na liberação das tarifas do serviço ferroviário. No entanto, dado que a competição só é possível entre os de igual força, e na hipótese de ser-

²⁵ A.M. Milne. *The Economics of Ireland Transport* pp.118/119, in Savage, op. cit.

viços substitutivos, o jogo do mercado não resolveu o problema das ferrovias, que dependia não só das tarifas, mas de sua modernização e também principalmente de sua possibilidade real de substituir o transporte rodoviário. Já então, o domínio do tráfego por rodovias era avassalador, e seu impacto e irreversibilidade face a uma política "competitiva" inexorável.

1.4 - A Face Pública Aparente das Ferrovias - Tarifas, Pessoal e Fiscalidade.

Afirmou-se aqui, anteriormente, que as empresas de capital social básico, por suas características constitutivas e de operação corrente, apenas guardam um formato empresarial, sendo na prática verdadeiras unidades de gasto e redistribuição de recursos ao capital privado.

Isto foi explicado tanto em função de suas características técnicas, que definem alta densidade de capital, descontinuidade tecnológica e baixa taxa de utilização do equipamento, e que resultam em alta relação capital/produto. Sua missão pública não é dada somente pela orientação dos investimentos estatais para estas áreas, *a priori* desfavoráveis à autovalorização do capital. Mais do que isso, o mandato estatal consiste em fazê-las aceitar políticas de preços (tarifas) e de pessoal (no que diz respeito tanto a salários como ao número de empregados) que são desfavoráveis ao desempenho empresarial dos setores de capital social básico e que em si representam importantes transferências de recursos para fora da órbita estatal. Não é de se

estranhar que, nestas circunstâncias, persistentemente se rebaixem tanto a rentabilidade do capital como a rentabilidade corrente de suas operações.

Na verdade, embora os problemas relativos a tarifas e pessoal, por exemplo, confirmem as empresas de capital social básico em situação de limitada ou nenhuma autonomia financeira, e portanto subordinada, em termos da dinâmica de expansão, a uma lógica estatal, estes percalços apenas confirmam determinações maiores, em termos de política pública, e que se relacionam à política de transporte como um todo. Assim, apresentam-se as situações de Brasil e Inglaterra, que constituem manejos diversos da política tarifária, bem como distintos resultados da mesma.

A política salarial e de emprego, nas quais, apesar das diferenças, o padrão é idêntico, confirmam déficits crônicos no setor ferroviário, e uma dependência e recurso permanente à fiscalidade.

1.4.1 - Tarifas

No caso da Rede Ferroviária Federal, o manejo das tarifas reflete, desde a criação da empresa, a intenção do governo federal de "imprimir um caráter de serviço público ao transporte ferroviário, notadamente no transporte suburbano, através do subsídio implícito no preço dos serviços desta modalidade de transporte. Com tarifas arbitradas por outras instâncias de decisão, e que não refletem a real elevação dos custos de transporte, parece claro que a Rede não conta com um instrumento potencialmente importante na

canalização de receitas e na formação de recursos para sua expansão."²⁶ Isto significa, da perspectiva do governo, assumir *a priori* a baixa rentabilidade do sistema e dar um argumento importante à empresa, no que diz respeito ao irrealismo tarifário, quanto à justificativa de seus déficits operacionais.

Mas, de fato, uma analogia pode ser feita com a manipulação do argumento da política tarifária por parte da Rede e a questão de estatização em geral. A nosso juízo, a questão das tarifas e quaisquer outras questões em que se explicita a natureza subordinada desta unidade de gasto e desembolso aos desígnios do Estado, apenas expressam a insatisfação da empresa quanto aos limites reduzi-díssimos de sua autonomia. Se as restrições são verdadeiras, as causas reais delas vão além da questão das tarifas, que se constitui apenas na aparência, ou no aspecto superficial, de uma problemática muito mais ampla, que é a da difícil integração da política de transporte.

O peso de outros aspectos na explicação da decadência dos transportes ferroviários é reconhecido explicitamente em documentação da própria Rede, que apontam corretamente para a necessidade de uma mudança da natureza do trans-

²⁶ S. Abranches, S. Dain e M.G. Salgado, *op. cit.*, pag. 126

porte, adequada à evolução industrial do país.²⁷

"Fator dos mais importantes, na queda registrada, é a competição rodoviária, que coloca um teto para a manutenção do valor real do produto médio em relação a muitas mercadorias que, por sua natureza, somente deveriam ser transportadas pela ferrovia. No entanto, tendo em conta a qualidade inferior deste transporte, as condições técnicas deficientes do sistema ferroviário, as distâncias rodoviárias mais curtas e o transporte rodoviário subvencionado, a ferrovia é obrigada a manter tarifas baixas para não superar os preços do caminhão. Mas, ainda que fossem eliminadas as subvenções ou atualizadas as tarifas ferroviárias desnecessariamente baixas, não seria possível obter na carga um aumento de receita capaz de alterar o quadro deficitário da Rede. Um aumento de 20% provavelmente não poderia ser aplicado, porque as mercadorias mais ricas fugiriam para o caminhão e as mais pobres não poderiam suportar. Com este aumento, o produto médio teria baixado cerca de 30% desde 1945. Daí se conclui que as tarifas de carga, embora em determinadas mercadorias ou fluxos possam contribuir para a

²⁷"A industrialização traz consigo o aumento do valor unitário das mercadorias transportadas, impondo, ao mesmo tempo, a necessidade de um abastecimento seguro, rápido e eficiente. Este fato, que deveria constituir-se num estímulo, deixou as ferrovias federais indiferentes. As estradas não reagiram a esta mudança nas características da demanda, melhorando o serviço a fim de manter as condições competitivas. Ao contrário, o sentido comercial das empresas, quando existia, sofreu amortecimento sensível. A reduzida velocidade comercial dos trens e a baixa produtividade geral, assim como a organização pouco flexível, os métodos não comerciais, os atrasos, as avarias e faltas frequentes conduzem a um serviço de qualidade inferior suportável apenas pelas mercadorias de baixo valor e grande volume. A qualidade inferior dos serviços traduziu-se sobretudo na perda de mercadorias de maior valor, restando para as ferrovias as que proporcionam produto mais baixo".
Fonte: Rede Ferroviária Federal S/A - Relatório Anual - Rio de Janeiro, 1960.

redução do déficit, não são decisivas, que o problema está mais no custo de operação do que no preço cobrado pelo serviço."²⁸

Além disso, a fixação de tarifas máximas, no que diz respeito a transporte de carga, não se constitui verdadeiramente em entrave à política tarifária da Rede, dado o pequeno poder de competição das ferrovias frente à opção pelo transporte rodoviário. Na maioria das vezes, a política da empresa tem sido a de "baixar as tarifas quando necessário para manter ou recapturar as correntes de tráfego (e quase sempre o foi), e elevá-las, na impossibilidade de evasão."²⁹

Portanto, mesmo na segunda metade da década de 60, quando a política econômica instituiu o realismo tarifário, visando equacionar de forma adequada o ônus dos déficits das empresas estatais, mormente as de transportes, sobre o Caixa do Tesouro, a Rede não conseguiu cobrir seus custos operacionais, embora nos anos finais da década tenha aumentado o transporte de carga a níveis jamais antes atingidos. Na perspectiva da empresa, a não cobertura dos déficits é explicada pela necessidade "de satisfazer, como executora de serviços públicos, as exigências impostas pela política econômica do governo"³⁰, as quais a teriam impedido de cobrar

²⁸ Fonte: R.F.F.S.A. - Relatório de 1959

²⁹ Fonte: R.F.F.S.A. - Relatório de 1959

³⁰ Fonte: R.F.F.S.A. - Relatório de 1969.

tarifas mais elevadas. Mas, mesmo quando, como em 74, após dois anos de congelamento de tarifas³¹, se procede a um ajuste de 71,9% nas tarifas referentes a cargas, o que aparentemente teria satisfeito os anseios da Rede, tais preços se revelaram inviáveis, face à concorrência rodoviária, tendo sido necessária a cobrança de tarifas especiais, mais baixas.

Quanto ao transporte de passageiros, de fato vigora uma contenção de tarifas ainda mais rígida que as imposições sobre o transporte de cargas. Observa-se, ao longo de todos os relatórios, a fixação de aumentos tarifários inferiores aos de cargas. De outra parte, é notório o desinteresse da Rede pelo transporte de passageiros, de média e longa distância, em qualquer situação tarifária. Neste caso, a aspiração da Rede à liberação de tarifas parece corresponder a um legítimo desejo de reduzir substancialmente o tráfego de passageiros do interior, o que permitiria "dar baixa em carros obsoletos, facilitar a suspensão do tráfego nas linhas antieconômicas, cujo único serviço é o transporte de passageiros, e evitar o vultoso investimento que será indispensável nos próximos anos, caso não seja reduzido este tráfego."³²

Nota-se aqui uma legítima aspiração da Rede, na perspectiva de valorização de seu capital, de normalizar sua atuação como empresa. Na verdade, a maior autonomia quanto a decisões sobre elevações de tarifas só seria de fato efi-

³¹Durante os anos 71 e 72, as tarifas se mantêm inalteradas.

³²R.F.F.S.A.: Relatório de 1960.

caz se as condições da demanda indicassem a possibilidade real de obtenção de melhores remunerações pelos serviços prestados. Também por esta razão, o subsídio de fato imposto à Rede para o transporte de passageiros não pode ser compensado por um repasse deste encargo a outras faixas de usuários das ferrovias.

Concluindo, a reivindicação por tarifas mais "realistas" parece ter sido a expressão de uma aspiração maior, por parte da Rede, quanto à autonomização de suas decisões, comprometida, desde a sua formação, pelos rumos da política nacional de transportes. Os demais aspectos aqui analisados apenas agravaram o quadro inicial desfavorável ao transporte ferroviário e se refletiram, no plano da economia interna da empresa, numa situação de dependência financeira permanente, na frustração de seus projetos de expansão e na perda crescente de seu poder de competição frente ao transporte rodoviário.

Na Inglaterra, o controle dos preços dos serviços ferroviários é anterior ao *Transport Act*, de 1947, o qual iniciou a estatização do setor transporte. Durante o período entre-guerras e até 1953, as ferroviárias eram legalmente obrigadas a transportar qualquer carga e a publicar as respectivas tarifas, sendo proibido discriminar contra qualquer tipo de tráfego.

A estrutura tarifária até 1957 baseava-se no valor e distância para frete e na distância para passageiros, ignorando a estrutura de custos destes serviços. Com isso, cabia às ferrovias, em termos de carga, os produtos de baixo

valor por volume de peso, tais como aço e carvão, de menor lucratividade. Os produtos nobres, de mais valor por unidade buscavam o transporte rodoviário. Quanto ao transporte de passageiros, as tarifas premiavam os que viajavam curtas distâncias. Em termos gerais, o subsídio cruzado dirigia o tráfego para produtos e transportes menos rentáveis.

Embora o *Transport Act*, de 1953, tentasse ir de encontro a estes problemas, liberando o setor de restrições tarifárias e permitindo a flutuação de tarifas para captar o tráfego, as mudanças desejadas deveriam ter por base uma estrutura tarifária que só foi implementada em 1957. No novo esquema, o transporte de passageiros seguia o critério da distância e, para carga, eram estabelecidas categorias e fixados tetos tarifários. O atraso da solução final fez com que as tarifas máximas fossem fixadas abaixo das tarifas normais acarretando "perdas de vários milhões de libras esterlinas por ano."³³ As tarifas máximas eram fixadas pelo Tribunal dos Transportes e do Ministério dos Transportes, que em 1952 e 1956 haviam sido responsáveis por restrições tarifárias e grandes perdas setoriais.

Os dados disponíveis permitem sugerir que houve uma redução de tarifas na *British Rail* após 1967, uma vez que para todas as mercadorias, à exceção de carvão e coque, o preço por tonelada transportada caiu em 28% entre 1957 e 1968. Apesar disso, o tráfego geral de mercadorias, exclusive produtos de aço e ferro, decresceu em cerca de 35%.³⁴

³³ *Select Committee on Nationalised Industries* (1960) *British Railways* - HMSO pág. 345.

³⁴ Richard Pryke, op. cit. pág. 208.

Parte da explicação para o fato da perda da receita média por tonelada decorre de mudanças na composição do tráfego por mercadoria - no que se refere a mercadorias de menor valor. Mas a informação disponível para mercadorias separadas sugere também que a *British Rail* vem cortando seus preços. "Um total de oito mercadorias significativas tiveram seus preços reduzidos e duas os mantiveram, entre 1962 e 1966. Apenas duas mercadorias apresentaram elevação de preços para o mesmo período assinalado."³⁵

No mesmo período, subiam os preços da carga rodoviária, o que permite supor uma elevação substancial da concorrência entre os dois meios de transporte. Num total de 22 produtos, 18 tinham menor preço por ferrovia e apenas quatro contavam com menor preço por rodovia. Para os seis produtos restantes, os preços eram equivalentes.³⁶

Apesar disso, o aumento de receita da *British Rail*, quando ocorre, parece pouco considerável. Se de fato o tráfego da *British Rail* tivesse permanecido estável, em lugar de apresentar queda catastrófica, e se as elevações de preços não tivessem permanecido abaixo do índice geral de preços, a empresa estaria hoje em situação lucrativa. A redução de seu tráfego não se explica em termos da elevação de tarifas. Somente no transporte de passageiros tal fato ocorreu, o que explica parcialmente o decréscimo verificado nos fluxos. No entanto, para carga, as tarifas em geral decresceram, e o tráfego, ainda assim, apresentou conside-

³⁵A tarifa caiu em 4% para aço, 15% para cimento, 33% para fertilizantes e 43% para derivados de petróleo. In Richard Pryke, op. cit. pág. 209.

³⁶Richard Pryke, Op. cit., pág. 211.

rável redução. Em contraste, houve um aumento significativo nas tarifas do transporte de carga por caminhão, e uma comparação entre as duas modalidades de transporte sugere que as tarifas ferroviárias se tornaram extremamente competitivas. Tampouco o esforço de vendas da *British Rail* parece ter sido inadequado. E no entanto, a *British Rail* vem perdendo tráfego, em parte porque, na metade dos anos 50, carregava uma quantidade substancial de tráfego de mercadorias com as quais não podia competir com o transporte rodoviário nem em preço, nem em serviço, e que estava a ponto de transferir-se para as rodovias. Mais importante ainda parecem ter sido as mudanças na estrutura econômica, que enfraqueceram os fluxos de tráfego referentes a aço e a carvão. No transporte de passageiros, as ferrovias foram atingidas de forma definitiva pela generalização do uso de automóveis. Não só as ferrovias perderam volumes substanciais de seu tráfego, como suas oportunidades de conquistar novos fluxos é mais limitada do que usualmente se supõe".³⁷

Portanto, ao que tudo indica, a questão das tarifas é apenas uma questão secundária na definição dos rumos do tráfego ferroviário, tanto no Brasil como na Inglaterra. Com maior ou menor flexibilidade tarifária, a questão fundamental não parece ter sido o preço da mercadoria transportada e sim a não concorrência das modalidades de transporte frente à mudança qualitativa dos produtos na sociedade contemporânea. A autonomia tarifária, bandeira de luta das ferrovias, pode ter sido conquistada, mas dela não advieram

³⁷ Richard Pryke, op. cit. pp. 231 e 232.

os frutos, em termos de maior densidade de tráfego, fator este decisivo na definição do aumento da receita e da autonomia financeira do setor. A ingerência do governo e as reações do setor ferroviário são importantes no plano da política econômica e no estudo dos conflitos delas decorrentes. Mas a saída para o impasse ferroviário não se situa no âmbito das relações empresa/governo.

1.4.2 - Salários e política de pessoal

Com a estatização, a *British Transport Commission* passou a responder, em 1951, por cerca de 900.000 pessoas, sendo assim o maior empregador do país.³⁸

A julgar pelos indicadores de emprego, a situação das ferrovias inglesas poderia indicar forte potencial de conflito, uma vez que entre 1950 e 1967, o número de pessoas empregadas pela *British Rail* se reduz de 606.000 para 318.000, ou seja, quase 50%.³⁹

Sobre este assunto, o prof. Gilbert Walker descrevia, em 1948, a situação como "uma das formas menos promissoras de organização empresarial jamais imaginada pelo homem."⁴⁰

Surpreendentemente, no entanto, esta diminuição de contingente se deu a um nível de conflito especialmente baixo, e o aumento dos níveis salariais dos que permaneceram seguiram de muito perto os do setor manufatureiro e das

³⁸ C. Savage, op. cit. pág. 183.

³⁹ G. Reid and K. Allen, *Nationalized Industries*, Penguin Modern Economics Texts, Penguin Books, England, 1970, pag. 108.

⁴⁰ Gilbert Walker, "The Transport Act, 1947" in G. Reid e K. Allen, op. cit. pág. 188.

empresas estatais como um todo.

Uma das explicações para isto é que as empresas estatais como um todo têm-se comportado como empregadores padrão e se transformado num *welfare state* em miniatura. Em 1963, por exemplo, cerca de 80% de todos os que trabalhavam em empresas estatais estavam cobertos por esquemas ocupacionais de pensão, enquanto que no setor privado, esta percentagem era de apenas 40%. Na entrada dos anos 60, todos os trabalhadores manuais de indústrias estatais tinham seguro saúde, contra apenas 30% do setor privado. O gasto per capita das empresas estatais em 1964, em todas as formas de seguro social privado foi de £ 32, contra £ 13 no setor manufatureiro. Embora "não se comprem boas relações trabalhistas", obviamente que estas vantagens constituem circunstâncias favoráveis às boas relações entre trabalhadores e empregadores.⁴¹

Além disso, no caso das ferrovias, a diminuição da força de trabalho foi precedida de negociações isoladas para o aumento de produtividade⁴², que se fizeram acompanhar do aumento de salários. Esperava-se no longo prazo, a elevação da receita, ou a diminuição dos gastos, que resultariam na maior capacidade de autofinanciamento do setor. Embora tal situação não tenha se verificado na prática, houve

⁴¹ R.Pryke, op.cit., pp.99 e 100

⁴² De acordo com a Câmara de Preços e Receitas, uma negociação de produtividade se define como aquela na qual os trabalhadores fazem mudanças na sua rotina de trabalho, sem elevação correspondente de seus salários. Em contrapartida, o empregador concorda em elevar os salários e outros benefícios ao trabalhador.

de fato a maior racionalização de atividade, com o consenso dos trabalhadores. A maior parte dos acordos de produtividade para o setor estava concluída por volta de 1958. Em consequência, entre 1958 e 1959, a força de trabalho da *British Rail* decresceu em 55.000 trabalhadores, mas menos de 3.000 foram efetivamente despedidos, e a maioria havia contado com ofertas alternativas de emprego.⁴³

Assim, a história das relações industriais no setor ferroviário é bastante tranqüila, registrando-se um número de perdas de dias de trabalho por efeito de greves inferior ao do setor manufatureiro e do setor estatal como um todo. Portanto, se a questão de pessoal não é vital na definição dos rumos da produtividade do setor⁴⁴, ela também não tem sofrido influências perversas que imprimam uma orientação distinta da desejada pela empresa.

Na Rede Ferroviária Brasileira, a questão salarial e de emprego assume características mais desfavoráveis no que se refere a sua gestão empresarial. Em primeiro lugar, a consolidação do setor ferroviário implicou na coexistência de situações empregatícias variadas.

Quando de sua criação, em 1957, a R.F.F.S.A. passou a ser integrada por 18 ferrovias e 140.000 empregados, com direitos adquiridos em três sistemas legais básicos: os do funcionalismo público autárquico, os da consolidação das

⁴³ R. Pryke, Op. cit. pág. 99.

⁴⁴ A produtividade aumenta com o investimento, e a indústria inglesa e as ferrovias estão estagnadas. Portanto, não é por aí que se resolvem os problemas de receita.

leis trabalhistas e os de leis e decretos aplicáveis ao pessoal das estradas em regime especial. Embora a política de pessoal tenha-se definido, desde então, pela diminuição dos efetivos, o sistema de direitos adquiridos impôs às intenções da empresa uma rigidez estrutural. Conseqüentemente, tomando-se 1945 como base, a despesa total em 1959 crescera em 52%, enquanto que a despesa de pessoal já se elevava em 97%. Esta elevação das despesas poderia refletir o aumento do volume de tráfego. Contudo, tal conclusão não é consistente, uma vez que se a despesa unitária caía em 11% e os demais itens em 40%, a despesa de pessoal por unidade de tráfego se elevava em 18%, no período acima considerado.⁴⁵

No período que antecede à criação da Rede, os ferroviários já arrolavam, amparados pela ação dos sindicatos e dos partidos trabalhistas, vantagens superiores à legislação trabalhista vigente.

Com este acervo inicial, "não é de se espantar, que os primeiros anos de atividade da Rede tenham sido marcados por um conflito pronunciado entre os trabalhadores e a administração, em tudo semelhante aos mais intensos confrontos entre o capital e o trabalho verificados na esfera privada da economia".⁴⁶

O relatório da R.F.F.S.A. de 1959, faz um detalhado relato da situação, e apresenta como conclusão a necessidade de rever o problema, sob a orientação do Poder

⁴⁵ Fonte: Rede Ferroviária Federal - Relatório Anual, Rio de Janeiro, 1964.

⁴⁶ S. Abranches, S. Dain e M.G. Salgado, op. cit. pp.120 a 122.

Executivo. Em seguida, dá conta das dificuldades inerentes à questão: "em matéria de reivindicações salariais a situação dos administradores da R.F.F.S.A. é ainda de maior importância, pois a origem legal dos salários e a inexistência de saldo na verba global para atender à operação retiraram qualquer flexibilidade nas negociações salariais, fazendo toda revisão, ainda que justa, dependente de aumentos de tarifas (em geral insuficientes) ou de suplementação do Tesouro. Essas circunstâncias excluem a possibilidade de execução de uma política salarial ou a superação dos conflitos mais graves que conduzem às paralisações gerais do trabalho."⁴⁷

Até 1959, o salário ferroviário ultrapassara em 80% o salário mínimo, diferença esta que se eleva para 300% com a elevação salarial de 164% em 1960.

Os aumentos salariais da empresa não foram frutos de diferenciais de produtividade, sendo a consequência de determinações externas à empresa alimentadas pelo clima político eleitoral.

A questão salarial encaminhada e resolvida sob pressão política veio agravar os danos à face empresarial da Rede. Juntamente com a questão das tarifas, o tema dos salários constitui a expressão mais aparente do caráter público das empresas de capital básico. A nível menos aberto, como se viu anteriormente, a questão central, onde se localiza o verdadeiro centro do conflito público/privado está na política de transporte como um todo, da qual as duas

⁴⁷ Fonte: R.F.F.S.A. - Relatório de 60.

questões apontadas constituem apenas manifestações menores e menos relevantes.

No entanto, de forma inequívoca, a questão trabalhista agravou, até meados da década de 60, o problema - já de grandes proporções - do financiamento corrente da empresa, contribuindo de forma significativa à formação de déficits, e constituindo-se em foco de pressão para as transferências de recursos à Rede que oneram o Tesouro Nacional.

Ante esta situação, a manifestação da Rede é cautelosa e realista, e reconhece a impossibilidade de soluções drásticas contrárias aos interesses ferroviários. Assim contentava-se em demandar maior parcimônia nos aumentos futuros: " Os resultados que podem ser obtidos com a redução do salário do pessoal são relativamente pouco importantes, além de que tal política seria socialmente condenável. Mas será indispensável evitar, no futuro, aumentos nas proporções verificadas no último exercício (1960), a menos até que, corrigidas as demais causas, os incrementos de produtividade do sistema permitam absorvê-los."⁴⁸

No entanto, a questão salarial só iria resolver-se no bojo do movimento autoritário de 1964, que impôs soluções drásticas à política salarial. Assim, de uma situação, em 1964, na qual salários e ordenados representavam 78% da despesa de custeio, a solução encaminhava-se progressivamente para uma política salarial compatível com a política de restrição de pessoal vigente desde a criação da Rede.

⁴⁸

S. Abranches, S. Dain e M.G. Salgado, op. cit. pag. 125.

A partir de 1964, o montante dos salários varia de acordo com o movimento do pessoal empregado, indicando finalmente a aderência da política salarial à política de pessoal da empresa. Apesar disso, o problema da heterogeneidade de regimes legais aos quais se subordinam os funcionários da Rede só veio a ser resolvido definitivamente na década de 70.

1.4.3 - A Fiscalidade

Na verdade os dois temas tratados até aqui, à guisa de ilustração do papel subordinado do capital social básico, exprimem-se de forma mais completa e integrada na questão da fiscalidade. Na perspectiva marxista, como se disse no capítulo anterior deste trabalho, o capital social básico é parte da fiscalidade, uma vez que através da produção de seus bens e serviços se materializa um subsídio ao setor privado da economia. Do ponto de vista de seu próprio orçamento, as empresas de capital básico recorrem sistematicamente à fiscalidade, para fazer frente ao desequilíbrio estrutural entre seus gastos e um montante de receitas industriais, no caso em questão, cronicamente insuficientes, subsídios cruzados e uma herança "pública" representada pelo elevado contingente salarial, ante o problema da baixa densidade do tráfego.

O exame da situação de financiamento das empresas ferroviárias do Brasil e da Inglaterra torna evidente o que existe de comum entre elas: um déficit crônico, o qual terapias "empresariais" mais ou menos bem sucedidas não conseguem curar.

Desde que se iniciou no Brasil uma política de investimentos públicos no setor rodoviário, contou-se com uma fonte própria de recursos, o Fundo Rodoviário Nacional formado por 89% da arrecadação do Imposto Único sobre combustíveis e lubrificantes e que incide sobre os consumidores, não discriminando quanto às finalidades de uso do combustível. A divisão de responsabilidades entre o governo e o setor privado deixou o governo com provimento fiscal de recursos a cargo do investimento na infra-estrutura rodoviária. Ao setor privado couberam apenas, no caso de cargas e passageiros, os gastos com a frota transportadora.

Em contrapartida, o setor ferroviário, a partir de uma base própria de recursos vinculados de natureza tributária, equivalentes a apenas 10% da arrecadação do Imposto Único sobre Combustíveis e Lubrificantes, tem que dar conta sozinho das atividades de investimento, inclusive no que diz respeito à criação e manutenção da via férrea, além de arcar com a totalidade dos gastos pela prestação de serviços. Assim, a Rede, engajada no cumprimento simultâneo de suas funções de prestação de serviços e de financiamento indireto ao setor privado (através do transporte subsidiado), vê inviabilizada parcialmente sua dupla tarefa pela questão de seu próprio financiamento. Como consequência, e dada a insuficiência de sua receita industrial para fazer frente a seus gastos de investimento, a Rede passa a depender das decisões *ad hoc* do governo quanto à alocação de recursos.

A razão para a imprevisão da extrema fragilidade financeira da Rede está contida em seu projeto de criação.

"Durante a tramitação do projeto, havia cerrada

oposição, da parte de muitos grupos, à manutenção de qualquer transferência de recursos da União para o setor. A solução final previa uma soma fixa para custeio do déficit acumulado e um percentual decrescente de subsídio governamental, considerado um remédio provisório. A idéia predominante era de que o empreendimento ferroviário era viável em si, e que com a reforma administrativa atingiria o break-even point em pouco tempo, deixando de necessitar de qualquer auxílio externo. Era comum o argumento, à época, de que se estava criando a Rede exatamente para acabar com o seu déficit crônico e não fazia sentido garantir-lhe recursos externos, que acabariam incentivando a ineficiência. Dever-se-ia deixar a empresa entregue a seu próprio destino, o mais rápido possível."⁴⁹

Na criação da R.F.F.S.A. esta prevista uma verba global que custearia o déficit estrutural do transporte ferroviário e cujo saldo financiaria o investimento inicial necessário. Com a aceleração da inflação, e o não reajuste desta verba, os déficits correntes absorveram em pouco tempo os saldos previstos para investimento. Além disso, o empreendimento ferroviário não era viável em si, o que deu origem a uma estrutura de financiamento permanentemente deficitária.

"Em primeiro lugar, pela ótica das fontes de recursos, sua receita industrial foi diminuída tanto como consequência da imposição de subsídios ao transporte de passageiros e de carga, como principalmente do próprio 'esvaziamento' da possibilidade de aproveitamento rentável desta via

⁴⁹S.Abranches, S.Dain e M.G.Salgado, op.cit. pág. 116.

de transporte, pela existência de alternativas mais vantajosas, em termos de eficiência, rapidez e segurança dos serviços. Pela óptica dos usos, o transporte ferroviário teve de fazer frente a dois problemas: excesso de pessoal e necessidade de reequipamento das estradas previamente existentes, que oneravam seu orçamento diminuindo a possibilidade de realizar gastos vinculados à expansão da capacidade de prestação de serviços."⁵⁰

A uma desigual previsão de recursos, correspondem demandas que refletem as distintas condições de financiamento para ferrovias e rodovias. Enquanto o setor rodoviário dispensa qualquer modalidade de transferência não vinculada, o setor ferroviário se apoia fortemente em recursos da esfera federal para cobertura de seus déficits.⁵¹

O déficit operacional constitui a síntese dos fluxos de receita e despesa. Sua evolução, desde 1959, indica a dificuldade da empresa em caminhar no sentido de maior autonomia e de carrear recursos industriais e outros para fazer frente a seus gastos. Na frustração de seu potencial de operação, o hiato de recursos aumentou em termos absolutos até 1964, quando se inicia política de drástica contenção de despesas, favorecida pelo aumento do grau de coerção do sistema. A ela se seguem tentativas esporádicas de maximizar os fluxos de receita, que mantêm o déficit reduzido ao longo do período 1964/1974. No último biênio novamente se agrava a situação de insolvência da empresa, desta vez claramente condicionada pela extremada elevação de

⁵⁰ S.Abranches, S. Dain e M.G.Salgado, op. cit. pág. 116.

⁵¹ O transporte aéreo deixou de receber subvenções em 1972. Assim, em 1975, a totalidade de auxílios, subvenções e cobertura de déficits em transporte se dirigia ao setor ferroviário conforme quadro abaixo.

suas despesas.

Há que se considerar ainda que, à exceção do último biênio, o déficit da Rede tem sido integral e diretamente coberto pelos cofres públicos, através transferências sob forma de auxílios e subsídios.

Embora se possa argumentar alegando que os recursos oriundos do Poder Central para a cobertura dos déficits são recursos públicos, e que, neste sentido, este vazio de recursos onera, de fato, o Tesouro Nacional e não o setor produtor de serviços de transporte, é preciso esclarecer que do ponto de vista da política econômica, o financiamento dos déficits por parte do Poder Central diminui em muito a autonomia financeira do setor ferroviário, com óbvias implicações sobre os demais níveis de decisão das empresas produtoras. Assim, essencialmente objeto da política econômica, a Rede mantém poucos graus de liberdade, não só no que se refere a recursos, preços dos serviços e decisões de investimento, como em relação à gestão corrente da empresa, fortemente influenciada por estes e outros fatores externos.

Com isso se acentua a extrema vulnerabilidade e dependência da Rede quanto a decisões do Governo Central. Uma vez que o provimento de recursos para financiamento dos déficits não é automático, sua negociação deve envolver uma barganha na qual a Rede tem tudo a perder e nada a oferecer.

Na Inglaterra, como se verificou, as ferrovias começaram a apresentar uma situação financeira mais enfraquecida no período entre-guerras. Quando da encampação das

ferrovias, em 1939, estabeleceu-se um esquema através do qual se lhes garantia uma renda líquida mínima, em caso de prejuízo, o que tinha como contrapartida uma promessa de divisão de lucros com o Tesouro, caso estes se materializassem. Em 1941, fixou-se esta garantia em £ 41 milhões e o governo passou a ficar com todos os montantes acima desta quantia. Com o aumento do tráfego durante a guerra, as receitas das ferroviárias produziram para o governo um excedente de £ 62.1 milhões.

Após a metade da década de 50, com a normalização do consumo de combustível e com a disponibilidade de automóveis, o governo concordou em financiar o déficit corrente das ferrovias bem como em fazer frente aos requisitos de capital necessários ao seu reaparelhamento, pois esperava que o negócio se tornasse rentável.

Por volta de 1960, parecia claro que as ferrovias estavam próximas à falência. Em 1961 o déficit total era de £ 151 milhões, o que parecia extremamente elevado para um setor cuja receita bruta não ultrapassava £ 500 milhões por ano.

Tendo em vista esta situação, devolveu-se a liberdade financeira às ferrovias. Juntamente com reformas que viabilizariam sua operação comercial, sugeridas no *Beeching Report* de 1963, o déficit acumulado de £ 475 milhões foi anulado, e £ 700 milhões deixados em suspenso, de modo a liberar as ferrovias dos juros que as oneravam. O Relatório Beeching esperava que se eliminassem os déficits por volta de 1970, mas somente se se aplicassem com vigor as recomendações.

"A inabilidade da *British Rail* em reduzir seu déficit e a elevação destes déficits após 1968 foram consequência dos mesmos fatores que haviam prejudicado o desempenho das ferrovias nas décadas anteriores: a competição das demais modalidades de transporte e o fracasso em reduzir custos e aumentar receitas, em parte consequência da competição. Portanto, se elevaram os custos por unidade de tráfego, e se manteve estável a receita, também por unidade de tráfego. Em 1967, as ferrovias ainda estavam em sérias dificuldades financeiras, e todos os seus tipos de tráfego apresentavam perdas."⁵² Entre 1963 e 1968, o déficit total da empresa elevou-se de £ 134 milhões para £ 157 milhões.

Novamente o governo se preocupou em liberar as ferrovias de seus encargos, eliminando os £ 700 milhões de dívida em suspenso, bem como £ 557 milhões já então acumulados. O objetivo era reduzir a dívida a um nível tal que os pagamentos de juros pudessem ser cobertos pela receita de 1970 sem maiores problemas. Em segundo lugar, algum tráfego antieconômico foi transferido a uma nova subsidiária, liberando as ferrovias. Além disso, foi feito um novo arranjo para cobrir o transporte subsidiado de passageiros. Uma vez que o Ministério dos Transportes decidiu "que este tráfego "deveria ser mantido, por critérios amplos sociais e econômicos", concordou-se em compensar diretamente as ferrovias pela manutenção destes serviços antieconômicos. Em 1969/70, os desembolsos para esta finalidade totalizaram £ 57.5 milhões.

⁵² G. Reid e K. Allen, op. cit., pág. 120.

"É importante ter-se em conta que a extinção virtual do déficit ferroviário em 1969 foi totalmente contábil, uma vez que ele foi apenas removido das contas das ferrovias. E 20 milhões foram transferidos a nova subsidiária. E 58 milhões foram pagos pelos contribuintes através do Ministério dos Transportes como subsídios, em vez de aparecerem diretamente como perdas nas contas das ferrovias. Além disso, tais medidas financeiras não puderam acarretar em si mesmas melhorias na eficiência das ferrovias, tendo apenas um efeito moral".⁵³

Saneadas as finanças ferroviárias, esperava-se, na década de 70, um *break-even* do setor ferroviário. As novas estimativas baseavam-se em taxas anuais de 3 e 3,3% para crescimento do produto e da produção industrial, respectivamente. Tampouco se previam transformações no sistema rodoviário, tanto em termos de ampliação da rede como do progresso técnico, ou seja, supunha-se o *ceteris paribus* das demais modalidades competitivas.

Assim, o Ato de Transportes de 1968 dotou as ferrovias de uma infra-estrutura financeira mais favorável. Mas isto não foi suficiente. "Um país pequeno, com uma economia estagnada e tendências inflacionárias, não é a melhor situação para operações ferroviárias". Os resultados da década de 70 apontam para o acúmulo de novos déficits e para uma nova redução do sistema ferroviário, inglês.

⁵³

G. Reid e K. Allen, pág. 127.

1.5 - O Desempenho Empresarial do Setor

Com a privatização do transporte de carga em 1953, o acervo público da política de transporte na Inglaterra reduziu-se ao setor ferroviário, extremamente necessitado de um reaparelhamento, em virtude da superutilização correspondente à guerra. Os requisitos financeiros subiram a £ 1240 mil em 1955, para uma atividade que não se antecipava como muito rentável. Portanto, justifica-se nesta perspectiva a ausência de conflitos por parte do setor privado, ou de intenções privatizantes para a atividade ferroviária.

O Ato de Transporte de 1953 dotou as ferrovias da possibilidade (teórica) de exercer sua função empresarial através da liberação do sistema tarifário. Mas a possibilidade real de funcionamento eficiente dependia fundamentalmente da modernização de seu equipamento de capital. O plano de modernização, lançado em 1955, considerava quatro linhas de ação principais: a melhoria dos leitos, trilhos e dormentes, bem como da sinalização, de modo a propiciar maior velocidade; a dieselização ou eletrificação das locomotivas; a modernização do material rodante e das estações; e, finalmente, a completa reforma dos serviços de carga.

Ao plano seguiu-se uma reavaliação, em 1959, quando ainda se pensava poder chegar à estabilidade financeira em 1963, com ajustes e modificações no plano inicial.

O Select Committee de 1960 desvelou o problema central do transporte. "Nem a reorganização para enfrentar a competição, nem a liberdade tarifária, nem a modernização podiam sustar a deterioração de sua atuação financeira - tal-

vez porque todas estas medidas tenham sido aplicadas com uma década de atraso. As ferrovias não haviam conquistado o tráfego adicional esperado, além de se endividar fortemente para fazer frente à modernização."⁵⁴

A gravidade da situação deu origem a um conjunto de medidas financeiras, já examinadas. No plano da ação ferroviária propriamente dita, o "*Beeching Report*" de 1963 diagnosticou profundamente os problemas do setor.

"Grandes mudanças foram sugeridas, sendo a mais drástica a de extinguir 2000 estações e 5000 milhas de estradas ao tráfego de passageiros. Descobriu-se que a densidade de tráfego era tão baixa para a maior parte do sistema ferroviário que, para mais da metade das rotas em milhas, as receitas de passageiros e carga sequer eram suficientes para cobrir o custo de conservação e sinalização, sem considerar os demais custos e despesas da operação. Para mais da metade das estações o custo era maior do que as receitas do tráfego que ali se originava. A metade das estações gerava apenas 2% das receitas por transporte de passageiros."⁵⁵

Quanto a modalidade de tráfego, o transporte de passageiros era especialmente deficitário em áreas rurais, e no transporte suburbano, este último pelas baixas tarifas e picos de tráfego. No que diz respeito a cargas, os fluxos menos rentáveis, ainda sob responsabilidade da British Rail, correspondiam a cargas transportadas através de para-

⁵⁴ C. Savage, pág. 189

⁵⁵ C. Savage, pág. 193.

das e armazenagem em várias estações, de modo a que se compusesse a capacidade total transportada nos vagões.

O *Beeching Report* reforçou as indicações do Plano Original de modernização, acrescentando-lhes medidas drásticas de redução de estações, linhas e serviços antieconômicos. Mas o *Report*, na opinião do *The Economist*, era uma operação de contabilidade de custo, com horizonte limitado. A complexa questão a que se propunha responder era, no entanto, a de como as ferrovias poderiam ser uma operação empresarial na segunda metade do século XX.⁵⁶

Contudo, o *Beeching Report* não era apenas negativo, ao propor o fechamento e diminuição de serviços. Uma de suas propostas mais importantes foi a da introdução dos *liner trains* - trens regulares e rápidos aos quais estão sempre atrelados vagões em que as mercadorias entram e saem em *containers*. Esperava-se com isso que os trens passassem a competir com os caminhões na faixa de 100 milhas e apresentassem nítida vantagem para distâncias acima de 100 milhas.

Entre 1963 e 1967, a participação do transporte ferroviário caiu de 30,6% para 24,9%, enquanto o tráfego de passageiros evoluiu negativamente de 19,2% para 18,1%. Esta queda no tráfego se deu em que pese a melhoria do serviço pela introdução de esquemas visando a aumentar a velocidade e a qualidade dos serviços. De fato continuava a implementação do plano de modernização, embora alguns fatores, fora do controle da empresa, contribuíssem para neutralizar o impac-

⁵⁶ C. Savage, op. cit., pág. 194.

to por ele imaginado.

Em primeiro lugar, os cortes nos serviços jamais puderam ser feitos como planejados, uma vez que sucessivos ministros de transportes reconheciam que um esquema comercialmente viável não era politicamente aceitável nem socialmente desejável. Assim, a eliminação de ramais antieconômicos sempre se processou a uma velocidade e um escopo inferiores ao inicialmente proposto e quando se verificava, as ferrovias continuavam arcando com os custos sociais do processo. Além disso, os salários seguiam os da indústria, e os custos de trabalho eram, em 1967, iguais aos de 1963, apesar de considerável diminuição da força de trabalho. Tampouco os programas de modernização foram aceitos imediatamente pelos sindicatos, que alegavam ser o esquema demasiadamente rápido. Assim, seguiram sem solução definitiva os problemas de gestão empresarial da British Rail.

E nem podia ser de outro modo, dado que todas estas questões são, na verdade, de importância secundária, se se considerar o problema central da ferrovia. Tendo em vista a mudança na composição dos produtos, a questão da ferrovia é, como um todo, uma questão social, ao mesmo tempo aquém e além da competição privada, sob cuja ótica é abordada sua gestão empresarial.

No Brasil, a proposta inicial da empresa ferroviária estatal consistia em ir de encontro à crescente demanda de serviços de transporte, adequando as ferrovias às exigências criadas pelo processo de industrialização. Neste

sentido, os primeiros relatórios da Rede dão muita ênfase à necessidade de reaparelhamento das estradas de ferro. Como foi visto anteriormente, o não cumprimento destes objetivos primeiros tem raízes explicativas no próprio movimento de industrialização, que incorpora e se dinamiza com o setor automobilístico, e na garantia de uma infra-estrutura rodoviária, que procedeu e viabilizou a entrada de capitais estrangeiros na implantação do referido setor.

Neste sentido, o investimento ferroviário não pode ser analisado como mero desdobramento do funcionamento corrente da Rede, já que este depende, por sua vez, tanto do próprio investimento em ferrovias como do investimento nas demais modalidades de transporte.⁵⁷

Como no caso inglês, foram feitos planos para o reaparelhamento da empresa, quando da consolidação do setor ferroviário. Tais planos comportavam a eletrificação da rede e a modernização das locomotivas em tráfego, além da eliminação de linhas e ramais antieconômicos. Os resultados foram extremamente modestos, nas duas décadas de funcionamento da empresa.⁵⁸

Outro ponto a considerar é o da extrema instabilidade na expansão da Rede, que teria necessitado, desde a origem, de maciços recursos de investimento para fazer frente à competição rodoviária. Nestas condições, os rumos da expansão permanecem indefinidos frente à extrema oscilação dos gastos de investimento. Tal instabilidade se explica pe

⁵⁷S. Abranches, S. Dain e M.G. Salgado, op. cit., pág. 136/137

⁵⁸S. Abranches, S. Dain e M.G. Salgado pág. 139.

la extrema dependência por parte da Rede, de recursos do Governo Federal, no mais das vezes destinados imediatamente à cobertura de seus déficits operacionais. A nenhuma autonomia financeira da empresa e seu permanente recurso à fiscalidade, bem como sua enorme demanda por recursos de financiamento corrente inviabilizaram a implementação ampla dos planos de reaparelhamento setoriais.

Um menor volume de recursos para investimento seria compatível com sua concentração em áreas mais rentáveis de atividade, ou seja, com o estabelecimento de suas próprias prioridades. Este problema se manifesta não só no que diz respeito aos investimentos, como também na atividade corrente da empresa.

"Pudesse a Rede selecionar seus transportes segundo o critério exclusivo da busca de rentabilidade, certamente caminharia com rapidez para uma gestão mais empresarial de seus serviços. No entanto, o exercício de uma atividade reconhecidamente "pública" obriga-se a arcar com o ônus do transporte suburbano e de ramais antieconômicos localizados em regiões de baixa densidade de tráfego e onde a ferrovia constitui modalidade única de transporte. O efeito negativo desta prática de transportes não pode ser facilmente neutralizado pela combinação de êxitos parciais. Estes, em seus intentos de generalização, defrontam-se com obstáculos estruturais que, como foi visto, decorrem tanto de características próprias da empresa, como de restrições externas a ela, impostas pelo eficiente desempenho do transporte rodoviário".⁵⁹

⁵⁹ S. Abranches, S. Dain e M.G.Salgado, pág. 140.

Ao aprofundarmos a análise do desempenho da Rede, de modo a destacar os resultados por modalidade de carga, por mercadorias e por região, torna-se evidente que os resultados negativos acima apontados não ocorrem com igual frequência e homogeneidade em todas as ferrovias. O corte por produto, por exemplo, atesta a lucratividade do transporte de produtos siderúrgicos e cimento, por exemplo. Quando, além disso, há concentração de transportes extremamente rentáveis em algumas regiões, os resultados de operação revelam-se bastante favoráveis. Mas isto apenas implica em reconhecer a empresa que existe dentro da Rede, com seu potencial de lucro e seus segmentos rentáveis.

O problema objetivo de financiamento de uma empresa estatal de capital social básico está justamente em usar os setores onde obtém maior rentabilidade operativa e mais os recursos provenientes do Governo para subsidiar e prover de serviços os agentes indicados para deles se beneficiarem.

No caso das empresas de transporte ferroviário, o caráter "público" decorre de uma política à qual o setor é passivo.

Esta política dedica-se, em última instância, a proteger e cercar um sistema de transportes alternativo — o rodoviário — com suas indústrias de expansão garantida, a automobilística e a construção pesada. Assim, o Estado apóia, através de sua política de transportes, as principais fontes privadas de valorização do capital, enquanto deixa a ferrovia como resíduo de uma era industrial já ultrapassada.

2 - Os limites da autonomia

Os oligopólios puros estatais estão em pleno centro da ambigüidade pública x privada, no que diz respeito ao dilema entre a valorização do capital como um todo e a de cada bloco de capital em sua esfera de ação. Sua localização estratégica na estrutura produtiva faz com que através delas se dê a regulação da concorrência intercapitalista, que passa inclusive pelo estabelecimento de relações de clientela com frações de capital privadas. Sob o amparo do poder do Estado, as empresas estatais de insumos básicos contam com o estabelecimento de barreiras à entrada institucionais, que tornam os seus setores de atuação setores de entrada bloqueada, na terminologia de Bain. Com isso, estes setores detêm uma estabilidade estrutural de mercado e uma possibilidade teórica de maximizar lucros, não apenas a longo, mas também a curto prazo.

Esta possibilidade teórica desfaz-se periodicamente (particularmente nos períodos recessivos ou de combate à inflação), no embate de políticas de preços administrados. A política econômica freqüentemente se vale destes segmentos de produção estatal para, através da regulação de sua produção e preços, transmitir aos clientes privados os estímulos e subsídios capazes de preservar e estimular as condições do crescimento capitalista. Assim, as possibilidades de valorização do capital podem ser periodicamente contraditórias, do ponto de vista público e privado.

O custo social dos "favores" do Estado não se esgota contudo neste embate de preços e subsídios, mas se revela nas conseqüências destes atos e intenções de proteção ao setor privado sobre as estruturas de financiamento estatal. O recurso à fiscalidade, tão importante como freqüente na produção estatal de insumos básicos é, ao mesmo tempo, revelador da força e da fraqueza da produção estatal. Da fraqueza, no sentido de que a dependência financeira limita a autonomia de decisões desta esfera da produção. De sua força, no sentido de que no caso histórico de uma industrialização tardia, sem centralização prévia de capitais, só o Estado, através de suas empresas tem podido fazer frente a expansões de capacidade marcadas pela descontinuidade, e pelo alto vulto dos requisitos de financiamento.

As análises recentes sobre a presença das empresas públicas na estrutura industrial têm sido feitas com o objetivo explícito ou implícito de confirmar ou desmistificar o grau de estatização da economia, ou de buscar indicadores de crescimento ou de eficiência que permitam avaliar o desempenho relativo das empresas produtivas estatais em confronto com as grandes empresas privadas.¹

¹ Ver, por exemplo, para o caso do Brasil, Estrutura Industrial e Grande Empresa, M.C. Tavares e outros. FINEP, 1978, e a tese de livre-docência da Profa. Maria da Conceição - Tavares, op. cit.

Ver também W. Baer, I. Kerstenetzky e A. Villela, As modificações no papel do Estado na economia brasileira, Pesquisa e Planejamento Econômico, IPEA/INPES, volume 3, dezembro de 1973, número 4.

Nosso objetivo neste capítulo não é, porém, o de realizar uma análise nestes termos, senão o de buscar identificar padrões de comportamento de empresas estatais. Visto o caso da "socialização dos prejuízos", queremos agora deter-nos nos casos potencialmente lucrativos para detectar a autonomia de capital que seria a marca fundamental de seu poder como grande empresa capitalista. Pensamos, portanto, ser bastante esclarecedor fazer uma análise comparativa de dois setores estatais, ambos classificáveis como oligopólio concentrado, do ponto de vista de sua estrutura de mercado, para avaliar a autonomia relativa de suas empresas líderes.

Escolhemos a siderurgia e a mineração de ferro, que têm uma origem histórica comum, e problemas de escala de operação, tecnológicos e financeiros semelhantes, mas que apresentam uma evolução totalmente distinta no que se refere à estratégia empresarial em seus confrontos com o Estado e com a iniciativa privada.

Trata-se, em síntese, de explicar como a produção siderúrgica Nacional, da Companhia Siderúrgica Paulista e da Usiminas, e a exploração de minério de ferro, feita pela Companhia Vale do Rio Doce, revelam-se tão diversas, tanto em suas trajetórias de expansão, seus comportamentos no ciclo suas características empresariais, como também na manifestação da contradição público x privado.

A chave explicativa para a compreensão desta diversidade de comportamento está na distinta inserção destes dois conjuntos de atividades produtivas estatais. Por um lado, a siderurgia estatal se vulnerabiliza ante os desígnios do Es-

tado por suas articulações vitais com os segmentos mais dinâmicos da indústria. Por outro lado, a produção de minério de ferro se autonomiza em face deste mesmo Estado, por sua atividade eminentemente exportadora. Na siderurgia, a essência do mandato público está em gerar recursos para fora dela; na mineração, este mesmo mandato permite internalizar os recursos nela gerados.

Os limites postos pelo Estado à atuação de empresas estatais manifestam-se, como parece óbvio, nos dois casos. Mas a gradação da autonomia financeira faz com que, no caso da C.V.R.D., a trajetória empresarial possa ter sido mais conseqüente e persistente, fazendo com que a empresa tenha ido mais longe, e sem tantos conflitos, no intento e no êxito de valorização de seu próprio capital.

A questão central desta comparação é, pois, a questão da autonomia da empresa estatal, que não pode ser pensada somente em abstrato e que, mais uma vez, se esclarece no exame de situações histórico-concretas e na análise de casos específicos.

2.1 - A formação dos setores

O processo decisório que leva à implantação da siderurgia e da mineração como iniciativas estatais no Brasil dos anos 40 tem sua origem no início do século². Neste par-

² Para um tratamento primoroso dos antecedentes da batalha pela siderurgia, lêia-se Luciano Martins, *Politique et Developpement Economique, Structures de Pouvoir et Systeme de Decisions au Bresil (1920-1964)*. Tese de Doutorado de Estado - Universidade de Paris, Paris, 1973, no qual se apóia este item do trabalho.

ticular, a questão da siderurgia nacional é desde logo a dupla questão da siderurgia e da produção de minério de ferro. As dificuldades de comércio exterior, aliadas às pressões por importação de aço para fazer frente aos investimentos ferroviários e da construção civil, faziam ecoar as primeiras vozes dos industrialistas, que, ao propugnar pelo desenvolvimento de uma base produtiva moderna, privilegiam a constituição da siderurgia nacional.

A regulamentação e desenvolvimento da atividade de mineração era percebida como condição prévia à constituição da siderurgia. O destino da mineração e da siderurgia no país dependia de que se pudesse assegurar a "proteção ao patrimônio da nação" ou a "segurança dos capitais"³ e estes dois pré-requisitos, por sua vez, apoiavam-se na possibilidade de regulamentação da propriedade do subsolo que não encontraria trânsito fácil no sistema social vigente, baseado na propriedade extensiva da terra.

Na ausência de regulamentação sobre a propriedade do subsolo, é facultada a uma associação de capitais ingleses, o *Brazilian Hematite Syndicate*, a compra, em 1911, na região de Itabira, de uma área com reservas de minério equivalentes a 1 bilhão de toneladas e área de 76.800 Km².

A negociação implicou na incorporação, ao grupo, da Estrada de Ferro Vitória-Minas, com responsabilidades ampliadas no sentido da extensão da via férrea até Itabira, com destino final no porto de Vitória, bem como na promessa

³ Mensagem de Serzedelo Correia, em 1903, como presidente do Centro Industrial do Brasil, e do Presidente Rodrigues Alves, ao Congresso, em 1904, in L. Martins, op.cit., pág.198.

de constituição de uma siderurgia.

Do ponto de vista da centralização de capitais necessária a materialização dos investimentos em sua concepção integrada, o empreendimento revelou-se inviável. Sob pressão dos banqueiros ingleses, o Sr. Ernest Cassel, representante do *Brazilian Hematite Syndicate*, renegocia o contrato com as autoridades brasileiras, e, em troca da promessa de investimentos imediatos na ferrovia, transforma em optativa a anterior obrigatoriedade do investimento siderúrgico. Conseqüentemente, cristalizar-se-iam como antagonicos, em 1916, os dois interesses concretos em jogo: a comercialização do minério e a implantação da indústria siderúrgica.

Na perspectiva do antagonismo dos interesses, a primeira vitória coube, pois, aos capitais estrangeiros e aos empreendimentos de mineração a eles associados. O sonho siderúrgico é relegado temporariamente a segundo plano, e no ano de 1917, que se segue à desvinculação do projeto siderúrgico da atividade de mineração, a Câmara dos Deputados autoriza o Governo a conceder incentivos à construção de pequenos empreendimentos siderúrgicos.

A Primeira Guerra Mundial dificulta a obtenção de recursos de financiamento que se faziam necessário ao desenvolvimento do projeto ferroviário. A Itabira Iron passa ao controle de banqueiros ingleses, e, por meio destes, a Percival Farquhar, em 1919. Contra ele, unir-se-iam os interesses regionais do Estado de Minas Gerais, as vozes nacionalistas da Escola de Minas de Ouro Preto e os industria

listas do Centro Industrial Brasileiro. Contra ele se ergueriam os partidários da construção da siderurgia nacional, os produtores de carvão nacional e os defensores da indústria local, impedindo que se concretizassem suas intenções de exploração e comercialização de minério. Assim, o que havia sido pensado como empreendimento integrado se transforma, por efeito das circunstâncias, em clara oposição de interesses.

Por oposição a Farquhar, como representante do monopólio estrangeiro⁴, e à mineração, como via indesejada da abertura do país, a siderurgia é posta pela primeira vez como questão nacional. A não realização do empreendimento siderúrgico fortalece interesses nacionais que continuam a pensar na possibilidade de implementação da grande siderurgia, e que vão gerando, ao longo da década de 20, sugestões quanto ao modo de implementação deste projeto. Um destes projetos, sugerido por Henrique Lage, insinua pela primeira vez a participação estatal.⁵

⁴É curioso observar que a causa de Farquhar não angaria simpatias de outros empreendimentos estrangeiros que tinham algum interesse local. Assim, a U.S Steel, no início dos anos 30 se absterá de qualquer manifestação no que diz respeito aos sucessivos vetos impostos a Farquhar pelo Governo de Minas Gerais, com a óbvia intenção de resguardar suas exportações siderúrgicas ao Brasil.

⁵O projeto Lage representa a primeira tentativa de integração industrial no Brasil, (minério de ferro, carvão, siderurgia e construção naval). Todo o empreendimento dependia, no entanto, como o próprio Lage reconhecia, "da ajuda financeira substancial do Estado." In L. Martins, op. cit., pág. 215.

Em 1923, com Artur Bernardes na Presidência, o interesse regional de Minas Gerais no veto a Farquhar ganha foro nacional. Não só é criada uma comissão técnica, presidida por Clodomiro de Oliveira, para definir uma política siderúrgica, como se altera em 1926 o Código de Terras e Minas, impedindo novas incursões de capitais estrangeiros na exploração de base de recursos naturais.

Mas é na década de 30, com a tomada de consciência do atraso do país, que se identifica a siderurgia com o problema mais grave da base econômica. Como tal, a questão siderurgia tem sólidos alicerces no desenvolvimentismo industrialista e na visão de segurança nacional então associada a propriedade de base de recursos naturais. Tais posições já estão representadas no interior do aparelho de estado pela presença de técnicos e militares. Estes vetores estão claramente presentes na própria posição de Vargas, em 1930, "O surto industrial só será lógico, entre nós, quando estivermos habilitados a fabricar, senão todas, a maior parte das máquinas que lhe são indispensáveis. Daí a necessidade de não continuarmos a adiar, imprevidentemente, a solução siderúrgica. Não é só o nosso desenvolvimento industrial que o exige, é também a nossa segurança nacional, que não deve ficar a mercê de estranhos, na constituição de seus mais rudimentares elementos de defesa."⁶

Vista a siderurgia como necessária à criação de uma base técnica nacional, restava a decidir como se articulariam capitais nacionais, estrangeiros e o Estado no novo Empreendimento. Durante a década de 30 são feitas várias ten

⁶ G. Vargas, A Nova Política do Brasil, Ed. José Olímpio, R. de janeiro, 1940, volume 1, pág.39.

tativas de negociação externa do empreendimento siderúrgico, descaracterizando qualquer interpretação "estatizante" no que diz respeito ao resultado final alcançado, que consistiu na criação de empresas estatais.

Na busca de capitais estrangeiros, Vargas abriu duas frentes de negociação, uma com os alemães e outra com os norte-americanos. Na frente alemã, se rivalizavam a Demag e a Krupp, enquanto nos Estados Unidos são consultados a U. S. Steel e a Dupont. A eclosão do conflito mundial dificulta as negociações que dizem respeito a investimentos estrangeiros diretos do setor, ao mesmo tempo em que viabiliza o jogo de alianças na qual o projeto siderúrgico iria constituir parte da barganha feita por Vargas e seus embaixadores com os Estados Unidos.

Também é importante observar, na caracterização da siderurgia como "questão nacional", que o próprio veto a Farquhar e a mineração estrangeira na década de 30, não é total. Isto se deve aos interesses contraditórios implícitos na dupla questão da siderurgia e da mineração. Como empreendimento isolado, a mineração é mais viável, do ponto de vista da centralização de capitais e da possibilidade de autofinanciamento. Além disso, na perspectiva do país, permitiria o aporte de divisas, então escasso, e considerado vital para o reequipamento militar do país, visto como prioritário.

Em 1940, como resultado da estratégia de "boa vizinhança" americana, e do empenho do governo brasileiro em criar a siderurgia nacional, o Departamento de Estado pres-

siona o *Eximbank* para liberar recursos ao financiamento estatal da iniciativa. Formalmente, a Companhia Siderúrgica Nacional é criada em 1941, com recursos estatais das Caixas Econômicas, Institutos da Previdência, bem como subscrições do Tesouro Nacional. A viabilização do projeto a nível do suprimento de equipamento e de recursos de financiamento pelo Governo Americano só viria com os Acordos de Washington, de março de 1942, através dos quais passa também ao controle estatal a exploração de minério de ferro no Brasil.

O Acordo de Washington ratifica o apoio de Vargas aos Estados Unidos e sua ruptura com o Eixo. Da negociação, o Brasil extrai o reaparelhamento das Forças Armadas, munições e garantias militares americanas, "em troca da garantia de utilização de seus portos para a defesa do Atlântico Sul e da concessão de bases aéreas no Nordeste."⁷ Além disso o governo brasileiro se comprometerá a suprir ao governo americano matérias primas estratégicas ao esforço bélico, entre as quais o minério de ferro. O suprimento de minério de ferro será feito diretamente através de uma empresa estatal, a Companhia Vale do Rio Doce, que se origina também da finalização dos Acordos de Washington, e da consequente estatização da Itabira Iron.

A implementação do projeto siderúrgico não se fez sem dificuldades. Até o fim de 1941 é comprado nos E.U.A. o equipamento básico: tubo-geradores, equipamento para coquearia, altos-fornos, cuja obtenção não foi fácil, dado o es-

⁷ in L. Martins, op. cit. pág. 329.

forço de guerra. A guerra justificou o atraso na entrega de todo o equipamento para laminação e elevou seus preços em 60%. Não obstante, "a coqueria, os altos-fornos, a maior parte da termoelétrica, a estação de tratamento de água, as oficinas de manutenção estavam concluídos em 1944. Em abril de 1946, a C.S.N. inicia a produção de coque siderúrgico, e em junho deste anos os altos-fornos e a aciaria começavam a funcionar. As laminações, entretanto, só entram em funcionamento em 1948."⁸

A década de 50 presencia o desenvolvimento e apogeu da CSN como empresa monopolista do setor, reforçada em sua origem pela importância estratégica de sua produção e legitimada como empresa pela possibilidade acelerada de realização de lucros e de valorização de seu capital. Face a uma demanda pulverizada, e tendo em vista sua posição singular como empresa moderna, capaz de suprir um produto de boa qualidade, até então importado, o mercado se definirá como um mercado do vendedor, até a década de 60, favorecendo a CSN. Esta definirá preços, quotas e relações de clientela, valendo-se para isso de sua privilegiada posição no mercado.

A segunda geração de empresas estatais de siderurgia é formada pela Usiminas e Cosipa, com usinas integradas e de grande porte, e pela Companhia Ferro e Aço de Vitória, de menor significado. Na "estatização" destes dois projetos "a questão nacional", no sentido, já mencionado, com que

⁸ W. Baer, op. cit., pág. 106.

foi compreendida a gênese da C.S.N. não esteve presente. As duas empresas surgiram de capitais privados de origem regional, reforçados econômica e politicamente pelos governos estaduais. Nos dois casos, as escalas mínimas, econômica e tecnologicamente viáveis, determinaram o vulto de recursos necessários à formação das empresas, o que, por si só, dependeria da capacidade de aglutinação do Estado. Na outra ponta, uma clientela cativa dependia do suprimento deste insumo básico para definir sua própria capacidade de instalação e expansão no país. A prática contínua de financiamento estatal progressivamente transformou-se na posse dos recursos e das empresas siderúrgicas pelo Estado brasileiro.

"A COSIPA foi criada em 1953 com apoio de grupos paulistas, mas, desde o início de seu planejamento, estava clara a impossibilidade de realização privada do capital necessário. Três anos mais tarde, o Estado de São Paulo associou-se ao empreendimento e, em seguida, o B.N.D.E. que viria a tornar-se o seu acionista majoritário. Segundo Werner Baer, em meados dos anos 60, o B.N.D.E. controlava 58,2% das ações, o Estado de São Paulo 23,3%, o Tesouro Nacional 6,7% e o restante estava em mãos dos investidores privados.

O trânsito paulatino da empresa ao Estado pode ser associado a erros quando a escolha do terreno, que apresentava condições de solo extremamente deficientes, e a atrasos na finalização do projeto, que resultaram desta dificuldade inicial. Somente em 1965 todas as principais seções da usina entraram em funcionamento, tendo sido o ônus da espera assumido pelo Estado.

A capacidade planejada para a Cosipa foi de dois milhões de toneladas/ano, embora sua capacidade inicial aciaria e altos-fornos estivesse em torno de 600 mil toneladas/ano. O processo utilizado na Cosipa é a redução no oxigênio ou LD.

A USIMINAS tem uma história um pouco diversa, pois desde sua origem (1957) ela contou com a participação do capital estrangeiro e do Estado. "Não obstante, a idéia original nasceu da combinação de interesses privados e governamentais mineiros, cujo objetivo era tornar o Estado o principal pólo siderúrgico nacional, internalizando, assim, as vantagens advindas da exploração de suas reservas de minério de ferro."⁹

Na sua constituição, os recursos eram provenientes de um consórcio de empresas japonesas, o qual participava com 40% do capital, além de supervisionar a construção e fornecer equipamento. O B.N.D.E. participou com 24,6%, o Governo de Minas com 23,9% e a C.V.R.D. com 9%.

A construção da USIMINAS começou em 1958, tendo sido concluída em 1962, quando o alto-forno começou a funcionar. Em fins de 1963, todas as principais seções da usina estavam em funcionamento, e já em 1966 a Usiminas produzia 500 mil toneladas de aço e quase 400 mil toneladas de aços planos.

⁹ S. Abranches. Governo, Empresa Estatal e Política. Siderurgia no Brasil, CEP, FINEP, mimeo, janeiro de 1977, pág. 23.

Novamente aqui, em função da elevação dos custos na etapa constitutiva, os aportes do B.N.D.E. se fizeram necessariamente crescentes até que se definisse como acionista majoritário da empresa, tendo os interesses japoneses, menos dinâmicos, sido reduzidos a pouco mais de 20% do capital.¹⁰

Assim, no que diz respeito à segunda geração de empreendimentos siderúrgicos, o trânsito dos projetos esteve *a priori* assegurado pelos requerimentos da industrialização, tendo-se manifestado as dificuldades principalmente no que diz respeito à centralização de capitais. Na impossibilidade constatada de aglutinação dos recursos necessários ao fortalecimento da base técnica na esfera privada, e tendo em vista a delegação prévia ao Estado da tarefa de financiamento dos recursos de longo prazo necessários a expansão, os desembolsos crescentes, a cargo do B.N.D.E. transformaram-se progressivamente em participações acionárias majoritárias e no controle das empresas.

Define-se deste modo, para o setor, o caráter estatal, e para o B.N.D.E. o controle acionário de duas das três principais empresas no país. Como "Banco Siderúrgico", o B.N.D.E. iria comprometer parte apreciável de seus recursos em moeda nacional no financiamento das três empresas, ao longo da década de 60. Esta foi a fase vital da "estatização" envergonhada da siderurgia estatal no Brasil.

¹⁰ In W. Baer, *op. cit.*, pág. 109.

2.1.1- A trajetória pública da C.V.R.D.

Apesar do processo decisório comum que levou finalmente a individualização dos empreendimentos siderúrgico e de mineração, caberia aqui particularizar a situação inicial da C.V.R.D., já que ela partia de uma iniciativa pre-existente quando de sua constituição.

Sem deixar de levar em conta os interesses maiores que estiveram presentes no Acordo de Washington, a situação da C.V.R.D., de um ponto de vista estritamente empresarial, poderia ser caracterizada como desfavorável e restritiva. O mandato público passou a ser exercido pela empresa, cuja única base material de operação era a Estrada de Ferro Vitória-Minas, então emcampada pelo Governo. A administração da estrada de ferro até então havia sido conduzida como possibilidade de obtenção de rendimento financeiro, apoiada em políticas de concessão de favores¹¹ do governo brasileiro, este sim esporadicamente interessado no desenvolvimento da mineração e da siderurgia, às quais a via fér

¹¹ Um ex-presidente da C.V.R.D., Dermeval José Pimenta, afirma que a construção da E.F.V.M. foi feita sem inversão de capital por parte de seus acionistas. Foi em grande parte financiada por empréstimos franceses, escorados na hipoteca da garantia de juros-ouro dada pelo Governo. Este pagava "juros-ouro de 6% sobre as quantias dispendidas na construção, e esta construção era realizada com os produtos das obrigações de 5% emitidas em França. Na realidade, pois, quem teve o ônus da despesa com a construção foi o Tesouro Nacional". Ademais, a integralização de capital da nova companhia, e mesmo o aumento posterior de capital, não resultaram da entrada de dinheiro, mas da incorporação de bens, coisas e direitos. O capital da companhia incorporada, a que então pertencera, era em sua totalidade resultante da incorporação da concessão, direitos e privilégios.
In Dermeval José Pimenta. O Minério de Ferro na Economia Nacional, Rio de Janeiro, 1952.

rea serviria como infra-estrutura de apoio.

Assim, o primeiro esforço da Vale visaria capacitar a via férrea para o transporte de minério (até 1500 mil toneladas/ano), o que significava ampliar seu percurso, e fazer melhorias decisivas nos trechos preexistentes. Implicava também na compra de equipamentos, materiais, máquinas, material rodante e serviços para tal finalidade. Ou seja, o empreendimento ferroviário estava praticamente todo por ser feito.

Também seria tarefa da Vale a aquisição de "máquinas e equipamentos necessários para aumentar e completar os meios de carregar o minério no porto de Vitória; de máquinas e equipamento, inclusive instalação de trituração e peneiragem, necessários para as minas poderem atingir a capacidade mínima de produção de 1.500 mil t/ano."¹² Assumir a empresa significava finalmente dar concreção a um empreendimento de exploração de minério, capacitado a levar o produto ao porto exportador, ainda que em condições que continuariam sendo precárias por algum tempo.

O aparelhamento da C.V.R.D. dependeu fundamentalmente de um empréstimo obtido junto ao *Eximbank*, no valor de US\$ 14 milhões, negociado no pacote de decisões envolvidas no Acordo de Washington, com prazo de 20 anos e juros de 4% a.a. A garantia do Governo Brasileiro não pareceu suficiente ao *Eximbank*. Para assegurar a boa administração de seus recursos, o *Eximbank* impôs ao governo brasileiro que as minas

¹²In S. Abranches, S. Dain e M.C.Salgado, op.cit., pág. 39

fossem "exploradas" por uma companhia brasileira, com o capital nominal a constituir em conformidade com as leis brasileiras, dirigida por cidadãos brasileiros e norte-americanos, e por outras pessoas que estes governos aprovassem, ficando entendido que, pagas no vencimento as notas promissórias emitidas em favor do *Eximbank* por força do crédito, e liquidadas as obrigações da Companhia de Mineração, a exploração das minas reverteria ao governo brasileiro a seu pedido."¹³ Caracterizava-se assim contratualmente a ingerência norte-americana nas decisões da C.V.R.D., que se manifestará ao longo de sua primeira década de existência.

Esta ingerência, na verdade, não assumiu maior dramaticidade, uma vez que o bom rendimento do primeiro empréstimo autonomizou a Vale, no prazo previsto, para definir sua trajetória própria. No entanto, vestígios da presença inicial norte-americana serão fatores explicativos na definição dos rumos primeiros da política "autônoma"¹⁴ da C.V.R.D.

Em primeiro lugar, ficava caracterizada a dominação técnica norte-americana sobre a empresa. O crédito inicial destinava-se à compra, nos Estados Unidos, "de máquinas e equipamentos para a via férrea, para a mineração e para o porto." Estabelecia ainda o Acordo que o Governo dos Estados Unidos empregaria todos os esforços para fornecer oportu-

¹³ Texto do Acordo de Washington, in Demerval Pimenta, op. cit., apud S. Abranches, S. Daín e M.G. Salgado, op.cit.

¹⁴ Ou seja, superada a etapa probatória.

tunamente os peritos, técnicos ou de tráfego que fossem necessários para auxiliar o funcionamento das estradas de ferro no Brasil." "Na compra de equipamentos, o Governo Brasileiro empregaria, de acordo com o *Eximbank*, uma firma de engenheiros técnicos para o prolongamento e restauração da estrada. Essa firma encarregar-se-ia de efetuar, sob sua responsabilidade, todas as compras nos Estados Unidos, de obter as prioridades convenientes, de conseguir o embarque do equipamento e de prestar todo o auxílio técnico necessário ao Brasil."

A vinculação original das exportações de minério também foi decidida como parte do Acordo, ficando os governos americanos e inglês obrigados cada um a comprar até 750 mil t/ano do minério a ser produzido pela C.V.R.D., o que implicava em absorver a totalidade de sua produção prevista. Esta obrigação não significou na prática maiores restrições à livre política de comercialização da C.V.R.D. uma vez que, quando esta finalmente se capacitou para cumprir a missão exportadora, já se alterara a conjuntura internacional, anteriormente marcada pela necessidade de garantir suprimentos de minério para fins bélicos aos dois países citados.

A definição inicial dos rumos da C.V.R.D. foi ainda determinada pelo Acordo de Washington no que diz respeito a preços e especificação do minério, e fixada em correspondência entre os três governos. O preço do minério foi fixado por três anos e estimado em função dos custos de operação da empresa. Após este período, se continuassem as hostilidades, seriam renovados contratos trienais, levando-se em

conta a variação nos custos de operação. Apenas no final deste novo período passariam os dois governos de monopolistas a compradores preferenciais, com direito de aquisição do produto a preços iguais à média do preço FOB/Vitória, obtido pela companhia de mineração no mercado livre. Os ofícios entre os embaixadores fixavam ainda as dimensões máximas dos blocos de minério, bem como o teor de ferro em estado bruto.

Assim, o caráter de empresa pública que marca a gênese da C.V.R.D. implica que, de seu acervo inicial, façam parte restrições de natureza política, financeira e técnica, e que sejam também decididos *a priori* o destino de sua produção incipiente bem como suas condições de venda.

Interessa-nos pois destacar as iniciativas através das quais a Vale vai-se libertando de suas restrições iniciais e conformando uma trajetória empresarial, na qual o caráter público, em termos de sua missão, consiste apenas em maximizar sua produção e suas vendas, pois que delas dependerá, finalmente, a geração adicional de divisas do país.

Antes disso, e como ponto de partida, a C.V.R.D. precisará atualizar seu acervo inicial, do ponto de vista técnico, através de obras de aparelhamento e reaparelhamento do complexo minas-ferrovia-porto. O primeiro relatório da C.V.R.D. referente ao ano de 1943, descreve com precisão as características de seu conjunto de atividades à época:

"É necessário frisar que se, de um lado, o acervo das antigas Companhias, constituído pelas 'Minas Itabira' e 'Estrada de Ferro Vitória a Minas', muito representava como

valor básico, de outro lado, como elemento de exploração industrial, esse acervo só poderia ser considerado como ônus decorrente das necessidades do esforço de guerra, em vista do precário estado em que o recebemos. As minas, se bem que com todos os trabalhos de pesquisa completos, apenas tinham a sua exploração iniciada pelos processos mais rotineiros, sem nenhuma aparelhagem mecânica. O minério era transportado em caminhões até a ponta dos trilhos da Estrada de Ferro Vitória a Minas, em Oliveira Castro, a 22 quilômetros das jazidas. A estrada de ferro, por sua vez, com as suas linhas em péssimo estado, percorria 581 quilômetros em rampas e contra-rampas de até 2,8% e curvas de 100 metros de raio, rebocando trens com capacidade máxima de 100 toneladas líquidas. O Balanço que vamos apresentar deverá, portanto, ser examinado dentro do ponto de vista de uma nova companhia, em fase de construção, e não como o balanço de uma companhia em exploração industrial."

Os estudos técnicos e os projetos relacionados ao empreendimento, bem como a administração da via férrea, conforme acordado, foram contratados com consultorias americanas. Foi também iniciada a importação de equipamentos e ativada a exploração de minério. Os primeiros resultados foram significativos em termos de gastos e pouco expressivos no que se refere ao rendimento da exploração.

Em 1944, a C.V.R.D. esgotava seus recursos iniciais da ordem de US\$ 14 milhões e via-se compelida a levantar novos recursos, totalizando US\$ 5 milhões, para finalizar os investimentos previstos. De outra parte, sua produ-

ção foi medíocre: o volume de minério exportado no triênio 1943/1945 correspondia apenas a 291 mil toneladas, ou seja, cerca da quinta parte do estipulado contratualmente.

A respeito manifestava-se a C.V.R.D., no relatório da diretoria correspondente a 1945:

"A realidade, entretanto, está em que a nossa Companhia exportou minério durante esse período de três anos, por força do Acordo de Washington e solidariedade para com os nossos aliados ingleses e americanos; economicamente e desde o início, era lógico preverem-se os resultados negativos dessa exportação, pois a Companhia não se encontrava em condições nem de produzir e muito menos exportar pela precaríssima estrada de ferro de que dispunha, a quantidade de minério programada. Como, entretanto, a razão de ser de sua organização foi o interesse internacional, consubstanciando no Acordo de Washington, onde os Governos Americano, Inglês e Brasileiro se propuseram contribuir com o que estivesse ao seu alcance, para a realização do objetivo, não cabia, ao organismo criado, a discussão de interesses financeiros imediatos, quando se encontravam em jogo interesses muito mais elevados e prementes."¹⁵

A demanda cativa dos anos iniciais da C.V.R.D. e as determinações do Acordo de Washington deixaram marcas duradouras nas intenções de comercialização da empresa. Durante alguns anos, enquanto se configuravam as tendências de abertura de novos mercados, que se reforçariam com a reconstrução do parque siderúrgico europeu, na década de 50, e a

¹⁵ In S. Abranches, S. Dain e M.G. Salgado, op. cit.

definição da siderurgia de grande porte no Japão, a C.V.R.D. ainda parecia acreditar na continuidade de suas relações com o mercado norte-americano, que em 1950 absorviam 91,5% de sua produção. A retratação do mercado "cativo" nos anos subsequentes fez com que a empresa percebesse a importância tática da diversificação de seus mercados. Em 1954, a Europa já respondia por 61,2% das vendas internacionais da C.V.R.D. enquanto o mercado norte-americano se limitava a 39% da demanda.¹⁶ Mas em termos da estratégia da empresa, confirmava-se a intenção de perpetuar as relações comerciais com o mercado norte-americano, a ele destinando até 50% de suas exportações.

A C.V.R.D. justificava sua estratégia "americana" pelo fato de o "mercado americano ser mais estável, dispor de maiores possibilidades de consumo, além da preferência do nosso País pelas vendas em dólares. Em virtude da nova política de vendas adotada, a Companhia espera embarcar para os Estados Unidos, no ano de 1955, cerca de 1.000.000 de toneladas de minério de ferro."¹⁷

O mercado americano recupera-se temporariamente em 1955, absorvendo então 44,5% das exportações da empresa.¹⁸ Em seguida, e por muitos anos, a Europa e sobretudo a Alemanha confirmam-se como principais importadores de minério de ferro da C.V.R.D., cedendo finalmente lugar ao mercado japonês, já na década de 70.

¹⁶ Fonte de dados: C.V.R.D. - Relatório da Diretoria referente a 1954. Rio de Janeiro, 1955.

¹⁷ Idem, ibidem.

¹⁸ Fonte dos dados: C.V.R.D. - Relatório da Diretoria referente a 1955. Rio de Janeiro, 1956.

Para este mercado em desenvolvimento, a empresa poderá oferecer um suprimento de minério em expansão. Já em 1951, ainda em plena fase "americana", a C.V.R.D. cumpre pela primeira vez, as metas de exportação de 1.500 mil toneladas estipuladas quando de sua criação, cobrindo também com ampla margem seus custos operacionais. Em menos de dez anos, estes totais seriam triplicados. Iniciava-se assim a trajetória empresarial bem sucedida da Vale, que dela iria exigir mudanças fundamentais em suas políticas de preços, de comercialização, na sua configuração técnico-administrativa e finalmente a induziriam a desencadear uma estratégia de diversificação e conglomeração, como qualquer empresa privada, em busca da valorização de seu capital.

2.2 - Progresso técnico, siderurgia e mineração.

Como matéria-prima e custo direto na produção siderúrgica, o minério de ferro tem sua trajetória associada à evolução da demanda e ao progresso técnico na siderurgia. Esta interdependência permite explicar o desenvolvimento tecnológico em cada um destes setores a partir de uma ruptura nas condições de produção do outro.

Até a década de 50, a fronteira tecnológica da produção siderúrgica era representada pelos fornos Siemens-Martin, que demandavam grandes quantidades de sucata como insumo básico. A década de 50 presencia a introdução de um novo processo de produção, e a década de 60 sua difusão, baseado na conversão direta por oxigênio nos fornos, que pôde reduzir a 1/3 os custos de capital numa aciaria de forno aberto, característica do processo anteriormente utili-

zado. A redução dos custos de capital compensa o ônus correspondente à mudança no modo de alimentação dos fornos.

Pelo novo processo, economiza-se combustível, visto que o calor é obtido diretamente da fusão da carga e de injeções de oxigênio. Em contrapartida, altera-se a natureza da carga, que passa a apoiar-se em maiores percentagens de minério, e em processos de aglutinação do mesmo, como a sinterização e pelletização.

Na nova técnica, tanto o preço como o tipo de minério se transformam em variáveis estratégicas na definição dos custos siderúrgicos, o que tem conseqüências não só sobre as características das usinas siderúrgicas, como também sobre a produção e exportação de minério de ferro. O processo siderúrgico LD, por oxigênio, só é economicamente viável na instalação de novas usinas. Mas os próprios processos preexistentes sofreram adaptações que permitiram também mudar a natureza da carga, visando manter sua competitividade. Assim, é grande a pressão sobre os produtores de minério, em termos da natureza de seu produto e do teor do minério.

Os novos produtores siderúrgicos de expressão mundial serão os japoneses, e secundariamente os soviéticos, além dos países de industrialização mais recente. Na produção e exportação de minérios se integrarão também novos produtores, como a Austrália e a África, além do Brasil. Nas novas condições de produção siderúrgica e de minério de ferro, os requisitos de constituição de sua base técnica, pressupõem, por suas elevadas escalas, a centralização de

capitais. Quanto mais obsoletas forem as usinas preexistentes, e menor sua escala, mais difícil será a introdução do novo processo e de maiores escalas produtivas a partir de recursos financeiros oriundos do próprio setor.

Como se verá adiante, a trajetória empresarial da Vale do Rio Doce depende de sua capacidade de adaptação às novas condições de produção e competição internacional. Os recursos iniciais à expansão provieram da elevação de sua capacidade de autofinanciamento no decênio anterior, em circunstâncias de mercado favoráveis ao vendedor, e da não interferência de outras esferas de ação estatal, no que diz respeito à definição de seus rumos e ao comando sobre seus recursos.

Na siderurgia brasileira, a etapa expansiva, a partir dos anos 50, esteve associada à internalização de segmentos da produção industrial, em escalas que dramaticamente acentuariam os requisitos financeiros de instalação e expansão da indústria. A entrada no país de setores altamente dependentes da produção siderúrgica, como a automobilística, exigiria o engajamento do Estado, não só na tarefa de centralização de capitais, já em si crucial mas também na regulação dos mercados. Progressivamente, as empresas estatais terão hipertrofiadas sua cara "pública", e também suas escalas de produção e descontinuidade tecnológica. Progressivamente se imporá a divisão de mercado estatal, além da já cristalizada entre o setor público e o setor privado. Mais do que isso, em função das características tecnológicas e de localização industrial, a regulação

da competição por parte do Estado se dará no interior da própria atividade estatal. Com isso, a solução da problemática siderúrgica¹⁹ se fará concomitantemente à própria industrialização. Neste processo, o Estado irá internalizando novas funções, que irão desde a demarcação territorial à questão dos preços e do financiamento, e que caminharão *pari passu* com a produção siderúrgica estatal.

19

Na Europa, os países darão distintas soluções à questão da modernização siderúrgica e da centralização de capitais. Na Inglaterra, por exemplo, o reaparelhamento do setor só foi alcançado com seu segundo movimento de estatização, em 1967, em nome da dificuldade prévia de centralização de capitais e da imperiosa necessidade de modernização. Na Alemanha, obedecendo a uma longa tradição, a cartelização do setor, ainda em 1960, já dependia dos bancos. Os bancos viabilizaram as fusões no setor, que permitiram a introdução do progresso técnico, e também estimularem a integração vertical da siderurgia a indústrias dependentes deste insumo. Na França, haverá controle do setor sem sua propriedade estatal. Através do sistema de planejamento, propiciou-se a expansão coordenada dos investimentos setoriais, facilitados ademais por apoio financeiro, estimulou-se a concentração, e regulou-se a competição infra- e intersetorial. Na Itália, dada a pequena expressão da indústria siderúrgica préexistente, foi possível partir de uma pequena usina estatal no interior do IRI, e criar o monopólio estatal através de sua subsidiária, a Finsider.

In J.E. Hayward, Big Business and the State, op.cit. pág. 266.

2.3 - A delimitação estatal do setor siderúrgico.

A problemática tecnológica permite estabelecer uma diferenciação importante entre a produção de aços planos e a de aços não planos. Isto porque as escalas ótimas de produção (e os tamanhos de usina) na produção de não planos são bastante inferiores às de produção de aços planos.

As economias de escala se dão sobretudo na produção de aços planos, onde por exemplo a passagem de 400 mil t/ano para 1,5 milhões t/ano pode significar uma redução de custos equivalente a 28%.²⁰ Por outro lado, o custo de capital por tonelada nos produtos não planos equivale a 1/3 do custo de capital nos aços planos.

Estas razões já seriam suficientes para configurar uma "vocaçãõ" pública na produção de aços planos, que se reforça também quando consideramos a descontinuidade tecnológica presente à expansão deste subsetor.²¹

Um elemento adicional a delimitar áreas de atuação é a natureza da demanda final dirigida ao setor. Assim, a automobilística depende mais, em termos absolutos e relativos, de aços planos, e como ela outros setores dinâmicos da

²⁰ In Werner Baer, Siderurgia e Desenvolvimento Brasileiro, Ed. Zahar, Rio de Janeiro, 1970, pág. 146.

²¹ Tomando a C.S.N. como exemplo, sua capacidade inicial em 1946 era de 270 mil t/ano; em 1954, esta capacidade foi elevada para 680 mil t/ano; em 1961, para 1,1 milhões t/ano. Em 1968 se planejou nova expansão para 2,4 milhões t/ano. Fonte: W. Dutra e V. Salles. O Padrão de Financiamento de Empresas Estatais, Finep, 1975, pág. 73.

indústria, o que tem implicações imediatas sobre a necessidade de regulação da produção, no que diz respeito a preços, capacidade produtiva, etc., neste subsetor.

Este conjunto de circunstâncias justifica a clara delimitação de dois mercados, efetivamente encontrada, na indústria siderúrgica brasileira, dedicada à produção de planos e a de não planos. Os dois subsetores são marcados por origens de propriedades diversas, e, dada a natureza do produto, por relações de clientela que também são distintas.

A propriedade estatal concentra-se no subsetor de aços planos, onde a produção de laminados planos comuns está dividida entre a CSN, a Cosipa e a Usiminas, cujas parcelas de mercado eram respectivamente 40%, 19% e 41%, em 1973. A única produtora de aços planos especiais era então a Acesita, também estatal.

Em contrapartida, na produção de não planos, a participação estatal é de apenas 14% para a produção de laminados comuns, cabendo à CSN 10%. A Acesita revela também uma presença de algum significado na produção de laminados não planos especiais - em 1973 sua participação representava 24% da produção total²².

O conjunto dos produtos siderúrgicos tem como principais demandantes os setores automobilísticos e de construção civil, que absorviam cerca de 45% do consumo aparente em 1974²³. No subsetor de produção estatal, os distribuidores e a automobilística absorvem 50%²⁴ da produção de laminados

²²

²³ W. Dutra e V. Salles, op.cit., pag. 73.

²⁴ W. Dutra e V. Salles, op.cit., pag. 75.

²⁴ W. Dutra e V. Salles, op.cit., pag. 73.

dos planos não revestidos em 1973, destacando-se também certa exclusividade de clientela, para certas faixas de produção da empresa²⁵.

2.3.1 - A regulação da concorrência

A presença do Estado na siderurgia brasileira se manifestará não só na criação e expansão da CSN, como na "estatização" da USIMINAS e COSTIPA, quando a necessidade de maior produção deixa de encontrar eco nas intenções e possibilidades do setor privado no que diz respeito à elevação de sua capacidade.

A presença do Estado não só é necessária para definir a configuração inicial do setor, mas também no sentido de possibilitar uma regulação da concorrência intra empresas estatais e inter setores estatais e privados na produção siderúrgica. Em face de um setor estatal heterogêneo, em termos de "idades tecnológicas" distintas de seu equipamento e possibilidades financeiras de expansão também variadas, e uma "clientela" privada dinâmica, exigente e poderosa, o "acordo" de cavalheiros de delimitação da área estatal tornou-se mais fácil e justificado dando inclusive origem a uma estrutura de poder comum externa às empresas e que

²⁵

Assim, na produção de chapas revestidas, a indústria de latas absorveu 90% da produção exclusiva da CSN enquanto a de chapas chumbadas, também exclusiva da mesma empresa, destinava-se 100% à automobilística e autopeças, destacando-se também as relações de clientela entre a ACESITA e as indústrias de transformadores, motores elétricos, implementos agrícolas e construção civil para a produção de chapas especiais.

reflete e reforça o equilíbrio de forças presente à esfera empresarial estatal de siderurgia brasileira. Tal estrutura, crescentemente institucionalizada, transitará, de um mero Plano Siderúrgico e suas recomendações à criação do Consider, até a constituição de uma empresa *holding*, a Siderbras²⁶.

Também se fazem presentes no setor siderúrgico como um todo os interesses da área privada da produção de aço, dando legitimidade a uma estrutura de regulação de atividades entre o setor público e privado, no sentido de caracterizar áreas próprias de atuação não competitivas entre os dois subsetores.

Assim, observou-se um duplo movimento no setor siderúrgico brasileiro: o do reforço da área "estatal", e da concentração das atividades produtivas do Estado na siderurgia de aços planos. Observou-se, ainda, como movimento secundário, a especialização de atividades dentro de setor estatal, cabendo à CSN o mercado de planos revestidos e o de consumidores tradicionais de planos não revestidos, enquanto a USIMINAS e a COSIPA concorriam entre si pelo mercado de planos não revestidos mais elaborados (automobilístico, naval, equipamentos, etc.)²⁷.

Pode-se interpretar de duas maneiras a delimitação da área estatal à produção de planos. Por um lado, como

²⁶ Estas modificações institucionais serão analisadas em outra parte deste trabalho.

²⁷ In W. Dutra e V. Salles, *op. cit.*, pp. 125 e 126.

reserva de mercado, atribui-se ao setor privado a produção de não planos²⁸, à exceção da participação prévia da CSN. Por outro lado, como preferência revelada, concentram-se prioritariamente os recursos estatais na expansão da área de laminados planos, extremamente prejudicada pelo atraso na consecução de seus planos de investimento ante a enorme expansão da demanda, e pelos problemas de preços e de balanço de pagamento enfrentados pela importação de produto siderúrgico.

No período 1968/74, se manifestará o controle estabelecido por ocasião do salto do Plano de Metas sobre as três empresas estatais, buscando uma expansão cada vez mais rápida de sua capacidade produtiva para atendimento de crescente demanda interna. Os esquemas de controle, supervisão e planejamento integrado, então desenvolvidos, basear-se-ão naqueles esboçados no período de crise para o setor siderúrgico, os anos de 1964 a 1967²⁹.

Sobre esta crise se falará mais adiante, quando do exame da política de preços setorial. Por ora interessa caracterizar a divisão de atividades intra e inter setor siderúrgico.

A otimização do *product mix* torna-se uma preocupação constante das três empresas em sua disputa pelos mercados e será um dos aspectos importantes dos planos siderúrgicos governamentais para a conciliação dos diversos interes-

²⁸ Cujos mercados são definidos entre setores menos essenciais na arrancada do crescimento econômico brasileiro.

²⁹ W. Dutra e Vitoria Salles, op.cit., pág. 182.

ses na busca de uma "especialização racional" para cada uma das empresas. Parte do direcionamento da produção estatal tem uma justificativa puramente técnica. O Plano Siderúrgico Nacional justifica a expansão coordenada das três empresas como uma imposição tecnológica, mostrando as principais limitações técnicas da CSN, com vantagens para COSIPA e USIMINAS, na comercialização de planos não revestidos: "O processamento industrial dos produtos planos não revestidos exige hoje larguras maiores, que permitam baratear os custos dos produtos industrializados, tanto que é essa a tendência mundialmente aceita. Tal... não se configura por³⁰ rêm para os produtos planos revestidos ... uma vez que as larguras que os laminadores da CSN permitem são adequadas".

Em consequência da divisão de mercado, estabelecida pelo 1º Plano Siderúrgico Nacional, em cuja elaboração participaram as três empresas interessadas³¹, a CSN dirigiu-se para o mercado de planos revestidos, de trilhos e de perfis pesados, e para os consumidores tradicionais de planos não revestidos, enquanto a COSIPA e a USIMINAS concorriam entre si pelo mercado de planos não revestidos mais elaborados (automobilístico, naval, equipamentos, etc.), cristalizando uma posição relativa que vem-se mantendo desde então.

³⁰

W. Dutra e V. Salles, op.cit., pág. 125.

³¹

Na verdade, o consenso entre as três empresas foi alcançado em plena crise, tendo sido também concertada uma tabela de preços e uniformizadas as condições de venda, para evitar desentendimentos e especulações. Como se verá adiante, a decisão em torno de preços se tornará progressivamente independente dos produtores.

O segundo aspecto da regulação da oferta estatal diz respeito à antecipação da demanda por parte dos setores dinâmicos da indústria. Ante a retomada de expansão industrial que então se inicia, e levando-se em conta o atraso dos planos de investimento siderúrgico, a situação estava de fato a exigir um crescimento acelerado da capacidade setorial. A distribuição da expansão da capacidade planejada em favor da USIMINAS e da COSIPA, e em detrimento da CSN, pode ser explicada tanto pelo maior custo do investimento da CSN, que incluiria necessariamente a reforma, remodelação e melhoramentos em sua usina, como também como sendo o "único meio de recuperar econômico e financeiramente essas duas empresas". No caso da COSIPA, cabe ainda levar em conta as articulações entre a produção siderúrgica e a indústria automobilística, em face da localização da produção estatal no Estado de São Paulo.

A especialização das usinas prosseguia sob orientação estatal, e com tendência a igualar a capacidade instalada entre as três empresas, o que representou maior esforço de expansão por parte da COSIPA e USIMINAS, que passaram, respectivamente, de 1.400 e 1.000 t, em 1973, para 2.400 e 2.300, em 1976. Enquanto isso, a capacidade instalada da CSN elevava-se apenas de 1.700 para 2.500 mil t/ano. No caso da nova etapa de expansão, ela foi determinada fora do âmbito das empresas, e com previsão de recursos também externos à determinação empresarial. Com o novo plano de expansão, se consolida a posição relativa de cada uma das empresas.

Obviamente o esforço de expansão terá como contra partida uma demanda de recursos que de muito transcende a capacidade de autofinanciamento das empresas estatais. Isto decorre do próprio ritmo acelerado da expansão. Tenha se presente, além disso, que as políticas de preço e de insumos praticadas durante a crise já haviam afetado o grau de autonomia de recursos do setor siderúrgico estatal, e que representam imposições estruturais da política econômica, se guirão presentes, se bem que abrandadas no *boom* subsequente.

2.3.2 - Política de custos e de preços na siderurgia estatal

Até 1963, a CSN detinha o monopólio da produção de aços planos, o que fazia com que ditasse o preço do produto. Em situação de excesso crônico de demanda, a distribuição do produto era feita por um sistema de quotas, sendo que, em 1960, a demanda dirigida à CSN estava concentrada em 650 consumidores preferenciais, dos quais 70% eram grandes empresas industriais³². Além disso, e por delegação do governo, a CSN estava autorizada a importar o que não pudes se suprir com sua própria produção.

Dada esta situação, parecia inevitável a elevação dos preços da produção interna, ante o preço mais elevado do

32

W. Dutra e V. Salles, op. cit., pag. 86.

componente importado³³, e tendo em vista os elevados requisitos financeiros da expansão pretendida pela empresa, tornada premente pela abertura do setor à USIMINAS e COSIPA, já então encaminhada.

Em 1963, "a USIMINAS já fornecera chapas à indústria naval, enquanto a CSN sofria um corte severo nos preços por ela mesmo fixados: em fevereiro a CSN elevou seus preços em 20%, o que foi imediatamente sustado pela Presidência da República. Exatamente três meses depois, entretanto, a CSN elevaria seus preços em 40% após longa batalha pública. Tal aumento se refletiria em um aumento imediato de 15% nos preços da indústria automobilística e de autopeças. Entretanto, o mais importante era a novidade introduzida - jamais a interferência governamental sobre os preços da CSN havia sido tão direta. Para vencê-la, a CSN recorrera à intensa campanha pelos jornais, mecanismo de pressão com o qual não contaria novamente".³⁴

Assim, em 1963, se inaugura uma política de contenção de preços da siderurgia estatal, que como componente do custo direto, apesar de não estar na raiz da elevação de preços, é utilizado *ad hoc* no controle dos mesmos. No bojo da contenção inflacionária inaugurada com o regime autoritá

³³

Em 1962, a CSN eleva seus preços e assim se justifica: "Tornou-se imperioso que o subsídio ao consumidor nacional, favorecido com preços bem mais abaixo dos de importação, fosse de certo modo reduzido, para que a situação financeira da Empresa não ficasse seriamente comprometida, tornando cada vez mais remota... inadiável expansão". In W. Dutra e V. Salles, op.cit., pag. 86.

³⁴

W. Dutra e V. Salles, pag. 86.

rio instaurado em 1964, o controle dos preços siderúrgicos passa para a área ministerial. Em fevereiro de 1965, como "medida antiinflacionária", os preços siderúrgicos são congelados até janeiro de 1966, quando são reajustados em apenas 10% sobre os preços vigentes em janeiro de 1965.

Sabemos que os efeitos do controle de preços exercido entre 1963 e 1967, auge da crise no setor siderúrgico, são desfavoráveis ao setor³⁵. Como se observa, no período em questão, apenas em 1963, por ocasião da vitória final da CSN no seu primeiro embate contra o controle de preços, e em 1967, os acréscimos de preços de produtos siderúrgicos a acompanham o índice geral de preços. Em consequência, a descapitalização acumulada no setor é bastante significativa, tendo decorrido tanto da entrada em operação da USIMINAS e da COSIPA, como da guerra de preços que se estabelecia entre as três empresas por ocasião da crise que vulnerabilizava a demanda dirigida ao setor³⁶.

Embora a partir de 1967 se fixasse a prática de submeter os aumentos de preços da produção siderúrgica a prévia justificativa de elevação de custos a órgãos estatais de controle de preços, apenas em 1973 a prática dos preços administrados voltou a prejudicar o setor, isto porque partia de uma taxa de inflação de 12% a.a., obviamente subesti

³⁵ Em 1966, por exemplo, o aumento de preço do produto siderúrgico é de apenas 10%, enquanto o índice geral de preços alcança a elevação de 38%. In W. Dutra e V. Salles, op. cit., pag. 88.

³⁶ A medida em que a crise se prolongava, as empresas iam-se tornando mais flexíveis no atendimento aos consumidores, aumentavam os prazos para pagamentos das encomendas, até que começou uma guerra sem precedentes. Esta situação só se resolveu com a regulação do setor, através da fixação de preços e condições de vendas a serem seguidas pelas empresas.

mada. Na etapa expansiva do ciclo, o controle de preços pode ser menos rígido. Além disso, a expansão de capacidade da siderurgia estatal, que se fazia premente, estaria parcialmente centrada no autofinanciamento das empresas, o qual depende das margens e da massa de lucros, e em última instância, dos preços de venda de sua produção.

A amarração dos preços aos custos fez-se acompanhar, a partir de abril de 1970, por resolução do CIP, "por uma decisão garantindo uma margem adicional de 5% além dos aumentos de custo que o órgão controlador viesse a conceder". Além disso, a relação preço/custo passaria a ser incluída como parâmetro de referência nos reajustes de preços.

É importante observar que a regulação dos mercados por meio da produção estatal via mecanismo de preços só é relevante na crise³⁷. Na recuperação que se inicia em 1968, viabiliza-se uma política de preços administrada que permite margens de lucro razoáveis para o produto siderúrgico. A regulação estratégica da produção estatal está justamente nas expansões de sua capacidade e na divisão de áreas de atuação, de modo a atender uma clientela potencial. É bem verdade que, na década de 70, o setor automobilístico, grande demandante da produção siderúrgica, diminuiu seu *mark-up*, de modo a conquistar novos mercados em situação de concorrência aberta. Nestas circunstâncias, o subsídio implícito da produção estatal nos custos primários da indústria automobilística pode ter significado uma maior diminuição dos preços relativos de venda, sem afetar as condi

³⁷ Ou seja, na recuperação elas não exercem plenamente o seu poder de *mark-up*.

ções gerais da concorrência setorial, mas estimulando a expansão do mercado.

Ainda que não se tenham repetido as condições de imposição de preços depreciados aos produtos da siderurgia estatal prevalescentes em meados da década de 60, é bem verdade que os *mark-ups* do setor siderúrgico não se equivalem às potencialidades indicadas pela concentração técnica e econômica de sua produção. Isto se explica pela efetividade do controle de preços ao setor, e pela importância dos blocos de capital interessados neste controle.

Na produção estatal, armam-se, no entanto, alguns mecanismos de defesa. A nível das grandes produtoras estatais, houve por assim dizer uma "diferenciação" da produção, que tão somente busca escapar à rigidez do controle de preços. "A maior rentabilidade dos produtos de aços mais especificados e dos revestidos é razão suficiente para disputas marginais de mercado".³⁸

Outro aspecto da imposição de controle sobre as empresas estatais é o tratamento da temática de importações.³⁹ Do momento em que o preço externo diverge do preço interno, este diferencial passa a prestar-se para a composição de um

³⁸ Provavelmente tendo em vista os controles de preços básicos, para a maioria dos produtos siderúrgicos chega a ser o dobro das diferenciais verificadas na Inglaterra e nos E.U.A.

³⁹ As importações têm importância na composição do preço do produto, uma vez que de 1964 a 1974 elas nunca representaram menos de 10% do consumo aparente, chegando a 40% em 1974. In W. Dutra e V. Salles, op. cit., pag. 78.

preço de venda do produto, que não só afeta aos consumidores finais como também as próprias empresas estatais. Isto porque, a partir de 1971, e até 1974, "se delegava às empresas estatais o compromisso de abastecer o mercado interno, sob a coordenação do Conselho Siderúrgico. (Em 1974, esta coordenação passa para a Siderbrás). Portanto, cabe às empresas, em princípio, absorver o lucro ou arcar com as perdas, em caso de decisões externas a ela sobre os preços de venda.

Enquanto os preços externos são superiores aos internos, o que se verifica até 1972, as empresas podiam arcar prazerosamente com esta responsabilidade pública. Com a elevação dos preços externos, em 1972, e na tentativa de evitar elevações de preços internos, foram detonadas vários dispositivos "de controle" pelo Governo Federal. A primeira destas soluções consistiu em que o Tesouro Nacional financiasse "as importações das estatais, enquanto que o produto de sua venda era aplicado em ORTN, para que os juros de operação cobrissem o diferencial entre o preço externo e o interno. Tal operação, denominada "operação lucro zero", realmente representou um prejuízo, dado que o prazo de aplicação em ORTN (em média 37 meses), imobilizava os recursos enquanto se alterava a situação externa.

Em 1974, as estatais passaram a recorrer a financiamentos normais do Banco do Brasil com prazo de 180 dias para as importações, tendo os prejuízos de operação sido cobertos pelo Tesouro Nacional. Além disso verifica-se elevação do preço dos produtos siderúrgicos, tanto em 1974 co

mo ainda em 1975. Este tratamento mais favorável de siderurgia estatal se dá durante a vigência do II PND, empenhado na realização de grandes esforços de investimento estatal, que contemplavam também a expansão siderúrgica.

Não obstante este breve interregno, todo o período que se estende de 1964 a 1975 é marcado pela questão dos preços siderúrgicos, pelas tentativas das empresas de estabelecerem entre si acordos de cavalheiros, e pelas imposições governamentais que limitam, em última instância, sua autonomia financeira, no afã de solucionar *ad hoc* pressões inflacionárias, pelas quais a siderurgia certamente não era responsável. Tendo-se imposto a intenção de valorização do capital como um todo sobre as possibilidades de autovalorização da siderurgia estatal, seu destino será progressivamente subordinado ao governo, não só no que diz respeito aos requisitos de seu financiamento, como também, e em decorrência, à definição de seus rumos, e a possibilidade de valorização de seu capital.

2.3.3 - Financiamento e Fiscalidade

A evolução das siderúrgicas estatais no sentido da centralização de seus planos de expansão, marca também a transição de uma situação de grande liderança incontestada e autonomia financeira da CSN, para uma dependência crescente de recursos externos às empresas. Tal situação decorre não só dos maiores requisitos de financiamento associados a novas etapas de expansão, como da política desfavorável de

preços administrados, que, em nome de valorizar o capital como um todo, dificulta a autovalorização do capital siderúrgico estatal. No caso da CSN, a perda da autonomia financeira decorreu ainda da perda da situação de monopólio e posterior especialização em áreas menos dinâmicas da produção siderúrgica.

No início da década de 60, a CSN se considerava preparada para enfrentar com tranqüilidade as grandes expansões previstas para sua capacidade produtiva. Isto porque sua sólida situação financeira na década de 50 viabilizava novos investimentos e uma grande autonomia quanto à sua decisão.

"Até o surgimento do Conselho Siderúrgico, a CSN não havia recorrido aos financiamentos da BNDE. Além disso, de 1959 a 1967, tampouco recebeu recursos do Tesouro Nacional por conta de aportes de capital. Os recursos para o crescimento da CSN durante esse período eram basicamente os recursos próprios e financiamentos. Mais de 80% dos financiamentos eram de responsabilidade do Eximbank, E.U.A., o restante de fornecedores".⁴⁰

Embora a CSN necessitasse da aprovação do Governo Federal, as decisões básicas quanto aos financiamentos eram tomadas dentro da própria empresa. Esta situação se alteraria necessariamente quando da materialização dos novos projetos da empresa, e da entrada da COSIPA e USIMINAS. NA CSN, as intenções de investimento para o período 1963/1972 signi

40

W. Dutra e V. Salles, op.cit., pag. 124.

ficavam mais do que duplicar sua capacidade produtiva^{41, 42}. Tais intenções foram freadas e corrigidas tendo em vista os critérios de racionalização e otimização dos investimentos no setor, impostos já no plano BAHINT/BIRD⁴³ e posteriormente implementados pela execução do 1º Plano Siderúrgico. Apesar disso, o redirecionamento para a COSIPA e USIMINAS das intenções da CSN, no que diz respeito à produção de aços não planos revestidos, significava duplicar a capacidade do setor estatal entre 1966/72.

As recomendações do relatório *Booz Allen* não chegaram a ser implementadas, tendo sido consideradas excessivamente conservadoras e cautelosas, ante a demanda potencialmente dirigida à siderurgia estatal⁴⁴. Enquanto isso, as

⁴¹ De 1.400 mil t/ano de lingotes em 1964, a CSN tencionava expandir sua capacidade para 2.370 mil t/ano em 1963/68 e para 3.500 mil t/ano de lingotes entre 1968/72.

⁴² A previsão de recursos próprios da CSN estava baseada na relação preço/custo vigente em 1965.

⁴³ Em 1965, o Governo Federal contratou a consultora americana na *Booz, Allen e Hamilton International (Bahint)*, utilizando-se de um crédito de assistência técnica concedido pelo Banco Mundial, para realizar o plano de expansão da siderurgia estatal. Dos estudos preliminares participaram, além da Bahint, BNDE e BIRD, representantes das empresas siderúrgicas, do IBS e da Tecnometal. Embora o relatório *Booz Allen* jamais tenha sido divulgado em sua versão integral, sabe-se que ele partiu de estimativas extremamente modestas no que diz respeito à expansão do consumo de aço, tendo em vista os níveis de capacidade previamente existentes nas empresas produtoras.

⁴⁴ O editorial do Boletim IBS-Fevereiro de 1967, p.3, afirmava "Todos os setores da economia brasileira aguardam com indisfarçável ansiedade a instalação do novo Governo da República...A siderurgia brasileira comunga dessa ansiedade e dessa esperança (de que venha a trazer melhores dias), pois sentia profundamente os efeitos da política econômico-financeira do Governo que finda...Após mais de dois anos de estudos e análises, inclusive por conceituada firma estrangeira contratada sob os auspícios do Banco Mundial, nada se conhece da futura política do Governo no Setor Siderúrgico, a não ser o resumo de um programa de expansão da capacidade de produção que só pode ser considerado como conservador e cauteloso, tal vez por excesso". In W. Dutra e V. Salles, op. cit.

empresas do setor siderúrgico sofriam o duplo impacto da recessão econômica e da política de preços, que repercutia sobre sua capacidade de autofinanciamento e com isso inviabilizava projetos de expansão, desestimulados ademais pela diminuição conjuntural da demanda final. Ficava claro, no entanto, que desde 1963 a frustração dos planos do setor, sobretudo no que diz respeito à CSN, estaria agravando os problemas técnicos de expansão, ligados à descontinuidade tecnológica, dando origem à necessidade de um grande salto, quando se retomasse o crescimento da capacidade setorial.

Isto teve conseqüências imediatas sobre os requisitos de financiamento conjunto do setor, induzindo a um tratamento mais integrado da questão dos recursos necessários à expansão siderúrgica. O caráter necessariamente mais coletivo das decisões sobre a especialização das empresas, recomendada pelo relatório *Booz Allen*, reforçava as indicações no sentido de uma abordagem mais geral da questão siderúrgica.

O Plano Siderúrgico Nacional, de 1967, representa a primeira tentativa de implantar uma estrutura organizacional centralizada, que desse conta, ao mesmo tempo, da expansão setorial, posta agora de forma premente, dos elevados requisitos de financiamento correspondentes, e também da delimitação de áreas de atuação, tanto para as empresas estatais como para a siderurgia privada.

O Plano centrou-se na esfera de produção estatal⁴⁵

⁴⁵ À siderurgia privada foram concedidos financiamentos a baixo custo, estímulos e isenções fiscais, bem como se concedeu o aval para financiamentos externos.

e tentou acoplar a programação de sua expansão à previsão de seus requerimentos financeiros.

O esquema de financiamento deste bloco de investimento estatal contava com alguma capacidade de autofinanciamento das empresas (baseada na normalização do mercado, e em aumentos reais de preços de pelo menos 25%, a partir de 1968), bem como se apoiava em financiamentos estatais e externos. Ainda assim, os recursos a definir eram equivalentes ao total de financiamentos externos previstos (37% dos investimentos totais) e sua cobertura seria feita com recursos provenientes de verbas orçamentárias, incentivos fiscais sobre o IPI para aplicações no setor siderúrgico e um empréstimo adicional sobre o Instituto Brasileiro de Siderurgia⁴⁶.

O exame dos resultados patenteia já a perda de autonomia financeira do setor e obviamente implica no maior recurso à fiscalidade. No que diz respeito a recursos próprios, não se cumpriram as previsões de vendas da CSN, que logrou, entre 1968/71, médias anuais de vendas para lamina dos planos inferiores à média de suas vendas anuais durante o auge da crise do setor (1964/67). Tal fato deveu-se ao maior dinamismo nas vendas de planos não revestidos, nos quais se especializaram USIMINAS e COSIPA, e dos quais a CSN havia sido afastada.

⁴⁶ Com o Plano, delimitou-se também a área de representação das empresas e consumidores. O IBS, até então órgão único de representação dos interesses setoriais, congregando empresas siderúrgicas estatais e privadas, passou a limitar-se à esfera privada.

Além disso, "o aumento médio acumulado no preço base dos laminados estaria em torno de 70,6% entre 1969 e 1973, contra a variação de 140% no índice geral de preços. Somente em 1974 se concederia aumento substancial às empresas estatais: 53,82% para produtos de aço não revestidos e 50,75% para aços planos revestidos". O lucro líquido real por tonelada de laminados vendida pela CSN cresceu em 177% de 1968 a 1972; mas, ainda em 1972 não representava 50% do obtido em 1963. A COSIPA e a USIMINAS, com uma carga financeira elevada, até 1969 pelo menos, tampouco haviam conseguido gerar recursos na proporção requerida pelo Plano⁴⁷. O Consider, como criatura do Plano Siderúrgico, passou a representar as empresas estatais.

O suprimento de recursos de financiamento à expansão do setor, iria comprometer o BNDE na solução alcançada, continuando seu esforço inicialmente desenvolvido entre 1960 e 1964, desta feita canalizando recursos da ordem de 33% do total dos recursos do Banco em moeda nacional.

Os demais recursos em moeda nacional foram provenientes do Tesouro Nacional. Quanto a fundos vinculados para o setor, a sugestão (constatada sua inviabilidade), foi abandonada.

O financiamento setorial foi complementado com recursos externos, negociados diretamente pelas empresas, e que eram provenientes de várias fontes⁴⁸. Em conjunto, as

⁴⁷ W. Dutra e V. Salles, op.cit., pp. 130/131.

⁴⁸ A CSN recorreu ao Eximbank (39%), a Cosipa a financiamentos franceses, alemães e italianos (46,7%), e a Usiminas ao Japão (62%). O financiamento japonês à Usiminas representou uma retomada dos 40% originais de participação de capital de empresa. In W. Dutra e V. Salles, op.cit., pag. 133.

várias fontes de recursos foram insuficientes para fazer cumprir os investimentos previstos no Plano, ultrapassados, ademais, pelo dinamismo da demanda, alimentada no curto prazo por forte crescimento das importações entre 1968/72.

Na etapa seguinte de expansão, denominada de Programa Siderúrgico Nacional, tentou-se corrigir o atraso nos planos de expansão anteriores, que haviam resultado do não cumprimento da programação financeira. Assim, o Programa apresenta uma completa previsão de recursos e "um bem elaborado plano de financiamento, em que as fontes externas participam com 47% dos gastos totais". A contrapartida para as empresas, o ônus correspondente ao ganho de eficiência, no cumprimento dos cronogramas e no esquema financeiro, foi "a negociação de recursos em bloco, quebrando os esquemas tradicionais de financiamento das três empresas e aumentando sua dependência em relação à coordenação geral, então a cargo do Consider".⁴⁹

Na negociação de recursos, o "BNDE foi designado o principal agente financeiro do setor, para o que contaria com dotações orçamentárias da União e recursos do Conselho Monetário Nacional".⁵⁰ Não obstante, a parcela de recursos do BNDE e do Tesouro Nacional equivale a cerca de 18% dos totais, correndo o restante do financiamento previsto por

49

W. Dutra e V. Salles, op.cit., pag. 135.

50

Programa Siderúrgico Nacional, cap. 3, 549.

conta de recursos próprios e de capital (32%) e de recursos em moeda estrangeira (47%)⁵¹.

Do ponto de vista dos recursos estrangeiros, "esse esquema financeiro representou um rompimento completo com os esquemas a que estavam habituadas as empresas. O estudo das diversas alternativas de financiamento e sua negociação foi conduzida pelo Consider, tendo sido adotada finalmente a divisão de áreas para financiamento. Uma parte dos recursos consistia "num pacote de investimentos a serem financiados pelo BIRD/BID, onde foram colocados os equipamentos em que a indústria doméstica tinha possibilidade de concorrer com vantagens". A outra parte era composta por "financiamentos bilaterais para o segundo pacote de equipamentos, onde os produtores domésticos possuíam diminutas possibilidades de vencer as concorrências". Apenas no autofinanciamento se defrontou o Programa com dificuldades iniciais para o ano de 1973. "As empresas enfrentaram dificuldades de caixa, no curto prazo, já que se conjugavam um alto volume de imobilizações de um lado e de outro, um relativamente pequeno aumento nos preços base (15,4% para laminados planos) e prejuízos nas operações de importação".⁵² Estas dificuldades foram vencidas apenas com compensações obtidas em 1974, através de aumentos médios substanciais de preços, já referidos (e provavelmente com a expansão das vendas), fazendo com que o bem montado esquema de financiamento fosse estritamente cumprido.⁵³

⁵¹ Fonte: Programa Siderúrgico Nacional, BNDE, Consider.

⁵² W. Dutra e V. Salles, op.cit., pag. 140.

⁵³ Para uma descrição cuidadosa das condições de negociação e características dos financiamentos, veja-se W. Dutra e V. Salles, op. cit. pp.140 a 143.

Estabeleceu-se assim um padrão de negociação de recursos e de fixação das prioridades de expansão que de muito transcende os limites de atuação individual das principais empresas estatais. Não só tiveram estas (principalmente a CSN) limitada sua autonomia financeira, visto que esta depende fundamentalmente de decisões *ad hoc* sobre a política de preços, como foram progressivamente afastadas das decisões sobre a provisão de seus recursos. A própria dependência direta à fiscalidade diminui, e estabelece-se uma dependência maior, a exigência do aval e da iniciativa de outras instâncias de decisão governamental para o provimento dos recursos financeiros.

Com esta solução geral, viabiliza-se, do ponto de vista do financiamento, uma trajetória mais contínua de expansão setorial, e uma redução da questão dos recursos a decisões quanto a fontes de financiamento, e a procedimentos no que diz respeito às negociações. Deve-se, no entanto, registrar o predomínio crescente de empréstimos externos de natureza bilateral, que vinculam os financiamentos ao suprimento de equipamento, diminuindo, portanto, a possibilidade de concorrência de produção nacional, e o início de associações de capitais estatais e estrangeiros (Usinas de Tubarão e Itaquí) que marcam um novo padrão de relacionamento Estado-capitais privados no financiamento à expansão do setor siderúrgico estatal.

2.3.4 - Aspectos "empresariais" do setor siderúrgico estatal

Ante determinações externas crescentes, é interessante observar no setor siderúrgico estatal um reduzido raio de manobra para estratégias empresariais propriamente ditas. Por um lado, a possibilidade de maximizar lucro a curto prazo, dadas as barreiras institucionais à entrada, é neutralizada pelo controle de preços imposto à indústria, que também afeta sua possibilidade de antecipar a demanda, condição necessária à efetivação de suas vendas. A orientação dos investimentos estatais para produções não competitivas, e a decisão em bloco de suas expansões de capacidade e esquemas de financiamento deixam pouca margem à autonomia empresarial.

Um dos poucos aspectos em que se configurava uma competição deste tipo é a de otimização da *product mix* das empresas, que determina diferenças na evolução de suas receitas médias reais.

O principal crescimento da demanda na década de 60 deu-se dentro de produção de planos não revestidos, para os quais se dirigiam Cosipa e Usiminas. "É importante frisar que dentro de cada um dos tipos de produtos planos não revestidos as variações em termos de especificações técnicas (espessura, largura, proporção de carbono, etc.) são muito grandes, seu preço determinado pelo grau de especificação. Neste sentido, tanto Cosipa quanto Usiminas, empresas novas, utilizando a tecnologia 'moderna', levam grande

vantagem em relação à C.S.N. com equipamento e técnicas já obsoletas, para atender a demanda mais sofisticada das indústrias automobilísticas, naval e equipamentos. Essa era uma das razões pelas quais a C.S.N. vinha lutando intensamente pela execução de seus planos de expansão e modernização, mas que foram prejudicados com a crise."⁵⁴

No período posterior à crise, o *product mix* vendido tem importância na explicação da melhoria da receita média real das empresas. Entre 1968/72, a Usiminas apresenta os melhores resultados para esse indicador e a Cosipa consegue mais que compensar a perda em sua receita média real durante a crise. O mesmo não ocorre com a C.S.N., em que pese o rápido crescimento absoluto e relativo das vendas de laminados revestidos, que são seus produtos mais rentáveis.

Esta possibilidade de explorar o *product mix* viabilizou-se, dado que os órgãos de controle de preços, extremamente atentos ao comportamento do setor, não concretizaram sua intenção de estabelecer margens de rentabilidade, relacionando os produtos mais caros aos mais baratos, dentro de cada faixa, as quais eliminariam as vantagens da diferenciação da produção na fixação de preços. Ao contrário, a diferenciação deve ter prosseguido, como resposta também a este controle de preços. Mas, de fato, a possibilidade real de explorar competitivamente as vantagens comparativas de cada produção foi obstaculizada, pela já mencionada "especialização racional" de cada empresa.

⁵⁴

W. Dutra e V. Salles, op. cit., pág. 107.

Outra providência, de curto prazo, na composição das receitas setoriais tem sido o recurso à exportação, que depende da competitividade dos preços e das condições da demanda externa. As exportações foram importantes para a Usiminas e Cosipa durante a crise interna; em 1967, por exemplo, as exportações da Cosipa cresciam em 54%, enquanto suas vendas internas apresentavam queda de 17%. Na Usiminas, as vendas totais subiram 30% e as vendas no país apenas 5,2% no mesmo ano.⁵⁵ De um modo geral, sendo as empresas siderúrgicas exportadoras marginais no mercado internacional, tão logo se viabilizam possibilidades internas de expansão de vendas, nelas se concentram os esforços das empresas.

Uma terceira linha de ação, no sentido de elevar o montante de recursos gerados pelas empresas siderúrgicas tem sido a tentativa de reduzir custos de produção. Dado que as siderurgias estatais estão em fase de expansão acelerada, a disponibilidade interna de recursos tem sido sistematicamente complementada com recursos externos, que necessariamente implicam na elevação dos custos financeiros setoriais. Portanto, uma política de redução de custos deve estar centrada ou na mão-de-obra ou nas matérias-primas, as quais em conjunto chegam a representar cerca de 60% dos custos totais de produção.

Em termos de limitação técnica, a matéria-prima com participação importante que tem trazido problemas é o carvão. O carvão nacional é escasso e de má qualidade para

⁵⁵ W. Dutra e V. Salles, op. cit. pág. 105.

a produção de coque, devido a seu alto teor de cinzas e de enxofre.

Até 1966, o governo era inflexível quanto ao uso de 40% do carvão nacional na produção de coque. Esta imposição era especialmente mal vista pelas empresas produtoras, em condições em que o produto importado era competitivo, e a utilização do carvão nacional encarecia os preços do aço no mercado internacional, que como se viu representava a alternativa de escoamento de produto, em condições de demanda interna deprimida. Assim, com a intenção de aliviar as siderúrgicas deste ônus (estimava-se que, em 1967, a utilização do carvão nacional representava um acréscimo de 5% no preço de venda do produto), baixou-se esta percentagem para 20%, desde que a empresa destinasse mais de 50% às exportações.

Na década de 70, este passa a ser um falso problema, dada a enorme elevação do preço do carvão no mercado americano, principal supridor do Brasil. Nestas condições, as empresas tentam fazer contratos individuais de fornecimento de carvão com países europeus, para solução da questão. Embora se resolva com isso o problema de suprimento de matéria-prima, a mudança nas condições da oferta internacional tirou um grau de liberdade à iniciativa empresarial da siderurgia estatal, já muito limitada pelo conjunto de restrições impostas à sua ação individual e autônoma na determinação de um jogo competitivo setorial.

2.4 - A trajetória empresarial da C.V.R.D.

O conjunto de providências tomadas pela diretoria da C.V.R.D., a partir de 1960, com o objetivo de viabilizar o êxito empresarial da produção e exportação de minério, está corretamente resumido, nos pontos que se seguem:

"Seus administradores tratam de formular uma nova prática de preços, procurando alcançar níveis mais compensadores, usando, para isto, todo o poder de barganha que já possuem. Procuram diversificar aceleradamente seus mercados e, posteriormente, traçar uma política em que mercados cativos passam a preponderar. Reformulam sua política comercial, eliminando gradativamente intermediários, negociando contratos de venda diretamente com os consumidores ou através de representantes exclusivos. Dão início a um conjunto de medidas destinadas a reduzir substancialmente os custos de transportes, quer através da modernização de estrada de ferro, quer através de novas práticas para transporte transoceânico. Finalmente, empreendem esforços para adequar sua produção aos requisitos do mercado, afetados pela onda de inovações tecnológicas na siderurgia mundial."⁵⁶

Este amplo conjunto de medidas, adiante descrito com mais detalhes, consistiu na resposta da C.V.R.D. aos desafios a ela postos pelas transformações por que passava o mercado mundial, onde se originava a demanda a ela dirigida.

⁵⁶ S. Abranches, S. Dain e M.G. Salgado, op. cit. pp.56.

São estes desafios, muito mais do que determinantes internos e de política econômica, que definirão os rumos da expansão futura da Vale, que se coloca por isso numa posição singular, no conjunto das empresas estatais.

No que diz respeito à política de preços, a prática inicial consistia em aceitar os preços decididos contratualmente. Superada esta etapa inicial, de nenhuma autonomia de decisão da Vale quanto aos preços de seu produto exportado, a empresa passou a operar num regime de preços pouco compensadores, ditados por sua ignorância das reais condições do mercado. Por ocasião da Guerra da Coréia, que implicou em fortes elevações de preços, a presidência da C.V.R.D. decidiu cotar seu produto a níveis mais elevados, e internacionalizar os diferenciais entre os preços de compra e venda do produto, dos quais se beneficiavam anteriormente os intermediários, e que representavam cerca de 80% sobre os preços de compra.

Durante três meses, a C.V.R.D. manteve seu preço de Cr\$ 14,00, quando o anterior era de Cr\$ 8,00, e não fechou nenhum contrato, por estarem todas as propostas abaixo deste limite. Embora isso não houvesse transformado a situação de fixação de preços num *seller's market*, como pretendia seu então presidente, Juracy Magalhães, a partir do ano de 1951, a Vale pôde, em razão do êxito de sua política de preços, ganhar crescente autonomia financeira e liberar-se progressivamente de seus compromissos financeiros anteriores com o *Exombank*. Isto significou também livrar-se da influência americana, que fazia parte do ônus de sua dívida

com o referido banco, e que a impediria de seguir os novos caminhos indicados pelos mercados, capitais e tecnologia emergentes na Europa e no Japão.

Um segundo ponto em que se empenhou a C.V.R.D. foi o de sua política de vendas, a partir da crise do mercado siderúrgico mundial em 1953. Ante as dificuldades com as quais se defrontou então, a Vale percebeu que se achava pouco aparelhada para antecipar tais situações e, em consequência, para tomar medidas preventivas. O diagnóstico feito pelos técnicos enviados pela empresa aos Estados Unidos e à Europa era o de que a Vale ignorava a informação sistemática sobre a conjuntura do mercado internacional, tomando decisões no rio de Janeiro, enquanto as decisões do mercado se formavam totalmente fora de seu alcance. Assim, numa nova estratégia de comercialização, a Vale contratou representantes na Europa e nos Estados Unidos (fase áurea como empresa exportadora), posteriormente substituídos quando da formação de *trading companies* próprias, na década de 60. Este foi, juntamente com a atividade exportadora, o embrião do processo de internacionalização da empresa.

Em 1957, a C.V.R.D. esperava, no ano, quadruplicar a produção para a qual tinha sido prevista sua criação. Os 6 milhões de toneladas desse ano revelaram-se insuficientes, e, no biênio seguinte, foi planejada nova expansão de capacidade para 20 milhões de toneladas/ano.

A força do processo de expansão da Vale vai permitir introduzir o progresso técnico na produção mineira, e no complexo ferroviário minas-porto, viabilizará sua autono-

mia financeira e engajarã a empresa em decisões complexas sobre o destino de seu excedente.

Como qualquer grande empresa, a C.V.R.D. se empenharã particularmente em garantir seus mercados, através da negociação de pacotes que envolvam garantia de demanda, acesso a mercados, tecnologia e capital. Como qualquer grande empresa, o êxito de sua estratégia empresarial reporã, em escala ampliada, os problemas de reprodução de seu capital. Como qualquer grande empresa, a Vale iniciará movimentos de diversificação de atividades e de conglomeração.

Ao superar sua missão pública, que consistia em alcançar metas acordadas em 1.500 mil t/ano, a C.V.R.D. se supera como empresa estatal, e se torna, livre de seus impedimentos financeiros, muito semelhante às empresas privadas que integravam o cartel internacional de produtos para o mercado siderúrgico. Neste caso extremo, caberia discutir a questão dos limites entre o público e o privado, e suas eventuais manifestações ao nível da Vale.

2.4.1 - A internacionalização da estratégia de concorrência.

Como empresa exportadora, o caminho de crescimento trilhado pela C.V.R.D., e o conjunto de iniciativas empresariais que finalmente lhe confeririam a configuração de grande empresa, foi indicado pelas transformações ocorridas não só ao nível da siderurgia mundial, como da própria mudança no padrão hegemônico do capitalismo internacional. Estas transformações são tanto de origem tecnológica, deter-

minando mudanças de processos produtivos e de escala de produção, como também das formas de expansão dos blocos de capitais internacionais. Como empresa exportadora, a Vale esteve sempre potencialmente inserida neste universo econômico em processo de mudança. Foi mérito da Vale, no entanto, o de haver materializado estas possibilidades de transformação, com o que se legitimou como uma estrutura de poder e de organização do capital em larga escala.

As principais transformações no mercado siderúrgico mundial podem ser sintetizadas como se segue:

"De um lado, chegava a termo a difusão, na indústria siderúrgica, de inovações tecnológicas — cujas aplicações a nível industrial começaram em princípios dos anos — que levaram à substituição dos fornos Siemens-Martin pelos fornos LD, alterando substancialmente as especificações dos minérios utilizados na produção de aço.⁵⁷ De outro, novos e fortes concorrentes entravam no mercado, já orientados para os novos requisitos da siderurgia. Finalmente, a utilização de supergraneleiros, de mais de 250 tdw, no comércio transoceânico, tornava portos com dimensões do porto de Tubarão praticamente obsoletos."⁵⁸

⁵⁷No novo processo produtivo, utilizam-se maiores quantidades de minério, que passam a responder por cerca de metade a dois terços do custo total. Na tentativa de aumentar a produtividade dos novos fornos, os minérios supridos ganharão especificações mais rígidas e seu preço terá importância crucial na determinação dos custos diretos de produção.

⁵⁸In S. Abranches, S. Dain e M.G. Salgado, op. cit. pág.69.

A preferência da siderurgia mundial inclinava-se para o consumo de minérios finos, atingindo as exportações da C.V.R.D. e obrigando-a a modificar as especificações de seu produto. Em 1961, 63% das exportações da Vale consistiam em minérios tipo *lump*. No ano seguinte esta percentagem cairia para 22% dos totais exportados e, após uma década, estes totais se reduziriam para apenas 7,6% do minério exportado. Intensificava-se também a competição internacional, com a entrada de novos países fornecedores de minérios. Enquanto entre 1951/59, o preço médio em dólares por tonelada de minério exportado havia sido de US\$ 12,93, a média cai para US\$ 7,99, no período 1960/72, atestando a mudança nas condições de suprimento de minério no mercado internacional.

Nestas novas circunstâncias de mercado, o custo de colocação do minério de ferro na usina siderúrgica é considerado tão crucial que a produção siderúrgica passa a orientar-se inclusive por novas concepções de localização, viabilizando-se as *off-shore plants*, instaladas nos portos e alimentadas por navios de grande calado.

A posição da Vale é especialmente desvantajosa no início dos anos 60, o que não impediu a empresa de desencadear um conjunto de medidas no sentido de superar dinamicamente seu desajuste inicial.

A C.V.R.D. "iniciou com este fim, um programa de grandes inversões no complexo minas-ferrovia-porto. Em pouco tempo, incorporou novas instalações mecanizadas à mina, que permitiam a diversificação de minérios. Reparou a ferrovia, com vistas a aumentar sua capacidade e reduzir os

custos. Começou um grande programa de obras na ponta do Tubarão, para um porto de grande capacidade. Em 1963, daria início ao estudo de viabilidade para instalação de sua primeira usina de *pellets*, em Tubarão, com base em estudos de mercado, que indicavam ser este o melhor caminho para acompanhar as exigências do mercado."⁵⁹

A construção do novo porto em Tubarão visava minimizar a parcela de custos que se originava nos fretes marítimos. A opção por produzir *pellets* introduzia na C.V.R.D. uma tendência observada nos E.U.A., Japão e Europa, de preferência por *pellets* em confronto com o minério *in natura*, tendo em vista seu maior rendimento nos altos-fornos. Em 1964, a Vale inicia os estudos para a construção de uma segunda usina de *pellets*, em Itabira, com capacidade de um milhão de toneladas/ano. Ainda em 1964, é criada a primeira grande subsidiária da Vale, a Docenave, empresa de transporte marítimo, com o objetivo de reduzir o item de fretes nos custos do minério exportado.⁶⁰

Mas a transição da Vale para uma estrutura de grande empresa iria depender também de um conjunto de medidas que se situam fora do âmbito direto dos investimentos ligados ao aparelhamento e reaparelhamento da empresa, bem como do aperfeiçoamento do complexo ferrovia, mina, porto, e do sistema de transporte marítimo. Tais medidas têm a ver mais diretamente com o desenvolvimento de estratégias de competição baseadas na diversificação da produção e na integração vertical e horizontal, e no estabelecimento de relações es-

⁵⁹In S. Abranches, S.Dain e M.G.Salgado, op. cit., pp. 76.e 77.

⁶⁰Dados de relatórios da C.V.R.D., in S.Abranches,S.Dain e M.G.Salgado, pp.77 e 78.

táveis com os compradores, de modo a substituir, em alguma medida, as condições de mercado existentes na década de 50.

A primeira destas medidas tem a ver com a diferenciação de seu produto. Já em 1963, a C.V.R.D. "foi obrigada a desdobrar seus tipos de minério de modo a conseguir maior elasticidade em sua estrutura de preços e, ao mesmo tempo, adaptar-se às exigências cada vez maiores dos consumidores quanto à granulometria do minério."⁶¹ A estratégia da Vale consiste em buscar uma composição de seu produto que maximize suas possibilidades de venda, além de minimizar as possibilidades de perda decorrentes das quedas de preços.

Isoladamente, esta medida teria sido de curto fôlego e de pouco impacto. No entanto, a C.V.R.D. visou combiná-la com outras providências de longo prazo, que diziam respeito à garantia de mercado, e que obedeciam portanto à sua racionalidade de grande empresa.

"A reação da C.V.R.D. à crescente competição, advinda da entrada de novos países no mercado, consistiu em adotar nova estratégia de vendas com vistas a garantir seus fluxos de venda através do estabelecimento de contratos de longo prazo, assegurar seus mercados através de associações com capitais estrangeiros oriundos de países que representavam seus maiores mercados efetivos ou potenciais, de modo a criar um canal de comercialização diretamente ligado aos centros consumidores."⁶²

⁶¹C.V.R.D., relatório de 1965. Rio de Janeiro, 1965.

⁶²In S.Abranches, S.Dain e M.G.Salgado, op. cit. pág. 79.

Os contratos de longo prazo são firmados, em sua primeira etapa, principalmente com o Japão. Com a materialização dos investimentos ligados ao porto de Tubarão, concretizaram-se compromissos de suprimento ao mercado japonês, de 50 milhões de toneladas de minério, num período de 15 anos, a partir de 1964. Posteriormente, novos contratos seriam firmados com o Japão e, a partir de 1968, a prática de contratos de longo prazo passaria também a marcar as relações comerciais entre a C.V.R.D. e os mercados europeus. Embora os contratos a longo prazo sejam apenas condição necessária e não suficiente ao planejamento da expansão da Vale, garantem ao menos a maior estabilidade da empresa, liberando-a, neste sentido, para o reforço de outras vias de expansão no mercado internacional.

Também pelo lado dos preços, pôde a C.V.R.D. progressivamente exercer alguma influência, através de sua integração ao cartel internacional, no sentido de maior estabilidade de preços.

Entre 1969 e 1975, Austrália, Suécia, Canadá e Brasil passam de 29% a 64% do comércio transoceânico de minério de ferro.

2.4.2 - A estratégia de conglomeração

A estratégia de diversificação da C.V.R.D., que passaremos agora a examinar, representa ao mesmo tempo o intento de valorizar seu capital através da abertura de novas frentes de expansão e de garantir o funcionamento corrente e a expansão de sua atividade principal: a mineração.

Para esclarecer a racionalidade da diversificação da Vale, caberia compô-la em três grupos principais.

O primeiro deles, é constituído por empreendimentos com vinculação direta e indireta com a atividade principal da Vale.⁶³ Neste caso, a integração buscou aumentar o controle da empresa sobre reservas de minério, capacidade de produção e acesso ao mercado internacional. Parte desta integração foi feita exclusivamente pela C.V.R.D., com recursos próprios. Quando houve associações, elas foram eminentemente internacionais, tendo como objetivo principal e quase exclusivo a garantia de mercados cativos para seu minério.

O segundo grupo é representado por *joint-ventures* para a produção de *pellets*, onde novamente a intenção de garantir seus mercados (e maximizar seu volume de vendas e valor adicionado) norteia o critério de associação da Vale.

⁶³ "Este grupo seria constituído pela C.V.R.D., propriamente, por sua primeira subsidiária, a Docenave, e expande-se, progressivamente, tanto do lado da exploração, quanto do lado dos transportes marítimos. Com o objetivo de aumentar sua capacidade produtiva e manter sua posição no mercado, a Vale adquire novas minas, a Caraça de Ferro e Aço e a Minas D'El Rey S.A.; constitui a Amazônia Mineração, para a exploração do minério de Carajás, inicialmente uma *joint-venture* com a U.S. Steel, estabelece duas novas *joint-ventures* para a exploração de minério de ferro, a ITAVAL, como ACESITA, para a exploração das jazidas desta última, e a Mineração Serra Geral, com a Kawasaki Steel, cujas negociações, segundo consta, ainda não chegaram a termo. A DOCENAVE incorporaria subsidiárias na área de transportes marítimos tornando-se uma espécie de *holding* setorial, controlando a Seamar Shipping Co., a Navegação Rio Doce (para transporte de cabotagem) e a Nippon Brasil Bulk Carriers Ltd., em associação com capitais japonesas. No setor de comercialização, são criadas a Itabira Internacional e a Rio Doce Europa, que centralizam as operações de exportação e importação da Vale. Finalmente, no que se refere à ampliação da capacidade gerencial e de planejamento, são criadas as empresas auxiliares DOCEGEO, para prospecção mineral, e R.E.D.P., de Engenharia e Planejamento." (In S. Abranches, S. Daín e M.G. Salgado, op. cit. pág. 85).

As *joint-ventures* foram feitas com capitais japoneses, e com estatais italianas e espanholas ligadas à produção de aço.

Finalmente, o terceiro grupo é integrado por empresas que caracterizam o movimento de expansão da Vale fora de seu núcleo central de atividades. São características deste grupo as associações com capitais estrangeiros, sob forma de *joint-ventures*. Os investimentos conjuntos estão concentrados em empreendimentos florestais e de produção de celulose, em fertilizantes e no setor de minerais não ferrosos que representam uma extensão da Vale para outros campos de mineração.⁶⁴ Novamente aqui, a preocupação da C.V.R.D. parece ter sido o acesso ao mercado.

Assim, a diversificação de atividades da C.V.R.D. detém a marca característica de sua atividade primeira, e deu como resultado um conjunto de empreendimentos voltados para o mercado externo, com base na exploração e beneficiamento de recursos naturais.

Nestes empreendimentos, por parte da Vale, a consideração primária a nortear as decisões de associação com capitais estrangeiros parece ter sido a garantia de mercados cativos para seus produtos. Secundariamente, as associações devem ter-se orientado pela possibilidade de multiplicação de

⁶⁴ Os empreendimentos deste grupo são, na área de madeira e celulose, as Florestas Rio Doce, a Flonibra e a Cenibra, as duas últimas em associação com capitais japoneses; na área de fertilizantes a Valep e a Valefertil; finalmente no setor de não ferrosos a Mineração Rio Norte (projeto Trombetas) que reúne a Vale, a C.B.A. (Grupo Votorantim) e mais sete empresas estrangeiras

capitais correspondentes aos aportes do exterior, ante a abertura do espectro dos investimentos realizados pela empresa, e a impossibilidade de aglutinação de recursos próprios para financiamento simultâneo de tantas frentes de expansão. O acesso à tecnologia não parece ter sido fator determinante na busca de sócios estrangeiros, uma vez que a C.V.R.D. parece deter uma tecnologia "exportadora" e de exploração de recursos naturais, que poderia ser complementada com tecnologia disponível no mercado, sem que isso envolvesse compromissos de natureza associativa.

Tão interessante quanto isso, seria especular sobre os critérios de associação a nortear os capitais estrangeiros que se vinculavam à Vale do Rio Doce. Em primeiro lugar, certamente a possibilidade de atuar sobre a base de recursos naturais já constitui atrativo suficiente, ainda mais que a empresa brasileira tem vantagens comparativas em termos de adequação dos recursos técnicos à base natural. Provavelmente, o fato de a C.V.R.D. ser uma empresa estatal constitui o fator de atração principal.

Com efeito, associar-se à Vale significa ter como sócio o Estado brasileiro, o que dá garantias totais ao empreendimento, além de representar um acesso potencial a favores que é percebido como essencial. Assim, ainda que, na concepção da C.V.R.D., sua atuação possa ser definida como de empresa privada, é sua face pública que interessa ao sócio estrangeiro, em busca de assegurar seus capitais em

expansão em territórios menos conhecidos.⁶⁵

A trajetória de expansão da C.V.R.D. foi certamente marcada pelo êxito. Entre 1952 e 1975 suas exportações crescem 35 vezes no que diz respeito ao *quantum* e 26 vezes no que se refere ao valor exportado.⁶⁶ A permear estes dados, a definição de um perfil de grande empresa que conquistou seu espaço num universo econômico marcado pelo progresso técnico, pela competição e internacionalização de capitais. Restaria repor aqui a questão dos limites entre o público e o privado, ou da face estatal da C.V.R.D. Isto nos leva necessariamente a uma discussão que parte do financiamento da empresa, e de sua fiscalidade e busca apreender em sua racionalidade de capital as características públicas que se diluíram no que diz respeito à sua racionalidade técnica e de mercado. Quanto a estas, como foi visto, o comportamento da C.V.R.D. pode ser definido, à raiz da evidência examinada, como eminentemente privado ou "empresarial."

⁶⁵ Embora a associação com o exterior represente efetivamente uma convergência de interesses, isto não significa que esta se dê sem conflitos. De fato, no caso das *joint-ventures* da C.V.R.D., um ponto essencialmente conflitante consiste na definição do controle técnico do projeto, que inclusive deu origem ao fracasso da associação com a U. S. Steel para o projeto de mineração na Amazônia. Isto sucede exatamente porque em torno a este controle "técnico" se define o pacote de encomendas de equipamento e de assistência técnica que representam a possibilidade de vantagens diferenciais ao estrangeiro.

⁶⁶ Fonte dos dados: C.V.R.D., in S. Abranches, S. Dain e M.G. Salgado, op. cit., pág. 71.

2.4.3 - Financiamento, fiscalidade e capital.

A trajetória empresarial da C.V.R.D. teve como ponto de partida um acervo inicial que em nada faria supor seu desdobramento futuro, e no qual estavam contidas características públicas que não só tinham a ver com o mandato estatal, que fixava metas para produção e exportação de minério de ferro, como também representavam a materialização da decisão do governo brasileiro de estatizar sua posse e exploração no estado em que estas atividades se encontravam no momento.

Isto equivale a dizer que em termos de "oportunidades de investimento", a mineração era para o governo um péssimo negócio.⁶⁷ uma vez que começava por encampar uma estrada de ferro inviável, e que, ao tornar-se estatal, livrava seus proprietários de pesados encargos financeiros. O prazo de maturação deste investimento era extremamente longo, a exploração econômica das minas remota e o vulto dos investimentos excessivos.

Por outro lado, esta mesma argumentação pôde funcionar como excelente justificativa a reforçar a atribuição destas responsabilidades ao Estado. A face pública, única presente na constituição da Vale do Rio Doce, é também uma face de dependência financeira e inviabilidade empresarial, que facilita seu trânsito, a nível da negociação que a definiu como empresa estatal, e dificulta sua existência

⁶⁷ No caso brasileiro, a mineração é temporariamente um "péssimo" negócio, se levarmos em conta a situação inicial da E.F.V.M., parte de seu acervo como empresa estatal.

na primeira década após sua constituição.

Somente o aval do governo viabilizou a concessão de vultoso empréstimo de US\$ 14 milhões pelo *Exímbank*, sem nenhuma garantia de desempenho satisfatório no horizonte. Na primeira década de sua existência, a C.V.R.D. terá sérios problemas de financiamento e só sobreviverá por ser empresa pública, recebendo como contrapartida financeira de seu mandato o montante de recursos a partir dos quais, e minimamente atendidas suas necessidades de aparelhamento e reaparelhamento, passará progressivamente a uma trajetória de expansão.

Seus problemas de financiamento serão solucionados com novos empréstimos do *Exímbank*, e com aportes do Tesouro Nacional.⁶⁸ A empresa será deficitária até 1949, quando em função da evolução dos preços do produto no mercado internacional, pela primeira vez apresentará lucro. "Vale mencionar o fato de que este é o único período da trajetória da C.V.R.D. em que ela se juntará ao coro das empresas que demandam auxílio financeiro do governo, favores e privilégios fiscais."⁶⁹ "Em 15 de abril de 1946, o presidente da Companhia fez circunstanciado Relatório ao Ministério da Fazenda, chegando à conclusão de que julgava ser de interesse nacional a conclusão das obras empreendidas por esta empre-

⁶⁸ Até a década de 50, a Vale dependia do Governo Federal para transferências do Tesouro, empréstimos do Banco do Brasil e de seu aval para empréstimos internacionais. Quanto ao *Exímbank*, em 1950 a dívida inicial de US\$ 14 milhões se elevava para US\$ 26,2 milhões.

⁶⁹ In S. Abranches, S. Dain e M.C. Salgado, op. cit. pág. 48.

sa e que os recursos a serem obtidos só poderiam provir de financiamento com garantia do Tesouro Nacional ou aumento de Capital, a ser subscrito pelo Governo Federal. O Ministro da Fazenda, Sr. Correia e Castro, compreendendo o grande valor que a exportação de minério, em larga escala, representará para a economia nacional, manifestou-se francamente favorável aos nossos objetivos, concordando que parte do financiamento poderia ser por meio de um empréstimo externo. Esta Companhia está pleiteando, junto às autoridades competentes, para que lhe sejam concedidos os mesmos favores fiscais conferidos a outras empresas congêneres, como a Cia. Siderpurgica Nacional, a Cia. Nacional de Motores, etc...."⁷⁰

As solicitações da C.V.R.D. devem ser entendidas no contexto de pressões e descontentamento com o desempenho financeiro da empresa, e que se manifestavam em duas frentes diversas: o Banco do Brasil e o *Exímbank*.

O conflito com o Banco do Brasil tivera sua origem na emissão de debêntures da Companhia, em 1944, no valor de Cr\$300 milhões. Dado que apenas um terço deste total fora subscrito, os demais Cr\$ 200 milhões foram caucionados ao Banco do Brasil em 1946, contra um empréstimo de valor equivalente. Em 1951, a dívida já se elevara para Cr\$ 270 milhões, tendo sido finalmente firmado, por contrato, o esquema de pagamento entre as duas entidades. "Como empresários, procuravam dirimir desconfianças através de um con

⁷⁰ C.V.R.D., Relatório da Diretoria para 1947, Rio de Janeiro, 1948.

trato comercial, renunciando a qualquer tentativa de solução "interna", isto é, por meio dos canais de comunicação comuns às agências do Estado. Esta seria, efetivamente, a solução final. Em 1952, "mediante contrato assinado com o Banco do Brasil S/A, comprometeu-se a Companhia a liquidar o montante de seu débito, em prestações mensais de Cr\$... 4.000.000,00, num total de 102 pagamentos."⁷¹

No que diz respeito ao *Eximbank*, a situação apresentava ainda maior complexidade, tendo em vista a capacidade de pressão do Banco sobre a diretoria da empresa, e a intenção e necessidade concreta da Vale de com ele estabelecer relações de clientela mais duradoura, e que dependiam fundamentalmente da viabilidade de seu empreendimento e de sua capacidade de pagamento.

Como foi visto anteriormente, os primeiros êxitos empresariais da C.V.R.D. estiveram ligados à sua capacidade temporária de autonomizar-se quanto à sua política de preços, a qual se refletiu na solução imediata de seus requisitos de financiamento corrente. Viável como empreendimento, a Vale fez-se também viável como aplicação financeira.

O célebre empréstimo de US\$ 14,000.000,00 foi pago em 1956, com 13 anos de antecedência. Outro, de US\$ - 900.000,00, depois elevado para 1,5 milhões, para compra de locomotivas, foi pago com seis meses de antecedência. Ademais, em 1951, o presidente da Vale conseguiu, através

⁷¹In S. Abranches, S.Dain e M.G.Salgado, op.cit., pág.58.

de cuidadosa negociação, recuperar, de imediato, seu poder de crédito, estabelecendo uma nova modalidade de pagamento de novos empréstimos, baseada no comprometimento, para amortização da dívida, de 15% do valor da produção exportada. Mas a boa vontade do Banco só se fez sentir, como mencionamos acima, diante dos resultados positivos alcançados pela nova prática de preços da companhia.⁷²

As relações entre o *Eximbank* e a C.V.R.D. chegaram, pois, a bom termo quando a empresa iniciou seu processo de expansão e sua trajetória empresarial. Autônoma quanto à sua capacidade de contratação de recursos, saneado seu passado financeiro deficitário, a Vale dispensa favores fiscais explicitamente a ela dirigidos. Sua face pública é progressivamente encoberta por sua face privada, então posta em evidência.

A "vocaçãõ" privada da Vale está relacionada com sua nenhuma inserçãõ ao mercado interno, e com a definiçãõ de atividades eminentemente exportadoras. Essencialmente sujeito da política econõmica, do ponto de vista de sua racionalidade de mercado, nãõ há contradiçãõ aberta entre o político e o econõmico, entre a valorizaçãõ do capital em geral e da fraçãõ de capital. A empresa nãõ é induzida a abrir mãõ de sua valorizaçãõ como capital particular. Ao contrãrio, ela exerce plenamente seu jogo de mercado, visando valorizar este capital particular, que compete com outros capitais, no jogo oligopolista internacional.

⁷² In S.Abranches, S. Dain e M.G. Salgado, op. cit., pãg.59.

Levando-se em conta a autonomia financeira que marca as atividades da C.V.R.D. ao longo de duas décadas, poder-se-ia prever que suas estratégias de diversificação e conglomeração dessem como resultado estruturas semelhantes aos grandes grupos de capital privado. Não obstante, e apesar de a empresa ter efetivamente empenhado seus melhores talentos e recursos no seu desempenho empresarial, sua lógica de expansão parece ter sido menos dinâmica do que a do oligopólio privado, o que deixa margem a especulações sobre a existência de impedimentos à sua ação, "como se privada fosse."

Estes impedimentos se encontram na racionalidade de capital específica à empresa estatal, que também se manifesta na Vale. De fato, esta é a face oculta "pública" mais significativa desta iniciativa, que de outro modo não se distinguiria de outras grandes empresas, em contextos produtivos semelhantes.

A forma através da qual se deu a diversificação da C.V.R.D., no que diz respeito à estrutura de controle do "conglomerado é particular a empresas estatais, para as quais a racionalidade presente à centralização de capitais não corresponde à que costuma caracterizar a grande empresa privada." A trajetória de expansão da Vale fez com que, em prazo muito curto de tempo, ela se envolvesse em inúmeros empreendimentos, partindo de sua atividade inicial. Em pouco tempo, de grande empresa, a Vale tornou-se *holding industrial*, controlando um grupo já importante de empresas. Mas não desenvolveu, paralelamente, estruturas empresariais com

patíveis com seu novo formato. O resultado foi a fragmentação da empresa, que perdeu, em parte, o controle das decisões de suas subsidiárias. Não assumiu integralmente o papel de *holding*, quer nos moldes do IRI italiano, funcionando como um *policy-brain* de um vasto conglomerado e jurisdição sobre a sua estrutura financeira, quer nos moldes dos modernos conglomerados internacionais, que têm por trás uma *holding* financeira ou um grande banco."⁷³ Por outro lado, pelo êxito de sua "cara" privada, a Vale pôde acumular grande massa de capitais, além de acervo invejável, em termos de quadros técnicos, desenvolvimentos tecnológicos próprios à empresa e importante *know-how* de negociação com o exterior. Estes fatores qualificaram-na plenamente para desempenhar papel estratégico, juntamente com outras grandes empresas estatais brasileiras no momento em que o governo empreendeu uma tentativa de mudar o padrão de industrialização, o qual passaria a centrar-se nos investimentos das empresas estatais e em sua articulação com o setor de bens de capital.

Por esta razão, durante o período de vigência do II PND, entre 1974 e 1976, as potencialidades da Vale, reveladas por seu significativo desempenho empresarial, foram efetivamente mobilizados em nome de seu mandato público, para atuar na abertura de novas frentes de expansão para o Estado brasileiro. Na perspectiva "empresarial" da Vale, isto significou um direcionamento de seus investimentos que, embora vitais ao êxito do II PND, não eram necessariamente os que correspondiam ao seu próprio interesse "privado".⁷⁴

⁷³ In S.Abranches, S.Dain e M.G.Salgado, op. cit.pág.90.

⁷⁴ Os detalhes da trajetória da Vale durante a vigência do PND estão contidos no item referente a Brasil, na parte III deste trabalho.

Tal direcionamento implicou em freios à C.V.R.D., entendendo-se aqui como tal a impossibilidade de livre disposição de seu capital. É este seu limite em última instância, ou sua face pública menos aparente.

A trajetória empresarial da Vale ilustra assim, a possibilidade concreta de "privatização" da lógica de desempenho de uma empresa estatal bem sucedida.

Firmada sua autonomia financeira, inexistem freios imediatos à valorização de seu capital. No caso da C.V.R.D., ser estatal não implicou em assumir funções contraditórias com a valorização de seu capital, ou seja, não implicou em ser "pública". Mas os freios existem e se manifestaram, quando a empresa esteve em condições de centralizar e transformar as formas de capital, através de conglomerado industrial, e também da conglomerado mercantil e financeira. Os até então tênues limites entre o público e o privado novamente se cristalizam em barreiras reais, a direcionar os intentos de valorização do capital, e terminam por frustrá-los. Com limites, enfraquece-se a força da C.V.R.D. como grande empresa, que de outro modo determinaria por si mesma as fronteiras de sua expansão, no único embate legítimo para o capital, que é o da competição sem freios nem limites *a priori*.

Assim, a C.V.R.D. vê "esterilizado" parcialmente seu capital, e reassume sua face estatal, tendo também finalmente diminuída sua autonomia financeira. Com o jogo capitalista a meias, a dualidade da empresa estatal novamente se manifesta. E o recurso ao financiamento externo, que

caracteriza a atual etapa da C.V.R.D. e de outras grandes empresas estatais, que são também formas de organização de grandes massas de capital, interpretado desta forma, seria a contrapartida financeira desta dualidade manifesta que impede a soberania do capital.

2.5 - Principais resultados da análise comparativa

Esta comparação não estaria completa se não retomássemos os destinos divergentes de setores estatais que surgiram do mesmo processo decisório, e tentássemos acompanhá-las conjuntamente em seu afastamento progressivo.

Nos anos iniciais de sua existência é a C.V.R.D. quem sofre mais pesadamente as imposições de sua cara pública. Enquanto a C.S.N. passa por um período de liberdade de preços e efetivo comando do mercado siderúrgico, a trajetória da Vale é marcada por uma dependência externa absoluta., e pelos preços contratuais do Acordo de Washington.

A Vale, superada sua etapa de formação e de vigência do Acordo de Washington, passa a pautar suas vendas pelos preços negociados no mercado internacional, dada a diversificação de seus mercados. Em contrapartida, sobre o setor siderúrgico, a partir da expansão da indústria metal mecânica, incide pesadamente a política de preços administrados. Isto se passa em virtude de sua integração interna com o setor privado.

Como consequência de sua "vocaçãõ externa", a C.V.R.D. pôde mais facilmente empenhar seus esforços na definição de uma estratégia de internacionalização de mercado, a qual, bem sucedida, viabilizou sua conglomeraçãõ, ou a busca de máxima valorizaçãõ de seu capital. Enquanto isso, no setor siderúrgico, se dava a regulaçãõ estatal da concorrência, que teve, como consequências internas, a regulaçãõ do mercado e a integraçãõ em plantas de grande porte, em nome da eficiência técnica.

Ambos os blocos de capital tiveram finalmente limitada sua autonomia. No caso da siderurgia estatal, o problema é mais imediato e aparente e origina-se no plano de seu financiamento. Como resultado da política de preços administrados e dos saltos de expansãõ que se fazem necessários, diminui a capacidade de autofinanciamento setorial, tendo-se caracterizado a alta fiscalidade do setor e seu recurso ao financiamento externo. Chega-se também, para melhor coordenar a previsãõ de antecipaçãõ financeira, que decorre dos contínuos e ambiciosos planos setoriais, a constituir um Plano, que cria uma estrutura de poder setorial paralela as suas empresas.

Na C.V.R.D., o processo de conglomeraçãõ tem como base de sustentaçãõ a autonomia financeira do grupo. Na internacionalizaçãõ de seus capitais, caracteriza-se progressivamente sua vinculaçãõ aos clientes prioritários, no que diz respeito, não sãõ a preços e condições de mercado mas, até mesmo na definiçãõ de novos empreendimentos associados no Brasil. Também no caso da Vale, surgem freios a sua

expansão. Parte destes freios são internos a empresa (no que dizem respeito a excessiva rapidez de sua diversificação), ou externos aos pais (crise no mercado siderúrgico mundial). Do ponto de vista desta análise da dualidade da empresa estatal, os freios mais significativos estão, no entanto, no limite a sua autonomia, impostos pelo Estado, a livre disposição de seu capital.

III - PADRÕES DE INTERVENÇÃO ESTATAL

Numa primeira aproximação, a noção de estatização, quando referida a base produtiva, significa apenas a passagem à propriedade e/ou a gestão estatal de uma empresa privada pre-existente, ou a criação de um novo empreendimento produtivo, por iniciativa ou sob responsabilidade do Estado.

Tão simplistas como esta definição são as concepções ideológicas que atribuem a esta apropriação parcial da base produtiva pelo Estado, o sentido de atos socialistas ou de atos anticapitalistas¹, e também os que associam a propriedade estatal, por definição e ato constitutivo, a uma responsabilidade social maior do que a que se verifica usualmente em empresas privadas.

¹

Acompanhar brevemente o debate da esquerda europeia em torno a questão da estatização demonstra claramente a distância que vai da teoria socialista à prática capitalista. Em toda a Europa, e principalmente na Inglaterra, a estatização, centrada geralmente em setores obsoletos, foi tomada como o acesso do Estado aos "commanding heights" da indústria, quando na verdade, era muito reduzida a capacidade de liderança destes setores. Na Itália, a presença estatal, por sua gênese que independeu de um posicionamento da esquerda, era vista com desconfiança pelos socialistas, recomendando-se o maior controle das atividades empresariais do Estado, e sua divisão setorial. Na década de 60 foi efetivamente criada uma empresa de energia elétrica, sob o formato desejado. A estatização do setor foi uma vitória política que internacionalizou esta atividade onerosa na esfera estatal e liberou seus antigos donos (o próprio Estado, através de um conglomerado estatal, e grupos privados), devidamente indenizados para novas aplicações mais rentáveis. Quanto a interpretar a estatização como ato anticapitalista, a autora não se sente obrigada a comprovar a ideologia clamorosa. Afinal, são muitos os periódicos, revistas, conferências quotidianas em que esta bandeira de luta é empunhada, deixou-se a cada leitor o prazer de fazer sua coleção particular.

Um segundo conjunto de concepções equivocadas consiste em explicar o papel das empresas estatais pela mera constatação de sua existência. Isto implica em ter uma explicação única sobre o papel do Estado no capitalismo monopolista, e aplicá-la automaticamente a empresa estatal², ou não ter explicação alguma, e tomar a presença estatal na esfera produtiva como pré-requisito de industrialização, montando tantas racionalizações a posteriori para a "estatização" quantas forem as causas específicas de existência destes segmentos de produção estatal³.

Um terceiro equívoco, não necessariamente independente dos dois primeiros, consiste em associar a capacidade de intervenção do Estado, com o tamanho do setor público, medido pela presença de empresas estatais. Na verdade, podemos ter um vasto setor público, inerte ou pouco manejável, e que por esta razão foi transferido ao Estado ou, por outro lado, um grande setor público, dividido em "feudos", ligados à subconjuntos privados. Em ambos os casos, o tamanho

2

Criticar esta postura não significa negar a "etapa monopolista do capitalismo" nem as teses do capitalismo monopolista do Estado, e sim negar qualquer relação entre tais teses e o empiricismo colado à priori por estas teses.

3

A respeito, parece-nos esclarecedor o documento de trabalho nº 341, de julho de 1979 "State Intervention in the Industrialization of Developing Countries Selected Issues", do Banco Mundial. No que diz respeito à produção e propriedade de bens e serviços pelo Estado, o documento aponta para a existência de um conjunto de razões políticas, sociais e históricas para a estatização. À idéia do "commanding heights" já discutida, e apontada no documento como uma das razões para a estatização, segue-se uma lista de 11 itens (afinal, não era tão grande a imaginação ou o conhecimento factual do autor) encabeçada por perdas financeiras, preço sombra, etc. Espero que os "commanding heights" e as perdas financeiras, correspondam ao menos a países diferentes.

do setor público não estaria necessariamente associado a um dinamismo da política econômica, e um setor público "pequeno" poderia inclusive ser mais atuante.

Tampouco parece-nos correto tomar os indicadores de tamanho ou de participação das empresas estatais na formação de capital e no valor agregado como expressão direta do grau de "estatização". A "estatização" tomada desta maneira nada mais é do que um primeiro nível de análise, que mede a presença produtiva das empresas estatais pelo seu peso relativo. Esta participação, em última análise apenas indica o esforço produtivo (de investimento e de produção corrente) de uns poucos setores básicos estatizados, necessários à operação da estrutura industrial como um todo. A presença estatal configura apenas um resultado comum dos capitalismo contemporâneos, um patamar mínimo de provimentos de bens e serviços e de regulação da competição, amplamente aceito e difundido, e de certa forma independente do substrato ideológico do Estado.

Para dar um sentido ao mesmo tempo mais preciso e mais complexo à presença de empresas estatais no capitalismo contemporâneo torna-se necessário reconhecer os novos requisitos da etapa atual de desenvolvimento capitalista. De fato essa aceitação decorre da crescente socialização da produção, que ampliou a própria concepção das condições gerais materiais de produção, e com ela a presença consentida do Estado na base produtiva. A intervenção estatal busca assegurar um novo patamar de desenvolvimento das forças produtivas capitalistas, propiciando o desenvolvimento combinado dos vários setores produtivos, independentemente de sua propriedade pública ou privada.

Neste sentido, o crescente engajamento dos estados capitalistas em atividades diretas na produção constitui apenas um dos aspectos do novo padrão de intervenção estatal, que resulta da reformulação da natureza das relações entre Estado e empresas no pós guerra. Uma apreciação mais ampla do engajamento estatal em economias chamadas mixtas passa necessariamente pela análise dos mecanismos institucionais e das formas de financiamento através das quais se processa a articulação dos vários blocos de capital (privado nacional, internacional e estatal) e não apenas pela presença do Estado na base produtiva do sistema econômico.

A forma pela qual se realiza esta articulação não é independente das razões histórico estruturais que deram origem a empresas estatais. Isto porque a articulação se fez a partir da reconstrução ou criação de capacidade produtiva e técnica da indústria no pós guerra, que permitiu o alinhamento de interesses dos principais blocos de capital privado nacional e estatal. A partir deste alinhamento, foi possível estabelecer regras institucionais entre as quais se move a concorrência no novo espaço econômico europeu ampliado, e se demarcam também os espaços nacionais.

Esta demarcação, bem como a possibilidade de que o Estado jogue um papel discriminatório que preserve e amplie os interesses privados nacionais, por sua vez, não é independente do controle que este mesmo Estado exerce sobre os mecanismos de financiamento capazes de solidarizar os interesses concorrentes dos grandes grupos e ao mesmo tempo garantir para si mesmo uma expansão coordenada.

No apoio a indústria nacional, privada ou estatal, assume grande importância a existência de um sistema financeiro, sob o controle (e não necessariamente a propriedade) do Estado e dotado de conexões com a grande empresa que opera no espaço nacional.

Na atual etapa monopolista, o avanço do grau de socialização requer não apenas o apoio da base produtiva e técnica das empresas estatais, como também a capacidade do Estado de internalizar, para o circuito privado da acumulação de capital as mesmas características de poder financeiro geral das grandes empresas transnacionalizadas.

Em que pese uma regularidade de sua presença produtiva nos setores básicos e de fronteira tecnológica, este padrão do pós guerra, verificado em países industrialmente mais avançados, pode variar substancialmente, no que diz respeito a sua capacidade de regulação da expansão capitalista.

A eficiência, em geral limitada, da regulação estatal se deve menos ao tamanho e eficiência operativa de suas empresas produtivas do que à inexistência de uma articulação da política industrial do Estado com a sua política financeira que afete os padrões de concorrência e associação entre empresas privadas, nacionais e estrangeiras, estatais e bancos.

Um padrão de intervenção estatal necessariamente distinto em seus problemas de articulação inter industrial e de regulação da concorrência capitalista corresponde aos países de capitalismo tardio, dos quais tomaremos o Brasil como paradigma. Neles, a própria constituição das forças

produtivas especificamente capitalistas, ou seja, sua base industrial pesada não está constituída no imediato após guerra. Deste modo, a empresa estatal produtora direta, surge junto com a própria indústria pesada, como fator constitutivo da anatomia do seu setor industrial (a ser implantado ou ampliado em sua estrutura básica).

As dificuldades de alinhamento de interesses de regulação do espaço nacional da concorrência não são muitas, como ademais é impossível estabilizar um relacionamento estrutural entre os setores e empresas emergentes e pré-existentes, e as várias frações de capital em suas distintas dimensões. Isto porque, dado que o ato de constituição das forças produtivas especificamente capitalistas representa em relação aos interesses preexistentes uma desestabilização, é necessário que decorra longo período para que os novos interesses se decantem. As empresas estatais são criaturas e protagonistas desta instabilidade, na "tardia juventude" da nova base industrial face aos requerimentos do capitalismo contemporâneo.

1 - A experiência de alguns países europeus no pós-guerra

1.1 - Caracterização histórico estrutural da base produtiva estatal

A tentativa de confronto entre as experiências de criação e gestão de empresas estatais na Itália, França e Inglaterra parte necessariamente dos resultados do primeiro movimento de estatização na Europa ocidental, já consolida-

do no limiar dos anos 60. Através de vários contextos político-ideológicos, o Estado havia assumido a propriedade de setores inteiros de produção, sem que com isso se houvessem definido transformações profundas na dinâmica das relações público-privadas ou na natureza capitalista dos sistemas econômicos.

As empresas estatizadas estavam concentradas em atividades tais como mineração, geração e distribuição de energia, transporte ferroviário, siderurgia, comunicações e engenharia pesada, ou seja, se dedicavam ao suprimento de insumos básicos à indústria e ao provimento de insumos de uso generalizado, para consumo doméstico e industrial.

A grande maioria destes setores operava em condições monopolistas, em circunstâncias em que o caráter "público" de sua produção (definida aqui pela essencialidade e generalização de seu uso) apontava para as vantagens da estatização, em nome do interesse coletivo.

Independentemente da percepção política em torno a estatização destes setores, a verdade é que a sua transferência ao Estado liberava a esfera privada da gestão de setores deficitários. Vários dentre estes requeriam então a urgente expansão de sua capacidade e/ou a modernização. As "operações salva vidas" das empresas deficitárias motivaram a estatização dos bancos italianos, os quais tinham seus destinos implacavelmente soldados aos de empresas industriais já sem a menor viabilidade econômica. Na Inglaterra, idêntica motivação este presente na estatização das ferrovias e da indústria do carvão, embora obscurecida pela condução política do processo.

Se as estatizações por razões políticas anteciparam ou se sobrepuseram às operações salva vidas, nem por isso deixaram de ser tardias, do ponto de vista do potencial de liderança dos setores transferidos ao Estado no desenvolvimento capitalista do pós-guerra. "Mesmo quando a estatização assegurou ao Estado o monopólio dos mercados, este fato não foi capaz de evitar o surgimento de novas indústrias cuja produção de bens e serviços se tornou muito mais dinâmica do que a dos setores estatizados: Assim, o petróleo sucedeu ao carvão, o transporte rodoviário ao ferroviário e o alumínio e o plástico substituíram o aço. A estatização atingiu apenas os setores líderes da industrialização do século XIX⁴, e nunca a nova e florescente liderança industrial contemporânea."⁵ Mas a intervenção estatal na produção não foi simplesmente realizada como ato de gestão da obsolescência do sistema econômico. Isto porque o progresso técnico, acentuado no pós-guerra⁶ se materializou não só em novos produtos, como frequentemente em novos processos. A introdução de novos processos teve como consequência a necessidade de modernização de setores tradicionais, que passa a ser bancada pelo Estado.

⁴ Evidentemente, existem exceções que confirmam a regra, como a Renault, na França, estatizada por ter colaborado com o nazismo, e perfeitamente viável como empreendimento econômico.

⁵ Stuart Holland - *Europe's New Public Enterprises*, pg.26, in *Big Business and the State*. Raymond Vernon, ed. Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, 1974.

⁶ Para uma interessante análise do processo de inovação e reestruturação da Europa no pós-guerra, leia-se Postan, *An Economic History of Western Europe, 1945-1964*, University Paperback, Chaucer Press, Inglaterra, 1967.

Isto ocorreu não só na siderúrgica, onde foram introzuidos os processos de redução a oxigênio e posteriormente o processo de redução direta, mas também na produção de navios pela indústria naval, transformada pela introdução de técnicas de pré-fabricação e de novos desenhos e métodos de planejamento de produção. Alguns outros desdobramentos tecnológicos tiveram sua origem diretamente inspirada na produção bélica e portanto em razões de segurança ou soberania nacional. Tal foi o caso da nova produção de aeronaves e de motores de avião, bem como da indústria de instrumentação eletrônica. No que diz respeito a novos produtos e novas tecnologias, registram-se ainda presenças estatais importantes nos desenvolvimentos da petroquímica, bem como no uso de energia nuclear, cuja importância estratégica e origem bélica permite situá-los como desdobramento da presença do Estado na produção durante o 2º conflito mundial.

A introdução e difusão de novos processos se associa usualmente ao ritmo de expansão da produção e da capacidade. No Continente Europeu, o imediato pós-guerra foi marcado pela necessidade de reconstrução e pela injeção de recursos do Plano Marshall, que viabilizou a realização dos planos conjuntos de investimento público e privado. Neste processo, os estados europeus se qualificaram como gestores preferenciais de recursos e a já marcada presença estatal no pós-guerra nos setores destruídos, foi também acentuada quando da reconstrução.

De outra parte, observou-se na Europa intensa reorganização industrial, bem como grande dinamismo de sua

produção, liderado por setores como a eletrônica, a elétrica pesada, a química, a petroquímica e a engenharia química. Esta reorganização implicou em mudanças de tamanho de empresas industriais e de plantas, mas não necessariamente no aumento das fatias de mercado das empresas líderes. Isto por que, a concorrência intercapitalista à escala europeia se intensifica, e para os novos embates se qualificam apenas grandes firmas, de várias origens nacionais.

A tendência à monopolização, quando observada, não se dá tanto pelo aumento do coeficiente de concentração e sim resulta de mudança de escala adequada para consumo de massa. É evidente que, de todo modo, estas tendências da expansão capitalista foram acompanhadas da propriedade estatal em muitos setores monopolizados. Isto porque, embora fossem reconhecidos os méritos das novas estruturas concentradas na racionalização da produção em grande escala, sua propriedade privada era percebida como suficientemente ameaçadora para justificar a estatização. As novas funções de regulação da competição destes mercados ampliados se fez pois, sob a égide do Estado, e pela sua presença consentida na órbita da produção.

Face à concentração industrial nos setores de demanda final, torna-se necessário alterar, no sentido da concentração, a própria escala produtiva nos setores básicos, objetos preferenciais da produção estatal. Isto tem para as empresas estatais a consequência de assumirem tamanhos de planta e domínios setoriais, característicos da produção básica, que exageram o peso relativo de sua presença na produção, quando medida por indicadores de tamanho.

No caso inglês, foi menos marcada a concentração, e menor o dinamismo de sua liderança industrial no pós-guerra. Desde logo, a guerra não acelerou a introdução do progresso técnico, dado que a reconstrução foi menos marcada que no Continente, não tendo havido injeção de recursos equivalente, nem tampouco nova onda de investimentos. De todo modo, na Inglaterra, procedeu-se também a estatização dos setores básicos, caracterizados pela existência de monopólios naturais.

Por mais que tenham sido distintos os rumos da estatização européia materializada nas empresas estatais, o seu processo formativo deixou como herança características estruturais comuns. A primeira delas, é, ainda hoje, a concentração de atividades empresariais do Estado nos setores básicos da economia, exprimindo um mesmo padrão de alocação de recursos e divisão de atividades entre os setores produtivos público e privado.

Em 1975, as empresas estatais respondiam por mais de 90% da formação de capital nos setores de energia elétrica e abastecimento de água, tanto na Itália como na Inglaterra. Em transporte e comunicações essas percentagens eram em média superiores a 50% e alcançavam 82% na Itália. No setor manufatureiro, a participação do investimento empresarial do Estado se reduzia para 12% e 22,1% na Inglaterra e Itália, respectivamente.⁷

⁷ Fonte dos dados. Centre Européen d'Entreprises Publiques. CEEP, Bruxelas, relatório de 1977.

O mesmo padrão de alocação pode ser observado, se usarmos como indicador a produção setorial. Na Inglaterra e na Itália, ainda em 1975, as empresas estatais respondiam por 77% e 92% do produto nos setores de energia e abastecimento de água, 54% e 72,8% de transporte e comunicações e apenas 3% e 14% do produto de setor manufatureiro. Este padrão se confirma ainda através dos dados de emprego.

Também é possível constatar o padrão "estatal" de alocação de recursos e atividades a partir do peso de cada setor no conjunto das atividades produtivas do Estado. Assim, em 1972, as empresas produtoras de insumos e capital social básico geravam 73,8% do produto total das empresas estatais na Itália, investiam 82,5% do total de sua formação de capital, empregavam 71% de sua mão-de-obra e representavam 59,8% de seu movimento de vendas. Na mesma data, na França, os mesmos setores básicos empregavam 71,7% da mão-de-obra absorvida em atividades produtivas do Estado e respondiam por 65,9% de seu movimento de vendas.⁸

Passando agora ao exame dos dados agregados, pode-se constatar, no plano macroeconômico, os reflexos da concentração de recursos estatais na produção básica. Tendo em vista as características técnicas das áreas estatizadas onde se concentrou a alocação de recursos empresariais do Estado, os dados globais de investimento estatal na esfera da produção espelharão esta concentração e superarão de muito a participação das empresas estatais no valor adicionado ou no emprego.

⁸Veja-se quadros I, II e III, no anexo.

Em 1976, o investimento das empresas estatais na França, Inglaterra e Itália representava 28%, 26,3% e 47,8% dos totais da formação de capital dos respectivos países. No entanto, em termos do valor adicionado, estas participações se reduziam para 12%, 11,8% e 26,1%. Na mesma data, e para os mesmos países, o número de pessoas ocupadas nas empresas estatais era igual a 11,5%, 7,9% e 25,1% da mão-de-obra total ocupada.⁹

A intensificação recente do esforço de investimento na Itália e na Inglaterra, bem como o impacto de políticas econômicas de curto prazo, adiante examinadas se refletiu na menor autonomia financeira dos setores de produção estatizada. A análise dos quadros de fluxos de fundos revela que, na Inglaterra, entre 1969 e 1974, os recursos próprios de financiamento diminuíram de 53% para 17% do total das fontes de recursos, tendo sido esta queda compensada pela elevação dos subsídios governamentais (de 8 para 32% dos recursos) e pelo aumento líquido dos empréstimos (de -6% para 27% dos recursos). Na Itália, o autofinanciamento passou de 37,3% a 18,6% do total das fontes e, em contrapartida, se elevaram as dívidas de curto, médio e longo prazo das empresas estatais, de 15,8% para 34,7% entre 1967 e 1971. Embora na França a diminuição da autonomia financeira tenha sido menos significativa, os recursos próprios também decresceram de 45,2% para 39,4 entre 1969 e 1977, tendo sido igualmente financiados com a elevação de empréstimos de longo prazo, para 51,6%, no mesmo período.¹⁰

⁹ Quadros IV, V e VI, no anexo.

¹⁰ Quadros VII, VIII e IX no anexo.

Em que pese a configuração setorial comum aos três países analisados, no que diz respeito às atividades empresariais do Estado, e que é apenas a consequência óbvia do mandato estatal, tendo em vista a mesma definição inicial deste mandato, os dados apontam também para a progressiva diferenciação na participação dos setores de produção estatal nos referidos países.

O fato de que na Inglaterra a estatização seja menos dinâmica em sua seqüência, do que a observada na França e Itália, não está refletida nos indicadores de tamanho, tomados para a caracterização estrutural de base produtiva do Estado.

Isto porque, se as empresas estatais inglesas são menos dinâmicas do que suas congêneres europeias, o capitalismo inglês também vem apresentando perdas consideráveis de dinamismo, o que "imobiliza" as participações estatais na produção. Idêntico resultado pode ser observado na França, em situação de dinamismo concertado de seus setores estatais e privados.

Apenas na Itália se desequilibram os indicadores de tamanho de participação estatal, tendo em vista a perda de dinamismo de seu capitalismo privado, e o avanço da produção estatal.

De fato, na década de 70, as empresas estatais italianas crescem acentuadamente, por qualquer indicador disponível, chegando a representar, em 1976, 26% do valor adicionado no país, 25% da folha de salário, 25% do emprego e 48% da formação bruta de capital fixo.¹¹ Tal situação não está dissociada de características específicas ao processo

¹¹ Fonte dos dados: CEEP, relatório de 1978. Bruxelas.

formativo dos setores de produção estatal na Itália, nem de sua articulação no quadro mais amplo da política econômica deste país, adiante analisados.

Não obstante o Estado empresário italiano ter assumido importância singular na condução do desenvolvimento industrial do país, seria um equívoco concluir, a partir da mera análise de indicadores de presença e tamanho do Estado diretamente produtivo, pela maior estatização da economia italiana, relativamente aos demais países analisados. Como se sugeriu anteriormente, esta maior expansão se explica parcialmente pelo maior esforço de investimento e de produção corrente dos setores de infraestrutura e de indústrias básicas. Tais setores estão relativamente atrasados para o estágio de industrialização requerido pelos padrões de concorrência e internacionalização do capital, a que está submetida a indústria italiana, no contexto do Mercado Comum Europeu, dela exigindo maior expansão relativa.

As indicações acima apresentadas são insuficientes para qualificar o padrão de intervenção do Estado, do ponto de vista da sua eficiência como regulador, ou seja, de sua capacidade de articular a sua própria presença produtiva com a expansão concomitante das grandes empresas que lideram os principais setores industriais. Como veremos adiante, na análise dos países, um setor estatal de menor dinamismo aparente, como o francês, revela-se na verdade mais eficaz no que diz respeito a manutenção de um dinamismo intersetorial mais continuado e integrado.

1.2 - Inglaterra - empresas estatais como autarquias?

Na Inglaterra, a propriedade estatal de setores básicos de produção configura-se e confirma-se como parte da história, programa, processo eleitoral e vitória do Partido Trabalhista nas eleições gerais de 1945¹². Ao longo da década de 40, haviam-se avolumado as aspirações trabalhistas em torno da transição gradual do sistema econômico na direção da propriedade e controle estatal, "tendo em vista a essencialidade de certas indústrias à vida e ao bem-estar da população", reconhecida em todos os programas e grupos de trabalho, e transformada em bandeira de luta partidária.

O programa de estatização inglês está sintetizado no panfleto "*Let us Face the Future*", de 1945, que apresenta a estatização como desdobramento natural em indústrias básicas que estavam maduras para a propriedade e gestão estatal a serviço da nação¹³. Tais indústrias eram carvão, gás,

¹² De longa data, as reivindicações trabalhistas incorporavam manifestações a favor da estatização de minas, canais e ferrovias, as quais, levadas ao Parlamento, foram sistematicamente derrotadas. Em 1918, na conferência do Partido Trabalhista, o manifesto "Labour and The New Social Order - a Report on Reconstruction", considerava tais estatizações como condição necessária à reorganização da indústria inglesa. Em 1928, em "Labour and the Nation", reiterava-se a necessidade de estatização, que passava também a incorporar o setor de energia elétrica e a estatização do Banco da Inglaterra. "For Socialism and Peace", de 1934, apresentava uma proposta mais radical, em que se estendia a estatização a propriedades de áreas rurais e à siderurgia. In Sir Norman Chester - The Nationalisation of British Industry - 1945/1951. London, HMSO, 1975.

¹³ Let us Face The Future - A declaration of Labour Policy for the Consideration of the Nation. Manifesto do Partido Trabalhista Inglês, Londres, 1945, in Sir Norman Chester, op. cit.

eletricidade, sistema de transportes (ferroviário, aéreo, rodoviário e sistema de canais), e siderurgia. Ademais, contemplava-se a estatização do Banco da Inglaterra. Eleito por grande maioria, o Partido Trabalhista procedeu à implementação de seu programa, e em consequência, de seu projeto de estatização.

Sem minimizar o papel do Partido Trabalhista na condução deste processo, a estatização de vários dentre os setores acima referidos correspondia a uma decisão não conflitiva na Inglaterra dos anos 40. As duas guerras haviam introduzido em vários destes setores a prática do controle governamental, o que vinha ao encontro das reivindicações trabalhistas. Por outro lado, no seio das forças conservadoras as restrições à estatização colocavam-se no plano ideológico, e exprimiam-se no temor, sempre presente, de que fossem "a via inglesa para o socialismo". Mesmo aqui se impunha a racionalidade capitalista de transferir ao Estado um vasto conjunto de atividades progressivamente ineficientes e deficitárias, e não obstante indispensáveis tanto ao reforço da indústria privada, como à minimização de tensões sociais no país.

Um dos setores estatizados, no entanto, continuava sendo foco de conflito entre as várias forças políticas que se manifestavam então sobre a questão da estatização: o setor siderúrgico. Sintomaticamente, a siderurgia inglesa atravessava na década de 40 uma etapa de prosperidade, como resposta a medidas protecionistas do governo, nos anos 30¹⁴.

¹⁴ A indústria siderúrgica apresentara péssimo desempenho na década de 20 e na entrada dos anos 30, reagindo posteriormente de forma favorável com a imposição de tarifa de 50% para a maior parte dos tipos de aço importado.

Entretanto, a concessão da tarifa protecionista estivera ligada, na intenção governamental, ao reaparelhamento da indústria, o qual não se verificou, justificando a postura estatizante do governo trabalhista.

A prosperidade do setor à época da estatização esteve na raiz do conflito que se estabeleceu quando da implementação do programa de estatização do governo eleito em 1945. Só em 1951 se procede à implementação do projeto de estatização da siderurgia ¹⁵, imediatamente revertido, juntamente com a do transporte rodoviário de carga, quando da vitória eleitoral do Partido Conservador, neste mesmo ano de 1951.

A legislação que regulava os Atos de Estatização de 1946/1951 inspirou-se basicamente na experiência de empresas estatais preexistentes e no controle governamental exercido durante a Segunda Guerra Mundial. Subjacente à legislação, estava a crença de que as empresas estatais operariam "a um braço de distância" do governo, e teriam autonomia financeira considerável. Admitia-se *a priori* uma identidade de interesses entre governo e empresas, bem como uma inclinação "natural" de seus dirigentes a pautar suas ações pelo interesse público.

15

Com efeito, a ordem de estatização dos setores atesta a resistência encontrada quando da tomada do setor siderúrgico. O Banco da Inglaterra é estatizado em 1946 juntamente com a aviação civil. Em 1947 procedeu-se à estatização do carvão e dos correios, seguida em 1948 pelos setores de transporte e eletricidade. O decreto de estatização de gás é de 1949 e o do setor siderúrgico, de 1951. In Norman Chester, op. cit.

A legislação atribuía o controle das empresas estatais aos ministérios correspondentes, aos quais estavam submetidas nomeações, aprovação de linhas de crédito, administração de reservas e de excedentes. Não obstante este fato, o sistema empresarial assim montado era dotado de grande autonomia potencial, uma vez que restringia deliberadamente o uso de diretrizes gerais na empresa estatal.

Assim, na década de 50, a consolidação do processo de estatização inglesa fez-se de forma não coordenada, de acordo com o acervo inicial e as possibilidades próprias de expansão dos setores estatizados. Esta não coordenação manifestou-se tanto a nível da política de preços quanto nos investimentos e na não articulação às políticas globais.

No que diz respeito a políticas de preços, vigorou na década de 50 a prática de preços socialmente desejáveis, sem que houvesse necessariamente a aderência aos custos de produção dos bens ou serviços públicos. Em termos da política de investimento, seu controle e avaliação era inadequado, permitindo que as indústrias absorvessem enormes quantidades de capital. Finalmente, no contexto das políticas globais, as indústrias tendiam a ser consideradas como entidades separadas, embora sua coordenação tivesse sido a palavra de ordem do projeto trabalhista de 1945.¹⁶

¹⁶ Curiosamente, o único setor isolado para o qual, na década de 50, se estabeleceu maior aproximação entre governo e empresa, foi o setor siderúrgico. A privatização do setor, em 1951, foi acompanhada de um compromisso de viabilizar o setor, tendo em vista as resistências políticas encontradas. Com isso, a comissão encarregada do setor não só elaborou, juntamente com os empresários, os planos setoriais, como ainda exercia forte influência sobre o estabelecimento de seus preços.

"De fato, a coordenação fez-se ad hoc; as políticas de longo prazo de cada departamento ou agência de governo foram deixadas a seu próprio cargo. Esta foi certamente a filosofia dominante na liderança trabalhista, que se espelhou claramente na estrutura estabelecida para a gestão das novas empresas estatais. Cada uma delas foi colocada sob controle de uma diretoria independente, com ténues laços com o ministro correspondente.¹⁷ Não houve estímulo, por exemplo, para que os vários subsetores de energia (carvão, energia elétrica, etc.) elaborassem uma política única de combustível. Cada um seguiu seus caminhos separados."¹⁸

A década de 50 na Inglaterra foi, no dizer de Shonfield, de um agressivo culto ao antiplanejamento e de uma tentativa de volta à situação anterior a 1914. A crença na força do mercado alimentava-se na recuperação econômica. A Inglaterra não se dá conta da deterioração de sua posição relativa, ante a força das transformações econômicas no continente, oriundas do Plano Marshall e da reorganização industrial, e mede seu êxito nos termos estritos de sua taxa de crescimento.

De fato, na Inglaterra da década de 50, já se configurava um quadro estruturalmente pouco dinâmico, centrado em torno da obsolescência de fábricas e equipamentos da indústria inglesa.

¹⁷ O próprio controle do Parlamento sobre a ação empresarial do estado são se manifesta com clareza na década de 60, embora o *Select Commite on Nationalised Industries* tenha sido criado para estes fins em 1952.

¹⁸ A. Shonfield. *Modern Capitalism*, op. cit. pag. 91.

"A exceção da indústria automobilística de aviação e de tecnologia de exploração de petróleo, as empresas inglesas eram de pequeno porte e conservadoras, no que diz respeito à política de modernização e expansão. A inovação tendia a associar-se com a grande indústria (nos setores já citados) e em muitos casos, com o controle americano."¹⁹ nos anos 50.

Quanto ao balanço de pagamentos, o problema não se situava somente na conta corrente, e sim no baixo nível e na freqüente diminuição das reservas, usadas tanto para sanar a dívida externa do país, como por efeito dos investimentos ingleses no exterior. Além disso, avolumavam-se pressões por conta da elevação das importações e enfraquecimento das exportações.

Freqüentemente, ante esta situação, tomavam-se medidas de caráter recêssivo, as quais, se bem que gerassem superávits nas contas externas, comprometiam o crescimento sustentado da economia. Deste modo, as políticas de *stop and go* se superpõem aos problemas estruturais da economia inglesa e agravam o *gap* que marcaria progressivamente seu alijamento da recuperação econômica do continente europeu.

Quanto às empresas estatais inglesas, pensadas de modo autárquico, estatizadas por decadentes, deixadas a desempenhar de modo independente um papel público, não partilharam sequer dos êxitos relativos e parciais da economia inglesa, e perderam-se nos meandros e tentativas de solução de seus problemas financeiros, ao longo da década.

19

S. Lieberman. *The Growth of European Mixed Economies - 1945-1970*. John Wiley and Sons, New York, 1977, pág. 84.

A própria concepção de sua gestão, "a um braço de distância do governo", apresentava problemas insolúveis, pois, como veremos adiante, partia da premissa de que os empreendimentos produtivos estatais eram viáveis em si, e como tal, podiam ter existência própria, ou podiam funcionar como autônias separadas, no sentido corporativo que Keynes dava ao termo.²⁰

Em sua concepção "trabalhista", as estatizações inglesas haviam sido pensadas como um ponto de partida para novas estatizações politicamente avançadas. Apesar disso, não deixavam de representar uma base de consenso na divisão público-privada da economia, por materializarem a tomada de responsabilidade por parte do governo, em setores de difícil condução como negócios privados, isto é, dentro de seus limites próprios de gestão.

Para que as empresas estatais inglesas, localizadas essencialmente nos setores de capital básico, pudessem operar como autônias separadas, era preciso que cada atividade estatal pudesse ser autocontida, no sentido de suprir bens e serviços autofinanciáveis. As condições peculiares ao capital social básico, no que diz respeito à oferta de seus serviços, à expansão da demanda a ela dirigida, e ao planejamento e materialização de suas expansões de capacidade

²⁰

Textualmente, Keynes propunha "um retorno, pode-se dizer, à concepção medieval das autônias separadas. Na Inglaterra, de todo modo, a corporação tem sido um modo de governo que nunca deixou de ser importante, e é visto de forma favorável. É fácil dar exemplos, do que já existe, de autônias separadas que atingiram ou se aproximaram da forma por mim descrita - as Universidades, o Banco da Inglaterra, a Autoridade do Porto de Londres, talvez as ferrovias". J.M. Keynes. *The End of Laissez-Faire, in Essays of Persuasion*; MACMillan, St. Martin's Press. Cambridge, 1972, pag. 289.

de, inviabilizam progressivamente sua possibilidade autônoma de existência e expansão tornando inevitável o recurso à fiscalidade. Portanto, para uma atividade que se queria próxima ao governo e, ao mesmo tempo, dele independente, criou-se um problema de financiamento, no plano coletivo, que transcendeu os limites próprios da ação empresarial estatal, invadindo necessariamente a área governamental.

Para o conjunto das empresas estatais inglesas, avolumaram-se, ao longo da década de 50, os problemas advindos de sua fiscalidade, representados de forma dramática pelos déficits da *British Rail*.²¹ No início da década de 60, a solução do Governo Conservador parte de um diagnóstico da "ineficiência" das empresas estatais, e, para sua superação, estabelece um marco de controle ao seu desempenho, baseado em critérios empresariais referidos ao âmbito financeiro. "Estas diretrizes eram um substituto parcial às indicações do mercado (grifo nosso), as quais guiariam a ação das empresas num contexto competitivo, e referiam-se à natureza da política de preço, à taxa mínima de retorno a ser alcançada com cada investimento, ao método de avaliação de projetos, e à taxa de retorno sobre os ativos líquidos das empresas. Tais diretrizes constituíam um marco econômico específico de referência e ditavam normas a partir das quais se poderia avaliar o desempenho das empresas."²²

²¹

O caso do transporte ferroviário na Inglaterra é analisado detalhadamente na (parte II) deste trabalho.

²²

White Paper. "The Financial and Economic Obligations of the Nationalized Industries. Cmd 1337, HMSO - Londres, 1961.

Implícita neste diagnóstico está a crença inabalável no mercado e a idéia de que o fracasso das empresas estatais estava na "falta da competição". Neste contexto, re-
por o mercado, por meio de regras empresariais era vista co
mo condição necessária e suficiente ao bom desempenho das
empresas estatais.²³

Independentemente deste diagnóstico e de suas re-
comendações, ao longo da década de 60, sucedem-se transfor-
mações no interior da produção estatal, na direção de sua
modernização, remanejamento de pessoal, tudo isso de forma
não integrada e restrita aos limites próprios a cada ação
empresarial do Estado inglês. Tais transformações correspon-
dem, não mais a conquistas de espaço econômico para a pro-
priedade estatal, e sim a reformulações de natureza econômi-
ca, tecnológica e administrativa no mesmo espaço. Assim, a
par das reorganizações em cada empresa, os correios passam
ao formato empresarial e é criada uma *holding* para o setor
de transportes, remotamente inspirada nos moldes do sistema
empresarial estatal italiano.

O único avanço importante no processo de estatiza-
ção da economia inglesa, medido pela penetração da proprie-
dade estatal correspondeu a reestatização do aço. A longa
disputa política iniciada na década de 40, finalmente é le-
vada às últimas conseqüências e, sob a égide do governo tra-
balhista que ascende ao poder em 1964, a estatização do aço

²³

Este é o único caso que conheço de eficiência empresarial resolvida por decreto. Este ato voluntarista, obviamente sem resultados, foi seguido de outros que se aproximaram progressivamente, de um retrato mais fiel das poucas possibilidades de eficiência das empresas estatais inglesas.

se completa, em 1967, com a criação da *British Steel Corporation*. Embora, neste caso, o processo decisório tenha se alongado, tendo em vista os interesses econômicos em jogo, o caso da siderurgia é remanescente da matriz política das estatizações da década de 40, a qual agregam-se também considerações de "racionalidade econômica."²⁴ Já então, tornava-se indispensável regular a competição através do planejamento integrado das expansões de capacidade, e o reconhecimento implícito do papel do setor siderúrgico como "patamar" da concorrência intercapitalista seguramente esteve presente na exitosa finalização deste custoso processo de estatização.

A década de 60 marca na Inglaterra uma curiosa inflexão, ao menos nas intenções de condução de negócios econômicos da nação, a qual têm como determinantes imediatos o penoso reconhecimento do baixo dinamismo e obsolescência do capitalismo inglês, face a possibilidade de integração europeia representada pelo Mercado Comum. Embora a entrada da Inglaterra só se tenha concretizado mais adiante, e com sérios prejuízos para o país²⁵, a consciência de seu atraso

²⁴

A estatização de 1967 foi parcial, tendo integrado ao setor público apenas as 14 maiores empresas do setor, com o objetivo de dar curso, de forma centralizada, às expansões de capacidade que se faziam então necessárias.

²⁵

De fato, o liberalismo inglês só era eficaz para seu capitalismo nacional quando estava apoiado na sua posição de potência hegemônica no cenário mundial. A queda de barreiras protecionistas representada pelo Mercado Comum se destinava a fortalecer o jogo capitalista entre iguais. Mas já então o anacronismo do Capitalismo inglês era uma realidade, e seu papel subordinado apenas se acentuou nesta nova situação competitiva.

relativo influiu não só sobre a concepção trabalhista de planejamento como também atuou no próprio interior das forças conservadoras.

No pós-guerra e no início da década de 50, o planejamento inglês se consubstanciara em ações de curto prazo, voltadas para a alocação de recursos ainda escassos e centradas em restrições ligadas a preços, controles e compras governamentais e de consumidores, que se estenderam em certos casos até 1955. Com o fim das restrições, se extinguem também as funções de planejamento, em sua concepção original.

Esta aversão ao planejamento, mais aparente nos governos conservadores, mas também implícita nas ações dos governos trabalhistas, decorre da dificuldade peculiar ao pensamento político e econômico inglês, em aceitar atos de discricionariedade²⁶, e de situar o planejamento como "algo que dependesse da liderança de um grupo de empresas selecionadas, em lugar de concebê-lo como algo que tentasse representar a firma média"²⁷, da concorrência perfeita."

Foi exatamente sob a égide do governo conservador, em 1962, que, provavelmente como resultado da conscientização tardia das novas condições no cenário europeu e

²⁶ Shonfield, op.cit., pag. 134.

²⁷ A idéia da neutralidade, que está por trás do conceito de firma média é um valor muito presente no pensamento inglês, e seria válido, com ou sem intervenção estatal, numa sociedade democrática, em que todos os agentes estivessem igualmente representados, ou seja, uma sociedade sem interesses de classe já cristalizados em vantagens idem, idem. Este não é o caso da sociedade inglesa, e nem de nenhuma sociedade conhecida, atrás.

mundial²⁸, se dão os primeiros passos para a criação de uma institucionalidade planejada, que se bem não resolvia os profundos problemas vinculados a concepção do planejamento inglês, ao menos abria uma nova possibilidade de ação institucional.

Foi então reformulada a tradicional organização do Tesouro Inglês, acoplando a ele um sistema de planejamento de longo prazo, representado pelo "National Economy Group", e que coordenava os Grupos de Finanças e Setor Público no Tesouro. Em 1964, com a administração trabalhista, este grupo é transformado no *Department of Economic Affairs* (DEA), com as mesmas funções. O DEA se contrapõe ao *National Economic Development Council* (NEDC), criado em 1963, e integrado por representantes da indústria, do governo e dos Sindicatos, e que face ao DEA, se esvazia e passa a atuar de maneira não coordenada macro economicamente a nível setorial.

Tão importante ou mais do que esta institucionalidade planejadora, era o próprio objeto das práticas de planejamento, ou seja, o capitalismo inglês, marcado pela estagnação e pela perda de competitividade no plano interno e internacional. Tendo em vista a inexistência de frentes de expansão do capitalismo inglês, ganha importância a criação da *Industrial Reorganization Corporation* (I.R.C.) em

²⁸

Durante o período 1950-62, o PNB na Inglaterra cresceu a taxas de 2,6%, contra 6,3% na Itália, 6,0% na Áustria, 7,2% na Alemanha, 4,4% na França e 4,9% na Holanda. O único país europeu que apresentou taxas de crescimento do PNB e do produto per capita inferiores às da Inglaterra foi a Irlanda. Fonte dos dados OECD. *Policies for Economic Growth, General Statistics and Manpower Statistics - 1950 - 1962*. Paris, 1962.

1967, que representa a tentativa de abordagem sistemática da reconstrução industrial. Dotada de amplos recursos, seu objetivo imediato era promover fusões industriais e funcionar como catalizador do desenvolvimento inglês.²⁹

O I.R.C. moldava-se explicitamente no IRI italiano, destinando-se a promoção empresarial e a aproximar o governo do empresariado. Em sua curta existência promoveu a fusão da indústria automobilística, da *General Electric* da Inglaterra, e de mais oito empresas de motores, computação, engenharia elétrica e eletrônica e de estaleiros. Sua extinção, pelo Governo Conservador, em 1971, repõe o "livre jogo das forças de mercado", que neste caso estavam se realizando na direção da virtual paralisação da indústria britânica.

Todo este relato foi feito à guisa de explicação necessária para situar, não tanto a perda de dinamismo das empresas estatais inglesas³⁰, como as dificuldades em utilizá-las como instrumentos de intervenção, além daquele que se materializa na sua própria existência como propriedade estatal. Planejar as empresas estatais inglesas implicaria em definir setores estratégicos privados, privilegiar suas articulações com o Estado e antecipar suas demandas de financiamento e de insumo.

Como se viu, as empresas estatais inglesas, por sua inserção setorial são de natureza passiva, no que diz

²⁹ Um dos diretores do I.R.C. o descreveu como "o mais poderoso, empresarial, discutido e controvertido e também a mais significativa e esitosa das inovações de gestão econômica introduzida pelo Governo Trabalhista de 1964-1970.

³⁰ Ao contrário, face ao ritmo de crescimento do capitalismo inglês seu desempenho na década de 60, até mesmo superou os indicadores correspondentes para o setor privado.

respeito, a iniciar um processo de crescimento sustentado, nos seus próprios e limitados contornos³¹. Uma política industrial exitosa dependeria, no caso inglês, fundamentalmente do estímulo ao investimento privado. No entanto, dada a síndrome de crescimento do capitalismo inglês, foi impossível às empresas estatais responder, no sentido de cobrir, nas suas áreas respectivas de atuação, às demandas de produção (e de expansão de capacidade) provenientes da expansão do investimento e da produção do setor privado. E, conseqüentemente, se viu prejudicado, em termos da "eficiência" tão almejada, o próprio desempenho de setores de produção estatal.

Coerentemente com a pequena possibilidade própria de expansão e de extensão da estatização, as empresas estatais inglesas, pouco avançaram, na década de 70, na direção da conquista de novos territórios. Apenas se registra a participação estatal em atividades de fronteira tecnológica, materializada nas indústrias nuclear, de computação, instrumentação e eletrônica, bem como na criação da *British National Oil Corporation*, em 1975.

A confusa visão sobre a intervenção estatal na Inglaterra é ilustrada pela criação e trajetória do *National Enterprise Board (NEB)*, em 1974, pelo governo trabalhista, como *holding* estatal no âmago do setor privado da economia.

³¹

O que não é incompatível com o fato de que tenham que antecipar a demanda dos setores finais. Mas sua capacidade só é ocupada pela produção corrente, e portanto sua possibilidade própria de expansão só é confirmada pela expansão dos setores de demanda final.

A argumentação do Partido Trabalhista era de que estruturas semelhantes existiam nos vários países da Europa, e que o NEB representava a possibilidade real de reestruturar a indústria inglesa, a partir de participações acionárias.

A atuação do NEB desde sua criação parece indicar sua utilização "como departamento de emergência das empresas falidas e como hospital de manutenção de empregos". Isto por que, dado que os recursos do NEB não são ilimitados, ele tende a se afogar no socorro a um grande número de candidatos a "estatização", numa economia empenhada na manutenção de resquícios de estabilidade e de sustentação do nível de emprego.

Tornar-se um IRI, como se pretendia para o NEB, implicaria, pelo menos, em participar de um projeto de ocupação dinâmica do espaço econômico a nível nacional, e não simplesmente tomar a seu cargo estruturas empresariais extremamente enfraquecidas.

Ao que tudo indica, as estruturas industriais dinâmicas de origem inglesa, delimitaram para si um novo espaço de acumulação e expansão, fora das fronteiras nacionais.

A internacionalização de capital em si, não necessariamente se dá em detrimento da expansão capitalista, da qual ela é, ao contrário, fonte de dinamismo. Mas a internacionalização da grande empresa britânica tem características próprias, que "localizam" fora da Inglaterra o impacto de seu dinamismo, e a sua própria base produtiva.

Numa amostra de grandes empresas internacionalizadas a produção externa das grandes empresas britânicas, como percentagem das vendas de seus grupos era de 36,5% em 1972.

No mesmo ano, a mesma relação, no caso japonês, se traduzia numa percentagem de apenas 2,4%³². Além disso, o investimento externo da indústria britânica na década de 70, nunca representou menos de 17% da formação bruta de capital fixo do setor manufatureiro inglês, tendo esta percentagem atingido os 36,5% em 1972. No mesmo ano, para o Japão, esta relação era de 0,79%³³.

Este deslocamento da própria base produtiva certamente se explica pela origem colonial das empresas internacionais inglesas que deram origem a laços mais antigos e permanentes com a base produtiva local. Esta hipótese é reforçada pela estrutura tradicional da indústria inglesa internacionalizada, comprovada por sua localização predominante na indústria de alimentos, bebidas e fumo.

Em que pese as características acima, as relações das filiais com as matrizes poderiam implicar em remessas de lucro, realimentando assim, em alguma medida, a base britânica da qual se originam. Não obstante, ao longo da década de 70, os lucros retidos das empresas de origem britânica variaram de 48,7% em 1971 a 79,8% dos totais investidos no exterior, enquanto que, para as empresas alemãs, tal percentagem nunca ultrapassou os 21%³⁴. Em termos absolutos, o investimento líquido direto no exterior, no caso inglês foi praticamente o dobro dos totais alemães e o triplo dos investimentos japoneses³⁵. Deste modo, os frutos da expansão capitalista inglesa se externalizaram, numa divisão interna

^{32, 33, 34, 35}

Frank Blackaby (ed). *De Industrialisation*.
Heinemann Educational Books, Londres, 1979.

cional do trabalho, baseadas em "vantagens comparativas" que viria finalmente a prejudicar o próprio crescimento industrial localizado na Inglaterra.

No capitalismo inglês, a centralização de capitais para a industrialização, nunca teve por base os bancos de investimento, dado o seu caráter gradual, e o lento processo de concentração industrial. Assim, os bancos direcionaram também suas atividades de financiamento para fora, e desempenharam papel crucial na difusão do progresso técnico inglês a escala mundial.

Deste modo se explica o liberalismo inglês, como do interesse de suas frações hegemônicas na órbita financeira e na órbita industrial internacionalizada, em detrimento de um contexto mais intervencionista, que beneficiaria o desenvolvimento da Inglaterra em seu espaço nacional.

Nestas circunstâncias, a materialização da potencialidade da ação empresarial do Estado, profetizada na longínqua década de 40, quando se acenava ao Estado, o acesso aos "commanding heights" da indústria, certamente não foi além de sua propriedade e modernização intra-muros. Não obstante, face ao seu peso relativo na indústria, e o enfraquecimento dos demais instrumentos macroeconômicos, as empresas estatais foram utilizadas, no contexto de políticas de curto prazo de contenção de preços, com resultados catastróficos. Tais resultados implicaram em distorções nos preços das utilidades públicas e na diminuição de sua capacidade de autofinanciamento, de 50% em 1969 para cerca de 25% em 1975³⁶. Embora tenham aumentado, em contrapartida, os subsí

³⁶ The Economist, 6 de março de 1976, pag. 71.

dios governamentais e as compensações, de 8% para 22% no mesmo período, este fato teve a consequência imediata de diminuir a autonomia financeira das iniciativas estatais na produção.

Assim, esvai-se a ilusão inglesa da década de 40, não só no que diz respeito a sua possibilidade de comando e indução do crescimento, como também no que diz respeito a sua concepção autárquica. Paradoxal e contraditoriamente o sonho da autarquia só seria viável num contexto integrado de intervenção estatal.

1.3 - ITÁLIA, o Estado empresário

No esforço de industrialização que se inicia na Itália no final do século passado e que se estende até a Primeira Guerra Mundial³⁷, em que pese a intensificação e concentração do investimento industrial em setores "modernos", tais como as indústrias elétrica, química, de ferro e aço e de ferramentas, e a elevação de 87% no produto industrial entre 1901 e 1913, a intervenção estatal na produção direta apenas se estendeu a certos serviços, como ferrovias, correios e seguros.

No apoio a industrialização italiana, a intervenção estatal se daria inicialmente mais bem de forma indireta, através de políticas tarifárias, de encomendas e no

³⁷

Apesar disso, depois da Primeira Guerra, a agricultura continuava sendo a atividade produtiva mais importante na Itália, absorvendo 40% do PNB e 50% da população ativa. A indústria só afirmaria sua supremacia após o 2º conflito mundial - in Carlo Cipolla - *The Fontana Economic History of Europe - Contemporary Economies* vol. I pag. 266.

auxílio à criação de uma base de financiamento aos novos em preendimentos. O apoio do Estado viabiliza as iniciativas pioneiras na produção do aço e na indústria de construção naval, e também se manifesta no suporte à constituição de bancos de investimentos, os quais financiaram a indústria elétrica, química e metalúrgica, em sua etapa constitutiva.

A crise industrial que sucedeu na Itália à Primeira Guerra Mundial transmitiu-se inevitavelmente aos bancos, já então comprometidos financeiramente com empresas industriais à beira da falência. Entre 1922 e 1928, a política econômica do fascismo, amarrada à tentativa de reinstalação do padrão ouro, imposta pelo endividamento externo do Estado e dos bancos italianos, vulnerabilizaria ainda mais o setor industrial, que iria sofrer adiante o novo impacto da crise mundial de 1929.

O ano de 1926 marca na Itália uma quebra com a política comercial e financeira liberal dos primeiros anos do fascismo, dado que então se elevam as tarifas industriais e agrícolas e se colocam barreiras aos investimentos estrangeiros na Itália. Cai o valor da lira, e ao contrário da política de desvalorização esperada, o governo resolve valorizar a moeda, acentuando os efeitos depressivos sobre as exportações e sobre a produção interna, frustrando também as expectativas dos bancos, que haviam antecipado uma política de desvalorização.

Dada a soldagem financeira, multiplicaram-se para o conjunto dos bancos os impactos individuais da crise. Além disso, tendo em vista a interdependência com o setor industrial, propagaram-se também extra-bancos os efeitos de sua

crise interna, realimentando assim a vulnerabilidade atávica da indústria italiana, e fragilizando ainda mais o sistema bancário.

Estes fatos decretaram a virtual extinção do mercado financeiro na Itália, tornando inevitável a intervenção estatal³⁸. Quando esta finalmente se materializou em 1933, com a estatização dos três principais bancos privados, isto apenas reforçou a já constante presença do Estado na condução dos negócios bancários da Itália. Na verdade, a intervenção estatal afirmara-se no Setor financeiro ainda na década de 20, com a criação de uma unidade de crédito para empréstimos industriais, sob o controle do Banco de Itália, e, em 1931, pela criação de uma agência (*Instituto Mobiliare Italiano - IMI*), destinada a desviar a concessão de empréstimos de médio e longo prazo à indústria, do sobrecarregado e enfraquecido sistema financeiro privado.

O *Instituto per la Ricostruzione Industriale (IRI)* foi criado em 1933, inicialmente como dispositivo transitório de gestão dos três bancos estatizados (*Banco di Roma, Banco Commerciale e Crédito Italiano*) e de suas participações acionárias no setor industrial, as quais variavam da maioria absoluta à simples indicações de presença. Nesta etapa pensava-se que, como instituição não permanente, caberia ao IRI

³⁸

Na verdade, as relações entre bancos e setor industrial dependiam, de longa data, do Estado. Dada a fragilidade do sistema bancário privado na Itália, em situações de crise, os recursos de longo prazo eram supridos, via bancos, pelo setor público, aos quais esses recorriam então. Romano Prodi, in *Big Business and the State*, op. cit., pag. 56.

valorizar os ativos de empresas industriais sob sua gestão e devolvê-las posteriormente ao setor privado. Ao IRI competia ainda assistir financeiramente tanto as empresas do grupo sob sua guarda, como também outras empresas industriais que se qualificassem como demandantes de seus recursos financeiros. Para sua dupla missão, o IRI contou inicialmente com duas estruturas administrativas e, inclusive com dois orçamentos.

Em 1936, o financiamento de indústrias externas ao grupo é transferido ao IMI³⁹, com o que esta instituição passa a monopolizar o crédito industrial até a Segunda Guerra Mundial. O IRI, em contrapartida, pode finalmente voltar-se exclusivamente para as atividades do grupo e é transformado em instituição permanente em 1937.

Buscar uma motivação de cunho ideológico na estatização dos bancos e na criação do IRI é certamente um equívoco. No dizer de Shonfield⁴⁰, "este foi talvez o mais distraído ato de estatização da história". Mas, a partir desta estatização, criou-se um núcleo de decisão que deu origem a uma série de atos já então deliberados, por parte do Estado, no sentido de afirmar sua ação empresarial. A mudança de atitudes quanto à "estatização" na Itália é, na verdade, reflexo da própria trajetória do IRI e de outras empresas estatais.

³⁹

Com a reforma bancária que se completa em 1936, foi vedado aos bancos comerciais a concessão de empréstimos de longo prazo à indústria, tendo sido esta função assumida por instituições estatais ou paraestatais, cujo protótipo era o IMI—in Cippola (ed) - *The Fontana Economic History of Europe Contemporary Economies*, vol. I, pag. 286.

⁴⁰

A. Shonfield, *Modern Capitalism*, op. cit., pág.179.

A transformação do IRI e a gestação de uma estratégia de intervenção estatal deliberada em seu interior deve ser creditada a Beneduci, seu primeiro presidente. Com sua tradição social-reformista, coube a Beneduci, a partir de seu diagnóstico da crise italiana e do desemprego dos anos 20, apontar para as necessidades de que se estabelecessem na Itália estruturas permanentes de intervenção estatal na esfera produtiva, as quais, por meio de sua ação poderiam ainda contribuir para a diminuição dos desequilíbrios regionais, e também como política complementar de sustentação dos níveis de emprego⁴¹.

Ainda na década de 30, davam-se os primeiros passos neste sentido com a formação do conglomerado estatal, integrado por *holdings* setoriais no setor de telefonia (Stet), Navegação (Finmare, 1936) e Aço (Finsider, 1937), apontando para a estrutura piramidal que caracterizaria os desdobramentos futuros no interior do IRI.

A criação de *holdings* financeiras respeitou a dotação e o peso inicial da participação estatal nas empresas repassadas ao IRI com a estatização dos bancos. Embora isso implicasse numa estrutura heterogênea de propriedade estatal, esta heterogeneidade não só foi mantida como posteriormente foi utilizada para multiplicar o impacto das decisões estatais além dos limites de sua propriedade direta e total.

⁴¹

Stuart Holland, op.cit., pág. 60. Posteriormente, através da longa gestão de Pasquale Saraceno, foi possível fortalecer uma visão empresarial com respeito à gestão do IRI, e criar um *Esprit de corps*, que sustentaria a instituição em seus embates ao longo de várias mudanças partidárias na liderança italiana.

A guerra mudou definitivamente a natureza do compromisso do IRI com os setores sob sua tutela. Tendo sido as empresas do grupo utilizadas para fins bélicos, era inevitável que para elas se dirigissem múltiplos ataques aéreos, com extensas conseqüências em termos de destruição de sua capacidade produtiva. Na siderurgia, na indústria naval e na engenharia pesada, as perdas chegaram a 85%, 60% e 60%, respectivamente, da capacidade existente em 1943⁴². Por esta razão, no pós-guerra, coube ao IRI iniciar projetos de reconstrução e expansão da capacidade produtiva, de grande vulto, que irão de encontro posteriormente aos requisitos de expansão da indústria privada.

O milagre italiano, que integra no mesmo movimento frações de capital estatais e privadas, se estende dos anos iniciais da década de 50 até o início dos anos 60, e é liderado pela recuperação e expansão acelerada do setor industrial⁴³. Não só parte apreciável da infraestrutura havia sido destruída pela guerra, abrindo espaço para novos empreendimentos dinamizados por injeções de recursos oficiais externos, como o próprio desenvolvimento industrial anterior à Segunda Guerra havia sido bastante modesto, marcando um baixo patamar de desenvolvimento industrial ao término do conflito mundial. A industrialização italiana do pós-guerra caracterizou-se desde logo pela incorporação de etapas tecnológi-

⁴²

Dever-se agregar, ademais, que as perdas principais se deram no *Mezzogiorno*, tendo o Norte da Itália sido relativamente pouco atingido pela guerra.

⁴³

Entre 1949/63 o PNB cresceu a taxas anuais de 6% (contra 2,2% entre 1920/38), enquanto a produção industrial se elevava em 8,1% a.a. - in Cipolla, op. cit., pág. 291.

cas modernas e pelas elevadas escalas de produção, nos novos empreendimentos então implantados. O fato de que o *boom* das exportações italianas, centradas em produtos manufaturados, explique algo como $\frac{1}{3}$ a metade do crescimento do produto observado entre 1950 a 1961⁴⁴, seguramente reforçou a definição de características competitivas nos novos empreendimentos, tendo em vista o padrão mais integrado de desenvolvimento capitalista no pós-guerra⁴⁵.

O "milagre" se apoiou pois no reaparelhamento das indústrias básicas italianas e na expansão combinada de setores modernos da produção industrial. Como se viu, parte substancial destes setores já era então de propriedade estatal, e o planejamento de sua expansão nada mais foi do que a ação no interior dos próprios grupos estatais.

As novas responsabilidades estatais na produção não foram assumidas sem que se questionassem a própria natu-

⁴⁴ Cipolla, op. cit., pág. 303.

⁴⁵ As exportações italianas se dirigem basicamente aos mercados europeus e integram as correntes de comércio às indústrias metalúrgicas, mecânicas e químicas. *El pour cause* são estes os setores mais dinâmicos da industrialização italiana no *boom* exportador, com taxas médias de crescimento da produção da ordem de 14% a 17% a.a. A abertura do país foi precedida de uma estabilização monetária em 1947, que embora tivesse gerado uma crise que se prolonga até 1950, com a Guerra da Coreia, foi a condição de entrada da Itália ao Fundo Monetário Internacional, ainda em 1947.

reza e direção destas ações⁴⁶. Até que se definissem totalmente os novos rumos da expansão do IRI, o que viria a suceder somente em 1956, a sobrevivência do conglomerado foi assegurada por sua participação na implementação do Plano Marshall na Itália. A nível das empresas do grupo isto implicou na criação de uma nova *holding* financeira, a Finmeccânica, para reorganizar e aparelhar as empresas do setor mecânico, e os estaleiros do grupo, e na realização de vultosos investimentos siderúrgicos, que viabilizariam o ingresso da Itália à Comunidade Européia do Carvão e do Aço. O êxito destas atividades de modernização e expansão seguramente reforçaram a posição do IRI, no debate sobre sua redefinição, que

46

Já em 1946, uma investigação pela Comissão Econômica da Assembleia Constituinte, quanto a atitudes a respeito da estatização da economia italiana e da presença do IRI, se mostrou claramente favorável a alguma forma de "socialização". A resistência dos industriais se contrapôs o apoio dos sindicatos, tendo-se registrado manifestações curiosas, como a de Montecatini, que aceitava algum nível de estatização em praticamente qualquer setor de economia menos o seu. A Comissão não só rejeitou a posição da esquerda de que o IRI deveria ser usado como projeto piloto da reconstrução italiana, como também a sugestão liberal que propugnava sua extinção, tendo concluído por uma posição intermediária. Esta recomendava o maior controle das atividades do IRI pelo Congresso, e a coordenação de todas as instituições financiadas pelo orçamento público por uma comissão técnica responsável perante o Congresso.

Nenhuma providência concreta seguiu-se a esta comissão, e a polêmica a respeito do IRI se estendeu pela década de 50 - in M. V. Posner e S. J. Woolf - Italian Public Enterprise - The Camelot Press Ltd., Londres, 1967, pp. 30 e 31.

prolongou-se pela primeira metade da década de 50⁴⁷ e que de forma definitiva comprometeu a política industrial italiana com a política empresarial do Estado a partir de 1956.

A modernização levada a cabo pelo IRI não se fez sem equívocos e obstáculos, embora tivesse sido finalmente bem sucedida. No caso da indústria naval, por exemplo, se restaurou a capacidade produtiva correspondente ao esforço de guerra, o que introduziu no setor grande capacidade ociosa, ao tempo de paz, dando origem a problemas financeiros, agra-

47

De um lado, os partidos da esquerda consideravam insuficiente a estrutura multisetorial do IRI, e propugnavam por fórmulas mais tradicionais de propriedade estatal, mais extensivas e baseadas em empresas individuais, cada uma delas controlada pelo ministro setorial correspondente. De outro lado, a polémica estendia-se aos Democratas Cristãos, cujos setores mais liberais se pronunciavam pela devolução de todas as empresas do IRI ao setor privado. Esta controvérsia foi suficientemente forte para determinar uma investigação sobre o IRI, e os resultados não conclusivos da Comissão Giacchi vieram a tona no início da década de 50. De fato, a decisão final a respeito da sobrevivência e autonomia empresarial ao grupo só foi alcançada quando da apresentação de um relatório em 1956 pelo então Presidente do IRI, Pascuale Sarraceno. A legislação, vinculando as aplicações de recursos de empresas estatais ao *Mezzogiorno* é de 1954, e juntamente com o êxito do IRI na modernização do setor siderúrgico, deve ter alertado o governo para a possibilidade de utilização das empresas estatais no reforço à economia nacional e diluído definitivamente o veto ao IRI. Para o controle das atividades estatais na produção, o governo criou, ainda em 1956, o *Ministerio delle Partecipazioni Statali* respondendo a pressões que se avolumavam nesta direção desde a década de 40. Dada a força crescente do IRI e dos novos grupos empresariais do Estado, o Ministério rapidamente se transformou em porta-voz de suas reivindicações. Ademais, como firmas individuais de economia aberta, as empresas estatais estavam submetidas apenas à legislação privada comercial e liberadas da interferência ministerial sobre sua autonomia técnica e gerencial. In M. Posner e J. Woolf, op. cit., pág. 28 e 29.

vados ainda pela impossibilidade política de reduzir a força de trabalho a níveis compatíveis com a modernização e diminuição de atividades. Os problemas do setor só seriam definitivamente solucionados no final da década de 50. Nas empresas de engenharia o problema foi também a conversão da economia de guerra em economia de paz. De um modo geral, as empresas transitaram para a produção de material ferroviário, automóveis e motores, engenharia elétrica, eletrônica e tratores. A *Alfa Romeo*, que até 1943 havia concentrado seus esforços na produção de aeronaves, teve grande dificuldade em adaptar-se à produção automobilística e, apenas em 1954, pôde sanar os problemas financeiros oriundos de sua transformação.

Do ponto de vista da economia como um todo foram benéficos os resultados dos investimentos estatais, não só por seus efeitos em cadeia para diante e para trás, como em virtude da possibilidade de antecipação de demanda implícita no superdimensionamento da produção básica pelo Estado, nesta etapa.

Há que se ter claro que, no capitalismo retardatário italiano, o esforço de reconstrução empreendido pelo Estado, (além do próprio esforço de guerra) representou também a constituição das bases técnicas da acumulação à diversificação produtiva. A mobilização e centralização de capitais também passou inicialmente pelas empresas estatais, organizadas sob forma de *holdings* financeiras e, dispendo de bancos sob sua tutela.

Nos anos que se seguiram à reconstrução, na segunda metade da década de 50, os objetivos designados às empresas estatais italianas eram claros, mesmo quando ainda não

havia consenso a respeito de sua existência. Tratava-se de ocupar os vazios indesejados pelos empreendimentos privados e, valendo-se posteriormente da concentração dos mercados, usar sua situação de liderança oligopolista para regular diretamente as posições de mercado relativas ao setor privado. Não só o IRI podia com isso fixar preços setoriais e padrões de desempenho, como ainda, a partir da década de 60, estimular indiretamente o setor privado, mantendo e constituindo-se mesmo em barreira à entrada a empresa estrangeira, em condições de internacionalização do capital e da perda de dinamismo dos capitais privados nacionais.

A diversificação e expansão do IRI se deu, a partir de 1957, basicamente nos setores de: transporte, telecomunicações e rodovias, os quais foram objeto de aplicação de recursos e de definição de novos programas. Em cada área específica o IRI buscou plasmar sua atuação por critérios de eficiência e rentabilidade empresarial. Com isso, até a década de 60, a trajetória do IRI havia ultrapassado inúmeros obstáculos e se constituído num modo de expansão do capitalismo italiano⁴⁸.

⁴⁸

É curioso observar que na campanha política e processo decisório que levou a estatização do setor de energia elétrica em 1962, depois de 10 anos de controvérsia, foi constituída uma empresa, a ENEL, que discrepa da forma usual de empresa estatal na Itália, por participação acionária. A ENEL tem atualmente o controle total do setor, tendo absorvido tanto a parte do IRI através da *Fineletrice*, como também a dos grupos privados, tendo sido as transferências compensadas por vultosos recursos. No setor privado, o Grupo Edison pode com isso reforçar as tendências oligopolistas nos setores de química e petroquímica, aliando-se a Montecatini e enfraquecendo a posição do ENI, in S. Holland, op. cit. pág. 41.

A criação do *Ente Nazionale Idrocarburi* (ENI), em 1954, viria engrossar as fileiras da ação empresarial estatal, constituindo sua mera existência uma primeira indicação do reconhecimento da "fórmula empresarial" do IRI na condução da política econômica italiana. Com sua atividade principal no setor de petróleo, o ENI tem sido responsável pela exploração das reservas de gás natural na Itália, impedindo a entrada de empresas estrangeiras que se qualificavam para o empreendimento.

Como o IRI, estruturado como empresa *holdîng*, o ENI praticou a diversificação horizontal e vertical de suas atividades, extendendo-as da exploração dos depósitos de metano e petróleo para o transporte e distribuição de gás natural para o transporte, refino e comercialização de produtos de petróleo, dentro e fora da Itália, bem como para a indústria petroquímica e de bens de capital complementares a suas atividades, em associação com empreendimentos privados.

No que diz respeito aos aspectos macroeconômicos dos investimentos estatais, o dado a destacar, e que singulariza a experiência italiana, é o da capacidade de indução dos grupos estatais sobre o sistema econômico, em virtude de sua estrutura piramidal, e de sua diversificada teia de participação em empreendimentos localizados nos setores

de demanda final⁴⁹. Por esta razão, por um lado, a partir de um impulso de crescimento situado na demanda final, foi possível obter efeitos intra e intersetoriais significativos. Além disso, nos seus setores básicos foi possível antecipar a demanda dos setores finais e, ao mesmo tempo, fazer com que esta se concretizasse efetivamente. O efeito combinado destes movimentos repercutiu favoravelmente sobre o desempenho das empresas estatais, que puderam assim internalizar e multiplicar os resultados positivos do auge cíclico que se estende até 1963.

A entrada da Itália no Mercado Comum Europeu, em 1958, representou uma mudança radical no balanço de forças entre capital estatal, privado nacional e capital estrangeiro, que vigorara até então. A integração europeia tornou a Itália vulnerável à ocupação por mercadorias e investimentos estrangeiros, tendo gerado, em resposta, intervenções estatais defensivas fragmentárias e individualizadas para indústrias, setores, regiões e empresas.

49

The Economist, em seu número de 30 de dezembro de 1973, assim descreve o "império" econômico controlado pelo IRI: "As linhas aéreas nacionais, a difusora estatal, o setor de telecomunicações e a maioria das rodovias, os três bancos principais e várias instituições financeiras, a totalidade da produção de ferro em barra, 55% dos aços brutos e 35% dos aços especiais, a *Alfa Romeo*, a quase totalidade da indústria de engenharia nuclear, metade da produção de motores diesel, 3/4 de todos os estaleiros e de navegação, a *Sit-Siemens* e outras firmas eletrônicas e finalmente indústria de construção e obras públicas. Outros grandes grupos estatais são o ENI (energia, química, têxtil, engenharia e construção) o EFIM (equipamentos ferroviários, motocicletas, alimentos, cigarros, hotéis) e o GEPI (que atualmente recolhe empresas privadas em péssima situação financeira).

Na década de 60, a necessidade de intervenção estatal se agudiza, tendo em vista o fim da etapa expansiva de crescimento do pós-guerra, marcada por elevadas taxas de crescimento do investimento e da produção industrial, e pela entrada de novas firmas no mercado. No novo contexto, o processo de reorganização industrial se intensifica, com a perda de posição relativa da empresa privada nacional⁵⁰.

Nos anos 60, o subconjunto empresarial mais dinâmico na Itália foi o das empresas estrangeiras, que passam de 17,2% do volume de vendas em 1963 para 25,9% em 1971. No mesmo período, as empresas estatais ampliaram sua participação de 17,4% a 19,7%, enquanto os grupos privados (exclusivamente Montecatini-Edison) tinham sua participação diminuída de 36,7% em 1963 para 26,5% em 1971⁵¹. A comparação dos níveis de rentabilidade entre os grupos empresariais da indústria italiana sugere também a posição mais vantajosa das empresas estrangeiras, face à propriedade nacional privada. Com

50

No período pós 63, a economia italiana apresenta claros sintomas sucessivos, marcados por quedas no nível de investimento e na taxa de crescimento da produção industrial, bem como por quedas no nível de emprego. Também se reduzem as exportações de mercadorias, gerando déficits no balanço de pagamentos que se agravariam nos anos subsequentes em virtude de exportações de capital. As pressões inflacionárias e as pressões ao setor externo dão origem a políticas de *stop and go*, que se prolongam até hoje.

Em termos do setor industrial, a crise leva a reorganização e a eliminação da pequena e média empresa. Como estas estavam concentradas no *Mezzogiorno*, a crise industrial é também uma crise "regional". In A. Graziano (ed) *L'Economia Italiana: 1945-1970*, Società editrice el Mulino, Bolonha, 1972, pags. 83 a 86.

51

Os dados se referem a uma amostra das 194 maiores empresas industriais na Itália - in R. Prodi, op. cit., pp.51 e 53.

efeito, o lucro líquido dos setores estrangeiros passa de 0,4% para 4%, como percentagem do capital e reservas, em plena fase de instalação, enquanto que para os grupos privados nacionais, esta percentagem reduzia-se de 6,1% para 1,8%, entre 1963 e 1971. O lucro líquido do IRI, no mesmo período evoluía de 5,2% a 9,8%⁵², atestando seu bom desempenho empresarial.

"A fragueza da grande empresa privada nacional, contrastando com o desempenho superior da empresa multinacional na Itália, teve profunda influência na política industrial italiana no início da década de 70... vários países europeus favoreceram a criação de quase monopólios nacionais em todos os campos da atividade, na esperança de que este instrumento fosse capaz de neutralizar o poder dos produtores estrangeiros e dos investimentos estrangeiros em seus mercados locais. Enquanto os governos conclamavam suas empresas mais importantes a mobilizarem-se em torno à liderança nacional, as empresas passam a demandar apoio e a intervenção do setor público que antes teria sido considerada como interferência indevida em sua autonomia... a situação italiana, embora similar a de outros países, quanto aos objetivos do setor público, tem sido singular em vários aspectos. As fusões não têm sido frequentes, e as empresas estatais e as instituições financeiras controladas pelo Estado têm sido dominantes⁵³.

⁵² Os dados se referem a uma amostra das 194 maiores empresas industriais na Itália—in R.Prodi, op. cit., pp. 51 e 53.

⁵³ R. Prodi, op. cit. pag. 54.

O recurso às empresas estatais, como principais interlocutores das empresas estrangeiras, nos embates da política industrial italiana, não se fez sem consequências danosas sobre esta mesma ação estatal. Nos anos iniciais de sua ação, o IRI tinha na sua autonomia financeira, sua maior força e fonte de poder. "Este híbrido entre aparato político e indústria estatal modelou a política industrial na Itália e transformou o funcionamento de economia de mercado; as regras de operação se tornaram discricionárias e não mais automáticas, e a discricionalidade foi posta progressivamente em mãos de forças políticas".

Com isso, a autonomia financeira do IRI tem sido fortemente prejudicada, nos anos recentes, a nível do conglomerado como um todo. Embora estimulado a desempenhos empresariais, o caráter público do grupo está presente na alocação de seus recursos por critérios regionais⁵⁴ e no sentido de pre-

54

É preciso ter presente que a autonomia empresarial do IRI e sua estratégia de diversificação não foram aceitas a priori sem que se negociasse, ainda na década de 50, o compromisso político que traduzia o caráter público ou a outra face da empresa estatal. Tal compromisso implicou no claro engajamento do IRI, e de outras empresas estatais, em políticas regionais, destinando necessariamente 40% de seus recursos totais de investimento e 60% de seus investimentos industriais à aplicação no *Mezzogiorno*, que corresponde à região sul, menos desenvolvida, na Itália. Os resultados desta política têm sido parcialmente satisfatórios, na perspectiva da economia italiana. O direcionamento de recursos estatais à região menos desenvolvida, tem permitido nuclear recursos de investimento no sul, e fornecer uma base de apoio sobre a qual se organizam os investimentos privados, atraídos à região por amplo sistema de incentivos. Deste modo, a base de investimentos estatais no *Mezzogiorno* permite multiplicar os efeitos em cadeia de suas decisões expansionistas, bem como fixar na região uma maior parcela do valor adicionado pelos empreendimentos produtivos. Isto não quer dizer que se solucione a questão do desequilíbrio regional, dado o *gap* absoluto entre norte e sul da Itália. Ademais, em termos de emprego, o efeito multiplicador dos investimentos estatais na região têm sido pouco expressivos, dada sua natureza intensiva em capital.

servação de emprego a nível do conglomerado, para o qual foi definido um mandato estatal. Assim, inexistiu para o grupo estatal a autonomia de capital. É este atributo, no entanto, que conduz o capital industrial privado além das fronteiras de sua atividade própria e dos limites nacionais, na busca de realização. No caso do IRI, a mesma destinação vinculada de recursos, que o legitima como empresa pública, dificulta sua trajetória empresarial.

Além disso, e em particular a partir da crise da segunda metade da década de 60, subsistem as operações salva-vidas. Prossegue também o esforço de investimento público em setores e atividades fundamentais para a preservação de autonomia nacional⁵⁵. Privado da livre disposição do seu capital, o conglomerado estatal não pode dar conta, a um só tempo, de tantas frentes de expansão e acaba prejudicando sua própria autonomia financeira global. Esta, depende não só do uso eficiente dos recursos próprios de cada empresa individual, mas se define, na nova etapa de conglomeração, como resultado da livre disposição do capital.

⁵⁵

Com esta intenção, vem-se direcionando a ação do IRI e de outras grandes empresas estatais, para entradas em setores ameaçados pela internacionalização total. Esta é a *ratio-nale*, por trás da entrada de subsidiária do IRI na indústria de alimentos, de operações similares do ENI na indústria têxtil e do IRI no setor de máquinas-ferramentas. Por meio do IMI, se criou, através de fusões, uma nova liderança nacional na indústria química e o maior grupo europeu no setor de eletrodomésticos.

Assim, o caso italiano se constitui em última instância, na inversão dos propósitos que regem usualmente a operação produtiva estatal. Esta normalmente cumpre funções diretas ou indiretas de financiamento ao setor privado, não só através do subsídio implícito na sua produção, como principalmente pela liberação de recursos privados, descomprometidos com aplicações em áreas próprias de investimento estatal. Na Itália, no entanto, a empresa estatal se transforma progressivamente de sujeito financiador a objeto preferencial da política de financiamento, fato este facilitado ademais pelas tradicionais relações entre Estado e sistema financeiro.

Com efeito, desde os primórdios do capitalismo italiano, o Estado envolvera-se ativamente com as atividades bancárias, envolvimento este confirmado e reforçado durante o fascismo. Por esta razão, não só o controle do Banco Central sobre as operações de crédito comercial e industrial é bastante severo, como o são também o controle e a propriedade de dos agentes de financiamento de médio e longo prazo⁵⁶.

Afirmar o controle e a propriedade estatal do sistema de financiamento, certamente introduz uma possibilidade de direcionamento nas aplicações de recursos. Mas, a peculiaridade do sistema italiano não está só na natureza deste controle, e sim no destino dos recursos de financiamento

⁵⁶ O Banco Central Italiano examina regularmente todas as demandas públicas e privadas por crédito, inclusive as ações e emissões através do mercado de capitais, e determina quais devem ser aceitas, rejeitadas e postergadas. A taxa de resconto de cada banco é determinado pelo Banco Central, constituindo-se, desta forma, não mais em direito bancário e sim em privilégio. O controle do Banco Central sobre os fluxos de investimentos e crédito é facilitado pela concentração bancária.

para o interior dos setores de produção estatal. A compreensão dos nexos do circuito de financiamento estatal na Itália passa pela compreensão da problemática de financiamento das próprias empresas estatais.

Tomando o IRI como referência, parte apreciável de seus recursos como, ademais, o de todas as empresas estatais italianas, provém de dotações governamentais. Estas são concedidas esporadicamente através de negociações políticas, e sob forma de doações a fundo perdido e não representam vinculações específicas por parte das empresas estatais que compõem o grupo. A dependência financeira que se materializa destas dotações governamentais é a expressão mais visível do recurso à fiscalidade, por parte do IRI⁵⁷.

Além disso, o IRI obtém recursos através de emissões de ações e outros títulos de médio prazo e de longo prazo, sendo fontes principais de fundos o IMI e outros bancos de depósito estatais, caracterizando um circuito financeiro interno ao aparelho de Estado. O conglomerado estatal se beneficia duplamente de sua cara pública. De um lado, em relação às fontes oficiais, seu acesso é efetivamente facilitado. De outro lado, a garantia estatal concedida às suas

⁵⁷ Numa primeira aproximação, 1/3 dos requisitos de financiamento do IMI são cobertos por estes recursos, que podem ser considerados subsídios governamentais. Em relação às empresas do conglomerado, no entanto, tais recursos correspondem a apenas 8% de seu financiamento, no decênio 1959/1969. Na verdade, o subsídio do governo ao IRI passa por outros canais, visto que de seu lucro próprio o IRI é obrigado por lei a devolver 65% ao governo. Uma saída para esta vinculação se daria ao nível do conglomerado, pois a apropriação dos lucros é decidida pelo próprio grupo, e neste sentido, o lucro próprio do IRI pode ser desviado contabilmente para outros empreendimentos não submetidos a vinculação dos lucros. Veja-se S. Holland, op.cit., pag. 186.

emissões coloca seus títulos em posição vantajosa no mercado, face ao setor empresarial privado.

O recurso à fiscalidade, acima apontado, e as dimensões de demanda de financiamento pelo conglomerado estatal, indicam uma nova etapa da trajetória do IRI, a partir do início da década de 70. Utilizado para regular a competição na liderança industrial italiana, sendo ele mesmo parte desta liderança, o IRI não pode abrir mão de sua cara pública e dos encargos correspondentes que o legitimou politicamente, para atuar como se empresa privada fora.

Um outro aspecto a destacar é objeto de que, para regular a competição, o IRI se posiciona como competidor por recursos financeiros, e o recurso crescente à fiscalidade, por parte dele e dos demais grandes grupos estatais acaba por internalizar a própria fiscalidade⁵⁸. No padrão de intervenção estatal na Itália, estão voltados para os mesmos fins e materializados nos mesmos agentes a cara produtiva e a cara financeira do financiamento estatal. Em nome da valorização do capital, se solidarizam as várias frações de capital financeiro e industrial do estado. Mas, paradoxalmente, quanto mais empresa e Estado atuam em nome do capitalismo, valorizando o capital estatal, menos dinâmico é, no contexto particular italiano, o circuito acumulativo capita

58

Apesar do empenho do estado em dirigir seus recursos próprios de financiamento para as empresas estatais, isto tem sido insuficiente para fazer frente à expansão planejada pelo IRI, que nos anos recentes vem investindo cerca de US\$ 3,500 milhões por ano, em circunstâncias em que suas perdas anuais foram de US\$ 500 milhões em 1976 e US\$ 800 milhões em 1977, tendo o estado, no biênio, contribuído com parcela única de US\$ 450 milhões. Em 1977, cerca de US\$ 2,250 milhões para investimento foram obtidos por meio de empréstimos dos quais um terço a curto prazo.

lista. E mais responsável, se torna o Estado, pela realimentação dos circuitos produtivos e pela possibilidade de expansão "capitalista" na Itália.

1.4 - FRANÇA, a estratégia de grande empresa

O primeiro movimento contemporâneo de estatização na França se deu na década de 20, aparentemente sem maiores razões de ordem doutrinária, em que pese o breve período de ascensão da esquerda ao poder após 1924. Como resultado da 1.^a guerra, passaram à propriedade do governo francês várias empresas, como as minas de carvão do Saar, e as companhias de carvão do Reno, confiscada aos alemães. Além disso, iniciaram-se associações, como na indústria de petróleo e na química, através das quais o governo, como contrapartida da concessão de financiamento à empresa privada, adquiria, por meio de participação acionária, a propriedade conjunta destes empreendimentos. Ainda que sua participação fosse minoritária, o governo francês dava início a um conjunto de imposições ao setor privado, firmadas contratualmente, que iriam marcar sua ativa gestão das atividades econômicas na França até os nossos dias, e que já então integravam empresas estatais e empresas privadas na mesma concepção de intervenção econômica.

Afirmar a irrelevância da motivação ideológica neste primeiro momento da estatização francesa não significa

ignorar a existência de uma perspectiva socialista⁵⁹ a respeito, que iria de encontro a outras motivações estatizantes, nas décadas subsequentes. Significa, isto sim, que o debate francês não se perde no nevoeiro de uma falsa oposição de interesses privados e públicos e deixa espaço para fatores de natureza econômica e estratégica, os quais iriam, nas etapas seguintes, explicar o êxito do movimento de estatização que serviu, de fato, como instrumento de reforço ao desenvolvimento capitalista francês.

Na década de 30, as estatizações por conta do governo de Léon Blum limitaram-se às ferrovias, à indústria de armamentos e ao controle parcial do Banco de França, tendo portanto maior significado no plano político e estratégico do que propriamente no plano econômico.

Desta onda estatizante não fizeram parte nem a siderurgia, nem os bancos de investimento e nem a distribuição de petróleo. Uma vez que a propriedade destes dois últimos setores estavam em mãos estrangeiras e que a siderurgia apresentavam bons resultados econômicos, o ímpeto de estatização cedeu ante uma racionalidade econômica e política maior,

⁵⁹ Já em 1919, Léon Blum propõe, em discurso apresentado ao congresso socialista, "uma participação do Estado em todas as empresas suficientemente concentradas, a exploração em benefício do Estado, de tudo que seja por sua natureza, propriedade nacional... a retomada, em nome da nação, de todos os grandes meios de transporte, as companhias de seguro, as grandes usinas metalúrgicas", como parte do programa socialista.

O movimento operário francês apoiará suas idéias na contribuição do austro-marxismo, e sobretudo em Otto Bauer. Em *La Marche au Socialisme*, o autor expõe sua concepção de transição ao socialismo, na qual a estatização joga um papel importante, não só pelo controle dos setores estratégicos que permite, como também por viabilizar, dado seu grau de concentração, uma direção centralizada da economia. V. Paval, *une vieille illusion réformiste: les nationalisations, moyen de lutte anticapitaliste*, in *Nationalisations et Etat*, revista *Critiques de L'Economie Politique*, Paris, Janeiro-Março 1978.

a qual frequentemente orientou as decisões sobre a propriedade estatal no capitalismo contemporâneo.

O desdobramento subsequente dos setores estatizados na economia francesa, deve ser analisado *pari passu* com o movimento do capitalismo francês, e no processo de política econômica ao qual se integra. No caso francês, a afirmação acima não é apenas uma regra geral de análise, válida para qualquer economia mixta e para qualquer situação de política econômica, e sim corresponde ao reconhecimento de um sistema de planejamento, progressivamente centrado na grande empresa capitalista, que é particular ao contexto nacional da França, e que integra no mesmo movimento de expansão, as frações de capital públicas e privadas.

Na verdade a propriedade estatal na França só iria ser acionada para fins de política econômica após a Segunda Guerra Mundial, quando a indústria francesa, no contexto de ampliação e reconstrução da capacidade produtiva, recupera seu dinamismo⁶⁰.

Até então, na perspectiva da política econômica, as empresas estatais representavam apenas um potencial de ação, que passaria a ter um significado concreto e não contraditório como fração de capital, na definição dos novos rumos do capitalismo francês do pós-guerra.

⁶⁰ A depressão de 1929 se estendeu na França até o início da 2a. Guerra Mundial. "Ao longo da década, o investimento líquido foi próximo a zero. Ainda em 1938, a produção industrial francesa estava 25% abaixo dos níveis de 1929. A incapacidade da França em resistir a invasão alemã em 1940 se explica parcialmente pelo fato de que o país não se havia recuperado de uma década de declínio industrial e demográfico". In S. Lieberman - The Growth of European Mixed Economies 1945/1970. John Willey and Sons, 1977, pag. 3.

O primeiro plano, denominado Plano Monnet (1947/1952) teve como motivação a reconstrução ⁶¹, o que representava uma convergência da ação planejada e do movimento "natural" do capitalismo, e portanto uma possibilidade de maximizar o impulso de crescimento. Durante a guerra havia-se acumulado uma demanda contida, que era em si a garantia de mercado. Em tais circunstâncias, as empresas francesas (como as demais empresas européias) demandavam fundos e equipamentos, em lugar de mercado. Além disso, a necessidade de reconstrução dotava o sistema de planejamento de um conjunto de indicações cuja existência independia de um plano. Em outras palavras, as empresas tentavam estabelecer níveis de produção do pré-guerra para o mercado do pré-guerra. Por esta razão, a tarefa inicial da intervenção estatal na França do pós-guerra foi antes a tarefa de apurar a composição e direção do investimento e nunca a tarefa mais complexa de criar novas frentes de expansão.

O plano começava por reconhecer a impossibilidade de resolver, através do investimento estatal, todos os problemas de reaparelhamento, agravados pela extensão dos danos de guerra e pela escassez de matérias primas. Por esta razão, concentrava-se em setores básicos, como carvão, ele-

⁶¹ M. Jean Monnet, autor do Plano, ao encaminhar seu esboço ao então presidente de Gaulle, em 1945, exprimia com total clareza a idéia de que na reconstrução era necessário que a indústria francesa desse um salto tecnológico: "A reconstrução da França não somente requer a reconstrução, como também a modernização de equipamentos e métodos de produção. A França, para viver, precisa reconstruir o que foi destruído pela guerra. Mas para ocupar o lugar que lhe compete num mundo onde o progresso técnico é rápido, precisa também alterar as condições de produção. Sem a modernização, será impossível elevar o nível de vida do povo francês. In Sima Lieberman, op. cit., pag. 8.

tricidade, aço e cimento, na rede de transporte e na mecanização da agricultura. Com esta intenção, foram ativadas as empresas estatais e outros instrumentos de pressão, mobilizados na mesma direção.

Deve-se deixar bem claro, desde logo, que a "estatização" da economia francesa, pensada a partir da produção estatal, nunca foi entendida a nível do planejamento como caracterizando os *commanding heights* da economia, como no caso inglês. Na versão francesa, mais modesta, os setores estatais foram definidos como estratégicos, não em termos de seu comando, e sim por sua característica inserção na produção intermediária, que faz com que a não ampliação de sua capacidade possa gerar pontos de estrangulamento à expansão integrada do sistema econômico.

Os *commanding heights* da economia francesa dizem respeito à dupla articulação da grande empresa. No que diz respeito à intervenção estatal, eles localizam-se no próprio processo de planejamento. No que concerne a expansão produtiva, situa-se nas próprias empresas de liderança oligopolista, independentemente de sua propriedade pública ou privada. Quanto a este último aspecto, cabe uma distinção importante entre o controle e a propriedade estatais. Na concepção do planejamento francês o que é relevante é o fato de que o setor possa seguir de perto determinações maiores de política econômica, independentemente da origem de sua propriedade. A partir do núcleo inicial de empresas estatizadas, o setor estatal na França foi sendo acrescido de participações acionárias, com freqüências minoritárias, que marcavam os novos compromissos financeiros do Estado com

setores em expansão. As participações minoritárias⁶² foram até mesmo justificadas como viabilizando a maior flexibilidade empresarial dos empreendimentos assim "estatizados". Assim chegou-se a uma configuração dos setores estatizados na França, onde há toda uma gradação nas participações setoriais cobrindo um espectro amplo de setores e de modalidades de participação estatal⁶³, que de muito transcende os limites de sua propriedade direta.

No desdobramento da ação empresarial do Estado francês estendeu-se o controle estatal à *Nort e Sud Aviation*, em 1957, transformadas em 1970 em *Société Nationale Aérospatiale*; em 1959, se instituiu uma empresa estatal no setor de telecomunicações (SOCOTEL). Em 1960, criava-se o Banco Nacional de Paris, resultado da fusão de dois bancos menores, e em 1967 reorganizava-se a mineração estatal com a criação da *Entreprise Minière et Chimique*. Finalmente reestruturava-se também a ELF no setor de petróleo, em 1967, que engloba um conjunto significativo de atividades estatais de pesquisa, produção e distribuição no setor.

⁶²

Existem na França atualmente cerca de 500 companhias industriais com participação majoritária ou propriedade estatal contra 600 companhias nas quais a participação do Estado é minoritária. Destas, várias receberam empréstimos oficiais que contêm como cláusula contratual a necessária participação acionária do Estado, bem como sua representação na direção da empresa.

⁶³

O Estado detém posição monopolista nas indústrias de tabaco, fósforo, carvão, distribuição de gás, eletricidade, gás natural e telecomunicações. É de 40 a 80% a participação estatal na produção de equipamentos elétricos e mecânicos para a indústria automobilística, para produtos da indústria aeronáutica, armamentos, transportes rodoviário, aéreo e marítimo, bem como na produção de vários minérios. Entre 20% a 40% situa-se a produção estatal de óleo bruto, a automobilística, a química orgânica e os serviços de saúde. Finalmente, o Estado detém participação de 5% a 20% em eletrodomésticos, química inorgânica, obras públicas e na indústria de habitação.

No planejamento francês, as empresas estatais, como conjunto empresarial significativo, desempenharam sempre um papel importante, dada sua maior sensibilidade relativa às indicações da política econômica. Esta sensibilidade das empresas estatais como atributo desejado pela política econômica dizia respeito ao reconhecimento de um mandato público, ou de uma identidade de interesses entre Estado e empresa. Não se esperava delas um comportamento que as caracterizasse como instrumentos passivos de poder estatal, e sim um comportamento empresarial, marcado pelo espírito de iniciativa e pela não inibição, ante a possibilidade de realização de grandes lucros.

O mandato público consistia também na concepção integrada de seu papel no capitalismo francês. "As empresas de propriedade estatal preenchem o papel de reguladores de crescimento do sistema. O Estado as necessita para estabelecer os limites do possível"⁶⁴. O sentido desta expressão está nas funções de demarcação de áreas de atuação e de antecipação de demanda por parte dos setores empresariais do Estado. Uma vez garantido um patamar de expansão estatal, é perfeitamente viável planejar integralmente a expansão privada, nos setores dinâmicos da industrialização⁶⁵.

⁶⁴ A. Shonfield, op. cit., pag. 86.

⁶⁵ Por outro lado, o planejamento francês além de seus limites de propriedade e controle direto, faz com que se realizem os planos de expansão estatal e que se ocupe a capacidade produtiva neles criadas, pela demanda prevista e confirmada pela expansão privada.

Esta possibilidade foi explorada ao máximo já no Segundo Plano francês, de 1954-1957, que fixava metas de crescimento de 25% para o produto nacional, 30% para a produção industrial, 20% para a agricultura e 60% para a construção, sobre os níveis de 1952. Não são tais metas foram alcançadas, como também, em sua grande maioria, superaram as previsões feitas no limiar do Plano. Parte apreciável dos resultados favoráveis alcançados foram atribuídos ao êxito e continuidade dos planos de modernização, iniciados no pós-guerra e reforçados ao longo do período, e que traduziram-se em substanciais aumentos de produtividade.

Também é importante ter em mente que o crescimento francês no pós-guerra deu-se sob a marca de inflação. Face ao clássico dilema entre estabilidade e crescimento, os governos optaram com mais frequência pelo crescimento. Até a entrada da França no Mercado Comum, que dramatiza as elevações dos preços internos ante a possibilidade de exportação, a inflação funcionará não apenas como mecanismo "neutro" de "poupança forçada", mas sobretudo direcionando os recursos aos setores e agentes mais dinâmicos⁶⁶.

Neste contexto de crescimento marcado pela inflação, o financiamento da expansão será necessariamente realizado pelo Estado, no que diz respeito a recursos de longo prazo. De fato, a conjuntura inflacionária dificultou por muito tempo a operação de um mercado de capitais privados, e

⁶⁶

Há evidências, por exemplo, de que os aumentos salariais não acompanharam as elevações de preços e da produtividade. Apenas em 1955, na França, recuperaram-se os níveis de salário real vigentes no pré-guerra.

o autofinanciamento da empresa familiar tradicional, menos capaz de impor seus preços face a elevação de seus custos. Deste modo, introduz-se neste processo expansivo uma possibilidade de direcionamento, que passa pela base produtiva estatal, mas que está verdadeiramente centrada nas agências estatais e paraestatais de financiamento, que suprem os recursos de longo prazo do sistema.

A importância da estatização bancária não se revela na propriedade estatal dos quatro maiores bancos franceses (*Crédit Lyonnais, Société Générale, Comptoir National d'Escompte e Banque Nationale pour le Commerce et L'Industrie*), os quais respondem por 60% dos depósitos no sistema comercial bancário francês. Isto porque, em que pese a propriedade estatal, sua gestão empresarial obedece a critérios e princípios estritos de bancos comerciais, e sua operação está centrada no financiamento corrente da atividade econômica.

As funções de financiamento de longo prazo que são, como se viu, uma das caras estatais da expansão capitalista francesa, estão divididas entre o Tesouro Nacional, o FDES (*Fonds de Développement Économique et Social*) e a *Caisse des Dépôts et des Consignations*. Estas três instituições de crédito suprem a contrapartida financeira dos planos de investimento estatal, decidindo entre si, qual modalidade de financiamento deve ser mobilizada para cada fim⁶⁷.

⁶⁷

Decidem por exemplo, sobre se um projeto deve ser financiado com fundos orçamentários, ou pela *Caisse*, e neste caso liberado do controle parlamentar. Também decidem parte do financiamento de médio prazo, comprando títulos do *Crédit National*, in Shonfield, op. cit. pag. 168 e 169.

A *Caisse* é o maior banco de investimento francês. "Domina o mercado de ações na Bolsa de Paris, comanda todo o dinheiro acumulado em poupanças nos bancos de poupança; administra os fundos de pensão de empresas estatizadas e autoridades locais. Além disso, maneja os superavits de cooperativas e recebe como depósitos compulsórios todas as somas em litígio na França".⁶⁸

O *Crédit National* controla o FDES, e de seu aval depende o suprimento de recursos de médio prazo aos bancos para repasse ao setor privado.

A inteligência diretiva do financiamento estatal localiza-se no órgão central do planejamento francês, o *Commissariat du Plan*, o que permite traduzir em termos de controle dos recursos as metas e prioridades contidas nos sucessivos planos. O *Commissariat du Plan*, intervém no mercado de capitais de três maneiras distintas, afetando o fluxo de fundos. Em primeiro lugar, qualquer emissão de ações requer a permissão do Tesouro, que condiciona sua aprovação ao pronunciamento do *Commissariat* a respeito; em segundo lugar, os créditos bancários de médio prazo, que fluem através do *Crédit National*⁶⁹, têm seu redesconto pelo Banco

⁶⁸ Shonfield, op. cit., pag. 168.

⁶⁹ É interessante observar que o próprio *Crédit National* é uma instituição semi-pública, e que o financiamento de longo prazo é feito em bases comerciais. Sua função pública, fora a gestão do FDES, é transformar as poupanças excessivamente líquidas, de curto prazo do sistema bancário em recursos de médio e longo prazo, com o aval do Banco de França e do *Commissariat*.

Central dependente do *Commissariat*, por último, os créditos de longo prazo do *Crédit National* dependem também da aprovação do *Commissariat*. Deste modo, a maior parte das decisões financeiras das grandes, pequenas e médias empresas francesas não só está subordinada, como é usual ao sistema financeiro, como depende ainda do sistema de planeamento.

A característica central do planeamento francês é o reconhecimento explícito de sua discrecionalidade. Como tal, o sistema "indicativo" pode seleccionar grandes empresas públicas e privadas e com elas através de uma discriminação que as favorece, qualificar-se para a competição intercapitalista, numa Europa progressivamente integrada pelo Mercado Comum, e pela interpenetração dos mercados e dos capitais, a partir da década de 60⁷⁰.

Com efeito, a problemática da década de 60 não é tão somente a problemática do crescimento, uma vez que, no confronto internacional, a indústria francesa apresenta características de tamanho e de qualidade tecnológica relativa que dificultam o desejado jogo entre iguais. São estas qualidades negativas que constituem o "desafio francês", e é para transformá-las que o planeamento na França far-se-á progressivamente mais seletivo. Nesta nova situação competitiva, "a ênfase no primado da coerência macroeconómica, que estava presente no coração do planeamento francês nos anos 50, não é mais aceita como válida".⁷¹

⁷⁰ Já em 1961, há um decréscimo da demanda alemã por produtos franceses, enquanto subia o valor das importações, dando origem a déficits no balanço de pagamentos. Com o programa de estabilização de 1963, solucionou-se a curto prazo a questão destes déficits, que só poderia, no entanto, encaminhar-se para uma solução mais definitiva, com a qualificação das empresas francesas para concorrer dentro e fora da França com os grandes blocos internacionais de capital.

⁷¹ Charles Albert Michalet, *Big Business and The State*, op.cit, pag116.

A política industrial francesa, concentra-se no fortalecimento da grande empresa, e no favorecimento ao setor industrial, face aos demais setores. Uma vez detectada a existência de empresas nacionais com estatura internacional e poder de competição frente aos gigantes americanos, japoneses e às empresas do Mercado Comum, trata-se de fortalecê-las, através de toda uma ampla gama de incentivos.

Isto se dá concretamente através do estabelecimento de uma abordagem contratual, nas relações entre governo e empresas (públicas e privadas). Tais contratos são de natureza variada, cobrindo áreas de política que são específicas⁷². A contrapartida estatal para o cumprimento dos programas consiste em instrumentos de política tributária e financeira, usados de forma a fortalecer discriminatoriamente a capacidade de financiamento das grandes empresas prioritárias, de origem pública ou privada.

Entre as grandes empresas estão as empresas estatais que, liberadas de suas funções de subsídio direto, ou de mandato público mais convencional, e autorizadas a atuar como grandes empresas, podem ser mais eficientes, e portanto, menos submetidas à fiscalidade. Mas, no plano macroeconômico, de expansão integrada, planejar sua expansão, antecipando a demanda final dá ao financiamento empresarial do

72

Os contratos de estabilidade dizem respeito a controles de preço e foram introduzidos em 1965. Tais contratos deram lugar, em 1966, a contratos de programa que regem sobre investimentos, aumentos de produtividade, e ainda sobre preços. Os contratos de ações coordenadas, consistem em planos de modernização e reconstrução industrial, e foram definidos a nível setorial.

Estado uma dimensão que transcende seus limites, e que pode ser percebida por seu recurso à fiscalidade.

De fato, a "estatização" de novos autores na França se deu através de participações acionárias, que eram a contrapartida de incentivos fiscais e creditícios. A fiscalidade, aqui, foi a própria "condição de entrada" estatal, e portanto precedeu a definição "estatal da empresa".

Apontar para o recurso da grande empresa francesa (ou, os campeões nacionais, na linguagem de Vernon⁷³), à fiscalidade não é, neste caso, nenhum sintoma da fraqueza do capitalismo francês, ou da ineficiência das empresas estatais, objetos destes favores. Por maiores que sejam os recursos próprios destes gigantes nacionais, seu crescimento acelerado e concomitante, implica necessariamente na antecipação de recursos à valorização de capital, que se confirmará dinamicamente mais adiante.

É pois, na tarefa de centralização de capitais requeridos pela ampliação desejada da base produtiva francesa, que o papel do Estado adquire novamente uma dimensão de crucial importância. O problema a ser solucionado corresponde ao financiamento dos setores dinâmicos franceses, pensados como um todo, e não necessariamente singularizados para a empresa estatal ou para a empresa privada nacional.

A contractualização característica do planejamento francês estabeleceu uma base comum de financiamento para projetos públicos e privados. Igualados quando a sua autonomia, coube à fiscalidade igualá-los também para a realização dos novos objetivos comuns.

73

Raymond Vernon, Big Business and the State, op.cit. pag. 11.

2 - O caso brasileiro

Como nos casos dos países europeus examinados, os resultados do primeiro movimento de estatização no Brasil já estavam consolidados na primeira metade dos anos 60. Aqui também, o Estado era responsável por setores produtivos engajados na produção de bens e serviços básicos (mineração, transporte ferroviário, siderurgia, petróleo e energia elétrica). Igualmente sua presença fazia parte de uma divisão de áreas de atuação conforme aos interesses capitalistas em jogo.

Estas semelhanças gerais devem porém ser qualificadas a medida em que se aproxima a análise do objeto em observação e se destaca sua gênese e eficiências distintas. Assim, por exemplo, existem semelhanças, na transferência ao Estado de setores obsoletos como o transporte ferroviário e marítimo. Mas, no caso do transporte ferroviário, o Estado brasileiro será diretamente responsável pela perda de dinamismo do setor, uma vez que a ele cabe o investimento em rodovias, que passam a correr em paralelo com a via férrea, e inviabilizam diretamente sua rentabilidade empresarial. Portanto, não só o Estado brasileiro recolhe um setor obsoleto, mas também acelera sua obsolescência.

Nos demais setores estatais, ao contrário da experiência européia, a estatização brasileira será contemporânea do ato constitutivo destas empresas. Este, por sua vez, é prévio e posteriormente simultâneo ao próprio processo de monopolização e industrialização pesada. Além

de realizado em momentos históricos distintos ao da industrialização européia a constituição de uma base técnica moderna no Brasil, internalizará, de uma só vez o patamar tecnológico, as escalas de produção, os tamanhos de planta e as grandes estruturas conglomeradas correspondentes a etapa atual de internacionalização da concorrência intercapitalista.

Por esta razão, cabe ao Estado brasileiro a dupla tarefa de concentração de recursos e de responsabilidade direta na constituição da base produtiva, ao mesmo tempo em que cria as bases de associação com a grande empresa oligopólica estrangeira.¹ Seu comando, em articulação com a grande empresa internacional, será decisivo na definição do padrão da indústria pesada, a saber, a escolha dos setores de bens duráveis pesados como setores líderes da industrialização. Mais que isso, a mediação do Estado, por seu sistema financeiro, e por suas empresas estatais articularão à expansão do capitalismo brasileiro, os blocos de capital privados nacionais, incapazes de enfrentar, por sua conta e risco, a trajetória de industrialização internalizada no país.

¹Veja-se a respeito, o importante trabalho de J.M. Cardoso de Mello, o Capitalismo Tardio, tese de doutoramento, - UNICAMP, mimeo, Campinas, 1975.

2.1 - A base produtiva estatal

Ao tomarmos como referência os indicadores de presença e tamanho das empresas estatais no Brasil, se observarão resultados comparáveis aos apresentados anteriormente para as empresas estatais européias; Isto porque os requerimentos mínimos de provimento de bens e serviços pelo Estado, indispensáveis a operação corrente e expansão da estrutura industrial, manifestam-se da mesma forma e são igualmente necessários nos casos de capitalismo atrasado, em que pese sua distinta gênese, dado que se internaliza a atual etapa de desenvolvimento capitalista, com os mesmos requisitos de concentração de capitais.

Em termos de sua configuração setorial, o padrão de industrialização brasileiro teve como corolário a imposição de limites a atividade produtiva estatal, que obedeceram a mesma racionalidade capitalista que presidiu a divisão de áreas de atuação no capitalismo europeu. Assim, como na Europa, a atividade empresarial do Estado se localizou prioritariamente em setores que, sendo elos essenciais na cadeia de relações interindustriais, não correspondem aos interesses diretos do setor privado nacional ou estrangeiro, no que diz respeito à alocação ideal para seus próprios investimentos.

São sobejamente conhecidos os argumentos que justificam este "contingenciamento" do investimento estatal, qual sejam, seu volume e longos prazos de maturação, sua alta densidade de capital e, mais recentemente, as limitações ao seu potencial de acumulação impostas por injunções

da política econômica, a qual vem afetando as estratégias de expansão e diversificação da base produtiva do Estado. Ao tomar porém como dada certa divisão "natural" de áreas de atuação entre Estado e setor privado, não cabe mais avaliar a atividade estatal nos termos estritos de uma análise de indicadores. Estes, em lugar de expressar eficiências relativas passariam apenas a ilustrar a especificidade da ação estatal e de sua delimitação setorial, bem como suas implicações em termos de tamanho de empresa, volume de recursos, descontinuidade tecnológica, etc. já assinaladas.

Na comparação entre os 4 maiores estabelecimentos dos 391 grupos da indústria de transformação² se comprova a maior concentração relativa dos investimentos estatais em estabelecimentos de grande porte. Em 1973 existiam 47 estabelecimentos públicos, dos quais 42 eram grandes estabelecimentos estrangeiros, num total de 466. Para os empreendimentos de origem privada nacional, o grau de concentração era bem menor, visto que existiam então 183 grandes estabelecimentos, num total de 1.015.

Atentando para a escala de produção, por origem de propriedade industrial, verifica-se que os 42 estabelecimentos líderes de origem estatal eram responsáveis por um valor médio de produção de 3 a 3,5 vezes superior ao dos estabelecimentos de origem estrangeira, os quais por sua vez, produziam em média, nos grandes estabelecimentos, o equivalente a uma e meia a produção dos 4 maiores estabelecimentos de origem privada nacional.

²Estrutura Industrial e Empresas líderes, M.C. TAVARES, L.O. FAÇANHA e M. POSSAS, FINEP, 1978.

Ainda em 1973, a relação capital produto dos estabelecimentos estatais era 97% à média da indústria. Finalmente, quanto a sua localização na estrutura industrial as empresas líderes de origem estatal dedicavam-se a produção de insumos, na qual representavam 15,8% do valor da produção. Nos demais setores, sua participação era praticamente nula, o que confirma as indicações gerais da análise comparativa para o caso europeu.

No que diz respeito a aspectos macroeconômicos desta participação, a tentativa de integrar o setor produtivo estatal à conta do governo, dentro de uma perspectiva mais ampla de setor público, e com a intenção de medir sua presença efetiva no investimento direto do Estado, se vê frustrada pela inexistência de dados agregados referentes a empresas estatais após 1970.³

³ A última informação completa para a atividade empresarial do Estado refere-se a pesquisa feita pelo Centro de Estudos Sociais Fiscais do IBRE/FGV, que apresentou resultados agregados referentes as empresas estatais federais e estaduais até 1970. A partir de então, até 1975, os dados relativos ao setor governo, divulgados pelo mesmo Centro de Estudos Fiscais foram complementados com informações referentes aos principais setores de atividades empresarial estatal a nível federal, obtidas em pesquisa realizada junto ao setor de análise de balanço do IBRE/FGV, coleta e elaboração do grupo de estudos do Setor Público/GESP/FINEP.

No entanto, a análise consolidada referente a empresas estatais e Governo, mesmo que somente disponível para o período 1949/1970 permite antecipar algumas tendências no investimento público, as quais foram confirmadas, ainda que em caráter parcial (dada a menor cobertura dos dados) para o período mais recente.

Até 1970, são dois os aspectos mais relevantes, deduzidos da análise consolidada da formação de capital fixo do setor público. Por um lado, observa-se a diminuição do peso do setor governo no investimento em construção e equipamento, que passa de 31,1% em 1949 para 20,2% em 1959, estabilizando-se no entorno aos 23,0% até 1969. Na última década, verificou-se nova diminuição na participação do governo, que atinge o novo patamar de 17% entre 1970 e 1975.⁴ Esta queda no investimento empreendido pela esfera central de governo é compensada, a partir do Plano de Metas, época de instalação ou dinamização de um grande número de empresas estatais, pelo maior dispêndio em capital fixo sob responsabilidade direta da esfera empresarial do Estado brasileiro. Assim, observa-se a relativa constância da participação do investimento público no total da formação de capital fixo. Em 1969, o Estado como um todo, era responsável por cerca de 40% de investimento global.

Embora os dados disponíveis não permitam a consolidação do investimento público após 1970, foi possível completar parcialmente o quadro de investimentos do conjunto empresarial estatal, a partir dos setores de produção de ma-

⁴ Veja-se quadro X, no anexo.

nufaturas (mineração química e siderúrgica e energia elétrica) na órbita federal de governo,⁵ os quais, em conjunto, representariam cerca de 60% da formação de capital fixo do setor produtivo estatal (federal e estadual) em 1973, e 10,5% do investimento global da economia brasileira em capital fixo.

A formação de capital das empresas estatais como um todo foi estimada, em 17% do total do investimento fixo da economia brasileira os quais, somado aos percentuais de formação de capital do governo, apenas reporiam o investimento estatal aos níveis de participação de 1949 e 1964, permitindo, com certa margem de segurança fixar um teto de 40% para a formação de capital fixo do setor público, ao longo de todo o período analisado.

Consequentemente, ao contrário do que é sugerido com alguma frequência, o peso crescente da formação de capital do setor produtivo estatal não estaria indicando a maior responsabilidade do setor público na realização do investimento global e sim, um movimento de descentralização de atividades, ou de reordenação interna da esfera de atuação do Estado.

⁵ A partir da listagem das empresas estatais objeto da pesquisa do IBRE/FGV, até 1970, foi selecionada uma amostra que cobria a totalidade das empresas estatais dos setores de energia elétrica e manufaturas (mineração, siderurgia e química).

Esta descentralização obedeceu de fato a duas ordens de motivações. A primeira delas, e mais óbvia, correspondeu tão somente a um rearranjo de natureza administrativa. Visando superar restrições de natureza legal a sua autonomia de gestão, várias autarquias optaram por transformar-se em empresas, por sua maior flexibilidade administrativa. Como isso, se alteraram as participações relativas destas duas esferas de governo, sem que isso significasse a abertura efetiva de novas frentes de investimento.

O segundo aspecto desta descentralização, medida pela crescente participação das empresas estatais no investimento público, diz respeito ao esforço de investimento que se faz necessário nos setores básicos da economia. Como na Itália, este esforço se explica pelo atraso inicial relativo destes setores, face aos requisitos de uma industrialização também aqui submetida desde a origem aos padrões de concorrência internacionalizada de capitais.⁶ Apesar disso, em termos de sua participação na formação de capital total, as empresas estatais brasileiras apenas se comparam à Inglaterra e à França, sendo ainda esta participação bastante inferior à observada na Itália.

Estas indicações preliminares, quanto a presença e tamanho das empresas estatais na economia brasileira criam uma proximidade ilusória entre as experiências de "estatização" observadas, que no entanto se desfaz quando levamos

⁶ Embora a industrialização italiana pareça estar mais submetida a concorrência internacional, por sua inserção no Mercado Comum, a industrialização brasileira, ainda que voltada no início exclusivamente para o mercado interno internaliza este padrão de concorrência. Isto se dá pela presença simultânea de um subsistema de filiais de diversas origens, cuja forte rivalidade oligopolista no plano internacional se reproduz para o espaço nacional igualmente dinâmico.

em conta a maneira pela qual se articulam empresas estatais e outros blocos de capital nos diversos capitalismo nacionais contemporâneos. São assim se qualifica em termos de sua eficiência a intervenção estatal, e só assim se manifesta a especificidade do caso brasileiro, sugerida por sua gênese e obscurecida por análises desviadas para os indicadores de tamanho e presença de empresas estatais.

2.2 - Brasil, uma intervenção sem padrão

Como se viu nos casos europeus em que as empresas estatais tem uma presença significativa na economia, em termos de seu tamanho, a eficiência do padrão de intervenção estatal dependeu não só desta esfera empresarial do Estado, mas principalmente de mecanismos institucionais de planejamento e de financiamento que possibilitaram a articulação dos vários blocos de capital (privado nacional, internacional e estatal).

Através dos nexos entre a política industrial e a política financeira, que chegaram a seu ponto de máxima integração relativa no caso francês, foi possível criar uma convergência de interesses entre as várias frações de capital, que permitiu demarcar suas áreas respectivas de atuação, criar possibilidades de associação bem como solidarizar sua expansão, para o que foi decisivo a estatização do sistema bancário.

No caso brasileiro, em que pese a já apontada semelhança, quanto aos indicadores de presença e de tamanho

de empresas estatais, em relação à experiência europeia, são totalmente distintos tanto a gênese de seus setores de produção estatal, como a possibilidade de articulação estável entre as várias frações de capital, dadas pelos referidos mecanismos institucionais de planejamento e de financiamento presentes à experiência brasileira.

Como é usual no capitalismo retardatário, a tarefa de concentração de capitais que torna possível a súbita e dramática mudança de escala compatível com a constituição de uma base técnica moderna adquire importância crucial na definição concreta da própria possibilidade de industrialização. As primeiras incursões do Estado brasileiro na esfera da produção dirigiram-se exatamente para a constituição desta base produtiva, respondendo com sua presença à tarefa de aglutinação de recursos que se fazia necessária à gênese de mineração, da siderurgia e da exploração de petróleo no país.⁷ O caráter estatal destes empreendimentos definiu-se em substituição aos capitais privados ausentes ainda neste momento prévio a industrialização pesada.

Quando esta industrialização se concretiza, a ativação dos empreendimentos estatais pré-existentes e a definição dos novos blocos de capital, articulados a partir do Plano de Metas, constitui "uma estrutura capitalista desigualmente monopolizada (dado o baixo grau de centralização capitalista alcançado pelo capital privado nacional frente à

⁷ A motivação político ideológica que funciona como mola propulsora destas iniciativas "prévias" a própria definição dos blocos da indústria pesada é explicada mais adiante.

grande empresa estrangeira e estatal)." ⁸

Assim, a nova estrutura é instável, num primeiro plano, dada a ausência de uma presença equipotente dos blocos de capitais privados nacionais e estrangeiros. "Dentro desta estrutura, o Estado constitui formas superiores de organização capitalista, consubstanciadas num sistema financeiro público e em grandes empresas estatais, cumprindo o papel desempenhado pelo capital financeiro nas industrializações avançadas." ⁹

Quanto às agências estatais de financiamento, engajadas no suprimento de recursos de longo prazo, das quais o BNDE é a de máxima expressão, caberiam aqui algumas observações adicionais. Como bem diz a Prof. Maria da Conceição Tavares, "Não há dúvida que a função de aglutinação e gestão de grandes massas de recursos financeiros foi desenvolvida pelo Estado (e pelo BNDE, como agente financeiro principal - observação nossa). Entretanto, as instituições financeiras cumprem apenas o lado passivo da função financeira, isto é, a de aportar massas de capital, sob diversas formas. O sistema financeiro não participa como sujeito do processo de monopolização de capital que lhe é

⁸ M.C.Tavares, *Ciclo e Crise - O movimento recente da Industrialização brasileira*, tese para concurso de Professor Titular, FEA, UFRJ, Rio de Janeiro, 1978, pág. 141.

⁹ L. Coutinho e L. G. Beluzzo, *O desenvolvimento do capitalismo avançado e reorganização da economia industrial no pós-guerra*, in *Estudos Cebrap*, nº 22, S. Paulo, 1978.

exterior. ou seja, não participa, na qualidade de capital financeiro autônomo que busca centralizar sob o seu comando e controle acionário os capitais que concentra como capital próprio."¹⁰

Por outro lado, no que diz respeito às empresas estatais é inegável que, como grandes empresas, elas possam participar, de forma ativa do processo de monopolização. Mas tampouco lhe é assegurado *a priori* o caráter de capital financeiro autônomo, que as tornaria verdadeiramente in distinguíveis das grandes empresas internacionalizadas, presentes como sujeitos do jogo oligopolista. Isto se deve ao fato de que sua cara pública pode também significar sua utilização periódica como instrumento passivo de centralização de capitais, ainda que sua cara privada as coloque ao mesmo tempo como instrumento ativo desta centralização. Mais uma vez, de uma nova perspectiva, manifesta-se a contradição inerente a produção estatal. O fato de que a empresa estatal internalize esta contradição e se mova com ela, não impede sua instabilidade como agente centralizador do capital. Ao contrário, ela é justamente sua causa.

De fato, tanto o sistema financeiro público, como as grandes empresas estatais, cumprindo o papel equivalente ao do capital financeiro nas economias mais avançadas, não chegam a solidarizar-se de forma orgânica e permanente com o processo de monopolização de capital na economia brasileira, dando origem a uma instabilidade que se lo

¹⁰ M.C.Tavares, Ciclo e crise, op. cit. pág. 142.

caliza mais visivelmente em seu padrão de financiamento e que implica na impossibilidade de singularizar um padrão de intervenção estatal. Neste sentido a experiência brasileira se contrapõe ao caso francês, onde o Estado regula o jogo oligopolista e ao caso italiano, onde o Estado o promove.

Tendo em vista a inexistência de um princípio de organização que configure um padrão de intervenção estatal será preciso identificar os momentos nos quais se estabelecem modos diversos de articulação entre as distintas frações de capital, e privilegiá-los, do ponto de vista da análise. Só assim se esclarecerá o movimento de "estatização" da economia brasileira.

Desde logo, é importante destacar deste processo formativo as empresas estatais de capital social básico, cuja passagem à propriedade estatal obedece a uma ordem de motivações distinta da que preside a "estatização" das empresas produtivas industriais. A transferência ao Estado das atividades de transporte ferroviário e marítimo corresponde, como se demonstrou anteriormente a "socialização de prejuízos", ou o repasse de setores obsoletos a área estatal, como na experiência européia, ao passo que a estatização dos setores produtivos apoiados na sua base de recursos naturais considerados estratégicos se dá por seu próprio ato constitutivo, e tendo em vista a necessidade de monopolização prévia de capitais.

Também cabe aqui individualizar, por distinta, a condução do processo decisório que levou a estatização do

setor de energia elétrica. Esta estatização se deu em presença de interesses internacionais já cristalizados no setor, fazendo com que houvesse um *continuum* de negociações e arranjos, que passam inclusive pela divisão intra setorial de atividades, alocando aos capitais externos a faixa rentável de operações do setor, a saber a distribuição de energia.

No que diz respeito à presença do Estado na estrutura produtiva industrial, nas décadas de 40 e 50, inexistente então a própria articulação entre capitais. Não estão presentes a gênese das primeiras empresas produtivas estatais brasileiras as razões gerais de ordem tecnológica, econômica e estratégica que dirigem os Estados europeus para investimentos na base produtiva, caracterizados por sua baixa rentabilidade microeconômica de curto prazo.

Exatamente por estes motivos torna-se importante recuperar o debate ideológico sobre o desenvolvimentismo e a questão nacional, o qual, na ausência de pressões estatizantes que tivessem como vetores a "racionalidade" capitalista de transferência ao Estado de setores de baixa rentabilidade, funcionou como força motriz das transformações que se verificam na base técnica do sistema econômico, sob a propriedade e o controle do Estado brasileiro. A "estatização" que caracteriza a implementação destas primeiras decisões industrializantes, as quais dão origem as empresas estatais nos setores de siderurgia, mineração e petróleo, já é, implicitamente a solução isolada à difícil questão do financiamento do novo patamar de industrialização.

Neste sentido, a Companhia Siderúrgica Nacional, a Vale do Rio Doce e a Petrobrás antecipam a tarefa de concentração de capitais, dando origem a uma tentativa de solução conjunta da implantação da base técnica da indústria pesada e da questão de seu financiamento. Aqui, o Estado, movido pelo debate ideológico da "questão nacional" e do "desenvolvimentismo" está na prática resolvendo o problema de monopolização necessário para suportar uma indústria nascente tardia.

O debate ideológico não só é relevante do ponto de vista da conscientização sobre a problemática da industrialização e de suas relações com a soberania nacional, como também por criar grupos de pressão, a nível dos quadros técnicos e militares, no interior do próprio aparelho de Estado. Posteriormente, tais grupos viriam exercer papel importante na definição e implementação destas decisões industrializantes, num contexto que as materializa como antecipações da arrancada industrial posterior.

Nos três casos já enunciados, a propriedade estatal foi apenas o resultado final de um longo processo decisório, no qual tais empreendimentos passaram progressivamente a assumir alta prioridade, na perspectiva do próprio Estado, que responde, ademais, com sua presença às grandes dificuldades em reunir capitais privados nacionais para a implementação destes projetos.

O primeiro deles, a siderurgia, ganha dimensão de questão nacional por oposição à exploração de sua base imediata de recursos naturais, no caso a mineração, por capi-

tais estrangeiros. A levar a frente a questão, estavam os grupos modernizantes do país, os industrialistas, que viam a siderurgia como indústria símbolo da Revolução Industrial e do progresso, e que vinculavam a viabilidade do projeto siderúrgico à garantia de sua base de matérias primas. Isso implicava também, na sua perspectiva, no controle nacional dos recursos do subsolo.¹¹

Entre a emergência da siderurgia como questão nacional e sua implementação como indústria nacional estatal, sucedem-se, como propostas, várias articulações entre capitais privado, nacional e estrangeiro, e estatal. O ponto crucial parecia ser o da criação de uma indústria siderúrgica no país, sendo então menos relevantes as considerações que diziam respeito a origem de propriedade de seus capitais constitutivos. Até mesmo no limiar da Segunda Guerra Mundial, à falta de recursos internos necessários a compra do equipamento inicial sucedem-se as consultas a grupos estrangeiros, com o objetivo de interessá-los no investimento siderúrgico.

Como se viu anteriormente, somente com os Acordos de Washington, são negociados finalmente os créditos necessários ao aparelhamento da CSN, fundada no ano anterior, em regime de propriedade estatal, bem como a criação da C.V.R.D., que materializa a presença estatal na exploração de minério de ferro. Assim, até o último momento, a participação estatal no processo decisório que levou finalmente a formação da C.S.N. e da C.V.R.D., não pode ser ca-

¹¹ A gênese da siderurgia e da mineração estatal já foi descrita com maiores detalhes na parte II desta fase.

racterizada como ato de "estatização", tendo-se dirigido antes para as tentativas de articulação das várias frações de capital, na constituição de uma base produtiva interna, esta sim preocupação central dos que viam na independência econômica a premissa para a independência política do país.

Ainda na década de 40, são criadas como meros desdobramentos da "economia de guerra", duas empresas estatais, a Fábrica Nacional de Motores, para construir aviões de treinamento e reparar motores de avião e a Companhia Nacional de Álcalis, na fabricação de soda cáustica e de barri-lha, insumo necessário à fabricação de pólvora. Estas empresas tampouco detêm outras preocupações estatizantes que as determinadas pelas contingências da Guerra.

A gênese da Petrobrás, permite ilustrar com mais clareza e profundidade os elementos presentes na definição da questão nacional, e demonstra como a estatização continuou sendo a solução limite, na constituição de um capitalismo nacional.

Já na década de 20 existe a clara percepção do petróleo como chave da "hegemonia industrial e política dos povos." Portanto a primeira polarização e mobilização com respeito ao tema se dá em torno de sua exploração nacional ou estrangeira.

Até a década de 30, por trás da controvérsia, se esboçam duas visões distintas sobre a questão, ora propondo a exploração nacional, ora propondo a solução estatal. Esta última ganha força com a clara percepção de que a au-

sência de grupos privados nacionais que fossem parceiros iguais para os capitais internacionais poderia colocar os grupos existentes em posição subordinada frente aos interesses estrangeiros.

Segundo a feliz observação de Luciano Martins, a controvérsia gira inicialmente em torno a dois atores, o capital estrangeiro e o capital privado nacional, que ainda não estão presentes como interesses concretos na indústria.

É excusado deter-se nos meandros do processo decisório que finalmente concretizaria a Petrobrás como empresa estatal. Ainda no último momento de confronto, no processo que levou a sua criação, existem duas posições nacionalistas: a de Vargas, mais flexível, que estaria potencialmente mais aberta para capitais privados e a da oposição, pelo monopólio estatal. Finalmente vence a proposta do Governo criando a Petrobrás como empresa *holding* de capital aberto. No entanto, o ante projeto do Governo havia sido submetido a tantas emendas restritivas que, na prática, equivaleu ao monopólio estatal, o que de resto, não feria as intenções de Vargas, bastante flexíveis como tática de condução do processo decisório, num jogo político aberto.

Assim, até meados da década de 50, haviam sido implantadas no Brasil as duas indústrias símbolo de etapas de industrialização distintas.¹² A presença do Estado

12

No sentido de que correspondem a primeira e a segunda Revolução Industrial.

se materializara *in absentia* dos blocos de capitais nacionais e contra a presença externa direta sobre a base de recursos naturais.

A criação da Petrobrás marca também a inflexão dos rumos do capitalismo brasileiro e de suas empresas estatais. Como indústria símbolo de etapa industrial contemporânea, a Petrobrás seria articulada ao projeto de construção de rodovias do Plano de Metas, e com ele viabilizaria também a entrada de capitais estrangeiros para a constituição da indústria automobilística. Esta articulação já anuncia o novo pacto presente a industrialização brasileira, e que se confirmaria nas décadas subsequentes. De um lado, o capital estatal, na Petrobrás e no financiamento dos investimentos rodoviários. De outro lado a construção civil e a engenharia pesada, responsáveis pela implementação do projeto rodoviário e alguns setores de bens de capital nacionais, viabilizados pela atuação da Petrobrás. Finalmente, nos setores de demanda final, a liderar o processo de expansão, os grupos internacionais responsáveis pelo investimento na indústria automobilística. Não só este pacto se generaliza, como também é mantida a posição relativa dos blocos de capital na estrutura industrial. Dela dependerá, em última instância, a capacidade de liderança e determinação dos destinos da indústria brasileira a partir do Plano de Metas.

O Plano de Metas admite como complementares e harmonizados na mesma política econômica os três blocos de capital que haviam aparecido como alternativas mutuamente

exclusivas nos projetos industriais anteriores. A complementaridade dos investimentos é dada pela simultaneidade de seus atos constitutivos. Neste sentido, pode-se pensar no Plano como um sistema de planejamento implícito, que consiste em decisões *ad-hoc* sobre capacidades produtivas, demandas derivadas e investimentos em cadeia para frente e para trás. Estes encadeamentos se dão naturalmente, como desdobramento do próprio modo de implantação simultânea dos novos projetos, e da divisão de atividades entre Estado e setor privado, subjacente ao Plano.

Nesta divisão de atividades coube ao Estado, por meio de suas empresas estatais pré-existentes, e através de constituição de novos empreendimentos, socializar, na perspectiva do setor privado, os investimentos em infra-estrutura, dos quais dependia sua própria possibilidade de expansão acelerada.

A partir do Plano de Metas foram implementadas, sob controle estatal vários projetos hidroelétricos, bem como financiado pelo Estado o investimento rodoviário, (embora neste caso a centralização dos recursos e das aplicações, se fizesse sob forma departamental, na administração descentralizada das esferas federal e estadual de governo). Nos insumos básicos, são constituídas a Usiminas, a Cosipa e a Ferro e Aço Vitória. Foram além disso efetivamente dinamizadas e articuladas à expansão industrial as empresas estatais que a haviam ou antecipado no tempo, como a - Petrobrás e a C.S.N.

A articulação entre as frações de capital se faz em dois níveis. Num primeiro plano, o B.N.D.E. e os Grupos Executivos da Indústria regulavam a entrada dos capitais internacionais. Além disso, o Banco centralizava os recursos externos, que através de seu aval, eram dirigidos aos setores nacionais articulados ao bloco de investimentos do Plano. Finalmente, com seus recursos próprios, oriundos de centralização dos fundos fiscais vinculados pré-existentes, e de novos recursos tributários provenientes do imposto de renda, o Banco cumpria funções de financiamento da instalação do capital social básico e de insumos básicos, materializados nas empresas estatais. Neste sentido, nesta primeira etapa de sua existência, o B.N.D.E. foi essencialmente, uma agência de financiamento do setor público, e em ordem sucessiva, um banco ferroviário, de energia elétrica e de siderurgia.

Num segundo plano, as empresas estatais, responsabilizadas pela criação e expansão dos setores infraestruturais, regulavam, com suas relações de clientela, a própria possibilidade de existência e expansão dos capitais privados. Além disso, como grandes empresas, eram também sujeitos e partícipes do processo de monopolização de capitais na economia brasileira.

Enquanto se prolonga a fase expansiva se mantém inalterado o padrão de financiamento e as articulações postas no Plano de Metas aos blocos de capital. No descenso cíclico, no entanto se instabiliza o padrão de relacionamento esboçado durante a vigência do Plano.

Não só se "privatizam" as aplicações de recursos próprios do B.N.D.E., de modo a responder a elevação inexorável das margens de endividamento das empresas privadas nacionais, como se vulnerabiliza o conjunto de empresas estatais, nas áreas de capital social básico e de insumos, para os quais convergiam anteriormente estes mesmos recursos. Para elas a solução recomendada será a "autarquização", entendida aqui como a autonomia que decorre de sua eficiência empresarial.

Após 1964, esta eficiência empresarial será vista como duplamente necessária. Não só as empresas estatais foram privadas dos recursos do B.N.D.E. para a expansão de sua capacidade¹³ como seus deficits operacionais (e as transferências a que dão origem) mais fazem parte do diagnóstico dos condicionantes do processo inflacionário em curso. A contenção da espiral inflacionária, proposta pelo PAEG, passa por terapias "empresariais" para autarquias e sociedades de economia mixta, que tem por base o "realismo" de seus preços. De seus recursos próprios, (supõe o PAEG) passará então a depender não só seu financiamento corrente como também seu financiamento de capital.

Subjacente ao diagnóstico do PAEG e as soluções mais imediatamente apontadas, está a concepção autárquica

¹³ Isto é verdade para todos os setores empresariais do Estado, com exceção do setor siderúrgico. Embora os planos setoriais estejam paralisados no período 1964-1967, sua nova etapa expansiva se apoiou novamente no BNDE e em recursos externos. Veja-se a respeito, o tratamento detalhado do setor siderúrgico, na parte II deste trabalho.

das empresas estatais. Tal concepção não permite aceitar que exista no interior da produção estatal qualquer especificidade "pública", capaz de gerar uma problemática que transcenda, em termos de sua definição e das soluções apontadas, os limites próprios da atuação empresarial do Estado. Espera-se haver demonstrado, com o caso inglês, como a concepção autárquica das empresas estatais, inviabiliza progressivamente sua eficiência, uma vez que esta depende, em última instância da articulação efetiva e da expansão conjunta dos blocos de capital, que demandam a produção estatal.

No caso brasileiro, além desta contradição mais geral entre o projeto de autarquia e a realidade subordinada das empresas estatais de alguns insumos e de capital social básico, é importante destacar a implementação de políticas econômicas divergentes, para os setores empresariais do Estado, baseadas na mesma retórica oficial de eficiência empresarial e realismo de preços, o que nos levaria a atentar para as questões políticas presentes a estas definições. O mesmo PAEG que propõe a eficiência empresarial como meta à ação produtiva estatal surge do movimento autoritário de 1964, no qual se dá a ruptura do "pacto populista".

Por esta razão, as empresas de capital social básico foram encaminhadas no sentido de eliminar os subsídios implícitos em sua produção. Na perspectiva das empresas de transporte, o realismo de preços foi solução de pouca valia e curto fôlego. Espera-se haver demonstrado, na

parte II deste trabalho, como a questão ferroviária estava, de fato, subordinada a questão rodoviária e, como a liberdade de tarifas nas ferrovias implicava antes em reduzi-las na tentativa inútil de captar os fluxos de tráfego, absorvidos progressivamente pelas rodovias. Assim em que pese o "realismo de preços" no setor, persistiram os déficits ferroviários, custos implícitos de sua obsolescência e, quando não foram cobertos pelo Tesouro, dirigiram-se progressivamente ao endividamento externo.

No que se refere as empresas de energia elétrica, o realismo de preços implicou na possibilidade real de viabilizar o autofinanciamento setorial. A ruptura do "pacto populista" permitiu aqui a introdução de subsídios cruzados, onerando preferencialmente o consumo doméstico, face ao consumo industrial, além de tornar externamente rentável a faixa da distribuição de energia, a cargo dos grupos estrangeiros que tradicionalmente controlavam o setor.

Uma outra concepção de eficiência empresarial foi aplicada como se viu, no que diz respeito a siderurgia estatal. Aqui, a "eficiência empresarial" anunciada como *rationale* pelo Ministro Campos a justificar, no capital social básico, a inflação corretiva, deve ter sido pensada em relação ao setores hegemônicos da indústria brasileira, notadamente a indústria automobilística. Assim, a política de preços administrados que incidu sobre a siderurgia estatal, de 1963 a 1967, implicou na diminuição de seus preços reais (e dos custos de seus demandantes preferenciais), descapitalizando-as em nome da mesma eficiência em-

presarial que norteou ações "corretivas", baseadas em altas de preços, para outros setores estatais.

Na etapa expansiva que se estende de 1967 a 1973, se confirmam em grande medida as transformações pretendidas em 1964, quanto a modificação do esquema de financiamento, no que diz respeito ao BNDE e as grandes empresas estatais. Na recuperação cíclica, o setor industrial recorreu aos recursos de longo prazo do Banco, centrados no FINAME e no repasse de recursos externos¹⁴ e de outras instituições financeira estatais, sendo que no auge de 1970-1973, todas as frações de capital (privado, nacional e internacional e estatal) puderam apoiar-se mais fortemente em seus recursos próprios, além do que sua massa crescente de lucros garantiu o acesso ao crédito "ampliado" do setor bancário. Os novos projetos na área estatal e no setor privado apoiam-se também, crescentemente, em recursos externos.

Esta é sem dúvida uma fase afirmativa para a grande empresa estatal, na qual, de forma não contraditória ela é plenamente sujeito do processo de monopolização de economia. Não só avolumam-se seus recursos próprios no auto financiamento, como internacionaliza-se seu capital, em associação interna e externa com outros blocos de capitais internacionais. Além disso, grandes massas de recursos de empresas estatais dirigem-se a operações financeiras. Este é o caso da Petrobrás, da Vale do Rio Doce e, no que se refere a operações financeiras, também da Eletrobrás.

¹⁴ Veja-se M.C.Tavares, *Ciclo e crise*, op. cit. pág. 158.

Esta trajetória "empresarial" não pode ser, no entanto, generalizada para a totalidade dos setores de produção estatal e dependerá, em cada setor, de sua maior autonomia, nos vários níveis em que esta se manifesta, face a injunções da política econômica.¹⁵ O amplo espectro de desempenhos iria colocar as empresas estatais, no início do novo período de descenso cíclico, em desiguais condições de atuação, face a possibilidade própria de expansão e a sua mobilização para um novo programa expansivo, do qual fossem núcleo central.

Esta possibilidade se concretiza com o II PND, que, entre 1974 e 1976, tenta implementar seu "projeto nacional", centrado nas empresas estatais produtoras de insumos e de capital social básico e no setor de bens de capital de origem nacional. Este projeto propõe, indiretamente a tentativa de "equipotência" da monopolização do capitalismo brasileiro, do qual os capitais industriais nacionais eram, até então, o elo mais fraco.

O "projeto nacional" do II PND¹⁶ repousa duplamente nas empresas estatais. Em primeiro lugar porque co-

¹⁵ À respeito das diferenças entre empresas estatais e seus comportamentos no ciclo, leia-se S. Dain, Empresa Estatal e Política Econômica no Brasil, in C.E.Martins. Estado e Capitalismo no Brasil. Ed. Hucitec, S.Paulo, 1977.

¹⁶ Este item baseia-se totalmente na análise de C.Lessa, A estratégia de desenvolvimento 1974-1976 - Sonho e Fracasso, tese para professor titular. UFRJ, Rio de Janeiro, 1978, que apresenta uma análise detalhada e cabal das articulações da política econômica do período.

mo nos velhos tempos a "questão nacional" continua a centrar-se na base de recursos naturais. Sua exploração nacional ou associada sob a égide do Estado, seria elemento fundamental a definição da autonomia nacional. Além disso, a expansão acelerada dos investimentos estatais representa potencialmente uma reserva de mercado ao setor de bens de capital nacional.

Para viabilizar a expansão do setor de bens de capital alterou-se mais uma vez a direção dos recursos do BNDE, agora voltados a indústria nacional e notadamente a indústria mecânica, bem como duplicou-se no curto prazo seu volume. Para isso, foram direcionados para o Banco os recursos da poupança institucional do PIS e PASEP que anteriormente financiavam o consumo privado e a operações correntes das empresas. No que diz respeito aos investimentos estatais, fator de expansão e de convergência do investimento privado nacional, previa-se uma solução de financiamento igualmente centrada no BNDE, bem como nas associações com o capital estrangeiro e nos seus maiores recursos próprios.

As razões pelas quais o projeto nacional baseado na liderança dos insumos básicos se inviabiliza, estão amplamente demonstradas no trabalho de C. Lessa. Resumidamente, tais razões encontram-se tanto pelo lado da "falsa liderança" das empresas estatais como na própria impossibilidade de monopolização "nacional" do setor de bens de capital.

No que diz respeito aos planos de investimento estatal não se concretizam as intenções do II PND de promover, através da liderança das empresas estatais, uma nova articulação orgânica com o capital nacional e internacional, capaz de gerar um novo padrão de industrialização.

A primeira e óbvia restrição nos setores orientados para o mercado interno - a famosa substituição de importação de bens de capital - é a própria desaceleração cíclica do investimento privado nos setores de demanda final com maior ligação com a indústria mecânica. Com isto, a expansão do investimento no setor de bens de capital fica inteiramente na dependência, para fins de sua realização dinâmica, de uma demanda garantida e crescente das empresas estatais e estrangeiras, nos projetos da indústria pesada.

A execução acelerada destes projetos, na primeira etapa do Plano (1974/1975), logo encontrará limites nos termos da própria dualidade da empresa estatal. Apesar disso, ela cria expectativas que se justificam aparentemente nas elevadíssimas taxas de crescimento da produção corrente e das importações do setor de bens de capital (que não alcança o intento desejado de diminuir o coeficiente importado). Paradoxalmente esta mesma expansão não promove a monopolização a favor dos empresários nacionais. Ao contrário, por causa de seu forte crescimento, estimula a entrada de um conjunto de empresas internacionais de todas as procedências.

Dados os padrões de concorrência internacional ca-
racterísticos do setor, não se verifica sua monopolização
"nacional ou internacional" e sim uma rivalidade ampliada
com a presença dos novos e indesejados sócios. Sem bar-
reiras a entrada possíveis (a não ser a proibição formal
de instalação de filiais estrangeiras), o próprio êxito
inicial e parcial do II PND vem a ser a razão do fracasso
final de um de seus objetivos e da frustração correspon-
den- te do capitalismo nacional na indústria mecânica.

A segunda restrição é de natureza mais fundamental
e diz respeito à articulação orgânica que se pretendia pro-
mover através de associações com capitais internacionais a
partir da generalização da experiência pioneira do Polo pe-
troquímico em setores (siderurgia, mineração, papel e ce-
lulose) que estão em crise no mercado mundial. A consti-
tuição deste "setor produtivo estatal" se daria através da
interveniência supostamente planejadora do BNDE, num in-
tento tardio de repetir a experiência do Plano de Metas,
que supõe garantidos os encadeamentos intersetoriais que
estavam de fato na dependência da demanda final, em franca
desaceleração.

Como é óbvio, numa conjuntura histórica de crise
mundial, o levantamento simultâneo da questão nacional, do
financiamento estatal "autônomo" (em condições de forte en-
dividamento externo das empresas estatais), e da associa-
ção compatibilizada com o capital internacional correspon-

de a uma avaliação estratégica equivocada, quanto as reais possibilidades do "avanço da estatização"¹⁷

¹⁷

Este eqívoco vale tanto para as reclamações do setor privado como para o ato de fé da tecnocracia estatal.

BIBLIOGRAFIA

- 1 - ABRANCHES, S. Empresa estatal e capitalismo, uma análise comparada. In: - MARTINS, C.E. Estado e capitalismo no Brasil. São Paulo, HUCITEC/CEBRAP, 1977.
- 2 - _____. Governo, empresa estatal e política siderúrgica no Brasil. Rio de Janeiro, CEP/FINEP, 1977. Folheto.
- 3 - ABRANCHES, S.; DAIN, S. & SALGADO, M.G. A empresa estatal no Brasil; padrões estruturais e estratégias de ação. FINEP, 1978 (Relatório, 01/78).
- 4 - ALHADEFF, D. Competition and controls in banking. Berkeley, University of California Press, 1968.
- 5 - ANUÁRIO estatístico dos transportes. Ministério dos Transportes, GEIPOT, 1975/76.
- 6 - ARNDT, H. W. The economic lessons of the nineteen thirties. London, Oxford University Press, 1944.
- 7 - ATIVIDADE empresarial dos governos federais e estaduais. Conjuntura econômica. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 27 (7), jul. 1973.
- 8 - BAER, W. Siderurgia e desenvolvimento brasileiro. Rio de Janeiro, Zahar, 1970.
- 9 - BAER, W.; KERSTENETZKY, I. & VILLELA, A. As modificações no papel do Estado na economia. Pesquisa e planejamento econômico. Rio de Janeiro, IPEA/INPES, 3 (4), dez., 1973.
- 10 - BANCO MUNDIAL. State intervention in the industrialization of developing countries, selected issues. Jul., 1979 (Documento de trabalho, 341).
- 11 - BANCO NACIONAL DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. Relatórios anuais. 1956 a 1976.
- 12 - BECKHART, B. H. ed. Banking systems. New York, Columbia University Press, 1954.
- 13 - BELLUZZO, L.G.M. A intervenção do Estado no período recente. Ensaio de opinião. Ed. Inúbia, v. 5.
- 14 - BLACKABY, F. ed. De industrialisation. London, Heinemann Educational Books, 1979.
- 15 - BOCCARA, P. Le capitalisme monopoliste d'État - Collections d'économie politique. Paris, 1971.

- 16 - BRASIL. Ministério do Planejamento e Coordenação Econômica. Programa de ação econômica do Governo, 1964-1966 (Documento IPEA, 1).
- 17 - CAMPOS, R. A moeda, o governo e o tempo. Rio de Janeiro, APEC, 1964.
- 18 - CENTRE EUROPÉEN ENTREPRISES PUBLIQUES. Relatórios anuais, Bruxelas, 1973, 1975, 1977 e 1978.
- 19 - CHESTER, Norman. The nationalization of British industry, 1945-1951. London, H.M.S.O., 1975.
- 20 - COHEN, S. Modern capitalism planning; the french model. Berkeley, University of California Press, 1977.
- 21 - COHN, G. Petróleo e nacionalismo. Difel, 1968.
- 22 - _____. O mercado mundial de minério de ferro; perspectivas. Folheto.
- 23 - COMPANHIA VALE DO RIO DOCE. Relatório de Diretoria. - 1955, 1956, 1964, 1947.
- 24 - CONFEDERATION OF BRITISH INDUSTRY. The manufacturing powers of the nationalised industries. 1966.
- 25 - COUTINHO, L.G. & BELLUZZO, L.G.M. O desenvolvimento do capitalismo avançado e reorganização da economia mundial no pós-guerra. Estudos CEBRAP. São Paulo, (22) 1978.
- 26 - COUTINHO, L.G. & REICHSTUL. O setor produtivo estatal e o ciclo. In: - MARTINS, C.E. ed. Estado e capitalismo no Brasil. São Paulo, HUCITEC/CEBRAP, 1977.
- 27 - DAIN, S. Cambios en los padrones de financiamiento en el desarrollo brasileño reciente. Santiago, Escolatina, 1973. Tese.
- 28 - _____. Empresa estatal e política econômica no Brasil. In: - MARTINS, C.E. Estado e capitalismo no Brasil. São Paulo, HUCITEC, 1977.
- 29 - DUTRA, W. & SALLES, V. O padrão de financiamento em empresas estatais. Rio de Janeiro, FINEP, 1975. Folheto.
- 30 - THE ECONOMIST. Mar., 1976.
- 31 - THE ECONOMIST. Dec., 1978.
- 32 - EICHNER, A. The megacorp and oligopoly. Cambridge University Press, 1976.
- 33 - FAÇANHA. Luís Otávio. Dinâmica dos mercados industriais 1970/1973. FINEP, 1979. Folheto.

- 34 - THE FINANCIAL and economic obligations of the nationalized industries - White paper, Cmnd 1337. London H.M.S.O., 1961.
- 35 - GILBERT, M. ed. The modern business enterprise - S.l., Penguin Books, 1972.
- 36 - GRAZIANO, A. ed. L'economia italiana 1945-1970. Bologna, Società Editrici il Mulino, 1972.
- 37 - HEILBRONER, R. Between capitalism and socialism. New York, s.d.. 1970.
- 38 - HOLLAND, Stuart. Europe's new public enterprise. In: VERNON, Raymond. Big business and the state. Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, 1974.
- 39 - _____. Beyond capitalist planning. Basil Blackwell, 1978, 1978.
- 40 - _____. The socialist challenge. London, Quartet Books, 1975.
- 41 - _____. The state as entrepreneur England. Jasp, 1972.
- 42 - HOLLOWAY, J. & PICCIOTTO, S. eds. State and capital. London, 1978.
- 43 - JESSOP, B. Recent theories of the capitalist state. Cambridge Journal of Economics. 1 (4) Dec., 1977.
- 44 - KEEPING left. Manifesto do partido trabalhista inglês. 1950.
- 45 - KEYNES, J.M. The end of laissez faire. In: The collected writings of John Maynard Keynes. Essays in persuasion. Cambridge, MacMillan.
- 46 - LEES, F. & ENG., M. International financial markets. New York, Praeger Publishers, 1975.
- 47 - LESSA, C. O conceito de política econômica; Ciência e/ou ideologia. Rio de Janeiro, 1976. Tese-UNICAMP.
- 48 - _____. A estratégia de desenvolvimento 1974-1976; sonho e fracasso. Rio de Janeiro, UFRJ - Faculdade de Economia e Administração, 1978. Tese.
- 49 - _____. Quinze anos de política econômica. Campinas, UNICAMP, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas (Caderno, 4).
- 50 - LIEBERMAN, S. The growth of european mixed economics, 1945-1970. New York, John Wiley & Sons, 1977.

- 51 - MANDEL, E. Late capitalism. New Left Books, 1975.
- 52 - MARRIS, R. The corporate society, s.l., MacMillan Press, 1974.
- 53 - MARRIS, R. & WOOD, A. The corporate economy - s.n.t.
- 54 - MARTINS, L. Politique e development economique; structures de pouvoir et systeme de decisions au Bresil (1930-1964) Paris, 1973. Tese.
- 55 - MARX, K. Contribution to the critique of political economy, s.n.t.
- 56 - MATEO, R.M. Gobierno y empresas publicas in America Latina, s.l., Siap. 1978.
- 57 - MAUNDER, P. Government intervention in the developed economy. London, Croom Helm, 1979.
- 58 - MELLO, J.M. O capitalismo tardio. Campinas, UNICAMP, 1975. Tese.
- 59 - MICHALET, C.A. France. In: VERNON, R. Big business and the state. Cambridge, Harvard University Press, 1974.
- 60 - MILNE, A.M. The economics of Ireland transport. s.n.t.
- 61 - NOVE, A. Efficiency criteria for nationalised industries London, s. ed., 1973.
- 62 - O'CONNOR, J. Scientific and ideological elements in the economic theory of government policy HUNT, & SCHWARTZ, eds. A critique of economic theory. England, 1972.
- 63 - OECD. Policies for economic growth; general statistics and manpower statistics 1950-1962, Paris, 1962.
- 64 - PAVAL, V. Une vieille illusion reformiste: les nationalisations, moyen de lutte anticapitaliste. Critique de l'economie politique. Paris, jan./març, 1978.
- 65 - PEGGIO, E. La crisi economica italiana. Milano, Rizzoli, 1976.
- 66 - PEREIRA, J. Petróleo, energia elétrica e siderurgia; a luta pela emancipação. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1975.
- 67 - PIGOU, . The economics of Welfare, s.n.t.
- 68 - PIMENTA, D.J. O minério de ferro na economia nacional. Rio de Janeiro, 1952.

- 69 - POSNER, M.V. & WOOLF, S.J. Italian public enterprise. London, The Camelot Press, 1967.
- 70 - POSSAS, M.L. Estrutura industrial brasileira; base produtiva e liderança dos mercados. Campinas, UNICAMP, 1977. Tese.
- 71 - POSTAN, M. M. An economic history of western Europe, 1945-1964. England, University Paperback - Chaucer Press, 1967.
- 72 - PRODI, R. Italy. In: - VERNON, R. ed. Big business and state. Cambridge, Harvard University Press, 1974.
- 73 - PROPOSTA di progetto a medio termine. Roma, Editori Riuniti, 1977.
- 74 - PRYKE, R. Public enterprise in practice. London, Mac Gibbon and Kee. s.d.
- 75 - _____. Why steel. London, Fabian Society, London, 1965.
- 76 - PRYKE, R. & DODGSON, J. The rail problem. London, Martin Robertson, 1975.
- 77 - REDE FERROVIÁRIA FEDERAL. Relatório anual. Rio de Janeiro, 1959, 1960 e 1964.
- 78 - REID, G. & ALLEN, K. eds. Nationalised industries. London, Penguin Books, 1970.
- 79 - RICOSSA, S. Italy 1920-1970. In: - CIPPOLA, C. The Fontana economic history of Europe contemporary economies - s.n.t. v. 1.
- 80 - SAVAGE, C. An economic history of transport. London, Hutchinson University Library.
- 81 - SCUOLE DI PARTIDO DE PCI. Sezione Central. La politica economica italiana, 1945-1975. Rome, 1976.
- 82 - SELECTED COMMITTEE ON NATIONALISED INDUSTRIES. British railways. London, H.M.S.O., 1960.
- 83 - SHONFIELD, A. Modern capitalism - s.n.t.
- 84 - SLOMAN, M. Socialising public ownership. London, The MacMillan Press, 1978.
- 85 - STEWART, M. Keynes and after. London, Penguin Books, 1967.
- 86 - STUDY of UK nationalised industries. London, National Economic Development Office/H.M.S.O., 1976.

- 87 - SUZIGAN, W. As empresas do governo e o papel do Estado na economia brasileira. In: - Aspectos da participação do governo na economia. Rio de Janeiro, IPEA/INPES, 1976. (Série Monográfica, 26)
- 88 - TAVARES, M.da C. Ciclo e crise, o movimento recente da industrialização brasileira. Rio de Janeiro, UFRJ - Faculdade de Economia e Administração, 1978. Tese.
- 89 - THERET, B. & WIEVIORKA, M. Critique de la théorie du capitalisme monopoliste d'État. Paris. François Maspéro, 1978.
- 90 - TURVEY, R. ed. Public enterprise. England, Penguin Books, 1968.
- 91 - VARGAS, G. A nova política do Brasil. Rio de Janeiro, J. Olympio, 1940. v. 1.
- 92 - VERNON, R. Enterprise and government in western Europe. In: - Big business and the state. Cambridge, Harvard University Press, 1974.
- 93 - WALKER, G. The transport act, 1947. In: REID, G. & ALLEN, K. eds. Nationalised industries. London, Penguin Books, 1970.
- 94 - WELLS Jr., L.T. Automobiles. In: - VERNON, R. ed. Big business and the state. Cambridge, Harvard University Press, 1974.
- 95 - ZIEMANN, W. & LANZENDÖRFER, M. The state in peripheral societies. In: - MILIBAND, R. & SAVILLE, J. The socialist register. 1977.

A N E X O S

QUADRO I

Itália

Distribuição setorial das empresas estatais - 1972-bilhões de liras

Dados Setores	Produto Bruto	%	Formação de Capital	%	Folha de Salários	%	Número de Empregados (1000)	%	Movimento de Vendas	%
(1)										
a)Capital Social Básico	3990,3	73,8	2687,2	82,5	3694,0	74,7	775,3	71,0	6810,7	59,8
b)Manufaturas	1665,8	21,6	513,0	15,8	1079,8	21,9	275,3	25,2	2900,1	25,4
c)Construção	130,2	2,4	24,3	0,3	94,5	2,5	25,3	2,3	337,8	3,0
d)Comércio	118,1	2,2	31,5	0,4	73,2	1,5	16,0	1,5	1349,7	11,8
e)Total empresas estatais	5404,4	100,0	3256,0	100,0	4941,5	100,0	1091,9	100,0	11308,3	100,0

Fonte: CEEP, relatório de 1975, Bruxelas

(1) - Inclui siderurgia

QUADRO II

França

Distribuição setorial das empresas estatais 1972

Dados Setores	Número de Empregados (1.000)	%	Movimento de Vendas bilhões de francos	%
(1)				
a) Capital social básico	648,1	71,7	58285,0	65,9
b) Manufaturas	233,4	25,8	28743,2	32,5
c) Serviços	22,2	2,5	1455,3	1,6
d) Total	903,7	100,0	88483,5	100,0

Fonte: CEEP, Relatório de 1975, Bruxelas

(1) - Inclusive siderurgia

QUADRO III

Inglaterra

Distribuição setorial das empresas estatais - 1972
de-libras

Setores	Dados	Número de Empregados (1000)	%	Movimento de Vendas milhões de libras	%
(1)					
a) Capital social básico		1001,5	81,5	5420,8	78,6
b) Siderurgia		336,6	18,5	1478,0	21,4
Total		1228,1	100,0	6898,8	100,0

Fonte: CEEP, relatório de 1975, Bruxelas

(1) - Inclusive siderurgia

QUADRO IV

Formação bruta de capital fixo
empresas estatais
total Formação de capital

Ano	França		Itália	Inglaterra	
	(1)	(2)	(3)	(4)	
1962			-	19.5	
1963			-	-	
1966			-	21.3	
1967			30.1	-	
1969	28.5		30.9	-	
1970	-		34.2	17.5	
1971	24.9	25.6	39.7	22.0	
1972	24.4	25.0	-	18.5	
1973	23.7	24.7	35.0	18.1	23.6
1974		23.4	43.6		22.7
1975		27.8	47.4		25.7
1976		28.6	47.5		26.3
1977			47.8		-

Fonte: CEEP, relatórios de 1973, 1975 e 1978, Bruxelas

- (1) - Agricultura e setor financeiro não incluídos
 (2) - Revisão do critério das contas Nacional - dados excluem o imposto sobre valor adicionado
 (3) - Exclusive setor agrícola
 (4) - Formação de capital refere-se apenas a equipamentos e estoques- 1973

QUADRO V

Valor Adicionado em empresas estatais

Valor Adicionado Total

Ano	França		Itália	Inglaterra
	(1)	(2)		
1962	-			10.5
1963	12.7			-
1966	-			10.1
1967	12.0		13.9	-
1969	11.8		13.5	-
1970	11.6		13.1	10.2
1971	11.7	11.7	13.5	10.2
1972	11.7	11.6	13.8	10.3
1973	11.5	11.8	14.7	10.0
1974		11.7	23.0	10.7
1975		12.0	24.3	11.3
1976		12.0	25.1	11.8
1977		-	26.1	-

Fonte: CEEP, relatórios de 1973, 1975 e 1978 - Bruxelas

- (1) - Setores financeiros e agricultura não incluídos
(2) - Setor financeiro exclusivo
(3) - Setores considerados: extrativo, manufaturas, construção, energia, gás, água, comércio, transporte e comunicação.

QUADRO VI

Número de Empregados em empresas estatais

Total de pessoas empregadas

Ano	França (1)	Itália (2)	Inglaterra (3)
1962		-	8.2
1963	12.6	-	-
1966	-	-	7.8
1967	-	11.2	-
1969	11.5	11.1	-
1970	-	11.6	7.7
1971	10.8	12.5	7.2
1972		13.2	7.5
1973	10.7	14.1	7.6
1974		22.8	7.8
1975		27.7	8.1
1976	11.5	24.2	7.9
1977		25.1	

Fonte: CEEP, relatórios de 1973, 1975 e 1978, Bruxelas

(1) - Inclusive agricultura

(2) - Exclue empresas com participação acionária

QUADRO VII

Inglaterra

Fluxo de Fundos - Principais empresas estatais * %

Fontes	1969	1970	1971	1972	1973	1974
Autofinanciamento	53%	41%	41%	41%	24%	17%
Subsídios e transferências	8%	6%	12%	7%	39%	32%
<u>Subtotal</u>	61%	47%	53%	48%	63%	49%
Aumento líquido nos empréstimos do governo e transferências de capital	45%	41%	51%	53%	6%	24%
Aumento líquido em outros empréstimos	-6%	12%	-4%	-1%	31%	27%
Total fontes de fundos	100%	100%	100%	100%	100%	100%

*British Airways, British Gas, BSC, Electricity Industry in England and Wales, Post Office, National Bus, NFC, British Rail, NCB.

Fonte: "Estudo sobre as empresas estatais na Inglaterra
Apêndice- National Economic Development Office, 1976.

QUADRO VIII

ITÁLIA

Fluxo de fundos de empresas com participação estatal %

(a)

U S O S	1967	1968	1969	1970	1971
Investimentos	80.4	96.8	91.7	85.4	80.1
Outros	19.6	3.2	8.3	14.6	19.9
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

(b)

F O N T E S	1967	1968	1969	1970	1971
Autofinanciamento	37.3	44.8	45.2	28.7	18.6
Dotações do Estado	11.7	30.0	18.6	9.8	23.0
Variação de ativos	2.8	0.5	1.7	2.0	0.5
Participação de outros acionistas	0.7	2.4	3.0	1.6	1.5
Dívida contratual líquida	16.9	10.0	11.9	-1.9	-0.7
Dívida de médio e longo prazo	15.8	15.5	17.1	22.2	34.7
Dívida de curto prazo do sistema bancário	14.8	-4.1	2.5	37.6	22.4
Total	100.0	100.0	100.0	100.6	100.0

Fonte: CEEP, 1973.

QUADRO IX

FRANÇA

Fluxo de Fundos de Empresas estatais %

Origem dos recursos %	1959	1969	1973	1974	1975	1976	1977 *
Auto financiamento	40.9	45.2	53.0	36.0	37.2	35.1	39.4
Recursos vinculados externos	11.5	19.5	7.0	12.0	14.0	14.1	8.9
Empréstimos de longo prazo	47.1	32.3	38.0	49.0	50.5	48.9	51.6
Outros: empréstimos de médio prazo e caixa	+0.5	+3.0	+2.0	+3.0	-1.7	1.9	0.1
TOTAL	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fontes dos dados: CEEP, 1978

* Estimativas

QUADRO A

BRASIL

FORMAÇÃO BRUTA DE CAPITAL FIXO: GOVERNO, EMPRESAS ESTATAIS E TOTAL - 1949 - 1975

Cr\$ 1.000.000 correntes

Año	1949		1959		1965		1969		1970		1973		1975	
		%		%		%		%		%		%		%
verno	10,0	31,1	84,8	20,2	2.018,1	24,9	8.125,5	22,7	8.583,4	18,5	18.979,9	16,7	43.349,9	16,9
presas derais	1,0	3,1	35,1	8,2	880,6	10,8	2.877,5	8,0	5.528,4	11,0	12.673,3	10,5*	-	-
presas tatais	-	-	-	-	-	-	2.917,5	8,2	4.561,5	9,0	-	-	-	-
verno + Empre s Estatais	11,0	34,2	119,9	28,1	2.898,7	35,7	13.920,5	38,9	-	-	-	-	-	-
PAL GERAL	32,2	100,0	427,1	100,0	8.112,4	100,0	35.805,5	100,0	46.389,9	100,0	114.701,3	100,0	255.902,6	100,

nte: Centro de Estudos Fiscais IBRE/FGV.

Setor de Análise de Balanços IBRE/FGV/DCS/FGV

(* Coleta e elaboração FINEP.