

UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ  
CURSO DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS  
MONOGRAFIA II

AS EMPRESAS ESTATAIS COMO INSTRUMENTO DE POLÍTICA ECONÔMICA  
NO PERÍODO PÓS-74: ESTÍMULO AO DESENVOLVIMENTO  
E POLÍTICA ANTIINFLACIONÁRIA

ALUNO : ADRIANO BRITO REBOUÇAS FREITAS

MATRICULA : 873558

PROF. ORIENTADOR : AUGUSTO MARCOS CARVALHO DE SENA

FORTALEZA/JANEIRO/1993

MONOGRAFIA APROVADA EM 20 DE JANEIRO DE 1993

---

Prof. Augusto Marcos de Carvalho Sena  
ORIENTADOR

---

Prof. Flávio Ataliba F. D. Barreto

---

Prof. Fernando Pires de Souza

## SUMARIO

1. Introdução.....	02
2. Aspectos teóricos da participação do Estado na economia: os ideários cepalino e keynesiano.....	05
2.1. O ideário keynesiano.....	05
2.2. O ideário cepalino.....	06
3. A empresa estatal como instrumento de política econômica..	12
3.1. Estímulo a empresa nacional produtora de bens de capital.....	13
3.2. A empresa estatal como instrumento de política antiinflacionária.....	21
4. Conclusão.....	28
5. Bibliografia.....	30

## 1. INTRODUÇÃO

A controvérsia sobre o problema da empresa estatal, tem desprezado a sua utilização como instrumento de política econômica. Estas empresas são norteadas por dois objetivos básicos - empresariais e estatais. Na maioria das vezes, os objetivos das empresas públicas são aqueles chamados estatais, em detrimento dos objetivos empresariais.

A empresa pública, no que se refere a sua face estatal, está vinculada a múltiplos objetivos: suprimento de serviços públicos e infra-estrutura de caráter monopolista, suprimento de insumos básicos, aumento do nível de emprego, melhoria da distribuição de renda, redução de desigualdades regionais, estabilização de preços e instrumento de fomento ao desenvolvimento econômico.

O presente trabalho procura analisar a experiência da empresa pública no Brasil no período pós-74, enfocando duas de suas funções principais como instrumento de política econômica: estímulo ao desenvolvimento econômico, no que se refere à estratégia de desenvolvimento do setor de bens de capital, observada a partir de 74, e combate à inflação, através dos reajustes irrealistas dos preços e tarifas dos bens e serviços públicos.

Estas políticas econômicas via empresas estatais só foram possíveis em função da grande inserção do Estado na economia, interferindo diretamente como agente produtivo. O início deste processo ocorreu na década de 50, tendo como base

1. Os conceitos de empresa estatal e pública aqui utilizados, referem-se a empresas do setor produtivo.

teórica as idéias de CEPAL - Comissão Económica para América Latina - e a teoria keynesiana, que serviram como suporte teórico e legitimação para esta interferência.

O surgimento e crescimento da participação do Estado como agente produtivo na economia, observado a partir da década de 50 e reforçado nas décadas seguintes, fez com que a empresa estatal passasse a ter grande importância no setor produtivo, quer pela quantidade de empresas, quer pela atuação em setores-chave da economia, formando, assim, as condições objetivas para que a política econômica através das empresas estatais tivessem grande importância.

Este trabalho não pretende analisar o crescimento e desenvolvimento do setor estatal em si, mas sim, analisar o comportamento do setor de bens de capital e das políticas tarifárias, no período pós-74, tomando-se como dado o nível de inserção do Estado na economia.

No que se refere a utilização das empresas públicas como instrumento de política econômica, os sistemas PETROBRAS, ELETROBRAS, SIDERBRAS E TELEBRÁS, foram de fundamental importância na condução dessas políticas no Brasil<sup>2</sup>. Estas empresas estão localizadas em setores-chave da economia, em função da sua importância na cadeia produtiva, compondo os custos de praticamente todos os bens e serviços que são produzidos. Além disso, um pequeno número de empresas estatais é responsável por grande parte do faturamento e do emprego nos seus setores de atuação. Em alguns casos, são responsáveis até por praticamente 100% do faturamento e do emprego. Portanto, teoricamente, as

2. Para uma maior discussão ver VILLELA (1985, p. p. 24-25).

políticas econômicas através dessas empresas tem grande repercussão em todo o sistema econômico.

Feitos tais comentários introdutórios, o trabalho se compõe, além dessa parte introdutória, em mais três partes.

No capítulo seguinte, é feita uma análise superficial das teorias cepalina e keynesiana, que serviram como suporte teórico e legitimação para a participação do Estado como agente produtivo na economia.

O terceiro capítulo procura analisar a importância das empresas estatais no sistema produtivo e as políticas econômicas de desenvolvimento do setor de bens de capital e de combate à inflação através destas empresas.

Por fim, na parte conclusiva, mostram-se as conseqüências dessas políticas sobre as empresas estatais, tendo, como resultado último, o desencadeamento da crise que atravessam atualmente.

## 2. ASPECTOS TEÓRICOS DA PARTICIPAÇÃO DO ESTADO NA ECONOMIA : OS IDEÁRIOS CEPALINO E KEYNESIANO

Para se entender a participação da empresa pública na economia brasileira é imprescindível conhecer as contribuições da CEPAL - Comissão Econômica para América Latina -, pois, suas idéias serviram como base teórica para intervenção do governo na economia.

Segundo a CEPAL, o único caminho para superação do subdesenvolvimento nos países da América Latina era a industrialização, aliada a uma reforma agrária e melhor alocação dos recursos produtivos, tendo como finalidade o aumento da renda nacional e da produtividade, evitando, assim, a deterioração dos termos de intercâmbio e a evasão dos frutos do progresso técnico. Para tanto, seria necessário a intervenção do Estado no sentido de promover estas mudanças.

Outra contribuição teórica também importante justificando a intervenção estatal foi a teoria keynesiana. Apesar de tratar do caso específico dos países desenvolvidos, ela pode muito bem, ser aplicada a países subdesenvolvidos, como suporte para legitimar a intervenção estatal.

### 2.1. O Ideário keynesiano

Segundo a teoria keynesiana, o conceito de propensão marginal a consumir, reflete a relação entre o consumo e a poupança de cada indivíduo para um determinado nível de renda e, a medida que este nível de renda se eleva, uma parcela cada vez maior da renda é destinada à poupança. Assim, a medida que o nível

de renda dos países desenvolvidos vai se elevando, uma porcentagem cada vez menor da renda global é destinada ao consumo, o que resultaria em um excesso de poupança em relação ao investimento. Diante desta situação, haveria um problema de insuficiência de demanda efetiva, pois a demanda agregada seria inferior à oferta agregada, gerando problemas de superprodução na economia. As "expectativas empresariais" iriam refletir uma queda na taxa de lucro futura, isto é, haveria uma queda na "eficiência marginal do capital", causando uma redução nos investimentos e na atividade econômica, conduzindo a economia uma recessão.

É neste contexto que será importante a intervenção estatal na economia, através de uma adequada política de investimentos e incentivos que sustentem a demanda efetiva, mantendo os níveis de emprego e renda, de modo que a cada elevação da renda, o investimento e o consumo também cresçam. Para tanto, é necessário que o Estado possua instrumentos de política econômica que permitam: 1) regular as taxas de juros, mantendo-as abaixo da "eficiência marginal do capital"; 2) incrementar o consumo através da expansão dos gastos públicos; 3) expandir os investimentos por meio de empréstimos públicos capazes de absorver os recursos ociosos (poupança excedente).

## 2.2. O Ideário cepalino

O pensamento cepalino sobre subdesenvolvimento e industrialização pode ser dividido em quatro principais teses <sup>1</sup>.

3. Para uma discussão mais aprofundada dessas teses ver FILHO( 1990, p. 5).



A primeira tese, apresenta o rompimento da CEPAL com o pensamento clássico, baseado no *laissez-faire*, tanto no que se refere a teoria das vantagens comparativas quanto ao livre comércio. A CEPAL analisa a divisão internacional do trabalho, considerando esta como o principal ponto de desigualdade entre as nações e de reprodução do subdesenvolvimento na América Latina.

Para os clássicos, a bipolarização das relações internacionais centro-periferia, concretizada pelas trocas, é um fenômeno natural, que se baseia nas vantagens comparativas. Nestas relações, os países centrais deveriam se especializar na produção de bens manufaturados, já que possuem abundância de capital, tornando seus custos comparados vantajosos. Enquanto a especialização dos países periféricos em bens primários traria custos comparativos vantajosos, já que possuem abundância de fatores de produção para produzirem estes bens - mão-de-obra, terras e matéria-prima.

Essa especialização propagaria o progresso técnico e o desenvolvimento para todos os países inseridos no comércio internacional, isto é, os países periféricos absorveriam os constantes ganhos de produtividade dos países centrais. Isso significa que o desenvolvimento é resultante da especialização e do comércio internacional.

A CEPAL refuta esta tese, pois a especialização dos países periféricos na produção de bens primários gera maior transferência de renda destes para os países desenvolvidos. Esse argumento se baseia na lei da tendência a deterioração dos termos de intercâmbio. De acordo com esta lei, a elasticidade-renda de produtos manufaturados é unitária ou maior que um, enquanto a

elasticidade-renda de produtos primários é baixa e menor do que um. Este problema a longo prazo é agravado em função dos ciclos econômicos expansivos nos países centrais, pelo crescimento demográfico que tende a ser estável e pelo progresso tecnológico.

Assim, devido a divisão internacional do trabalho, a industrialização nos países periféricos só ocorre de forma transitória - devido às crises e guerras nos países centrais. Logo, a CEPAL propõe a industrialização na América Latina como um processo contínuo, sendo realizada com a participação do Estado.

A industrialização deveria ocorrer de forma voluntária, através de desequilíbrios entre oferta e demanda internas, ou seja, o Estado deveria criar uma demanda autônoma. Estes desequilíbrios deveriam ser causados de forma programada, para não desembocarem em surtos inflacionários ou inibição do crescimento de novas indústrias.

A segunda tese da CEPAL, constata dois pontos estruturais que dificultam a industrialização "auto-centrada" na América Latina. Pelo lado externo, há o desequilíbrio cambial e, do lado interno, existe uma estrutura agrária incompatível com o estágio de desenvolvimento das forças produtivas e uma poupança insuficiente para financiar a acumulação industrial.

A substituição de importação de bens de consumo, a partir de um certo ponto, criava um processo circular de necessidade de novas importações superiores à capacidade de importar, gerando um desequilíbrio externo. O ajustamento desse

4. Com o progresso tecnológico, as matérias-primas passam a ser substituídas por produtos químicos ou sintéticos, reduzindo a importação destes produtos por parte dos países desenvolvidos.

desequilíbrio provocaria outra fase de substituição de importações. Assim, a indústria de bens de produção deveria preceder a demanda de bens de consumo, para que não ocorresse um desequilíbrio no balanço de pagamentos.

Então a CEPAL propunha um crescimento balanceado do setor de bens de consumo e de produção. Os investimentos deveriam ocorrer de forma simultânea e integrada na economia para evitar estrangulamentos no balanço de pagamentos. Ademais, esses investimentos também teriam a função de ampliar o mercado consumidor interno.

Pelo lado interno, a estrutura agrária marcada pela grande produção mercantil e pela agricultura de subsistência, resultavam na sub-utilização da terra e numa baixa produtividade. Assim, esse setor era incapaz de satisfazer a demanda por matérias-primas para sustentar a acumulação industrial.

A tecnologia "intensiva em capital" no setor de bens de consumo liberava mão-de-obra e esta não era absorvida pelo incipiente setor de bens de capital, criando problemas de desemprego estrutural. Este desemprego somente seria superado através da implantação de um setor de bens de capital dinâmico.

A combinação destes problemas estruturais gera uma concentração de renda, reforçando a substituição de importações de bens de consumo, e não de bens de produção. Esse processo iria comprimir o mercado consumidor interno e provocaria, conseqüentemente, a sub-utilização da capacidade produtiva, agravando os desequilíbrios inter-setoriais.

Diante dessas dificuldades, a CEPAL propõe a intervenção racional do Estado na economia, criando condições

objetivas para a industrialização "voltada para dentro".

A terceira tese cepalina admite a "mobilidade dos fatores de produção" e a participação do capital externo no processo de acumulação industrial da América Latina.

A CEPAL refuta o conceito de crescimento e desenvolvimento clássico, baseados na teoria das vantagens comparativas e concretizado nas trocas internacionais, admitindo a mobilidade de fatores e do capital. Isto se confronta também com outro enfoque da teoria clássica - aquele que considerava que a poupança deveria preceder os investimentos.

O processo de substituição de importações deveria dar um salto qualitativo, diversificando os setores de produção. Para isso, seria necessário aperfeiçoamento tecnológico e capacidade financeira para sustentar as importações e promover a expansão da infra-estrutura industrial. Porém, a curto prazo, a economia latino-americana não dispunha de recursos para promover essas transformações. Assim, a alternativa mais viável para solucionar esta questão seria "lançar mão" do capital estrangeiro.

A poupança externa deveria complementar a insuficiente poupança interna, que não era capaz de financiar os investimentos e superar as limitações tecnológicas e financeiras da América Latina. A economia era dominada por um círculo vicioso de pobreza, combinado à baixa capacidade de investimento e baixo consumo da população. Dessa forma, a introdução de uma variável externa provocaria uma ruptura deste ciclo, criando uma poupança ex-post, já que os investimentos internos não eram capazes de criá-los.

A poupança externa teria um caráter transitório, isto

é, seria necessária para acelerar o processo de crescimento até o ponto onde a poupança interna fosse suficiente para financiar os investimentos necessários, a fim de dar continuidade ao ritmo de desenvolvimento, sem se recorrer novamente aos recursos externos.

Na quarta e última tese, a CEPAL propunha que os ajustes econômicos, seja do balanço de pagamentos ou da estrutura produtiva, deveriam ser realizados através da intervenção do Estado, e não pelo livre jogo das forças de mercado.

O Estado deveria criar condições para a expansão do capital industrial, agindo diretamente como produtor de bens de produção, suprindo uma lacuna que o setor privado era incapaz de preencher. Por outro lado, já que a produção industrial era voltada para o mercado interno, as políticas econômicas deveriam abranger toda a economia, e não somente o setor industrial.

A CEPAL visualizava a necessidade dos países latino-americanos se adaptarem às transformações na divisão internacional do trabalho. Então, o novo Estado Planificador - centro motor do desenvolvimento -, se assemelha ao Estado keynesiano dos países desenvolvidos, legitimando, assim, as intervenções estatais na economia.

O Estado teria novas funções, de investidor, empresário e organizador do processo produtivo.

### 3. A EMPRESA ESTATAL COMO INSTRUMENTO DE POLÍTICA ECONÔMICA

A experiência da empresa pública no Brasil mostra que ela foi constantemente utilizada para atender as políticas econômicas do governo, geralmente, direcionadas para atender necessidades de curto prazo.

No início da década de 60, o sistema produtivo brasileiro já apresentava uma relativa complexidade. O período de substituição de importações de bens leves já havia sido superado e iniciava-se a substituição de importações de bens duráveis e de capital. O Estado já atuava diretamente em setores estratégicos da economia.

Quando o regime militar assumiu o poder em 64, o país encontrava-se numa profunda crise política e econômica, com altas taxas de inflação e paralização do crescimento econômico.

No período 1964/66 foi elaborado o PAEG - Plano de Ação Econômica do Governo - com o objetivo de reverter essa situação. O PAEG foi elaborado nos moldes ortodoxos, baseado numa política fiscal-monetária-salarial, tendo como suas principais diretrizes: 1) corte no gasto público; 2) aumento na carga tributária; 3) contenção do crédito; 4) contenção dos salários. Conseqüentemente, entre 1964/67 não houve criação de novas estatais no Brasil, já que o déficit público era tido como uma das principais conseqüências da desestabilização econômica.

O PAEG conseguiu atingir seus objetivos, criando condições para a retomada do processo de expansão e diversificação estatal. Em meados de 67, o governo voltou a praticar uma política liberal de crédito, que aliada a capacidade

produtiva ociosa e às taxas de desemprego elevadas, permitiram que a economia voltasse a crescer a taxas elevadas.

Somente no período compreendido entre 68 e 74 - milagre econômico -, foram criadas 231 empresas estatais e em setores-chave da economia. As estatais mais importantes criadas nessa época, encontram-se nos setores de infra-estrutura - energia, transportes e comunicação -, indústria de transformação - siderurgia de produtos planos, petroquímica, fertilizantes, papel e bens de capital -, financeiro, processamento de dados e serviços em geral.

O fortalecimento estatal ocorrido neste período, criou as condições objetivas para viabilizar a implementação de políticas econômicas no período posterior, via empresas estatais, quer estimulando o setor produtor de bens de capital, quer no combate à inflação.

### 3.1. Estímulo à empresa nacional produtora de bens de capital

Até o início do governo Geisel, o desenvolvimento do setor de bens de capital ocorria de forma natural, apesar de órgãos como o BNDE, FINAME e dos incentivos fiscais para o setor. Por outro lado, os demais setores da indústria brasileira estavam funcionando à plena capacidade. As indústrias praticamente não tinham capacidade ociosa e a conjuntura econômica interna era favorável a continuidade do processo de crescimento. Porém, o primeiro choque do petróleo ocorrido em fins de 73, elevando o preço do barril em aproximadamente 400%, abalou o crescimento econômico ocorrido desde de 68, evidenciando a vulnerabilidade do

país em relação ao mercado internacional, pois o valor das importações cresceram bastante, provocando um desequilíbrio no balanço de pagamentos. Como pode ser visto na tabela 1, o valor das importações de bens de capital apresentaram um crescimento real de 45,61% e as de matérias-primas cresceram 118,28% no período compreendido entre 73 e 74. As importações totais cresceram 104,15%, enquanto as exportações totais cresceram apenas 28,26%.

TABELA 1  
IMPORTAÇÕES (em US\$ milhões)

IMPORTAÇÃO DE:	1972	1973	1974
bens de consumo	463	720	973
matérias-primas	1.568	2.560	5.588
combust. e lubrificantes	469	769	2.962
bens de capital	1.734	2.142	3.119
Importações Totais	4.232	6.192	12.641
Exportações Totais	3.991	6.199	7.951

FONTE: CASTRO & SILVA (1985, p. 28)

Diante das conseqüências do primeiro choque do petróleo, que elevaram bastante o déficit da balança de pagamentos, o governo teria duas opções: promover um forte programa de ajustamento interno, desaquecendo o processo de crescimento econômico, ou manter as elevadas taxas de crescimento observadas no período anterior. Optou-se pela continuidade do processo de crescimento acelerado. O ajustamento necessário para reverter este quadro não foi posto em prática, e sim substituído pelo processo de crescimento financiado com recursos externos, em função da grande liquidez existente no mercado internacional resultante dos "Petrodólares".



Como resultado dessas novas diretrizes, o II PND foi elaborado com o intuito de " superar, conjuntamente, a crise e o subdesenvolvimento ... vencendo a atrofia dos setores de bens de capital e insumos básicos, e modificar, a longo prazo, o perfil da estrutura produtiva do país ...a solução foi orientar todo o sistema de incentivos do governo para esses setores, considerados da mais alta prioridade, jogar toda a constelação de instrumentos do BNDE nesse esforço, e, até utilizar mecanismos excepcionais" CASTRO & SILVA (1985, pp. 34-37). Esta opção pelo crescimento, a longo prazo, reduziria a dependência do Brasil em relação ao mercado externo, já que os insumos básicos e bens de capital tinham grande peso nas importações.

O governo Geisel elaborou um programa de substituição de importações de insumos básicos e bens de capital. Para desenvolver estes setores, teria que conceder incentivos fiscais e financeiros para estimular o setor privado a investir, e também deveria agir diretamente como agente produtivo. Conseqüentemente, o setor de bens duráveis, que até então era o "carro-chefe" da economia, não seria mais prioritário, em função da reorientação no crescimento, privilegiando o setor de bens de capital e insumos básicos.

As empresas estatais foram fundamentais para por em prática este programa, pois passariam a ser o centro dessa nova etapa da industrialização no Brasil. Através dos gigantescos investimentos estatais, privilegiando à indústria nacional de bens de capital, por meio de suas encomendas, este setor seria estimulado a crescer. Além disso, em função da posição estratégica das empresas públicas no sistema produtivo brasileiro, através de

suas encomendas de bens de capital, resultaria em vários projetos de investimento por parte do setor privado. Assim, as estatais deveriam dar preferência à encomenda de bens de capital produzidos internamente, o que estimularia o crescimento deste setor e, a longo prazo, resultaria em alívio no balanço de pagamentos, estímulo ao setor nacional produtor de equipamentos e na geração e difusão do progresso tecnológico. Abaixo são relacionados alguns dados sobre a importância da participação do Estado como comprador de bens de capital. A tabela 2 é um ótimo parâmetro da participação estatal na compra de bens de capital, principalmente nos setores de energia elétrica, mineração e ferroviário, em que a participação estatal como comprador de bens de capital chega a 100%.

TABELA 2

BRASIL: PARTICIPAÇÃO DO ESTADO COMO  
COMPRADOR DE BENS DE CAPITAL  
SOB ENCOMENDA - 1977

Setores	Aquisição pelo Estado (% - estimado)
1. energia elétrica	100
2. siderurgia e metalurgia	70
3. petróleo e petroquímica	80
4. papel e celulose	40
5. cimento	0
6. mineração	100
7. ferroviário	100
8. naval	90

FONTE: VILLELA (1985, p. 102)

As diretrizes visando o desenvolvimento dos setores de bens de capital e insumos básicos, foram dadas pelo CDE - Conselho de Desenvolvimento Econômico -, através de suas

Exposições de Motivos, onde as principais foram:

- E.M. no 6, que chamava atenção para a necessidade de uma integração entre os projetos de implantação de indústrias de bens de capital no país e as encomendas das estatais, as quais deveriam dar preferência aos equipamentos da indústria nacional, estimulando o crescimento desse setor.

- E.M. no 16-B, que complementa a E.M. no 6, traçando um esquema da decisão de dar preferência aos equipamentos nacionais, a partir da capacitação tecnológica do produtor e usuário e do planejamento de longo prazo das estatais. Nesse caso, apesar dos equipamentos nacionais serem mais caros que os importados, as estatais deveriam dar menos atenção ao fator preço e maior ao estímulo ao setor privado produtor desses de bens de capital.

-E.M. no 18, visava uma maior integração entre o governo e as empresas nacionais produtoras de bens de capital, no sentido de dar-lhes maiores orientações técnicas, facilidades de planejamento e informações sobre os programas de investimentos das empresas estatais.

-E.M. no 10, que ditava a criação de Núcleos de Articulação com a Indústria (NAI), que permitissem a efetivação das compras de equipamentos de fabricação nacional. Estes núcleos coordenariam os departamentos industrial, de engenharia e planejamento das estatais, as firmas nacionais de consultoria e empresas produtoras de bens de capital. Estes núcleos teriam conhecimento antecipado das necessidades de equipamentos para novos investimentos, assim como manteriam um cadastro de produtores efetivos e potenciais.

-A E.M no 23, que tratava da reformulação do sistema de redução

de tarifas de importações para equipamentos prioritários. Esta E.M. gerou dois decretos lei, que ditavam sobre as condições para emissão de guias de importação e sobre isenção do imposto sobre importações e concessão de incentivos fiscais à indústria nacional de bens de capital, além de estímulo da produção para exportação.

Essas medidas tomadas pelo governo no sentido de estimular a indústria nacional de bens de capital resultaram em importantes investimentos no setor. A tabela 3 mostra a evolução do nível de investimentos, área construída e emprego no setor de bens de capital. No período entre 75/76, os investimentos deste setor saltaram de US\$ 287 milhões para US\$ 687 milhões e o número de empregos aumentou em 7,17%.

TABELA 3

BRASIL: SETOR DE BENS DE CAPITAL SOB  
ENCOMENDA - INVESTIMENTOS, ÁREA  
CONSTRUÍDA E EMPREGO - 1975/81

Anos	Investimentos (Em US\$ 10 <sup>6</sup> )	Área Construída (EM 10 <sup>6</sup> m <sup>2</sup> )	Emprego (Em 10 <sup>3</sup> )
1975	287	3,7	223
1976	687	4,2	239
1977	608	5,1	249
1978	143	6,0	262
1979	60	6,7	266
1980	24	6,8	255
1981	23	7,0	242

FONTE:VILLELA (1985, p. 112)

Nos anos compreendidos entre 73 e 77, o investimento fixo de uma amostra de empresas estatais em relação ao PIB chegou a 9,7%, enquanto a relação entre investimento fixo e a formação

bruta de capital fixo chegou a 44,2%, como mostra a tabela 4.

TABELA 4

BRASIL: PARTICIPAÇÃO DO INVESTIMENTO FIXO DAS EMPRESAS ESTATAIS NA ECONOMIA- 1973/77(Em %)

	1973	1974	1975	1976	1977
-Relação Investimento Fixo/PIB	5,2	5,5	7,9	8,6	9,7
-Relação Investimento Fixo/Formação Bruta de Capital Fixo	22,8	22,6	31,0	30,4	44,2
-Número de Empresas da Amostra	39	48	49	52	48

FONTE:VILLELA (1985, p. 100)

Paralelamente, o setor de bens de capital sob encomenda cresceu sua participação em relação ao PIB, como também em relação a produção nacional de bens de capital.

TABELA 5

BRASIL: EVOLUÇÃO DA PRODUÇÃO DE BENS DE CAPITAL SOB ENCOMENDA - 1970/80(em %)

Anos	Em Relação ao PIB	Em Relação à Produção Industrial	Em Relação à Produção Total de Bens de Capital
1970	0,8	2,7	16,3
1974	1,1	3,3	13,5
1975	1,3	4,1	16,7
1976	1,2	3,9	15,9
1977	1,5	4,8	21,3
1978	1,4	4,7	21,2
1979	1,7	5,5	26,6
1980	1,4	5,0	22,2

FONTE:VILLELA (1985, p. 114)

A estratégia do governo de 74 visando o desenvolvimento do setor de bens de capital, mostra que houve uma demanda

crescente por parte das estatais no período 74/79. Conseqüentemente, houve um grande fortalecimento deste setor. Porém, a partir de 1980, fica claro o declínio das encomendas estatais, resultante do corte nos investimentos das empresas públicas.

Apesar dos vultuosos investimentos estatais ocorridos a partir de 74, com a finalidade de desenvolver o setor de bens de capital e insumos básicos, "houve desvios entre os objetivos da política de fortalecimento do setor de bens de capital e os resultados alcançados" VILLELA (1985, P.110).

Primeiro, em função da grande quantidade de incentivos concedidos ao setor de bens de capital e o receio de um monopólio na economia, houve o surgimento exagerado de firmas nesse setor, onde o certo seria a existência de poucas firmas, para que houvesse maior especialização e utilização da capacidade produtiva.

Em segundo lugar, as fontes de financiamento dos grandes projetos estatais, em grande parte, eram externas, através de instituições como o BID e BIRD. Nestes casos, era obrigatória a participação de concorrentes internacionais no fornecimento de bens de capital, o que ia de encontro as diretrizes do governo. Por outro lado, quando havia financiamento por parte dos EXIMBANKS, estes exigiam maior participação dos seus fornecedores de bens de capital.

Finalmente, o maior problema está no conflito existente entre o Estado planejador e o Estado produtor, isto é, as grandes políticas do Estado planejador, não conseguem ser executadas pelo Estado produtor. As políticas de contenção da inflação, juros

altos, preços subsidiados, se opõem aos objetivos do Estado produtor. Portanto, as políticas macroeconômicas recessivas que afetaram os investimentos estatais, foram a causa principal da queda na produção do setor de bens de capital, principalmente de bens de capital sob encomenda.

### 3.2. Empresa estatal como instrumento de política antiinflacionária

As políticas de preços e tarifas dos bens e serviços públicos, foram constantemente ditadas pela política antiinflacionária do governo, buscando sempre, uma minimização, a curto prazo, dos efeitos dos reajustes de preços e tarifas sobre os índices de preços.

As empresas estatais têm um importante papel na estrutura produtiva brasileira, na produção de insumos básicos, combustíveis, eletricidade, serviços de transporte e comunicação, chegando, algumas vezes, a ser responsável por 100% da oferta destes bens e serviços. Portanto, dada essa grande inserção do Estado na economia, o governo tinha um grande espaço para implementar suas políticas econômicas, via empresas estatais, pois: primeiro, os bens e serviços produzidos por estas empresas, geralmente, são elementos importantes na estrutura de custos de tudo que é produzido na economia; segundo, quando estes bens e serviços são destinados ao consumo direto das unidades familiares, estes consomem parte substancial dos seus orçamentos.

Os preços dos bens e serviços públicos, submetidos ao controle estatal, em grande parte, são manejados pelo governo, quando a política de combate a inflação se torna primordial.

O problema da fixação de preços dos bens e tarifas públicas, em termos teóricos, tem sido fonte de bastante controvérsia, não só nos países subdesenvolvidos, mas também nos países desenvolvidos. Existe um enfoque para fixação de preços e tarifas, que privilegia a eficiência alocativa, segundo o qual, os preços devem ser fixados a partir da análise dos seus custos sociais e privados. Porém, neste enfoque há duas limitações básicas: a primeira, se refere a questão financeira, pois os preços assim fixados podem ser inferiores aos custos de produção; segundo, este enfoque não considera os efeitos distributivos, o que poderia trazer graves conseqüências.

Outro enfoque privilegia a situação financeira da empresa, onde os preços deveriam ser fixados de forma a assegurar uma certa margem de lucro, permitindo a empresa estatal capacidade de auto-financiamento.

Finalmente, há um enfoque distributivo, onde a equidade distributiva passa a ser primordial. Os subsídios implícitos nos preços dos bens e serviços públicos tornam-se um instrumento de distribuição de renda na sociedade, o que não ocorria nos outros enfoques. Recentemente, a teoria econômica tem buscado critérios de determinação de preços através da combinação destes enfoques, introduzindo componentes de caráter distributivo e financeiro no enfoque alocativo.

No Brasil, em função da falta de um sistema "explícito" de fixação de preços para os bens e serviços públicos, abre-se um amplo espaço para o "casuísmo", sempre procurando atender as necessidades de curto prazo, definidas, ora por uma política econômica, ora por outra. Para alguns setores, como o de eletricidade, havia uma política clara de fixação de preços,



baseado numa taxa de retorno entre 10 e 12% sobre o capital aplicado, porém, esta disposição legal foi freqüentemente desrespeitada pelo próprio governo, que concentrava todo o processo de decisão.

O problema inflacionário crônico da economia brasileira, aumentou a importância da política antiinflacionária dos governos, e em função do espaço para "casuísmos", este passou a ajustar os preços dos bens e serviços públicos de acordo com suas políticas de combate a inflação de curto prazo.

Essa política de reajuste de preços do governo parte da análise do componente inercial da inflação brasileira, onde há uma tendência para a reprodução das taxas de inflação passadas para as taxas de inflação do período seguinte. Dessa forma, mesmo que as pressões iniciais que motivaram a inflação passada desapareçam, esta tende a reproduzir-se no futuro. Portanto, se os preços e as tarifas estatais fossem reajustados a taxas inferiores aos custos de produção, isto provocaria um círculo inverso, isto é, um processo deflacionário.

Porém, a inflação nem sempre é perfeitamente inercial, pois, as pressões que contribuíram para os níveis de inflação passada podem continuar a existir e, por outro lado, durante o processo deflacionário, podem surgir novas pressões inflacionárias ou eventuais choques de oferta, anulando os efeitos deflacionários, e até mesmo superando-os. Neste caso, o problema seria maior ainda, pois além das taxas de inflação serem iguais ou superiores as do período anterior, os preços e tarifas públicas estariam defasados, tornando-se bastante complicado o reestabelecimento desses preços aos níveis anteriores.

Esta política de combate à inflação, baseada na redução dos preços e tarifas em termos reais, poderia trazer graves conseqüências, pois, com os preços defasados, as estatais estariam inviabilizadas financeiramente, necessitando, assim, recorrer ao governo para financiar seus gastos. Por outro lado, os preços dos bens e tarifas públicas defasados poderiam aquecer sua demanda, o que exigiria maior quantidade de recursos para aumentar a capacidade produtiva, ou, ao contrário, resultaria em uma demanda reprimida. Conseqüentemente, estes desequilíbrios financeiros, que passam a ser financiados com recursos do tesouro, podem contribuir para o processo de recrudescimento inflacionário, o qual procurava combater.

Esta política de controle de preços abaixo dos níveis de inflação não é fato recente na economia brasileira, pois já nas décadas de 50 e 60 era praticada pelo governo, o que contribuiu bastante para o crescimento do déficit orçamentário da União neste período. Como exemplo, na década de 50, a taxa de inflação foi superior em aproximadamente três vezes ao ajuste das tarifas ferroviárias, provocando uma grande canalização de recursos da União para as ferrovias.

No início da década de 60, a política tarifária era ponto de críticas à política econômica do governo. Ao assumir o governo em 64, os militares passaram a praticar o "realismo tarifário", corrigindo os preços públicos em termos reais e comprometendo-se a corrigi-los no futuro, de acordo com os custos de produção. O realismo tarifário continuou por todo o período 64/67. Esse realinhamento de preços resultou numa inflação denominada "inflação corretiva". No período 68/70, a evolução dos

preços dos bens e tarifas públicas acompanharam os índices de inflação e, no período 70/75 houve um novo crescimento real desses preços, com o objetivo de capacitar o auto-financiamento dos investimentos estatais.

Com o recrudescimento do processo inflacionário a partir da segunda metade da década de 70, a política inflacionária passou a ter maior importância e novamente os reajustes dos preços e tarifas públicas passaram a ocorrer a taxas inferiores às taxas de inflação.

Apesar das distorções que podem gerar nos preços relativos, se se considerar a hipótese de inflação perfeitamente inercial, as políticas de combate à inflação através de reajustes irreais de preços e tarifas públicas, mostram-se, passíveis de alcançarem resultados práticos como instrumento de combate à inflação.

Porém, no caso brasileiro, esta política não é uma estratégia praticada ao longo do tempo, visando o combate à inflação, mas sim, resultado de políticas casuístas, "tomadas por autoridades preocupadas em simplesmente minimizar os efeitos dos reajustes dos preços destes bens e serviços sobre as estatísticas de índice de preços a cada mês. Reajustes devidos são recusados ou adiados, simplesmente porque 'sobrecarregariam' as taxas de inflação de curtíssimo prazo" WERNECK (1986, p.53).

Independentemente dos efeitos dos reajustes irreais dos preços e tarifas públicas, esta prática de política antiinflacionária, provoca sérias distorções nos preços relativos da economia brasileira, gerando graves consequências sobre o a capacidade de investir das empresas estatais e do setor público

como um todo.

Evidenciando essa defasagem de preços e tarifas públicas para o setor siderúrgico, vê-se na tabela 6 a evolução do índice de preços de ferro, aço e derivados entre janeiro de 79 e dezembro de 84, deflacionados pelo IGP-DI. Verifica-se uma queda constante nos preços dos produtos siderúrgicos e, ao final de seis anos, estes preços sofreram uma redução real em torno de 50%. É importante observar que os períodos de aceleração da inflação coincidem com uma queda mais acentuada destes preços relativos.

TABELA 6

ÍNDICE DE PREÇOS DE FERRO, AÇO E DERIVADOS  
DEFLACIONADOS PELO IGP-DI  
JAN. 1979 = 100

	1979	1980	1981	1982	1983	1984
jan	100,00	80,99	77,78	74,78	63,51	56,53
fev	96,95	78,69	79,58	78,19	60,75	53,17
mar	99,74	81,01	78,42	76,47	59,18	53,68
abr	98,97	81,75	76,81	74,41	56,14	52,69
mai	97,60	83,73	75,19	74,24	57,99	49,49
jun	95,23	81,61	74,66	71,69	56,94	54,34
jul	92,47	80,11	71,42	69,49	52,97	50,09
ago	96,28	76,94	74,86	66,59	52,66	51,29
set	93,50	78,46	72,98	69,43	53,71	47,89
out	89,97	80,55	72,49	71,21	51,13	51,93
nov	87,97	79,86	71,86	69,09	52,61	48,45
dez	84,79	79,94	76,26	68,08	54,50	50,57

FONTE: WERNECK (1986, p. 66)

Um comportamento análogo a este, pode ser observado em relação ao índice de preços da tarifa média de energia elétrica, deflacionado pelo IGP-DI, como mostra a tabela 7. É importante observar, neste caso, que a tarifa elétrica compõe os custos de praticamente todos os bens e serviços produzidos na economia.

TABELA 7

TARIFA MÉDIA DE ENERGIA ELÉTRICA DEFLACIONADA PELO IGP-DI  
JAN. 1979 = 100

	1979	1980	1981	1982	1983	1984
jan	100,00	89,12	79,60	81,63	78,54	62,67
fev	95,46	86,02	79,58	87,19	75,95	66,70
mar	90,74	82,84	74,53	81,08	71,69	67,10
abr	85,54	78,46	76,51	76,94	71,78	61,34
mai	82,29	73,90	79,46	85,62	72,20	67,21
jun	78,91	78,17	80,16	79,80	74,52	68,37
jul	75,45	76,66	89,32	74,83	66,82	61,53
ago	73,91	78,03	82,24	73,87	65,40	63,21
set	74,53	81,54	84,60	72,47	65,22	62,50
out	70,88	75,14	93,47	76,69	57,83	55,29
nov	70,08	76,51	89,80	76,79	62,06	61,73
dez	94,11	80,19	86,52	73,17	68,05	62,25

FONTE: WERNECK (1986, p. 67)

Mostradas estas evidências, pode-se concluir que nos períodos em que a política antiinflacionária torna-se primordial, maior será a defasagem dos preços e tarifas dos bens e serviços públicos.

#### 4. CONCLUSÃO

A estratégia de 74, que procurava estimular o setor de bens de capital, foi capaz de desenvolver e diversificar a indústria nacional destes bens. Todavia, esta estratégia não foi um processo contínuo, devido às políticas recessivas implementadas pelo Estado Planejador, em detrimento do Estado Produtor. Isto fica evidenciado a partir de 1980, com o corte nos investimentos estatais influenciando negativamente o setor de bens de capital, especialmente o setor de bens de capital sob encomenda, que passou a operar com grande capacidade ociosa, pois, em grande parte, dependia da demanda das empresas estatais.

No Brasil, diante da inexistência de uma política de fixação de preços e tarifas dos bens e serviços públicos, estes foram constantemente manejados de forma "casuística" pelo governo, procurando sempre atender suas políticas econômicas de curto prazo, preocupadas somente em reduzir os níveis de preços a cada mês. Conseqüentemente, as estatais perdiam sua capacidade de auto-financiamento, sendo forçadas a recorrer ao tesouro para financiar seus investimentos, o que poderia até causar o crescimento da inflação, a qual se procurava combater. Além deste, o governo estaria com outro grave problema: a defasagem dos seus preços relativos.

Exposto isso, a análise da empresa estatal no Brasil aqui desenvolvida, leva em conta dois aspectos principais: em primeiro lugar, a empresa estatal é analisada sob o ponto de vista de seus objetivos básicos - empresariais e estatais, sendo os primeiros ligados à esfera econômica, coincidindo com os

objetivos da empresa privada, enquanto os segundos tratam dos aspectos políticos e sociais. Em segundo lugar, a empresa estatal é vista sob uma perspectiva histórica, ou seja, a maneira como foi manipulada ao longo do tempo, para atender aos interesses do governo brasileiro, enquanto instrumento de política econômica.

Como foi visto, a empresa pública no Brasil foi utilizada observando seus objetivos empresariais e de eficiência econômica, como aqueles ligados a sua face estatal, em geral, dependendo da fase conjuntural específica. Isto fica claro nos períodos de recrudescimento inflacionário, em que os reajustes de preços e tarifas públicas passam a ocorrer a taxas inferiores às taxas de inflação, privilegiando a face estatal da empresa pública, enquanto que nos períodos de inflação baixa, os preços e tarifas passam a ser corrigidos de acordo com a inflação, ou até mesmo acima desta, privilegiando, assim, o aspecto empresarial da empresa estatal.

Pode-se concluir, no entanto, que a empresa estatal no Brasil foi constantemente utilizada para atender às políticas econômicas do governo, tornando-se secundária a preocupação com os seus objetivos empresariais.

## 6. BIBLIOGRAFIA

- ABRANCHES, S. A Empresa pública como agente de políticas do Estado: fundamentos teóricos do seu papel, inclusive em face de nossas relações com o exterior. In: A Empresa pública no Brasil; uma abordagem multidisciplinar. Coletânea de monografias.. Brasília: IPEA/SEMOR, 1980.
- CASTRO, Antonio Barros de; SOUZA, F. E. Pires de. A Economia brasileira em marcha forçada. Paz e Terra Economia, 2a. ed. 1985.
- FILHO, Jair do Amaral. CEPAL: fonte dos paradigmas do desenvolvimento da América Latina (uma leitura pos-cepalina e heterodoxa). Universidade Federal do Ceará/CAEN, (texto para discussão no 81), 1990.
- MANTEGA, Guido. A Economia política brasileira. São Paulo : polis/vozes, 1987.
- SENA, Augusto Marcos Carvalho de. Empresa estatal x empresa privada: análise comparativa do desempenho econômico-financeiro nos setores de siderurgia e química/1980-1989. (Tese de mestrado). CAEN, Fortaleza.
- SUZIGAN, W. As Empresas do governo e o papel do Estado na economia brasileira. In: RESENDE, F. et alii. Aspectos da participação do governo na economia. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1976.
- VILLELA, A. Empresas do governo como instrumento de política econômica. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1985.
- WERNECK, R. Poupança estatal, dívida externa e crise financeira do setor público. Pesquisa e Planejamento Econômico. Rio de Janeiro, v. 16, n.3, dez. 1986.