

# Quem tem medo da estatização no Brasil?

O debate sobre a "estatização" iniciado em fins de 1974, quando o Brasil entrava em um processo de desaceleração econômica e de crise política, representa uma primeira fissura no sistema político do tripé - capitalistas nacionais, empresas multinacionais e tecnoburocracia estatal - que há mais de 10 anos assumiu o poder. Na verdade, não se trata de um debate, mas de um processo de acusação. O réu é o Estado brasileiro, ou mais concretamente os tecnoburocratas civis e militares que o controlam. Os acusadores são a classe capitalista local, em seu próprio nome e em nome das empresas multinacionais.

Este processo está baseado em um fato objetivo. Houve, realmente, um grande aumento da participação do Estado na economia nos últimos 30 anos, e especialmente a partir de 1964<sup>1</sup>. O fenômeno ocorreu em dois planos, que devem ser claramente distinguidos: o *setor governamental* e o *setor produtivo* do Estado. Por setor governamental entendemos a prestação de serviços gratuita ou semigratuita do Estado em áreas como a educação, saúde, transporte, segurança, previdência social<sup>2</sup>. O setor produtivo é constituído pelas empresas públicas que produzem e vendem bens e serviços no mercado, seja em condições de concorrência ou de monopólio. Em ambos os setores o aumento da participação do Estado foi considerável, mas o que nos últimos anos foi dominante e agora é objeto de forte contestação é o grande desenvolvimento do setor produtivo estatal.

Duas são as perguntas fundamentais que surgem em torno deste problema: por que este grande crescimento do setor produtivo estatal e por que só agora é ele contestado pelo setor capitalista nacional, com o óbvio apoio das multinacionais. A segunda pergunta é especialmente relevante, porque sabemos que o sistema de poder no Brasil, a partir de 1964, baseou-se em uma aliança entre três grupos: a tecnoburocracia civil e militar, a burguesia interna e as empresas multinacionais. Este é o tripé, que os críticos do sistema vêm apontando há vários anos, o que os representantes do governo hoje reconhecem tranquilamente<sup>3</sup>. Neste modelo político não há lugar para os trabalhadores, para o povo em geral, que é marginalizado não apenas do processo político, mas também econômico. A elite dominante, entretanto, revelou nestes 10 anos forte solidariedade e coesão. Por que, agora, este início de divisão? Por que os tecnoburocratas são sublimemente alvo dos ataques da burguesia?

**Nenhuma empresa estatal foi criada, no Brasil, segundo um princípio socializante**

Antes de responder a esta pergunta, devemos indagar as razões do aumento da participação do setor produtivo estatal na economia brasileira. Este fenômeno ocorreu em quatro setores distintos: os serviços públicos monopolistas, principalmente a produção de energia, os transportes ferroviários e as comunicações telefônicas e telegráficas; a indústria extrativa, principalmente do petróleo e da mineração de ferro; a indústria de base, entre as quais o aço e a petroquímica são os melhores exemplos; e os serviços financeiros, através do desenvolvimento dos bancos oficiais<sup>4</sup>. Em apenas um destes quatro setores o motivo da intervenção do Estado foi político - o da indústria extrativa -, mas em nenhum caso a intervenção teve motivação socializante. A Companhia do Vale do Rio Doce e a Petrobrás foram criadas por motivos nacionalistas, não socialistas. Nenhuma empresa estatal jamais foi criada, no Brasil, segundo um princípio socializante dos meios de produção.

Nos demais setores a razão da intervenção do Estado foi principalmente a de preencher áreas vazias, ou seja, a de realizar investimentos necessários ao desenvolvimento econômico, que o setor capitalista nacional não se dispunha ou não tinha condições para realizar. O caso por excelência que ilustra esta motivação é o da indústria siderúrgica. Depois que todas as tentativas para desenvolver essa indústria em bases privadas se esgotaram, o Estado interviu. Se o capital nacional ou estrangeiro pudessem ou quisessem investir neste setor, nada os impediria. Pelo contrário, teriam tido todos os estímulos do Estado.

No caso dos serviços públicos monopolistas,

**Luiz C. Bresser Pereira  
examina o processo de  
acusação em que o réu é o  
Estado brasileiro, ou mais  
concretamente, os  
tecnoburocratas civis e  
militares que o controlam**

à motivação de preencher áreas vazias soma-se a de manter o preço dos serviços em nível razoável (é o caso da energia elétrica e do transporte ferroviário), ou então a de garantir que lucros monopolistas vultosos não sejam atribuídos a particulares (é o caso do sistema telefônico). No caso da empresa elétrica, se o país estivesse disposto a permitir tarifas consideravelmente mais elevadas, o capital estrangeiro provavelmente se interessaria pela área. O mesmo ocorreria no caso do transporte ferroviário. Em ambos os casos, porém, é óbvio que um cuidado mínimo com o interesse nacional desaconselharia semelhante solução. Não apenas tarifas relativamente baixas de energia e transporte são essenciais para o desenvolvimento do país, como também nada justifica lucros monopolistas excessivos. No caso dos telefones, em que se poderiam admitir tarifas mais elevadas, através do artifício da venda dos telefones, ainda assim não se justificava deixar os grandes lucros monopolistas resultantes em mãos particulares e muito menos estrangeiras. Havia ainda aqui uma motivação relacionada diretamente com a segurança nacional, que teve papel fundamental na decisão de estatizar o setor de comunicações.

No caso do setor financeiro, principalmente, para o financiamento a longo prazo de investimentos, o caso é novamente o do preenchimento de uma área vazia. Todas as tentativas foram realizadas para que o mercado de capitais privado resolvesse o problema. Três estratégias básicas foram adotadas com esse objetivo: estimular as bolsas de valores, criar os bancos de investimento e promover a concentração bancária. Nenhuma das três deu resultados substanciais com vista ao financiamento de investimentos. Não sobrou outra alternativa para o governo senão a de desenvolver o sistema oficial de crédito, com base no BNDE, alimentado por recursos próprios e por recursos originários de poupança forçada do tipo PIS e PA-SEP.

Como no caso das comunicações uma razão de segurança nacional se somava à de preenchimento de áreas vazias, no caso do desenvolvimento do setor financeiro público à mesma motivação de preencher áreas vazias soma-se uma razão de política econômica: o aumento do poder financeiro do Estado torna muito mais efetiva a política econômica e a capacidade de planejamento do Estado.

**Ascensão dos tecnoburocratas  
e sua aliança com o capital  
nacional e internacional**

Esta última motivação, na verdade, engloba as demais. Há uma razão tecnoburocrática básica para o aumento da participação do Estado na economia. De acordo com a ideologia tecnoburocrática<sup>5</sup>, o Estado é responsável pelo desenvolvimento econômico do país. Esta responsabilidade não cabe à burguesia, como a ideologia capitalista do empresário schumpeteriano pretendia. De acordo com a perspectiva tecnoburocrática, cabe ao Estado, direta ou indiretamente, da forma que for mais eficiente no momento, garantir uma alta taxa de crescimento da renda e da produtividade. Se os capitalistas podem contribuir nesse sentido, todos os benefícios e estímulos serão a eles atribuídos. Mas os capitalistas desempenham, do ponto de vista tecnoburocrático, um papel instrumental no sistema.

Ora, é exatamente contra isto que os capitalistas se insurgem hoje no Brasil. Até há pouco eles imaginavam que os tecnoburocratas eram seus meros assessores. Que serviam ao sistema capitalista de forma leal e dedicada. É certo que desejavam

alguma coisa em troca. Participavam da divisão do excedente através da obtenção de ordenados elevados. Exerciam um grau de poder considerável. Mas o pressuposto era de que os tecnoburocratas manteriam sempre uma posição de subordinação ou de assessoria em relação aos capitalistas. Para que não houvesse dúvida a respeito, este pressuposto, que pode ser observado implicitamente nas análises dos cientistas sociais conservadores, era explicitado e confirmado pelos marxistas "ortodoxos", que se dedicam à interpretação do pensamento de Marx a partir do pressuposto de que a verdade última estaria ali contida<sup>6</sup>.

Estes estavam preocupados em demonstrar que os tecnoburocratas não são socialistas nem estão comprometidos com a defesa dos interesses dos trabalhadores. Estão corretos neste ponto de vista. Mas, presos ao esquema rígido do capitalismo clássico, em que temos apenas duas classes, a dos capitalistas e a dos trabalhadores, concluíam que os tecnoburocratas, como não representavam os trabalhadores, só podiam representar os capitalistas. Esqueciam que os tecnoburocratas podem representar muito bem a si mesmos. E aliar-se a quem melhor lhes interessar no momento - aliar-se às classes ou aos grupos sociais que, dada uma determinação conjuntura histórica, tiverem melhores condições de dar vigência ao poder tecnoburocrático. A legitimação do tecnoburocrata depende da eficiência com que ele exerça o poder. Obviamente, para ser eficiente no exercício do poder, o tecnoburocrata necessita que este poder seja efetivo, que tenha vigência. Ora, o tecnoburocrata não tem ainda condições de tornar efetivo seu poder sem estabelecer um determinado sistema de alianças com outros grupos sociais.

No Brasil esta aliança foi estabelecida, a partir de 1964, com o capitalismo nacional e internacional. Os tecnoburocratas militares lideraram a revolução, e em seguida chamaram, além de tecnoburocratas civis, a burguesia nacional e as empresas multinacionais para participarem do novo sistema de poder.

**Convocada para o poder, a  
burguesia pensou que o poder  
fora ganho por ela mesma**

Ao ser chamada para o poder a burguesia imaginou que o poder fora ganho por ela mesma, em seu próprio nome. E durante 10 anos teve bons motivos para pensar assim. Seus lucros foram generosos. Sua prosperidade tranqüila. A acumulação privada de capital e a realização de lucros foi amplamente apoiada pela ação do Estado. A forte concentração de renda que então teve lugar dependeu não apenas de fatores estruturais ao modelo de desenvolvimento adotado, mas também da política econômica seguida pelo Estado. É certo que esta concentração beneficiou não apenas os lucros dos capitalistas mas também os ordenados dos tecnoburocratas. Mas em qualquer hipótese, tudo lhes parecia confirmar, senão o caráter subordinado dos tecnoburocratas, pelo menos a previdência dos capitalistas.

O grande desenvolvimento do setor produtivo estatal que então ocorre não visava concorrer ou tirar oportunidades ao setor privado. Pelo contrário, seu objetivo explícito foi sempre o de facilitar o processo de acumulação capitalista. O país jamais teria conhecido as altas taxas de crescimento da renda que vigoraram entre 1967 e 1973 se não fora a forte acumulação de capital por parte do Estado. Os capitalistas jamais teriam tido os lucros que tiveram, se não fosse essa forte acumulação. É certo que assim o Estado aumentava sua participação relativa na renda. As taxas de crescimento de seu estoque de capital e de seu produto eram provavelmente maiores do que as taxas respectivas do setor privado nacional. Mas este teria tido uma taxa de crescimento muito menor se o Estado não tivesse realizado os investimentos que realizou. Não existem dados a respeito. Apenas a título de exemplo, porém, podemos apresentar os seguintes números. Vamos supor que a economia cresceu a uma taxa média de 10%, que o setor estatal cresceu a 12%, que o setor privado nacional cresceu a 8%, e que o setor privado estrangeiro cresceu a 10 por cento. Caso o setor público tivesse crescido apenas à metade daquela taxa, os setores privados jamais teriam crescido às mesmas taxas que cresceram. De-

veriam se dar por muito satisfeitos se crescem também à metade de suas respectivas taxas.

Cabe ainda assinalar que os investimentos estatais apenas excepcionalmente, realizaram-se em áreas concorrenciais, com o setor privado. A grande maioria dos investimentos foi realizada de forma complementar<sup>7</sup>. O setor produtivo estatal responsabilizou-se pelos setores infra-estruturais – pelo transporte, pelas comunicações, pela siderurgia e pelo petróleo. Os setores privados nacionais e estrangeiros assumiram a indústria de transformação. Alguns setores, como o da petroquímica, o da mineração e o financeiro apresentaram certa concorrência. Mas mesmo aí a associação ou a complementaridade foram mais características do que a competição.

A chamada estatização, portanto, só beneficiou o setor privado. Não existe conflito econômico entre o Estado e a burguesia. Mas esta começa a protestar. O motivo básico pelo qual protesta reside no fato de que começa a desconfiar de que, afinal, os tecnoburocratas não lhe estão necessariamente subordinados. Que os tecnoburocratas são capazes de jogar por conta própria. E que a aliança estabelecida não é tão sólida como imaginava.

#### A burguesia local está quase toda subordinada aos interesses das multinacionais

Por outro lado, neste esquema de alianças, a burguesia começou a perceber, cada vez mais claramente, que seus interesses estão mais ligados ao capitalismo internacional do que à tecnoburocracia estatal. O capitalismo brasileiro nunca foi verdadeiramente nacional. Até aproximadamente 1950, quando se implantava a indústria no Brasil com uma participação muito reduzida, senão desprezível do capital estrangeiro, a burguesia industrial brasileira chegou a se identificar parcialmente com um projeto nacional. Isto ocorria na medida em que as velhas estruturas dominantes no Brasil – a oligarquia agrário-mercantil e o velho sistema imperialista da divisão internacional do trabalho – opunham-se à industrialização liderada pela burguesia industrial. A partir dos anos 50, no entanto, uma série de fatos novos mudou radicalmente este quadro. A burguesia mercantil e a industrial se reunificaram. O imperialismo, através das multinacionais manufactureiras, passa a investir pesadamente na indústria brasileira. A burguesia local e as multinacionais se associam, seja um *joint ventures*, seja através de contratos de fornecimento. Forma-se um sólido sistema de interesses comuns em que a ideologia capitalista não é o elemento menos importante<sup>8</sup>.

Esta desnacionalização da burguesia industrial local implica em uma clara aliança com o capitalismo internacional. No sistema político do tripé – burguesia local, multinacionais, tecnoburocracia estatal – a aliança mais firme é a que une burguesia local e multinacionais. A tecnoburocracia estatal, ainda que muito comprometida com as multinacionais, é na verdade a única força capaz de a elas se antepor ou de disputar com elas o excedente. A burguesia local está quase integralmente subordinada aos interesses das multinacionais, e tem como uma de suas funções agir como porta voz ou ponta-de-lança do sistema internacional. Por motivos óbvios, as empresas multinacionais devem preservar-se politicamente, deixando para a burguesia local a participação aberta nos conflitos políticos. No caso da estatização este papel é óbvio. O grande problema ainda não resolvido é saber quem vai controlar os novos projetos de investimento que estão sendo programados pelo II PND. Já está definido que os projetos relativos à indústria de bens de capital ficarão com o setor privado.

O grande pacote de investimentos, entretanto, está nos projetos siderúrgicos, de metais não ferrosos e petroquímicas. Nesta área de insumos básicos, só há duas alternativas, dada a grande dimensão dos projetos: ou o Estado ou as multinacionais.

Estes projetos são por definição escassos. E sua escassez torna-se ainda mais clara a partir de meados de 1974, quando um processo de desaceleração econômica fez com que o produto excedente real e potencial a ser dividido entre as três classes do tripé diminuísse senão em termos absolutos, pelo menos relativamente. Em um momento em que o excedente, ou seja a produção que excede o consumo necessário dos trabalhadores, diminui, a

luta para saber quem dele irá se apropriar dentro das classes dominantes se acirra. A luta dos capitalistas nacionais, em seu próprio nome e em nome das empresas multinacionais, contra os tecnoburocratas civis e militares, em torno da estatização, ilustra bem esse fenômeno.

#### A grande maioria do povo não podia viver à margem do desenvolvimento do país

Existem, entretanto, razões conjunturais, que reforçam e ajudam a explicitar esta interpretação básica. Este processo contra a estatização constitui, na realidade, a primeira fissura no sistema tripé, em que o modelo político brasileiro está baseado. Não se trata de uma brecha, muito menos de uma ruptura. Simplesmente de uma fissura, através da qual os capitalistas expressam sua desconfiança em relação aos acontecimentos e procuram afirmar uma posição dominante no sistema de poder. Uma série de acontecimentos recentes explicam esta fissura. De um lado a economia, depois de seis anos de grande prosperidade, entrou em fase de recessão ainda que moderada. Com isto, os lucros tendem a cair, ao mesmo tempo que declina a confiança da burguesia no governo. Quase concomitantemente temos as eleições de novembro de 1974, em que o partido governamental é derrotado. A burguesia, sentindo-se ameaçada, responsabiliza os políticos e os tecnoburocratas. Estes, por sua vez, começam a se interrogar quanto à viabilidade a longo prazo da aliança incondicional que até então haviam mantido com a burguesia. Os resultados das eleições pareciam indicar que esta política tinha curto alcance. Que a grande maioria da população não poderia ser indefinidamente excluída do processo político e marginalizada dos benefícios do desenvolvimento econômico. Provavelmente em função desta análise, o governo começou a falar e a agir em termos de distribuição de renda, de aumento de salários reais, de ampliação dos investimentos sociais.

Estes movimentos por parte da tecnoburocracia são ainda incipientes, indefinidos. Mas são suficientes para colocar em alerta a classe capitalista. Para fazê-la desconfiar e abrir suas baterias contra o governo<sup>9</sup>. Dentro deste esquema, a escolha da estatização é ao mesmo tempo um pretexto e um objeto real do conflito. É um pretexto porque, a curto prazo o que a classe capitalista deseja é afirmar seu poder, é assegurar a estabilidade de sua aliança. É um objeto real porque a longo prazo a estatização pode realmente representar uma ameaça para o sistema capitalista do país.

Alguns resultados já podem ser assinalados como resultado deste conflito. Os juros das agências estatais de financiamento foram baixados. Profissões de fé privatistas foram feitas pelos representantes principais do governo. A criação de novas empresas estatais ou mesmo sua ampliação foi dificultada. Por outro lado, o processo de distensão política, que começara no início de 1974, recebeu epítáfio em fins de 1975. Estes fatos são conseqüências dos conflitos que ocorrem ao nível do sistema dominante. Não solucionam a crise política. Apenas lhe dão continuidade e dinamismo.

#### Os tecnoburocratas procuram, em tom conciliador, afirmar fidelidade ao capitalismo

Neste conflito, que se desenrola ao nível do sistema dominante, os tecnoburocratas procuravam, em seus pronunciamentos públicos, adotar um tom conciliador e afirmar sua fidelidade ao capitalismo. A defesa da estatização coube, em geral, a intelectuais de esquerda, que entre o capitalismo e a tecnoburocracia, optam pela segunda. Esta opção, todavia, é feita com dúvidas crescentes. Cada vez mais vai se tornando claro que se trata de uma falsa opção. Que os tecnoburocratas, que já foram capazes de desvirtuar uma revolução socialista na União Soviética, podem ser inimigos tão perigosos do socialismo com liberdade quanto os capitalistas.

Resta perguntar qual será o provável desfecho deste conflito. Sugerimos que não haverá nenhum desfecho claro. Os capitalistas não têm e jamais tiveram no Brasil capacidade de mobilização política e de auto-identificação ideológica que lhes permitisse liderar o país. Mesmo nas épocas áu-

reas do capitalismo brasileiro, a burguesia revelou-se sempre débil, desarticulada, sem visão dos problemas sociais e políticos, incapaz de formular um projeto próprio e muito menos um projeto nacional. Apoiou-se sempre no Estado, e nos últimos 20 anos alienou-se claramente ao capital internacional. Este, por sua vez, não tem condições de agir por conta própria. Necessita apoiar-se em setores internos para sobreviver e desenvolver-se. O setor privado não tem, portanto, condições para assumir o poder contra os tecnoburocratas.

Estes, por sua vez, não têm motivos maiores para romper sua aliança com a burguesia. Esta ainda é suficientemente poderosa, e ocupa ainda uma posição estratégica na economia do país, para ser um aliado útil da tecnoburocracia. A vigência do poder tecnoburocrático sem o apoio do setor capitalista ainda não é viável. Segurança e eficiência são ainda mais fáceis de alcançar com uma aliança com os capitalistas do que com os trabalhadores. O autoritarismo tecnoburocrático e a acumulação capitalista são ainda instrumentais para garantir a eficiência e a segurança do sistema. O modelo tecnoburocrático-capitalista de desenvolvimento industrializado perdeu seu brilho, apresenta alguns arranhões, sofreu uma fissura. Através do debate sobre a estatização, as partes envolvidas procuram redefiní-lo. Mas, mais do que otimismo seria alienação da realidade afirmar que o caminho para a democracia e o socialismo foi aberto. A aliança entre tecnoburocratas, e capitalistas continua sólida. E mesmo que isto não fosse verdade, não há nenhuma evidência que aquele caminho passe pelo tecnoburocratismo autoritário.

São Vicente, julho de 1975 e janeiro de 1976

1. Em 1969, o governo brasileiro, inclusive as empresas públicas, era responsável por 60,6% do investimento fixo. As despesas do setor público correspondiam a 50% do produto interno bruto. Cf. Werner Baer, Isaac Kertenetzky e Annibal V. Villela, "As Modificações no Papel do Estado na Economia Brasileira", em *Pesquisa e Planejamento Econômico*, vol. 3, nº 4, dezembro de 1973, pág. 904 e 905. O investimento público aumentou de 30,1% em 1950, para 34,7% em 1964 e 60,3% em 1973. Cf. Luciano Coutinho e Henri Philippe Reischtl, *O Setor Produtivo do Estado e o Ciclo*, mimeo., 1974, Unicamp, pág. 23.
2. A relação entre a despesa do governo e o PIB aumentou de 17,1% em 1974 para 29,8% em 1969. Os períodos de rápida aceleração foram 1955/60 e 1964/69. Cf. Fernando A. Rezende da Silva, "Avaliação do Setor Público na Economia Brasileira", IPEA, Relatório de Pesquisa nº 13, 1972, Rio de Janeiro, pág. 22.
3. Ver o discurso proferido pelo ministro Mário Henrique Simonsen, em Paris, em 28 de abril de 1975, publicado no *Jornal da Tarde*, 29 de abril de 1975.
4. Segundo levantamento realizado pela *Visão*, havia no Brasil em 1973, 789 empresas estatais, das quais 181 federais, 339 estaduais e 265 municipais. Com base no *Quem é Quem na Economia Brasileira* de 1974 (dados de 1973), verificou-se que entre as 100 maiores empresas brasileiras (segundo o critério de patrimônio líquido) 44 eram estatais, controlando 72,54% do patrimônio líquido e 59,52% dos lucros; entre as 200 maiores empresas, 69 eram estatais, controlando 65,87% do patrimônio líquido e 50,66% dos lucros; finalmente, entre as 4 160 maiores empresas, 269 eram estatais, controlando 38,50% do patrimônio líquido e 26,81% dos lucros. Cf. *Visão*, vol. 46, nº 10, 26 de maio de 1975, págs. 60, 66 e 67. Ver também Margaret Hanson Costa, "A atividade empresarial dos governos federais e estadual, em *Conjuntura Econômica*, vol. 27, nº 6, junho de 1973.
5. Cf. Luiz C. Bresser Pereira, *Tecnoburocracia e Contestação*, Editora Vozes, 1972, Petrópolis, parte I, cap. VII.
6. Entendemos por marxista "ortodoxo", utilizando as expressões de Hobsbawm, como aquele usa o pensamento de Marx, não como "um ponto de partida" como fez Gramsci, mas como uma "reta final". Cf. E. J. Hobsbawm *O Grande Gramsci, das Lutas à Prisão*, em *Cadernos de Opinião*, nº 1, Editora Inúbia, 1975, Rio de Janeiro, pág. 71.
7. Cf. Maria Conceição Tavares, "Além da Estagnação". in *Da Substituição de Importações ao Capitalismo Financeiro*, Zahar Editores, 1972, Rio de Janeiro, págs. 177-178. A autora sublinha especialmente a complementaridade entre o capital estatal e o internacional.
8. Nesta época uma série de fatos novos implicam no rompimento da aliança política entre a burguesia industrial e a classe trabalhadora. Esta aliança, ainda que sempre muito precária, havia sido estabelecida por Getúlio Vargas, no contexto do pacto social populista. Examine estes problemas extensamente em "O Empresário Industrial e a Revolução Brasileira", *Revista de Administração de Empresas*, nº 8, julho-setembro 1963, e em *Desenvolvimento e Crise no Brasil*, Zahar, 1968, Rio de Janeiro, cap. IV.
9. Cabe assinalar a contradição em que se encontrava a classe capitalista em relação aos problemas da "distensão" e da "estatização". Ela temia a distensão iniciada ao nível do governo, na medida em que este movimento pudesse enfraquecer sua própria posição dentro do modelo político vigente. Este é um dos motivos porque ela inicia a processo contra a estatização. Mas esta crítica à estatização é feita em nome do liberalismo político. O pano de fundo, entretanto, é sempre a luta pelo poder, ora ameaçado.