

INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DE SANTA
CATARINA
DEPARTAMENTO ACADÊMICO DE ELÉTRICA

ATIVIDADE SOBRE FORMATAÇÃO DE TEXTO

EDILSON HIPOLITO DA SILVA

CURSO:

Técnico em Eletrotécnica

ÁREA DE CONCENTRAÇÃO:

Elétrica

LINHA DE PESQUISA:

Desenvolvimento e Atualização Tecnológica de Máquinas Automáticas

Projeto de Sistemas de Supervisão e Controle

Orientador:

Edilson Hipolito da Silva

Jaraguá do Sul - SC
Abril/2017

Normas para formatação:

Capa:

Fonte: Arial;

Tamanho Fonte: 12;

Alinhamento: Centralizado;

Título da capa: Negrito e Tamanho 20;

Texto:

Fonte: Arial;

Tamanho Fonte: 12;

Espaçamento entre linhas: 1,5;

Alinhamento: Justificado;

Recuo de primeira linha: 1,27;

Titúlos: Negrito;

Citações:

Recuo a esquerda: 4 cm;

Espacamento entre linhas: Simple;

Alinhamento: Justificado;

Tamanho Fonte: 10;

Pseudônimo: Aléssio

Categoria: Estudante

Título: A TRANSFORMAÇÃO DO PAPEL PRODUTOR DO ESTADO NA ECONOMIA BRASILEIRA NOS ANOS 80 E 90

RESUMO

O objetivo deste estudo foi analisar a transformação do papel produtor do Estado brasileiro ao longo dos anos 80 e 90. Identificou-se que no Brasil, além de cumprir suas funções clássicas de alocação, distribuição e estabilização, o Estado também atuou como regulador, financiador e produtor, ofertando diretamente bens e serviços através das empresas estatais. O papel produtor do Estado foi peça fundamental para o crescimento do país, pois através de diversas empresas estatais o Estado estimulou a industrialização, preencheu lacunas de infra-estrutura, investiu nos setores onde a iniciativa privada não demonstrou interesse, e aumentou o nível de investimento na economia. Porém, no final dos anos 70 e início dos anos 80, devido à choques externos e à distorções do próprio modelo de crescimento adotado pelo Estado ao longo dos anos 30 e 80, a economia brasileira entrou em crise. Esta, refletiu o esgotamento da forma de intervenção estatal que visou a acumulação de capital e crescimento industrial rápido, em detrimento da eficiência e da competitividade. Ocorreram reformas econômicas como a abertura comercial, a privatização e a regulação, que influenciaram a transformação do papel produtor do Estado na economia e representaram uma reformulação da relação do Estado com as atividades produtivas. Verificou-se que a abertura comercial implicou em uma transição da forma de atuação estatal: de um Estado que protegia a indústria da concorrência internacional, para um Estado que atua promovendo e incentivando estas empresas para que se tornem mais competitivas. A privatização implicou em redução do papel produtor do Estado, à medida em que este vendeu suas empresas para o setor privado. Aliada à privatização, ocorreram mudanças no papel regulador. Com as Agências Reguladoras, o Estado continua participando do setor produtivo, não mais como produtor de bens e serviços, mas como regulador destas atividades. Destaca-se que o Estado continua exercendo seu papel produtor através de diversas empresas estatais não privatizadas e também através das Parcerias Público-Privadas.

Palavras-chave: Estado, crise, reformas econômicas, transformação.

SUMÁRIO

LISTA DE ANEXOS	8
LISTA DE FIGURAS.....	9
LISTA DE GRÁFICOS.....	10
LISTA DE TABELAS	11
1 INTRODUÇÃO.....	10
1.1 Tema.....	11
1.2 Definição do Problema	11
1.3 Objetivos	11
1.3.1 Objetivo Geral.....	11
1.3.2 Objetivos Específicos.....	12
1.4 Justificativa.....	12
1.5 Procedimentos Metodológicos.....	13
1.5.1 Método de Abordagem	13
1.5.2 Método de Procedimento	13
1.5.3 Delineamento da Pesquisa	13
1.5.4 Área de Abrangência.....	14
1.5.5 Fontes e Dados.....	14
1.6 Estrutura da Monografia	14
2 A INTERVENÇÃO DO ESTADO NA ECONOMIA: FUNÇÕES, PAPÉIS E ALTERNATIVAS.....	16
2.2 As funções clássicas do Estado.....	16
2.2.1 Função alocativa	16
2.2.2 Função distributiva.....	17
2.2.3 Função estabilizadora.....	18
2.2.4 Correção das falhas de mercado	19
2.3 Os diversos papéis do Estado brasileiro	21
2.3.1 O papel regulador.....	21
2.3.2 O papel financiador.....	22
2.3.3 O papel produtor	22

2.4 Alternativas de intervenção	23
3 A INTERVENÇÃO DO ESTADO NA ECONOMIA BRASILEIRA.....	25
3.1 A intervenção do Estado no setor produtivo brasileiro conforme as correntes de pensamento econômico	25
3.1.1 A corrente de pensamento socialista.....	25
3.1.2 A corrente de pensamento neoliberal.....	26
3.1.3 A corrente de pensamento desenvolvimentista.....	29
3.2 A evolução da intervenção estatal na economia brasileira.....	28
3.2.1 O período pré-30: o Estado Oligárquico	29
3.2.1 O período 1930-1945: crise e formação do Estado Nacional	30
3.2.2 O período 1946-1955: o pós-guerra.....	32
3.2.3 O período 1956-1960: o Plano de Metas	34
3.2.4 O período 1961-1973: do ajuste recessivo ao milagre econômico	39
3.2.5 O período 1974 – início dos anos 80: II PND e a crise da dívida.....	42
4 OS ANOS 80 E 90: CRISE, REFORMAS ECONÔMICAS E A TRANSFORMAÇÃO DO PAPEL PRODUTOR DO ESTADO BRASILEIRO	45
4.1 Crise da forma de intervenção estatal.....	45
4.2 Reformas econômicas e a transformação do papel produtor do Estado	50
4.2.1 A abertura comercial.....	50
4.2.2 A privatização e a redução do papel produtor do Estado.....	52
4.2.3 A redefinição do papel regulador.....	58
4.2.4 As parcerias público-privadas	62
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	
REFERÊNCIAS.....	68

LISTA DE ANEXOS

Anexo 01 - Empresas estatais federais acompanhadas pelo Departamento de Coordenação e Controle das Empresas Estatais – por setor de atividade.....	73
---	----

LISTA DE FIGURAS

Figura 01 – Objetivos e alternativas da intervenção do governo na economia.....	24
---	----

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 01 – Crescimento da economia brasileira ao longo do século XX (taxas anuais).....	46
Gráfico 02 – Evolução da dívida externa brasileira 1900-1999 (bilhões de dólares).....	48

LISTA DE TABELAS

Tabela 01 – Investimentos previstos pelo Plano de Metas (195-1961)	35
Tabela 02 – Brasil: Plano de Metas, Previsão e Resultados (1957-1961)	36
Tabela 03 – Produto – Taxas de crescimento (%): 1968-1973	41
Tabela 04 – Contas do Setor Público (% do PIB).....	49
Tabela 05 – Tarifas de Importação Brasileiras – 1990/95 (em %)	51
Tabela 06 – Resultados da Privatização: Receitas e Dívidas Transferidas 1991/2000 – (US\$ milhões).....	56

1 INTRODUÇÃO

A intervenção do Estado na economia sempre foi um tema controverso no âmbito das Ciências Econômicas: há os que defendem uma intervenção mínima e os que são a favor de uma participação mais intensiva. Independentemente de correntes ideológicas, a atuação do Estado é necessária tanto para corrigir determinadas falhas de mercado, como para guiar ou complementar o sistema econômico.

Para Musgrave (1980), a intervenção do Estado na economia compreende três funções básicas: alocar a totalidade de recursos disponíveis entre o setor público e o setor privado; realizar ajustes na distribuição de renda e riqueza na sociedade; e promover a estabilidade econômica. No Brasil, além de exercer estas funções clássicas, o Estado também atua no sistema econômico como regulador, financiador e produtor. Conforme Giambiagi e Além (2000), ao atuar como regulador o Estado busca cumprir suas funções clássicas através de política monetária, fiscal, creditícia, cambial, ou controlando preços, estabelecendo normas de comportamento etc. O papel financiador refere-se ao financiamento do processo de crescimento, através de instituições financeiras estatais. Como produtor, o Estado atua ofertando bens e serviços, o que ocorre principalmente através das empresas estatais.

A participação do Estado na economia brasileira no período entre 1930 e início dos anos de 1980, notadamente através de seu papel produtor, foi uma peça chave na promoção do crescimento e desenvolvimento econômico. Neste processo, o setor produtivo estatal evoluiu por diversos motivos, dentre os quais Pinheiro (2000) destaca como principais: o nacionalismo, a necessidade de corrigir falhas do sistema de mercado e de aumentar os investimentos na indústria e na infra-estrutura. Ao longo deste período, conforme explica Bresser Pereira (1998), houve um crescimento explosivo do Estado no plano empresarial: o Estado tornou-se um agente produtor, interferindo diretamente na atividade econômica, objetivando impulsionar o crescimento.

Porém, no final dos anos 70 e início dos anos 80, com o segundo choque do petróleo, a alta dos juros internacionais, a crise da dívida externa e a deterioração fiscal do Estado, o país passa por uma crise econômica. A crise refletiu o esgotamento e os limites de um modelo de crescimento baseado em elevado intervencionismo estatal, sendo necessário corrigir as distorções causadas pelo crescimento excessivo do Estado. Ao longo dos anos 80 e 90, a intervenção estatal direta na economia começa a ceder lugar às leis do mercado, implicando em consideráveis transformações do papel produtor do Estado.

1.1 Tema

Um estudo sobre a transformação do papel produtor do Estado na economia brasileira nos anos 80 e 90.

1.2 Definição do Problema

A partir da crise de 1929 a participação do Estado na economia brasileira evoluiu a ponto de tornar-se peça fundamental no processo de acumulação de capital e na promoção do desenvolvimento econômico. De 1930 até o final da década de 70, o papel produtor do Estado foi significativo, ao intervir na economia ofertando bens e serviços; atuando em atividades nos quais o setor privado não demonstrava interesse; corrigindo as falhas do mercado; investindo em infra-estrutura; ou complementando o setor privado para o desenvolvimento industrial.

Porém, embora o papel do Estado na economia como produtor de bens e serviços tenha sido fundamental entre os anos 30 e 70, ao longo dos anos 80 e 90 ocorreu significativa redução da participação direta do Estado na economia, implicando em consideráveis efeitos no papel produtor do Estado brasileiro. Diante destes fatos, pergunta-se: como ocorreu a transformação do papel produtor do Estado na economia brasileira nos anos 80 e 90?

1.3 Objetivos

1.3.1 Objetivo Geral

Analisar a transformação do papel produtor do Estado na economia brasileira nos anos 80 e 90.

1.3.2 Objetivos Específicos

- a) Descrever, em linhas gerais, os conceitos básicos acerca do intervencionismo estatal na economia: as funções, os papéis e as alternativas de intervenção;
- b) Identificar, de forma sucinta, a evolução da intervenção do Estado na economia brasileira, destacando a atuação do Estado como produtor.
- c) Descrever a crise da forma de intervenção do Estado na economia e as reformas econômicas (abertura comercial, privatização e regulação) que ocorreram ao longo dos anos 80 e 90, bem como sua influência na transformação do papel produtor do Estado.

1.4 Justificativa

Analisar as circunstâncias em que se deram determinados acontecimentos históricos é importante para compreender o presente e realizar considerações acerca do futuro. Neste sentido, entender como evoluiu a participação do Estado na economia brasileira através da periodização histórica desta intervenção, fornece as bases para avaliar a transformação do papel produtor do Estado no Brasil ao longo dos anos 80 e 90.

O interesse pela temática resultou de estudos, ao longo do curso de graduação em Ciências Econômicas, acerca da economia brasileira e da atuação do setor público no Brasil. O processo de desenvolvimento econômico brasileiro, a partir dos anos 30 até a década de 70, contou com a participação do Estado como produtor em diversos setores da economia, logrando promover o crescimento. Porém, as duas últimas décadas do século XX foram marcadas por significativa desoneração estatal e reformas que visavam reduzir o papel do Estado na economia. Assim, despertou-me o interesse em compreender a transformação do papel produtor do Estado brasileiro no decorrer dos anos 80 e 90, após um longo período de participação estatal direta na economia nacional.

Desta forma, este estudo justifica-se por tentar mostrar à sociedade e ao meio acadêmico, de forma neutra e objetiva, como ocorreu a transformação do papel produtor do Estado no Brasil, ao longo das décadas de 80 e 90, e os fatores que influenciaram esta transformação.

Além disso, esta pesquisa é importante pelo fato de até o presente momento, não haver muitos estudos que tratem especificamente sobre a transformação do papel produtor do Estado na economia brasileira. Desta forma, este estudo irá contribuir para a produção científica acerca do tema.

1.5 Procedimentos Metodológicos

1.5.1 Método de Abordagem

Para a realização deste estudo foi utilizado o método indutivo. De acordo com Gil (2000, p. 32), este método:

parte do particular e coloca a generalização como um produto do trabalho de coleta de dados particulares. De acordo com o raciocínio indutivo, a generalização não deve ser buscada aprioristicamente, mas constatada com base na observação de casos concretos suficientemente confirmadores dessa realidade.

No presente trabalho, o geral foi o estudo da transformação do papel produtor do Estado brasileiro nas décadas de 80 e 90; o particular consistiu na análise dos fatores que levam a esta transformação.

1.5.2 Método de Procedimento

O método de procedimento utilizado para o desenvolvimento deste estudo foi o método histórico-comparativo. Segundo Gil (2000, p.42):

Nas pesquisas macroeconômicas, o método comparativo é fundamental, visto que possibilita analisar os fatos econômicos, tomando em consideração países, regiões geopolíticas, classes sociais, categorias profissionais etc. Como a História constitui o grande laboratório da Economia, o método comparativo torna-se o único capaz de proporcionar o controle das variáveis cuja variação se faz sentir ao longo do tempo.

Desta forma, este estudo realizou um resgate na história, buscando compreender a transformação do papel produtor do Estado na economia ao longo dos anos 80 e 90.

1.5.3 Delineamento da Pesquisa

Este estudo limita-se à análise da transformação do papel produtor do Estado na economia brasileira ao longo dos anos 80 e 90. Como papel produtor entende-se a atuação do Estado como produtor de bens e serviços. Embora a participação do Estado no setor produtivo possa assumir diversas formas¹ este estudo limita-se ao papel do Estado como produtor

¹ Fornecendo incentivos, subsídios, influenciando a produção privada, a produção agrícola, ou atuando no setor produtivo através do setor financeiro.

quando este atua diretamente no setor produtivo, produzindo bens; ou quando atua no fornecimento de serviços públicos (energia, telecomunicações, etc.) e de infra-estrutura.

Desta forma, o primeiro objetivo específico foi desenvolvido abordando conceitos básicos acerca da relação entre o Estado e o sistema econômico: as funções do Estado, os papéis que este assume e as alternativas que possui para intervir no sistema econômico.

Para caracterizar a participação do Estado na economia brasileira no período anterior às transformações que ocorreram ao longo dos anos 80 e 90, foi desenvolvida uma periodização histórica abrangendo a evolução da participação do Estado na economia brasileira a partir da era pré-30 até o início dos anos 80, atendendo assim ao segundo objetivo específico.

O terceiro objetivo específico foi desenvolvido partindo-se da descrição dos motivos que levaram à crise da forma de intervenção do Estado no domínio econômico e às reformas econômicas (abertura comercial, privatização e regulação), analisando sua influência na transformação do papel produtor do Estado na economia brasileira ao longo dos anos 80 e 90.

1.5.4 Área de Abrangência

O presente estudo tem abrangência em nível nacional. Foi analisada a transformação do papel produtor do Estado na economia brasileira nos anos 80 e 90. Para contextualizar a evolução da participação estatal no Brasil, fez-se uma revisão histórica tratando desta evolução a partir da era pré-30 até o início dos anos 80.

1.5.5 Fontes e Dados

Este estudo foi realizado a partir de pesquisa bibliográfica em livros (principalmente de finanças públicas e de economia brasileira), revistas especializadas, artigos científicos e materiais disponíveis na internet, que apresentaram estudos relacionados com o tema, através dos quais foram atendidos tanto os objetivos específicos, como o objetivo geral.

1.6 Estrutura da Monografia

Este estudo busca compreender a transformação do papel produtor do Estado na economia brasileira ao longo dos anos 80 e 90. Para isso, está dividido em três capítulos, além deste primeiro capítulo que corresponde à introdução.

O segundo capítulo trata dos conceitos básicos acerca da relação entre o Estado e o sistema econômico. São descritas as funções clássicas do Estado na economia, os diversos papéis que este assumiu ao intervir na economia brasileira e as alternativas e instrumentos que o Estado dispõe para atingir seus objetivos.

Para que se possa fazer uma análise da transformação do papel produtor do Estado ao longo dos anos 80 e 90, é preciso primeiramente compreender como evoluiu a participação do Estado na economia brasileira antes deste período. Assim, o capítulo três discorre sobre a intervenção do Estado no sistema econômico do Brasil: primeiramente analisa-se como a intervenção estatal é admitida nas principais correntes de pensamento econômico brasileiras; posteriormente, apresenta-se uma periodização histórica para tratar da evolução da participação do Estado na economia, a partir da era pré-30 até o início dos anos 80.

A crise da forma de intervenção estatal dominante entre os anos 30 e 70, as reformas econômicas (abertura econômica, privatização e regulação da economia) e como estes fatos influenciaram a transformação do papel produtor do Estado na economia brasileira ao longo dos anos 80 e 90 são o tema do quarto capítulo.

Por fim, são apresentadas as considerações finais, envolvendo as transformações do papel produtor do Estado na economia de uma forma geral.

2 A INTERVENÇÃO DO ESTADO NA ECONOMIA: FUNÇÕES, PAPÉIS E ALTERNATIVAS

Analisar a transformação do papel produtor do Estado na economia brasileira ao longo dos anos 80 e 90 requer antes apresentar noções básicas acerca da relação entre o Estado e o sistema econômico. Assim, a primeira parte deste capítulo aborda as funções clássicas do Estado (alocação, distribuição, estabilização e correção das falhas do mercado), os principais papéis que este pode assumir quando interfere na economia (regulador, financiador e produtor) e as alternativas de intervenção estatal.

2.2 As funções clássicas do Estado

Para Musgrave (1980, p. 5), a necessidade de um setor público justifica-se pelo “fato de que o mecanismo do sistema de mercado não pode desempenhar sozinho todas as funções econômicas”. Desta forma, conforme o autor, para corrigir e complementar o mercado em certos aspectos, o Estado possui três funções clássicas: alocação, distribuição e estabilização.

Rezende (2001) cita que a intervenção estatal também tem como função corrigir as falhas de mercado que decorrem da existência de bens públicos, semipúblicos, poder de mercado e informação assimétrica. Para Giambiagi e Além (2000), estas falhas correspondem também à existência de mercados incompletos e a ocorrência de desemprego e inflação, cabendo ao Estado corrigi-las.

2.2.1 Função alocativa

A função alocativa corresponde, de acordo com Musgrave (1980, p. 6), ao “processo pelo qual a totalidade dos recursos é dividida para utilização no setor público e no setor

privado, e pelo qual se estabelece a composição do conjunto dos bens públicos”.

Os referidos bens públicos, na maioria das vezes, não são fornecidos adequadamente pelo sistema de mercado. Giambiagi e Além (2000) afirma que, devido à natureza destes bens (estão disponíveis a todos os indivíduos sem que exista pagamento voluntário pelo seu uso), o setor privado não demonstra interesse na sua produção, sendo necessária a intervenção estatal para fornecer estes bens. Desta forma, os autores citam que o governo deve “a) determinar o tipo e a quantidade de bens públicos a serem ofertados e b) calcular o nível de contribuição de cada consumidor”. Sendo que grande parte dos consumidores não pagaria voluntariamente por estes serviços, cabe ao Estado financiar o fornecimento destes bens com a cobrança compulsória de recursos, como a arrecadação de impostos.

Musgrave (1980) ainda destaca as diferenças entre provisão e produção de bens públicos pelo Estado. Determinados bens são providos pelo setor público quando a sua oferta é financiada pelo orçamento por este setor. Desta forma, para Musgrave (1980, p. 8), os bens públicos “podem ser produzidos por firmas privadas e vendidos ao governo; ou podem ser produzidos sob controle direto do setor público como é o caso de serviços prestados por funcionários públicos ou empresas municipais”. É importante destacar que prover a sociedade de serviços como educação e saúde, considerados bens meritórios por gerarem externalidades positivas e benefícios sociais, é uma importante função do setor público e sua oferta, na maioria das vezes, é financiada pela tributação. Em alguns casos, porém, a impossibilidade de oferta pelo setor privado de certos bens e serviços públicos pode fazer com que o Estado atue na produção direta destes bens.

2.2.2 Função distributiva

A distribuição de renda de forma eqüitativa também é um importante objetivo a ser perseguido pelo Estado. Muitas vezes, recursos como capital, terra e trabalho não estão distribuídos na sociedade de forma adequada.

Assim, a função distributiva, conforme Musgrave (1980, p. 6), corresponde à “ajustes na distribuição de renda e riqueza para assegurar uma adequação àquilo que a sociedade considera com um estado “justo” ou adequado de distribuição”.

Musgrave (1980, p. 10) analisa que melhorias nas condições econômicas são eficientes “se, e somente se, a posição de alguma pessoa (...) é melhorada sem que qualquer outra pessoa (...) tenha sua posição deteriorada”. Evidentemente, para Musgrave (1980), este critério não pode ser aplicado à medidas de redistribuição de renda, que em sua maioria implicam em

melhora da situação de algumas pessoas, em detrimento de outras pessoas. Porém, o autor observa que:

Ainda que as medidas redistributivas impliquem em um custo de eficiência, tal fato não caracteriza um argumento decisivo contra as mesmas. Ele apenas nos informa que (1) uma mudança distributiva qualquer deve ser executada ao menor custo de eficiência possível, e que (2) existe a necessidade de coordenar objetivos políticos conflitantes (MUSGRAVE, 1980, p. 11).

Para redistribuir os recursos o Estado dispõe de instrumentos como: transferências, impostos e subsídios. Giambiagi e Além (2000) analisa que, com as transferências, o governo pode redistribuir diretamente a renda, tributando as camadas de renda mais alta e transferindo os recursos para as classes de baixa renda. Através dos impostos, o governo também pode tributar os indivíduos de renda alta e utilizar a arrecadação para financiar programas que beneficiem os mais pobres. Por último, o Estado pode subsidiar a produção de bens de consumo, como os itens da cesta básica, por exemplo, cobrando alíquotas menores para a produção destes bens, beneficiando as classes mais baixas e redistribuindo a renda.

2.2.3 Função estabilizadora

A função estabilizadora refere-se, conforme Musgrave (1980, p. 6), à tentativa de atingir objetivos como “a manutenção de um elevado nível de emprego, um razoável grau de estabilidade do nível de preços, uma taxa apropriada de crescimento econômico, e ainda o alcance de estabilidade na balança de pagamentos”. Para atingir estes objetivos o governo dispõe de instrumentos como a política fiscal e monetária, por exemplo.

Assim, de acordo com Giambiagi e Além (2000), o Estado pode utilizar a política monetária para estimular o crescimento, reduzindo as taxas de juros e aumentando os investimentos; ou, em situação de inflação por excesso de demanda, o Estado pode aumentar a taxa de juros, estimulando a poupança, limitando o consumo e controlando a inflação.

Através da política fiscal, o Estado pode reduzir impostos e conseqüentemente aumentar a renda do setor privado, para elevar sua demanda por trabalhadores, por exemplo, o que estimularia a geração de empregos. De acordo com Musgrave (1980, p. 11):

A função estabilizadora da política fiscal é necessária, uma vez que o pleno emprego e a estabilidade de preços não são resultados automáticos do funcionamento do sistema de mercado, mas exigem uma orientação por parte da política implementada pelo setor público. Na ausência desta política orientadora, a economia tende a estar sujeita a flutuações significativas e/ou passar por períodos de desemprego e inflação.

Giambiagi e Além (2000) lembra que foi a obra de Keynes, *A Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda*, de 1936, que legitimou a intervenção do Estado através de políticas de manutenção da demanda agregada, para alcançar a estabilidade econômica.

2.2.4 Correção das falhas de mercado

Para Rezende (2001) as falhas de mercado decorrem, principalmente, da existência de bens públicos, semi-públicos, externalidades, poder de mercado e informação assimétrica. Assim, a intervenção do Estado é importante para corrigir as falhas que ocorrem em uma economia quando os mercados não são perfeitamente competitivos².

Os bens públicos correspondem aos bens de uso comum do povo, como segurança nacional, justiça, iluminação pública etc. Desta forma, Rezende (2001) corrobora com a análise de Musgrave (1980), e cita que os bens públicos possuem duas características: o princípio da não-rivalidade e da não-exclusão. O primeiro significa que os bens públicos são indivisíveis, ou seja, sua produção beneficia a todos os indivíduos independentemente da participação de cada um no custo da oferta destes bens. A segunda característica responde ao fato de ser praticamente impossível impedir que algum indivíduo desfrute de um bem público quando este é ofertado.

Com tais características, esses bens são insuficientemente ofertados pelo mecanismo de mercado, visto que não há incentivo para uma empresa ofertar um bem que pode ser consumido por qualquer um sem nenhum pagamento, já que é impossível excluir alguém do consumo. Por essa razão os bens públicos são geralmente ofertados pelo governo (REZENDE, 2001, p. 27).

Além dos bens públicos existem também os bens semi-públicos, como a educação, por exemplo. O autor cita que a oferta de educação obedece ao princípio da não-rivalidade, pois não há grande diferença na oferta do serviço se um novo aluno entra em uma sala de aula. Porém, o princípio da não-exclusão não é obedecido, pois existe a possibilidade dos indivíduos serem excluídos da oferta de educação. Devido a este fato, os bens semi-públicos são chamados também de bens meritórios, pois segundo Rezende (2001, p. 28) “a atuação do governo dar-se-ia pelo mérito intrínseco que a educação possui”.

² Para Giambiagi e Além (2000), a existência de mercados perfeitamente competitivos é uma visão idealizada do sistema de mercado. Isto porque a existência destes mercados requer pressupostos como: a ausência de progresso técnico; informações perfeitas por parte dos agentes econômicos; e o funcionamento de um sistema no qual as decisões dos agentes econômicos não conseguem influenciar o preço de determinada mercadoria.

Outro fator que é considerado uma falha de mercado é existência de externalidades. As externalidades acontecem quando a produção de um bem não reflete diretamente seu valor ou custo social, e assim podem ser classificadas como positivas ou negativas. As externalidades positivas ocorrem quando a ação de uma empresa ou indivíduo beneficia outros indivíduos ou empresas. As externalidades negativas acontecem quando a ação de uma das partes prejudica a outra. Como cita Rezende (2001), quando uma fábrica polui o ar de uma cidade, prejudica a qualidade de vida dos habitantes. Para corrigir esta falha de mercado, o governo pode aplicar taxas ou multas à fábrica com o objetivo de controlar a poluição.

O Estado também intervém para corrigir as falhas causadas pelo poder de mercado, quando monopólios e oligopólios produzem quantidades menores de bens e vendem a preços mais elevados do que em uma situação de concorrência perfeita. Assim, ainda conforme Rezende (2001, p. 29), o governo pode limitar este poder de mercado através da “fixação de preço máximo, de lucro máximo, estímulo à concorrência, seja com incentivos diretos à instalação de competidores, seja pela limitação de fusões”.

Outra importante função do Estado é reduzir a assimetria de informações entre consumidores e produtores. Conforme Giambiagi e Além (2000, p. 28), muitas vezes “o mercado por si só não pode fornecer dados suficientes para que os consumidores tomem suas decisões racionalmente. A forma de ação do Estado pode ser mediante a introdução de uma legislação que induza a uma maior transparência do mercado”. Neste sentido, Rezende (2001) cita, por exemplo, que os consumidores devem ser informados dos componentes químicos de alimentos ou medicamentos e também das taxas de juros utilizadas pelo sistema financeiro. Para que isso ocorra, muitas vezes é preciso leis e fiscalização por parte do governo.

Giambiagi e Além (2000) ainda citam como falhas de mercado a existência de mercados incompletos e a ocorrência de desemprego e inflação. Os mercados incompletos são aqueles em que um bem ou serviço não é ofertado mesmo que os custos de produção sejam acessíveis. Isto pode ocorrer por falta de interesse do setor privado, ou também porque este setor pode não estar disposto a assumir os riscos do investimento. Nestes casos, a intervenção do governo faz-se necessária para ofertar recursos para investimento no setor produtivo ou atuando diretamente na produção e assim tentar corrigir estas imperfeições do mercado.

Além disso, muitas vezes o mercado é insuficiente para solucionar problemas como os altos níveis de desemprego e inflação. Desta forma, conforme Giambiagi; Além (2000, p. 28) “a ação do Estado (é necessária) no sentido de implementar políticas que visem à manutenção do funcionamento do sistema econômico o mais próximo possível do pleno emprego e da estabilidade de preços”.

2.3 Os diversos papéis do Estado brasileiro

Através de sua atuação no domínio econômico, Giambiagi e Além (2000) destacam que no Brasil, o Estado assumiu diversas formas, visando contribuir para o crescimento e o desenvolvimento do país. Dentre os principais papéis assumidos pelo Estado brasileiro, destacam-se o papel de regulador, financiador e produtor.

2.3.1 O papel regulador

Para Giambiagi e Além (2000), é função do Estado, como regulador, estabelecer normas de comportamento dos agentes econômicos, influenciar indiretamente a alocação de recursos, controlar as flutuações econômicas a partir de instrumentos de política fiscal, monetária etc. Segundo estes autores, o Estado pode regular a economia fornecendo incentivos fiscais e linhas de crédito para estimular investimentos nas diversas regiões do país, manipulando desta forma as decisões dos agentes privados.

Segundo Fiani (1998, p. 1) o papel regulador também pode ser definido como “a ação do Estado que tem por finalidade a limitação dos graus de liberdade que os agentes econômicos possuem no seu processo de tomada de decisões”. A atividade regulatória do Estado interfere na esfera privada ao estabelecer preços, metas de investimento, exigir determinados padrões de qualidade, estabelecer quotas etc.

Além disso, a atividade regulatória varia de acordo com suas finalidades, e pode assumir três diferentes formas: regulação econômica, social e administrativa:

A regulação econômica propicia a estrutura institucional para agentes econômicos, empresas e mercados. É a regulação cujo propósito principal é facilitar, limitar ou intensificar os fluxos e trocas de mercado, por intermédio de políticas tarifárias, princípios de confiabilidade do serviço público e regras de entrada e saída do mercado. Já a regulação social é a que intervém na provisão dos bens públicos e na proteção do interesse público, define padrões para saúde, segurança e meio ambiente e os mecanismos de oferta universal desses bens. A regulação administrativa, (...) diz respeito à intervenção nos procedimentos administrativos e burocráticos, bem como aos procedimentos administrativos adotados pelo Poder Público em sua relação com os administrados (BRASIL, 2003, p. 9).

Para Gonçalves (2002) *apud* Brasil (2003), a regulação administrativa materializa-se quando a administração pública exerce seu poder de regulamentar, ou seja, expedir normas e regulamentos. Neste sentido, é importante lembrar que, como destaca Neto (2003), apesar de muitas vezes utilizados como sinônimos, há uma importante distinção entre os termos

“regulação” e “regulamentação”. Segundo o autor, a atividade *regulatória* compreende aspectos de fiscalização, incentivo, planejamento econômico, coordenação e organização. Já a atividade *regulamentar* é de caráter normativo, ou seja, disciplinar uma atividade através da emissão de comandos normativos, de caráter geral.

2.3.2 O papel financiador

O Estado pode atuar na economia como órgão financiador, através de um conjunto de instituições financeiras estatais, e assim contribuir para o processo de crescimento.

Giambiagi e Além (2000) destacam que a intervenção estatal teve um importante papel nas reformas financeiras dos anos de 1960, cujo objetivo era modernizar o mercado de capitais do país e criar instrumentos de financiamento privado de longo prazo. Além disso, a intervenção do Estado foi importante nas atividades bancárias e de desenvolvimento.

As principais instituições financeiras estatais são o Banco do Brasil, criado em 1808, com um papel importante na concessão de crédito agrícola e apoio às exportações; a Caixa Econômica Federal (CEF), criada em 1861 e que tem como função principal o financiamento do setor de habitação; e o (...) BNDES, criado em 1952 (GIAMBIAGI e ALÉM, 2000, p. 100).

Giambiagi e Além (2000) lembram que o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) é a principal fonte de financiamentos a longo prazo no Brasil, e seus recursos são direcionados principalmente para setores de infra-estrutura (energia, siderurgia e transportes).

Além disso, os autores destacam o papel do Banco do Brasil, que fornecia empréstimos para o setor agrícola à taxas de juros reais negativas, subsidiando o produtor. Atualmente, o Banco do Brasil continua sendo um instrumento de apoio à agricultura, através da concessão de crédito agrícola.

2.3.3 O papel produtor

O Estado exerce seu papel produtor quando produz diretamente bens e serviços em setores estratégicos da economia, o que ocorre principalmente através das empresas estatais. A intervenção estatal acontece no sentido de atuar investindo em infra-estrutura, em setores nos quais a iniciativa privada não demonstra interesse ou não está disposta a correr os riscos do investimento, ofertando bens e serviços para a sociedade etc.

Trebat (1980) e Pinheiro (2002) *apud* Lobato (2007) apontam algumas razões que ocasionam a participação do Estado no setor produtivo: insuficiência de recursos no setor privado para determinados investimentos; as economias de escala geradas pelos investimentos em energia, telecomunicações, siderurgia etc.; exploração nacional dos recursos naturais do Brasil, impedindo a exploração de empresas estrangeiras; e economias externas geradas por investimentos em ferrovias, portos e navegação.

Giambiagi e Além (2000, p. 101), destacam que, no Brasil, “ao final da década de 1970 havia cerca de 700 empresas estatais, das quais aproximadamente 250 eram federais; 360 estaduais; e 100 municipais”. Analisando a atuação das estatais brasileiras no período anterior às privatizações no país, os autores citam que:

Na indústria siderúrgica, por exemplo, a CSN, a Usiminas e a Companhia Siderúrgica Paulista (COSIPA) dominavam o setor. Na indústria química, a Petrobrás era a principal empresa brasileira, dominando a exploração, o refino do petróleo e com crescente participação na distribuição de gasolina. No setor de mineração, as estatais eram dominantes, tendo sob seu controle 86% do patrimônio líquido total das 500 maiores empresas brasileiras (GIAMBIAGI; ALÉM, 2000, p. 102).

Porém, Baer (2002) observa que no começo da década de 1980, a lucratividade das empresas estatais diminuiu consideravelmente, devido à situação econômica mundial e do Brasil. Com a crise da dívida externa e a escalada inflacionária, o governo brasileiro passou a dispor de suas empresas para sanear a crise. A privatização das empresas do Estado, e sua retirada da produção direta de bens e serviços reduziram o papel produtor do Estado na economia.

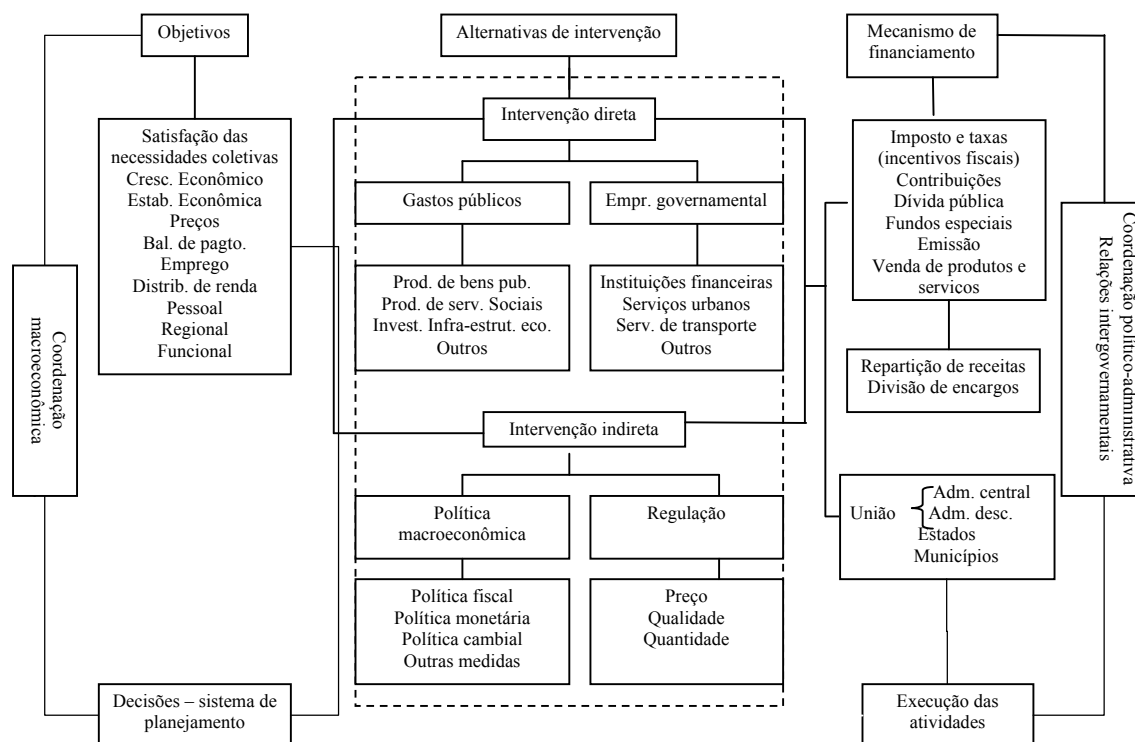
2.4 Alternativas de intervenção

Os objetivos da intervenção do Estado na economia são principalmente, conforme Rezende (2001): satisfação das necessidades coletivas; estabilidade econômica; promoção do crescimento econômico; melhoria na distribuição de renda; e correção das falhas de mercado.

Baer (2002) cita que para alcançar estes objetivos, o Estado dispõe de diversos instrumentos, como: o sistema fiscal, os governos estaduais e federais, os bancos (comerciais, de desenvolvimento e Banco Central), autarquias e empresas produtivas, etc. A partir destes instrumentos, a intervenção estatal pode ser direta ou indireta.

A Figura 01, a seguir, apresenta os objetivos, as alternativas de intervenção e os instrumentos que o Estado dispõe para intervir no sistema econômico:

Figura 01 – Objetivos e alternativas da intervenção do governo na economia



Fonte: Rezende (2001, p. 43).

A intervenção direta ocorre quando, através dos gastos públicos, o Estado produz bens e serviços, investe em infra-estrutura, oferta serviços sociais etc. Além disso, segundo Rezende (2001), o Estado pode, através das empresas governamentais, prover a sociedade de serviços urbanos e ser fonte de financiamento.

Quando intervêm indiretamente, o Estado pode utilizar instrumentos que alterem os preços relativos e assim interferir nas decisões do setor produtivo privado. Para Rezende (2001), esta interferência pode ser direta ou indireta. O Estado interfere diretamente nos preços quando estabelece quotas, controles e regula o setor privado. A interferência indireta dar-se-á por meio de política fiscal, monetária, cambial etc. Com estas medidas, o governo pode alterar o preço das mercadorias através da modificação nos impostos, na taxa de juros, ou através de alterações no câmbio, controlando indiretamente o preço das mercadorias e divisas estrangeiras, beneficiando exportações ou importações.

Dependendo da opção de intervenção do governo, variam as fontes de financiamento e o volume de recursos necessários. Rezende (2001) cita que uma maior intervenção direta implica em um montante maior de recursos financeiros. Na Figura 01, acima, pode-se observar diversos tipos de financiamento, como impostos e taxas, contribuições, fundos especiais, dívida pública etc.

3 A INTERVENÇÃO DO ESTADO NA ECONOMIA BRASILEIRA

No Brasil, a intervenção estatal no setor econômico iniciou mais intensivamente após a crise econômica dos anos 30. A partir de então, a intervenção evoluiu e tornou-se peça fundamental do desenvolvimento e crescimento econômico. Neste capítulo, são apresentadas as diferentes visões acerca da intervenção do Estado no setor produtivo de acordo com as principais correntes de pensamento econômico brasileiras e a evolução desta intervenção através de uma periodização histórica abrangendo desde a era pré-30 até o início dos anos 80.

3.1 A intervenção do Estado no setor produtivo brasileiro conforme as correntes de pensamento econômico

A visão acerca da participação do Estado na economia como produtor de bens e serviços varia de acordo com as escolas de pensamento econômico. Historicamente, para Bielschowsky (2000), é possível identificar três correntes de pensamento econômico no Brasil, que estavam relacionadas com o projeto de superação do subdesenvolvimento no país: a socialista, a neoliberal e a desenvolvimentista (esta dividida em desenvolvimentismo privado, desenvolvimentismo público não-nacionalista e desenvolvimentismo público nacionalista). Cada uma delas traça as linhas para o desenvolvimento brasileiro, admitindo diferentes graus de intervenção estatal para alcançar este objetivo.

3.1.1 A corrente de pensamento socialista

A corrente de pensamento socialista era formada principalmente por intelectuais do Partido Comunista Brasileiro e que, segundo Bielschowsky (2000), visavam uma revolução que transformasse o país em uma economia socialista.

De acordo com esta corrente, para alcançar o desenvolvimento era necessário certo grau de intervenção estatal em alguns setores da economia:

Preconizavam (...) a industrialização com ampla intervenção estatal, como via de “desenvolvimento das forças produtivas”, e também defendiam investimentos estatais em setores básicos da economia, bem como o controle do capital estrangeiro. (BIELSCHOWSKY, 2000, p. 181).

Ainda segundo este autor, os pensadores da corrente socialista, dentre os quais se destacavam Caio Prado Júnior e Nelson Sodré, eram favoráveis às empresas estatais e enfaticamente contra o capital estrangeiro. Defendiam a industrialização planejada e a reforma agrária como meios de promover o desenvolvimento do país.

3.1.2 A corrente de pensamento neoliberal

Para a corrente de pensamento neoliberal³, conforme Bielschowsky (2000), o mecanismo do livre mercado é a melhor maneira de se obter eficiência econômica. Porém, admite-se certo grau de intervenção estatal apenas para corrigir alguns desajustes característicos de economias subdesenvolvidas.

Ainda segundo este autor, os fundamentos da doutrina neoliberal no Brasil são principalmente: o estabelecimento de políticas de equilíbrio monetário e financeiro e a redução da intervenção do Estado na economia. Além disso, eram contra o projeto de industrialização com alta intervenção estatal direta.

(...) a Economia Liberal ou a Democracia Econômica não importam em *laissez-faire*, no sentido de ausência do governo ou de desinteresse do Estado pela ordem econômica. O seu princípio é de que o Estado deve, em princípio e por todos os meios, evitar interferir no campo da economia privada. O Estado pode facilitar, estimular, premiar. Pode, nas fases de depressão, promover a realização de um programa de obras públicas, destinado a impulsionar a atividade econômica. Mas o Estado não deve fabricar, não deve plantar, não deve comerciar, porque a economia privada dispõe para isso de uma grande superioridade de elementos (GUDIN, 1951, p.34 *apud* BIELSCHOWSKY, 2000, p. 59).

O principal teórico desta escola de pensamento econômico foi Eugênio Gudín. Para este autor, a presença do Estado na administração das atividades econômicas era uma ameaça

³ Bielschowsky (2000) cita que o prefixo “neo” significa algumas alterações o pensamento liberal original, já que os economistas liberais brasileiros, após a crise de 1930, passaram a admitir certa intervenção estatal e medidas anticíclicas para reverter períodos de depressão, pois assim o mecanismo de mercado poderia voltar a garantir a eficiência econômica.

ao capitalismo e uma tendência ao socialismo. Gudin (1951) *apud* Bielschowsky (2000, p.61), cita que o Estado não teria condições de ser um bom administrador, e a estatização é uma forma errônea de gerenciar os investimentos:

O Estado sofre de dois enormes *handicaps*. Um é o que decorre da primazia de sua função política e da contingência em que se vê o Executivo (em qualquer democracia) de tolerar a intromissão da política na administração de empresas do Estado. É o chamado *political management*. O Estado é dirigido pelo partido. E o partido no poder não pode dispensar apoio de seu eleitorado, nem faltar-lhe repetidamente. O outro *handicap* do Estado está em que ele não pode dispensar a burocracia controladora da máquina complexa da administração pública, sem a qual correria o risco de toda sorte de fraudes. E a burocracia é, por natureza, uma máquina rotineira, cujos membros, em regra mal selecionados, confiam no amparo político e na diluição da responsabilidade, mais do que no valor e no esforço pessoal. Esses *handicaps* carecem de importância num país como o nosso, de eficiência ainda muito baixa na administração pública.

Desta forma, a corrente neoliberal se opunha às empresas estatais e a economia planificada. Bielschowsky (2000) analisando a obra de Gudin (1951), afirma que para este autor, todos os indivíduos fazem planejamento de suas atividades. Assim, o planejamento da produção na economia não deve ser determinado pelo Estado e sim pela demanda dos agentes econômicos e por seus índices (o que demonstra a crença destes pensadores nos mecanismos de livre mercado).

3.1.3 A corrente de pensamento desenvolvimentista

O desenvolvimentismo foi uma estratégia de desenvolvimento para os países dependentes que surgiu nos anos 1930, e que tinha como indutor e principal ator, o Estado. Conforme Bresser Pereira (2007), o desenvolvimentismo foi a ideologia dominante no Brasil desde os anos de 1930 até 1970, quando começa a entrar em crise.

...o extraordinário desenvolvimento entre os anos 30 e os anos 70 só foi possível na medida em que a nação brasileira foi capaz de usar seu Estado como instrumento para definir e implementar uma estratégia nacional de desenvolvimento, na qual a intervenção do próprio Estado foi significativa. Não se tratava de substituir o mercado pelo Estado, mas tratava-se de fortalecer o Estado para que este pudesse criar as condições necessárias para que as empresas, competindo no mercado, pudessem investir, para que seus empresários pudessem inovar. (BRESSER PEREIRA, 2007, pg. 3).

Para Bielschowsky (2000), é possível identificar diferentes correntes dentro do pensamento desenvolvimentista: uma corrente ligada ao setor privado e outra ligada ao setor público, esta última dividida entre desenvolvimentistas não nacionalistas e nacionalistas.

O autor cita que os desenvolvimentistas ligados ao setor privado defendiam a industrialização baseada em protecionismo e planejamento estatal, através do processo de substituição de importações, pois acreditavam na insuficiência dos mecanismos de mercado para atingir este objetivo. Dentre os pensadores ligados a esta corrente, destaca-se Roberto Simonsen⁴.

No tocante ao setor público, os desenvolvimentistas não-nacionalistas, ainda segundo Bielschowsky (2000, p. 104), preconizavam a favor da utilização de capital estrangeiro para o projeto de industrialização:

Embora não fossem, de um modo geral, visceralmente contrários a investimentos estatais, combatiam sua proliferação, com o argumento de que o Estado não deveria ocupar o espaço em que a iniciativa privada pode atuar com maior eficiência. Como os conflitos concretos davam-se no nível de inversões em grandes projetos de infraestrutura e mineração, para os quais o capital privado nacional não tinha suficiente porte financeiro, a posição dos desenvolvimentistas não nacionalistas correspondia à opção pelo capital estrangeiro, preferencialmente ao capital estatal.

Já os desenvolvimentistas nacionalistas também visavam o desenvolvimento do país através da industrialização. Bielschowsky (2000, p. 127) cita que a principal característica desta corrente é “uma decidida inclinação por ampliar a intervenção do Estado na economia, através de políticas de apoio à industrialização integradas, na medida do possível, num sistema de planejamento abrangente”. Além disso, defendiam investimentos estatais nos setores estratégicos da economia, pois não consideravam a iniciativa privada hábil a realizar esta função.

Apesar do êxito alcançado na promoção do desenvolvimento do país, a política desenvolvimentista é superada nos anos 80. Conforme Bresser Pereira (2007), os motivos que levaram à crise do desenvolvimentismo no Brasil foram: as distorções do modelo de substituição de importações, a crise da dívida externa dos anos de 1980 e suas consequências na deterioração fiscal do Estado.

3.2 A evolução da intervenção estatal na economia brasileira

Conforme Baer (2002), na história econômica do Brasil a intervenção do Estado decorre de inúmeras circunstâncias que forçaram o governo a intervir crescentemente no

⁴ O principal representante desta corrente foi Roberto Simonsen. Bielschowsky (2000), o cita como o grande ideólogo do desenvolvimentismo e maior líder industrial brasileiro: foi vice-presidente do Centro Industrial de São Paulo, presidente da Confederação Nacional da Indústria e da Federação das Indústrias de São Paulo, entre outros cargos.

sistema econômico.

Foi com a depressão econômica dos anos 30 que o Estado brasileiro mudou o seu papel na economia. Pela primeira vez o Governo demonstrou interesse na industrialização e passou a proteger o sistema econômico dos impactos da crise⁵. Para Baer (2002, p. 288):

O domínio do Estado na economia que caracterizou o Brasil a partir do final da década de 1930 até o início da de 1990 não foi resultado de um esquema cuidadosamente concebido, mas o resultado de várias circunstâncias que, na maioria dos casos, obrigou o governo a intervir cada vez mais no sistema econômico do país. Essas circunstâncias incluíram reações às crises econômicas internacionais, o desejo de controlar as atividades do capital estrangeiro, especialmente no setor de serviços públicos e na exploração de recursos naturais, e a ambição de industrializar rapidamente uma economia retrógrada.

A partir deste momento, o Estado torna-se uma peça cada vez mais importante no processo de desenvolvimento econômico, tendo um papel essencial no processo de industrialização por substituição de importações (ISI), o qual era sustentado pelo chamado “tripé”: Estado, capital privado nacional e capital estrangeiro.

O envolvimento direto do Estado na economia apresenta diversos estágios de crescimento, mas torna-se uma força negativa em meados da década de 70, conforme Baer (2002), quando a forma de intervencionismo estatal começa apresentar sinais de crise.

3.2.1 O período pré-30: o Estado Oligárquico

No período pré-30, a intervenção direta do Estado na economia brasileira era rara, embora o governo estivesse sempre presente nas atividades econômicas. De acordo com Gremaud, Toneto e Vasconcelos (1999), o sistema econômico caracterizava-se pelo modelo agrário-exportador: a produção brasileira restringia-se a algumas *commodities* agrícolas, principalmente o café, direcionadas ao mercado externo. Desta forma, o dinamismo da economia dependia essencialmente do desempenho das exportações e da situação econômica internacional.

Conforme Bresser Pereira (1977, p. 3), este é o período dominado pelo Estado Oligárquico, correspondente ao modelo agrário-exportador. Segundo o autor, este Estado “era um mero agente do sistema capitalista agrário-mercantil da época; não tinha praticamente

⁵Aliada a crise econômica o Brasil passava por uma crise política. Getúlio Vargas assume o poder no final de 1930, após uma revolução, derrubando as oligarquias dominantes até então. Será a política de desenvolvimento varguista que irá transformar radicalmente a política econômica brasileira.

nenhuma influência efetiva na economia, que se mantinha inteiramente subdesenvolvida”.

A intervenção estatal direta ocorria basicamente no setor financeiro (em 1808 foi fundado o primeiro Banco do Brasil⁶) e nos setores de infra-estrutura. De acordo com Giambiagi e Além (2000), os primeiros investimentos no setor de transportes ficaram a cargo do capital estrangeiro, porém foi essencial a intervenção do Estado ao estimular o investimento externo através de incentivos como a garantia da taxa mínima de retorno.

A maior parte das intervenções por parte dos governos Federal e/ou Estadual durante a Primeira República (1889-1930) eram direcionadas ao setor cafeeiro, que respondia pela maior parte das exportações brasileiras. A rentabilidade deste setor fazia a produção expandir-se cada vez mais, ocasionando algumas vezes superprodução. Isto obrigava o governo a intervir no mercado estocando ou queimando o café, para reduzir o excesso de oferta (retomando o equilíbrio do mercado), e assim sustentar os preços e a renda do setor. Giambiagi e Além (2000) lembram que em 1906, os três principais estados produtores de café (São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais) assinaram o Convênio de Taubaté, através do qual os governos destes estados comprometiam-se em manter o controle dos preços mínimos e da produção cafeeira.

No final da década de 1920, a superprodução interna somou-se à insuficiência de demanda externa, decorrente do início da crise econômica internacional. Segundo Gremaud, Toneto e Vasconcelos (1999), a crise de 1929 deixou claro que era insustentável manter a economia brasileira dependente unicamente das exportações de café.

3.2.1 O período 1930-1945: crise e formação do Estado Nacional

Por ser essencialmente exportadora de produtos primários, a crise econômica mundial de 1929 abalou fortemente a economia brasileira, dado que o mercado internacional não tinha mais condições de absorver sua produção agrícola. Tornava-se claro que era necessário reduzir a dependência econômica externa, o que poderia ser feito estimulando a industrialização e o mercado interno brasileiro. Segundo Furtado (2003), como consequência da crise ocorre um deslocamento do centro dinâmico da economia: o mercado externo é substituído pelo mercado interno como fonte de dinamismo e crescimento.

Na visão de Baer (2002), a crise modificou o papel desempenhado pelo Estado. Para

⁶Giambiagi, Além (2000), citam que o Banco do Brasil atravessou várias fases desde sua fundação em 1808. Foi desde banco comercial e de emissão, além de desempenhar a função de banco central até a criação do Banco Central do Brasil em 1964, fruto da reforma financeira empreendida no primeiro ano do regime militar.

proteger a economia dos efeitos da depressão econômica o Estado passou a estimular a industrialização brasileira, a fim de substituir os produtos anteriormente importados por produtos fabricados internamente. Este processo ficou conhecido como Industrialização por Substituição de Importações (ISI).

Para Gremaud, Toneto e Vasconcelos (2002, p. 234), a intervenção do Estado visava “alterar o próprio modelo de desenvolvimento do país, buscando superar as características agroexportadoras de nossa economia e apoiando decididamente o processo de industrialização”. Neste sentido, o processo de ISI buscava desenvolver através da indústria para atender ao mercado interno e tornar o país menos dependente da demanda externa. Identifica-se com isso o cunho nacionalista deste projeto de desenvolvimento e a formação do Estado Nacional.

Conforme Baer (2002, p. 291), o governo Vargas ampliou a intervenção do Estado com a criação de autarquias para proteger e estimular “setores como os de açúcar, mate, sal, madeira de pinho, pesca e marinha mercante e, em colaboração com os produtores, regularam a produção e os preços e financiaram a construção de armazéns”. Saraiva (2004) cita diversos exemplos destas autarquias: o Departamento Nacional do Café (1933), o Instituto do Açúcar e do Alcool (1933), o Instituto Nacional do Mate (1938), o Instituto Nacional do Pinho (1941), o Instituto Nacional do Sal (1940), e as Comissões Executivas do Leite, Frutas, Produtos da Mandioca e da Pesca (1942).

Além destas autarquias, foram criados diversos órgãos de planejamento, que segundo Gremaud, Toneto e Vasconcelos (2002, p. 236) correspondiam à “adequação do arcabouço institucional à indústria”: o Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP); o Conselho Técnico de Economia e Finanças (CTEF); a Coordenação de Mobilização Econômica (CME); o Conselho Nacional de Política Industrial e Comercial (CNPIC) e a Comissão do Planejamento Econômico (CPE). Além disso, foi criado o Conselho Federal de Comércio Exterior (CFCE) em 1934, com o objetivo de incentivar o comércio internacional e fornecer incentivos para determinadas indústrias.

O desenvolvimento industrial também contou com o papel financiador do Estado. Giambiagi e Além (2000) citam a criação da carteira de crédito agrícola e industrial do Banco do Brasil, em 1937, que fornecia empréstimos de longo prazo para estabelecimentos industriais e para o setor agrícola.

Nos anos da Segunda Guerra Mundial (1939-1945) o Estado continuava atuando a favor da acumulação de capital, investindo diretamente em setores produtivos estratégicos,

planejando o desenvolvimento econômico e apoiando financeiramente setores com dificuldades econômicas.

Saraiva (2004) cita que no ano de 1940, ocorreu a nacionalização de duas empresas privadas que atuavam na região amazônica, a *Company of Port of Pará* e a *The Amazon River Steam Navigation Company Ltd.*, transformadas em Serviço de Navegação da Amazônia e Administração do Porto do Pará (SNAAPP).

O Estado também atuou de forma complementar ao setor privado ao assumir investimentos onde as necessidades de capital e os riscos inviabilizavam a atividade privada, conforme explicam Gremaud, Toneto e Vasconcelos (1999). Assim, várias empresas estatais foram criadas, à exemplo da Companhia Siderúrgica Nacional (CSN), em 1941, depois de várias tentativas para que o setor privado assumisse o investimento. Para Giambiagi; Além (2000, p. 89), “a CSN tornou-se um símbolo do compromisso do governo com o desenvolvimento econômico, bem como foi o primeiro componente do setor empresarial público contemporâneo”.

Em 1942 foi criada a Companhia Vale do Rio Doce (CVRD), que viria a ser a maior exportadora de minérios do Brasil. Saraiva (2004) cita que a criação da CVRD pode ser atribuída a objetivos nacionalistas, devido à intenção de impedir a exploração das jazidas de Minas Gerais à grupos estrangeiros.

Em 1943 foram criadas a Companhia Nacional de Álcalis (CNA) e a Fábrica Nacional de Motores (FNM). Baer (2002, p. 292) cita que a CNA surgiu do “temor de que a escassez de carbonato de sódio viesse a paralisar as indústrias que dele dependiam. Como nenhuma firma estrangeira ou nacional estava em situação de assumir tal empreendimento, uma empresa estatal era a única solução”. Já a FNM foi criada com o objetivo de produzir e fornecer manutenção aos motores dos aviões durante a Segunda Guerra Mundial. Porém, conforme cita Saraiva (2004), além de motores, a fábrica acabou produzindo tratores, automóveis, caminhões e refrigeradores.

As empresas estatais, em conjunto com a geração da infra-estrutura básica por parte do Estado, através de investimentos em transporte e energia, garantiram o fornecimento de insumos básicos à indústria, permitindo a continuidade do processo de desenvolvimento industrial.

3.2.2 O período 1946-1955: o pós-guerra

Nos anos do pós-guerra ocorre um surto industrializante no país, que dependia da

intervenção governamental em vários campos, a fim de criar um ambiente propício ao crescimento, além de participar diretamente do processo de acumulação de capital.

Giambiagi e Além (2000) citam que foi a partir dos anos de 1950 que ocorreu a consolidação do pensamento desenvolvimentista no Brasil, que via na industrialização a base para a superação do atraso e da pobreza no país.

No ano de 1952, foi criado o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE)⁷. Conforme Baer (2002), em um país atrasado, além de o capital ser raro e disperso, soma-se o fato de que a indústria nascente requer grandes quantidades de capital, pois já inicia suas atividades em um momento avançado do capitalismo mundial. As empresas privadas não dispõem da quantidade necessária de recursos e os mercados financeiros não são suficientemente desenvolvidos para fornecer financiamentos. Assim, o BNDE surgiu como um importante instrumento auxiliar no processo de industrialização e desenvolvimento, possibilitando financiamento para a criação de novas empresas ou expansão de negócios.

Através do BNDE, o Estado aumentou sua participação direta na economia como produtor, principalmente no setor siderúrgico, o qual era essencialmente importante para a continuação do programa de industrialização. Como os recursos privados eram insuficientes para financiar os projetos deste setor, o BNDE forneceu os recursos necessários em troca de uma participação em cada empresa. Assim, de acordo com Baer (2002, p. 294) o Estado passou a ser proprietário de algumas empresas, pois “devido à incapacidade do setor privado e dos governos locais em obter êxito em projetos considerados básicos para o programa de industrialização do Brasil, sua participação direta tornou-se inevitável”.

Outra importante forma de intervenção direta do Estado na economia neste período foi a criação da Petrobras, em 1953. Ainda conforme Baer (2002), os principais fatores que levaram o governo a investir na exploração de petróleo foram: assegurar uma fonte interna de fornecimento de energia e não entregar as riquezas do subsolo nacional à empresas estrangeiras, o que evidencia o pensamento nacionalista quanto a forma de industrialização. Riani (1997) lembra que a Petrobrás expandiu suas atividades também para a área de pesquisa (Petroquisa) e para a área de assistência técnica no mercado internacional (Braspetro).

Baer (2002) ainda destaca o crescimento da intervenção do Estado no controle de preços dos serviços públicos e como isto favoreceu a participação do Estado na economia através das empresas estatais. O controle das tarifas de serviços públicos pelo Estado,

⁷ Na década de 80, o BNDE passa a se chamar BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social.

mantidas relativamente baixas, eram mecanismos importantes para favorecer os consumidores destes serviços; porém, tarifas defasadas não garantiam uma taxa de retorno aceitável para as empresas privadas. Sendo assim, de acordo com Baer (2002, p. 295), “a única alternativa que restava era o Estado ingressar gradativamente nos campos da geração e distribuição de energia, transportes públicos e telecomunicações”.

Vianna e Villela (2005), analisando o saldo do período, citam os resultados do avanço do processo de substituição de importações no país: a produção industrial doméstica havia crescido 40%, e as importações de bens industriais apresentaram uma queda média de 42%.

3.2.3 O período 1956-1960: o Plano de Metas

A prosperidade do período pós-guerra começou a ser abalada pela falta de bens de capital e pelos gargalos de infra-estrutura que impediam a continuidade do desenvolvimento. Para suprir estas debilidades, foi elaborado o Plano de Metas, durante o governo de Juscelino Kubitschek, o qual segundo Orenstein e Sochaczewski (1990, p. 171) viria representar um “integral comprometimento do setor público com uma explícita política de desenvolvimento”, além de assegurar a continuidade do processo de ISI.

Giambiagi e Além (2000) citam que o Plano dava prioridade à consolidação da estrutura industrial do país e à construção da infra-estrutura necessária para cumprir este objetivo. Estes investimentos seriam financiados pelo “tripé” formado pelo capital privado nacional, capital estrangeiro e capital estatal, sendo os dois últimos os mais relevantes.

O Plano consistia em três pontos principais, conforme Gremaud, Toneto e Vasconcelos (2002): investimentos estatais em infra-estrutura, principalmente nos setores de transporte⁸ e energia; estímulo à produção de bens intermediários (aço, carvão, cimento, zinco etc.); e incentivo aos setores de consumo de bens duráveis e bens de capital.

Desta forma, o Estado teve um papel essencial no cumprimento do Plano de Metas, assumindo a responsabilidade principalmente pela instalação de infra-estrutura básica. Orenstein e Sochaczewski (1990, p. 184) citam que o setor público teve uma importância quantitativa e qualitativa na execução do Plano de Metas:

Ao exercer uma demanda autônoma de investimento de montante substancial, o setor público estava em condições de sustentar uma demanda efetiva

⁸ Sob este aspecto, Gremaud *et al* (2002) destaca que ocorre uma mudança de prioridades no setor de transportes. Durante o governo Vargas, a prioridade centrava-se no setor de transporte ferroviário. Porém, no governo Juscelino Kubitschek correu uma transição dos investimentos para o setor rodoviário, já que um dos objetivos deste governo era introduzir a indústria automobilística no país.

suficientemente alta para manter sob controle o ciclo econômico. Tal evidência sugere que o investimento público se constituía em variável decisiva para a indústria de bens de capital, mantendo um elevado nível de atividade deste setor até o início da crise dos anos 60.

A relevância da participação do investimento estatal nos programas estabelecidos pelo Plano pode ser observada na Tabela 01, abaixo, que mostra o percentual de participação do Estado em diversos setores:

Tabela 01 – Investimentos previstos pelo Plano de Metas (1956-1961)

Setores	Participação no investimento total (%)
Energia	43,4
Transportes	29,6
Indústrias básicas	20,4
Educação	3,4
Alimentação	3,2
Total	100,0

Fonte: Giambiagi e Além (2000, p. 90).

Conforme Giambiagi e Além (2000), ao capital estrangeiro caberia a responsabilidade pelo investimento na indústria metal-mecânica, principalmente. Já ao capital nacional caberia a distribuição e o fornecimento de insumos para as empresas multinacionais, sendo que para garantir este investimento houve certos incentivos por parte do Estado, como: facilidade de acesso e boas condições de financiamento; crédito com baixas taxas de juros; e reserva de mercado para os novos setores.

A questão do financiamento dos projetos não foi imediatamente estabelecida. Orenstein e Sochaczewski (1990, p. 181) citam que “na ausência de um sistema financeiro com dimensão, maturidade e flexibilidade suficientes para captar as poupanças requeridas pelos investimentos propostos, a única solução teria sido a elevação da carga fiscal”.

Porém, dadas as fortes resistências contra o aumento tributário, o Estado financiou os investimentos principalmente através da emissão de moeda. Esta política correspondia, conforme Villela (2005, p. 57), à “um mecanismo clássico de extração de “poupança forçada” da sociedade como um todo, via inflação, e seu redirecionamento aos agentes (públicos e privados) encarregados de realizarem as inversões previstas no Plano de Metas”.

Porém, o financiamento dos investimentos através de expansão monetária causou fortes pressões inflacionárias que, segundo Abreu (1990), seria um dos principais motivos da

crise que afetou o país no início dos anos 60.

Saraiva (2004) destaca que o crescimento com a pressão inflacionária, implicou em controle por parte do Estado de preços e tarifas dos serviços de utilidade pública, com o objetivo de conter a inflação. Isto acabou retraindo a atuação do setor privado nestes serviços, e conseqüentemente uma expansão da atuação estatal.

Os resultados do Plano de Metas obtidos em alguns setores são mostrados na Tabela 02, abaixo:

Tabela 02 – Brasil: Plano de Metas, Previsão e Resultados (1957-1961)

	Previsão	Realizado	%
Energia Elétrica (1.000 Kw)	2.000	1.650	82
Carvão (1.000 ton.)	1000	230	23
Petróleo-Produção (1.000 barris/dia)	96	75	76
Petróleo-Refino (1.000 barris/dia)	200	52	26
Ferrovias (1.000 Km)	3	1	32
Rodovias-Construção (1.000 Km)	13	17	138
Rodovias-Pavimentação (1.000 Km)	5	-	-
Aço (1.000 ton.)	1.100	650	60
Cimento (1.000 ton.)	1.400	870	62
Carros e Caminhões (1.000 unid.)	170	133	78
Nacionalização (carros) (%)	90	75	-
Nacionalização (caminhões) (%)	95	74	-

Fonte: Orenstein e Sochaczewski (1990, p. 180).

No tocante ao previsto para ferrovias e carvão, os resultados ficaram muito abaixo do planejado. Porém, no que se refere à construção de rodovias, o investimento realizado ultrapassou o planejado. Na maioria dos casos, o plano obteve sucesso, cumprindo quase que totalmente com o montante de investimentos previsto.

Gremaud, Toneto e Vasconcelos (2002) observam que o cumprimento das metas estabelecidas pelo Plano provocou profundas mudanças estruturais na base produtiva do país. A dinâmica industrial focou-se principalmente na produção de bens de consumo duráveis. Como o objetivo do Plano era a industrialização rápida, o setor agrícola apresentou o pior desempenho do período, pois o Plano praticamente desconsiderou a agricultura.

Conforme Saraiva (2004), este foi o período de maior expansão do papel empresarial e produtor do setor público, na história econômica do país. O autor destaca a criação de várias

empresas estatais no setor energético (Centrais Elétricas de Furnas, em 1957; Companhia Hidroelétrica do Vale do Paraíba, em 1960), no setor siderúrgico (Usinas Siderúrgicas de Minas Gerais – USIMINAS – em 1956; Companhia Siderúrgica Vatú, subsidiária da CVRD, em 1960; a Companhia Ferro e Aço de Vitória (COFAVI), em 1959 e a Companhia Siderúrgica Paulista (COSIPA), em 1960, as quais foram transferidas para o Governo Federal através do BNDE), e no setor de transportes (com destaque para a Rede Ferroviária Federal S. A., para administrar as ferrovias de propriedade do Estado). Além disso, foi criada em 1956 a Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil (NOVACAP), encarregada da construção de Brasília.

Os resultados obtidos pelo Plano representaram um grande avanço no desenvolvimento do país. Para Orenstein e Sochaczewski (1990, p. 181), o plano modificou a estrutura econômica brasileira, e lançou “as bases para a solução de problemas de infraestrutura (...) para atender tanto a demanda imediata como para prever expansões futuras”.

3.2.4 O período 1961-1973: do ajuste recessivo ao milagre econômico

Apesar dos resultados positivos alcançados pelo Plano de Metas, o modelo de desenvolvimento por substituição de importações começa a dar sinais de enfraquecimento. A maturação dos investimentos do Plano de Metas fez com que, no início dos anos 60, a oferta total na economia ficasse acima da demanda agregada existente, ocasionando um desequilíbrio, conforme cita Santos Júnior (2004). Desta forma, já no início dos anos 60, o país passou por um período de baixo crescimento econômico e de retração do nível de investimento tanto nas empresas privadas como nas empresas estatais.

Além do desequilíbrio entre oferta e demanda, havia desequilíbrio no balanço de pagamentos e a forma de financiamento do Plano de Metas, através da emissão de moeda, teve como conseqüências altos níveis de inflação. Conforme cita Villela (2005), diante de um cenário de indisciplina fiscal, aceleração inflacionária e deterioração do balanço de pagamentos, Jânio Quadros assumiu a presidência em 1961 propondo um plano de cunho ortodoxo para enfrentar os problemas macroeconômicos herdados da administração anterior. Porém, ainda conforme os autores, o mérito desta estratégia de Quadros não pôde ser completamente analisado, pois o presidente renuncia em agosto de 1961 com apenas sete meses de mandato. A isto segue um período de conturbação política; o vice-presidente João Goulart assumiria a presidência primeiramente num regime parlamentarista (de setembro de 1961 até o final de 1962) e posteriormente na volta do regime presidencialista (até o golpe militar de março de 1964).

Para combater a queda da taxa de crescimento da economia, foi lançado o Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social, em 1962, elaborado pelo ministro Celso Furtado. Villela (2005, p. 61) descreve os principais objetivos deste Plano:

(1) garantir taxa de crescimento do PIB de 7% a.a., próximo à média dos anos anteriores; (2) reduzir a taxa de inflação para 25% em 1963, visando alcançar 10% em 1965; (3) garantir um crescimento real dos salários à mesma taxa do aumento da produtividade; (4) realizar a reforma agrária como solução não só para a crise social como para elevar o consumo de diversos ramos industriais; e (5) renegociar a dívida externa para diminuir a pressão de seu serviço sobre o balanço de pagamentos.

Para Abreu (1990), as medidas contracionistas implícitas para a realização do Plano Trienal (correção de preços defasados, redução do déficit público através da contenção dos gastos do governo e redução do crédito ao setor privado) resultaram em forte desaceleração econômica no ano de 1963.

Apesar da crise, a primeira metade dos anos 60 não foi desprovida da criação de novas empresas do Estado. Saraiva (2004) destaca o surgimento das Centrais Elétricas Brasileiras (ELETROBRÁS) em 1961, uma sociedade *holding* das empresas federais de energia elétrica; a Companhia Brasileira de Armazéns (CIBRAZEM) e a Companhia Brasileira de Alimentos (COBAL), ambas em 1962; a empresa Beneficiamento Itabito S. A. (BENITA), em 1961; e a Companhia de Navegação (DOCENAVE), em 1963, uma subsidiária da CVRD.

Da crise do início da década de 60 emergiu o Golpe Militar de 1964 o qual, segundo Tavares e Assis (1985):

Veio para afirmar, modernizar e tornar mais abrangente o papel do Estado na sociedade e na economia, através de um restrito pacto de dominação entre elites civis e militares, sob os aplausos das classes médias (...) Sob esse pacto, mudanças institucionais impostas autoritariamente garantiriam condições favoráveis a retomada de uma nova etapa de desenvolvimento capitalista no Brasil (TAVARES; ASSIS, 1985, p. 11)

Ainda segundo estes autores, para a superação da crise, este regime previa o “restabelecimento das liberdades econômicas, a primazia do mercado e o controle do processo inflacionário” (TAVARES; ASSIS, 1985, p. 13). Porém, esta tentativa de liberalismo econômico não foi alcançada na prática, pois a intervenção estatal na economia não diminuiu e de fato elevou-se por se estender também a estados e municípios, quando o governo federal interveio com o objetivo de sanar as dificuldades financeiras destes.

No que se refere ao desempenho da economia durante o regime militar, Hermann

(2005), identifica duas fases distintas: a primeira compreende o período entre 1964-1967 e caracteriza-se por ajustes estruturais e conjunturais, através de planos de estabilização e reformas institucionais; a segunda fase (1968-1973) correspondeu a uma política monetária expansiva e crescimento da atividade econômica. O sucesso da segunda fase é em grande parte resultado das políticas de ajuste e as reformas efetivadas na primeira fase do regime⁹.

Assim, em 1964 é apresentado um plano de estabilização, cujas diretrizes estavam no Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG). Conforme Abreu (1990), o PAEG visava acelerar o ritmo de desenvolvimento econômico, conter a inflação, atenuar as desigualdades sociais, assegurar oportunidades de emprego através de políticas de investimento e corrigir os déficits no balanço de pagamentos que ameaçavam a continuidade do desenvolvimento.

Além do programa de estabilização, foram feitas reformas financeiras entre 1964 e 1965 e também uma reforma tributária em 1967, a fim de recuperar a capacidade de financiamento da economia. Lessa (1981) cita que os aspectos mais importantes das reformas financeiras foram a criação do Conselho Monetário Internacional e o Banco Central, em 1964. Foi estruturado um mercado de capitais, que seria elementar para o sistema de crédito. Além disso, exerceu-se uma política monetária e de crédito restritiva, que ao elevar a taxa de juros, deslocava os recursos para o mercado de empréstimos. Quanto à reforma tributária, os impostos foram reduzidos para estimular a poupança e reservá-la para a acumulação privada.

Porém, a política econômica do PAEG¹⁰ não estava logrando retomar o crescimento, e em 1967 é substituído pelo Plano Estratégico de Desenvolvimento (PED), elaborado pelo então ministro da Fazenda, Delfim Netto. Segundo Hermann (2005, p. 89) “o PED foi um plano nitidamente mais “desenvolvimentista” que o PAEG, prevendo a continuidade do combate gradual à inflação, mas acompanhado de investimentos públicos e políticas propícias à recuperação dos investimentos privados”. De acordo com Lago (1990, p. 238):

(...) a equipe de Delfim Netto aproveitou o espaço criado pela administração anterior, e utilizou os instrumentos de política econômica disponíveis para estimular abertamente o crescimento econômico. Mas todas as declarações em favor do desenvolvimento do setor privado e da livre operação do mercado

⁹ O regime militar compreende o período entre 1964 e 1985. Durante o período dos governos militares, o Brasil teve cinco presidentes: Humberto Castello Branco (1964-1966), Arthur da Costa e Silva (1967-1969), Emílio Garrastazu Médici (1969-1973), Ernesto Geisel (1974-1978) e João Figueiredo (1979-1984). De acordo com Hermann (2005), apesar da troca de presidentes e de ministros, os objetivos da política econômica (combate gradual da inflação, estímulo as exportações e retomada do crescimento) permaneceram praticamente os mesmos durante todo o período.

¹⁰ Apesar do Plano não ter obtido o êxito esperado no combate à inflação, teve grande importância nas reformas monetária, trabalhista entre outras, que possibilitaram o êxito do programa de desenvolvimento lançado posteriormente – Plano Estratégico de Desenvolvimento (PED) e, conseqüentemente, o período seguinte do Milagre Econômico.

contrastavam com a proliferação de incentivos, novos subsídios ou isenções específicas, que tornavam o papel do governo extremamente importante para viabilizar certas operações do setor privado.

Lago (1990) destaca dois principais objetivos do PED: contenção da inflação e aceleração do crescimento. Este último seria realizado em duas fases: a primeira a partir da utilização da capacidade ociosa da indústria decorrente do período de retração anterior; e na segunda fase, o crescimento seria impulsionado pela intensificação de investimentos estatais em infra-estrutura.

No período entre 1967 e 1973 o intervencionismo do Estado foi significativo, atuando através de política monetária, fiscal e creditícia. De acordo com o autor, a intervenção estatal ocorreu principalmente no desenvolvimento financeiro e do mercado de capitais, na concessão de subsídios e transferências, no controle de preços e na política industrial.

Além disso, destaca-se neste período o crescimento do papel produtor do estado com a proliferação das empresas estatais. Trebat (1983) *apud* Lago (1990, p. 268) cita que “foram criadas, entre 1968 e 1974, 231 novas empresas públicas (sendo 175 na área de serviços, 42 na indústria de transformação, 12 em mineração e 2 na agricultura)”. Lago (1990) cita dois fatores que contribuíram para esta expansão do Estado no setor produtivo através das estatais: o primeiro foi o Decreto-lei n 200 de 1967, que permitiu a criação de subsidiárias das estatais existentes, visando melhorar o desempenho administrativo, ao conceder maior autonomia a estas empresas; o segundo foi a criação das *holdings* setoriais que serviram para centralizar e coordenar a administração das empresas e dos recursos que o Estado destinava a cada setor. Trebat (1983, p. 49) *apud* Lago (1990, p. 269) diz que o aumento das empresas estatais também é decorrente do “crescimento na escala e extensão a nível nacional dos monopólios estatais de eletricidade, telecomunicações e outras áreas de infra-estrutura, nas quais nem o setor privado nem o investimento estrangeiro tinham muito interesse”.

Dentre as empresas criadas neste período cabe destacar a Empresa Brasileira de Aeronáutica S.A. (EMBRAER), em 1969. Para Evans (1980) *apud* Birchall (2004) o motivo que levou o Estado a produzir aviões leves no Brasil, além da falta de interesse do setor privado neste investimento, foi garantir a segurança nacional. Saraiva (2004) também destaca: a criação da Telecomunicações Brasileiras (TELEBRÁS), *holding* nas telecomunicações, em 1972; a Empresa Brasileira de Infra-estrutura Aeroportuária (INFRAERO), em 1972; a Siderúrgica Brasileira S.A. (SIDERBRÁS), *holding* do setor siderúrgico, em 1973; a Portos Brasileiros S.A. (PORTOBRÁS), administradora de serviços de portos, em 1975; e a Indústria de Material Bélico do Brasil (IMBEL), em 1975.

Assim, a retomada do crescimento se deu pela maior participação direta do Estado no setor produtivo, para preencher as falhas ainda existentes na infra-estrutura e atrair capital externo para o país. Tavares e Assis (1985, p. 15) citam que “o investimento público direto em infra-estrutura tornou-se mais uma vez, o abre-alas da recuperação econômica”.

Estes fatores estimularam a volta do crescimento econômico em 1968 e que continuaria até o início da década de 1970. Nesta recuperação, também contribuíram outros fatores, dentre os quais Hermann (2005) destaca: a prosperidade econômica mundial, que ocasionou crescimento das exportações e facilitou a obtenção de crédito internacional (o que teve como consequência o aumento do endividamento externo); uso da capacidade ociosa devido ao aquecimento da demanda retraída durante a crise, elevando o nível da produção e gerando empregos; o regime autoritário de governo, que facilitava a implementação das políticas propostas como o controle de preços e salários; e baixos níveis de juros.

O período entre 1968 e 1973 ficou conhecido como “milagre econômico”, quando a taxa de crescimento alcançou em média 10% ao ano. A Tabela 03, abaixo, expõe os resultados alcançados no período quanto ao PIB, indústria, agricultura e setor de serviços:

Tabela 03 – Produto – Taxas de crescimento (%): 1968-1973

Ano	PIB	Indústria	Agricultura	Serviços
1968	9,8	14,2	1,4	9,9
1969	9,5	11,2	6,0	9,5
1970	10,4	11,9	5,6	10,5
1971	11,3	11,9	10,2	11,5
1972	12,1	14,0	4,0	12,1
1973	14,0	16,6	0,0	13,4

Fonte: Gremaud, Toneto e Vasconcelos (2002, p. 398).

Lessa (1981) cita que esta estratégia de desenvolvimento foi apoiada principalmente: no crédito fácil ou subsidiado; na abertura financeira da economia, baseada num sistema de incentivos generalizados; na correção monetária de ativos financeiros; e em salários contidos. As condições de financiamento foram facilitadas pelo estímulo cambial e pelos juros baixos, dada a alta liquidez internacional.

Para Giambiagi e Além (2000), neste período o processo de intervenção do Governo no plano econômico atinge seu ponto máximo. A atuação do Estado através da utilização da empresas estatais como instrumento de política econômica também aumenta devido:

a) a política de inflação corretiva de meados dos anos 1960, que aumentou a disponibilidade de recursos; b) o “efeito-composição”, associado ao fato de que as estatais atuavam nos setores que lideravam o crescimento na época, ligados à expansão da taxa de investimento; c) a abundante oferta de recursos dos organismos multilaterais; d) a proliferação do processo de criação de subsidiárias a partir de uma “estatal-mãe”; e e) a liberdade administrativa das empresas para contratar e pagar salários elevados. (GIAMBIAGI e ALÊM, 2000, p. 92-93).

Baer (2002) assinala a importância da criação do Banco Nacional da Habitação (BNH), em 1965, que viria a ser utilizado como instrumento financeiro, ao receber parte do fundo de garantia por tempo de serviço (FGTS) dos trabalhadores.

O Estado se envolve também na oferta de crédito e prestação de serviços na área da educação, saúde, saneamento etc. Além disso, no ano de 1968 é criado o Conselho Interministerial de Preços – CIP – que, segundo Baer (2002, p. 295), desenvolveu “uma estrutura completa de controle sobre os custos e preços em alguns dos principais setores produtivos da economia”.

3.2.5 O período 1974 – início dos anos 80: II PND e a crise da dívida

O crescimento econômico durante o período do milagre ocasionou a ocupação de praticamente toda a capacidade ociosa da economia. Gremaud, Toneto e Vasconcelos (2002) citam que com isso apareceram certos desequilíbrios, como pressões inflacionárias e problemas na balança comercial.

Além destes desequilíbrios, de acordo com Hermann (2005), a continuidade do crescimento econômico dependia da capacidade de importação: primeiramente, pela necessidade de importação de bens de capital para dar continuidade ao processo de ISI; e em segundo lugar, pela dependência em relação à importação de petróleo, cujo consumo cresceu constantemente durante o milagre, passando de 21 milhões de m³ em 1967, para 46 milhões de m³ em 1973.

Neste contexto, quando os países membros da Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP) aumentam o preço do barril de petróleo de US\$ 2,48 em 1972 para US\$ 3,29 em 1973 e para US\$ 11,58 em 1974, fato que ficou conhecido como “primeiro choque do petróleo”¹¹, a economia brasileira entrou num quadro de restrição externa e vê reduzida sua capacidade de importação, o que comprometia o crescimento do país.

Nos países desenvolvidos, os efeitos do choque foram principalmente dois: aumento

¹¹ O principal motivo para a elevação brusca do preço do petróleo, de acordo com Carneiro (1990), deve-se ao descompasso entre a demanda crescente pelo insumo e a falta de investimentos necessários para aumentar a sua oferta, gerando um desequilíbrio que acabou refletindo-se nos preços.

dos juros e redução da atividade econômica. A consequência foi um agravamento da situação dos países em desenvolvimento, pois o aumento dos juros significava a elevação do serviço da dívida externa e a redução da atividade econômica dos países desenvolvidos implicava em redução da exportação por parte dos países em desenvolvimento, como o Brasil.

O caminho adotado pelo Brasil para a superação da crise resultou no II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND), anunciado em 1974. De acordo com Hermann (2005), o II PND pretendia acabar com os pontos de estrangulamento da economia que faziam com que o crescimento do país fosse restrito e dependente da situação externa. Desta forma, seriam ampliados os investimentos públicos e privados nas áreas de infra-estrutura, bens de capital, energia e exportação. Conforme Giambiagi e Além (2000, p. 93):

O II PND representou o auge da intervenção pública através das empresas estatais e também se constituiu no início da crise do setor produtivo estatal. À desaceleração do crescimento decorrente do primeiro choque do petróleo (1973), o governo brasileiro respondeu com o lançamento de um ousado programa de investimentos estatais. Isto significou inicialmente um aumento expressivo do valor importado e, conseqüentemente, da necessidade de geração de divisas, o que foi viabilizado pelo aumento do endividamento externo do Brasil.

Assim, para fazer frente às dificuldades, o governo optou por aumentar os investimentos e dar continuidade ao processo de ISI. Conforme Hermann (2005), o foco do investimento estatal se deu em quatro áreas: a) na área de infra-estrutura, com a ampliação de ferrovias, do setor de telecomunicações e da infra-estrutura necessária para facilitar a produção e o comércio agrícola; b) no setor de bens de produção, com investimentos em siderurgia, química pesada, metais não-ferrosos e minerais não-metálicos; c) no fornecimento de energia, quanto à ampliação da geração de energia hidrelétrica, pesquisa e exploração de petróleo e derivados, com destaque para o álcool combustível, como fonte alternativa de energia; e d) ampliação da capacidade exportadora, através do resultado destas medidas.

Carneiro (1990) cita uma importante diferença da política industrial adotada neste período em relação à política dos anos anteriores. Enquanto nos anos anteriores a política de desenvolvimento correspondia principalmente à substituição de importações, nos anos 70 deu-se continuidade a este processo, sem deixar de lado a política de estímulo às exportações, inaugurada no período do milagre econômico. Para Carneiro (1990, p. 313) “a chave do sucesso da política industrial brasileira na década de 70 parece residir assim nesta combinação de estímulos, pouco usual se comparada com outras experiências no Terceiro Mundo”.

A execução dos investimentos previstos no II PND dependia de financiamento público

e externo. Hermann (2005) cita que o setor privado contou com o apoio do BNDE, que forneceu crédito com juros subsidiados. Os investimentos públicos foram financiados principalmente pelo endividamento externo captados pelas empresas estatais. A contratação de recursos no exterior foi possível apesar da crise internacional, devido à liquidez ocasionada pela existência dos petrodólares. Segundo a autora, os petrodólares derivavam das receitas de exportação dos países da OPEP e migraram para os países industrializados, a fim de obter retornos financeiros.

De acordo com Gremaud, Toneto e Vasconcelos (2002) ocorreu um rápido crescimento da dívida externa neste período: US\$15 bilhões entre 1974 e 1977 e mais US\$17 bilhões entre 1978 e 1979. O autor ainda cita que para realizar o II PND e manter o crescimento econômico, o Estado foi assumindo um passivo considerável, beneficiando-se das baixas taxas de juros internacionais (dada a alta liquidez externa).

Na visão de Baer (2002), as autoridades brasileiras justificavam o crescimento da dívida, pois acreditavam que uma vez concluídos os investimentos previstos no II PND, a nova capacidade produtiva criada permitiria a redução das importações e o crescimento das exportações, gerando as divisas necessárias para pagar os juros e quitar completamente a dívida. Porém, o segundo choque do petróleo em 1979 e a elevação das taxas de juros internacionais no início da década de 1980 arruinaram estas expectativas e levaram à crise da dívida em toda a América Latina, a qual se estendeu até o final da década.

4 OS ANOS 80 E 90: CRISE, REFORMAS ECONÔMICAS E A TRANSFORMAÇÃO DO PAPEL PRODUTOR DO ESTADO BRASILEIRO

A estratégia nacional de desenvolvimento com ampla intervenção direta do Estado, representada pelo Estado desenvolvimentista, foi um fator fundamental que contribuiu para o êxito alcançado na promoção do desenvolvimento nacional. Bresser Pereira (1989, p. 1) distingue duas fases na relação do Estado com a economia brasileira: a primeira corresponde ao período entre 1930 e 1970, no qual o Estado “assumiu o papel estruturador e fomentador do desenvolvimento”; a segunda fase começa a partir dos anos 80, quando o Estado passa por uma crise econômica que leva à ruptura com a forma de intervenção adotada no período anterior. Este fato, somado com as reformas econômicas como a abertura comercial, a privatização e a regulação, transformou o papel produtor do Estado na economia brasileira ao longo dos anos 80 e 90.

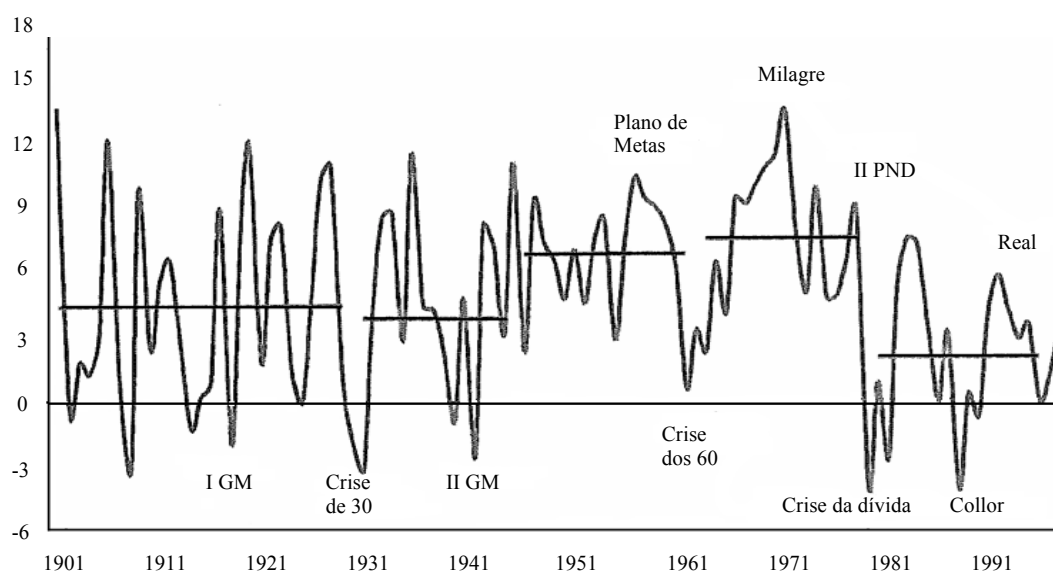
4.1 Crise da forma de intervenção estatal

Dentre os motivos que, nos anos 80, levaram à crise da forma de intervenção estatal vigente até então, pode-se citar: as distorções inerentes ao próprio modo de intervenção estatal que leva à sua superação; sucessivos choques externos que implicaram na crise da dívida no início dos anos 80; e a deterioração fiscal do Estado.

Entre os anos de 1930 e 1970, o Estado foi um instrumento de crescimento na economia brasileira, e seu papel produtor foi essencial: atuando nos setores onde a iniciativa privada não tinha interesse ou não possuía os recursos suficientes; investindo em setores estratégicos para o crescimento econômico; produzindo bens nos setores siderúrgico, de mineração, de química pesada, de petróleo e derivados, de motores etc.; ofertando serviços através das diversas empresas nos setores de energia e telecomunicações, principalmente;

investindo em infra-estrutura como rodovias, ferrovias, portos, usinas hidroelétricas etc. Várias oscilações e rupturas marcaram o crescimento da economia nacional durante este período, como pode ser observado no Gráfico 01, abaixo:

Gráfico 01 – Crescimento da economia brasileira ao longo do século XX (taxas anuais)



Fonte: Gremaud, Toneto e Vasconcelos (2002, p. 327).

Conforme observam Gremaud, Toneto e Vasconcelos (2002), entre 1900 e 1930, a economia era essencialmente agroexportadora e crescia a taxas elevadas, porém instáveis. Após este período, com a crise de 1929, ocorre o deslocamento do centro dinâmico da economia, ou seja, a fonte de dinamismo desloca-se do mercado externo para o mercado interno. Entre meados dos anos 40 e início dos anos 80, observam-se as maiores taxas médias de crescimento, correspondendo a um período marcado por grande intervenção estatal na economia, notadamente através do Plano de Metas, da condução ao “milagre econômico” e dos investimentos do II PND. As décadas de 80 e 90, porém, conforme observam Gremaud, Toneto e Vasconcelos (2002, p. 327) “apresentam um comportamento um pouco diferenciado, pois a média de crescimento deste período é significativamente inferior à média secular”.

Para Bresser Pereira (1989), a crise que se iniciou nos anos 80 foi principalmente uma crise do Estado. Manifesta-se pelas limitações da forma de intervenção estatal implícita no modelo de substituição de importações e pela deterioração fiscal do Estado, decorrente principalmente da dívida que este adquiriu ao estimular o processo de desenvolvimento.

Quanto à crise da forma de intervenção estatal – baseada no modelo de substituição de importações – pode-se dizer que as limitações e distorções são endógenas ao próprio modelo.

Bresser Pereira (1996, p. 37) cita que esta estratégia de desenvolvimento possuía as razões de sua própria superação, pois a proteção à indústria nacional, somada ao reduzido grau de abertura da economia, foi uma estratégia limitada pelo tamanho do mercado:

Quanto menor for o mercado interno, menor será a possibilidade de substituir importações com razoável eficiência. Quando este limite é atingido, o modelo se esgota, a industrialização torna-se dependente exclusivamente do crescimento do mercado interno, que, por sua vez, passa a crescer mais devagar em função da baixa produtividade ou da falta de concorrência na indústria excessivamente protegida.

Além de limitado pelo tamanho do mercado, para o autor, o modelo de ISI implicava em uma proteção absurda a certos setores de atividade, o que causou grandes distorções na economia brasileira. A principal distorção, conforme cita Suzigan (1988), consiste no fato de que o processo de substituição de importações baseava-se na estratégia de fechar a economia e reservar mercado para as empresas nacionais, o que não implicava em aprendizagem industrial, absorção ou desenvolvimento tecnológico.

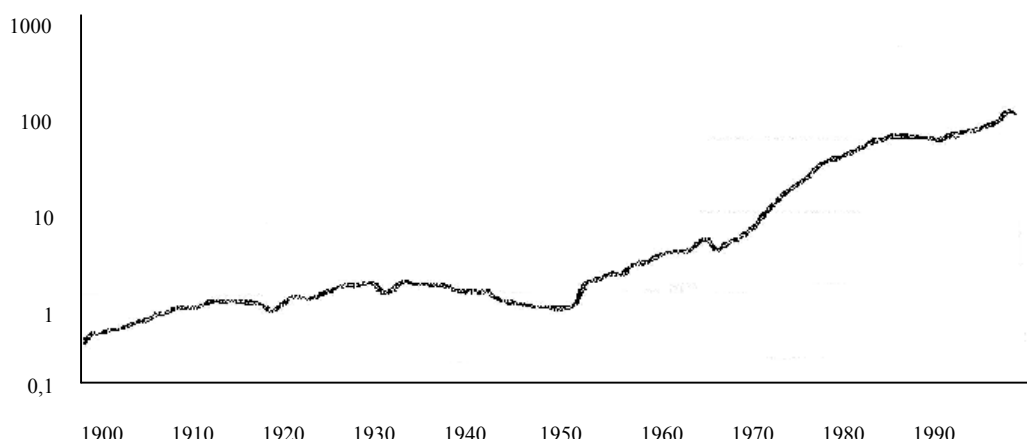
Assim, se desenvolveu uma indústria ineficiente, não competitiva e atrasada científica e tecnologicamente. Além disso, para Suzigan (1988, p. 10) criou-se no Brasil um empresariado com “uma *mentalidade protecionista*, que encara o protecionismo como um fim e não como um meio para que, num determinado horizonte de tempo, se implante uma indústria eficiente e competitiva, voltada tanto pra o mercado interno como para o mercado internacional”.

Gremaud, Toneto e Vasconcelos (2002), ainda destacam que este processo resultou em uma elevada demanda por importações, à medida que crescia o investimento industrial e aumentava a renda. Devido aos limites da capacidade de importação, com uma indústria sem competitividade e as dificuldades de geração de divisas, a ISI só era possível com os recursos do capital estrangeiro (através de investimentos diretos ou de endividamento externo).

Desta forma, conforme Bresser Pereira (1989, p. 2), “através do processo de fomentar o desenvolvimento econômico durante todo esse período e especialmente durante os anos 70, o Estado foi se endividando”. O recurso ao capital estrangeiro sempre foi peça importante no processo de desenvolvimento do país, seja para financiar os déficits em transações correntes e dar viabilidade ao processo de substituição de importações, seja para financiar os projetos de investimentos do II PND, através do endividamento das empresas estatais.

O crescimento do endividamento externo do Brasil pode ser observado no Gráfico 02, a seguir, que apresenta a evolução da dívida externa entre o período de 1900-1999:

Gráfico 02 – Evolução da dívida externa brasileira 1900-1999 (bilhões de dólares)



Fonte: Gremaud, Toneto e Vasconcelos (2002, p. 336).

Para Bresser Pereira (1990), este crescimento com endividamento era justificável até 1978. A partir deste ano, a economia sofre quatro choques externos que afetariam diretamente a economia brasileira: o segundo choque do petróleo em 1979, que encarecia as importações nacionais; a recessão dos Estados Unidos, que reduzia o montante das exportações brasileiras; o aumento da taxa de juros nominal, devido à inflação norte-americana; e a elevação da taxa de juros real causada pela política monetária contracionista daquele país, que implicou em aumento do serviço da dívida brasileira aos credores internacionais.

De acordo com Carneiro (2000, p. 342), estes choques externos “tornam o mercado financeiro internacional restritivo à concessão ou renovação de empréstimos à economia brasileira, face ao alto grau de endividamento e, por extensão, de risco apresentado pelo país”. Esta desaceleração do fluxo de capitais externos tem como consequência uma retração nos investimentos que até então eram feitos principalmente através de empréstimos.

Os citados choques externos que afetaram a economia brasileira e a interrupção do fluxo de empréstimos estrangeiros contribuíram para a crise do Estado no Brasil. Para Bresser Pereira (1990), a dívida externa foi o principal componente do profundo desequilíbrio fiscal do Estado nos anos 80. Sallum Jr. (2003) corrobora com esta análise e cita que a crise ocorreu principalmente pela incapacidade do país arcar com os pagamentos da dívida externa, que aumenta significativamente na década de 1980.

A Tabela 04, a seguir, apresenta as contas do setor público como porcentagem do PIB entre 1979 e 1988, no tocante aos pagamentos de juros da dívida interna e externa, a poupança pública e o déficit público.

Tabela 04 – Contas do Setor Público (% do PIB)

Ano	Juros Dív. Interna	Juros Dív. Externa	Poupança Pública	Déficit Público
1979	0,55	0,29	3,8	8,3
1980	0,74	0,36	2,2	6,7
1981	1,08	0,29	2,3	6,0
1982	1,21	1,18	1,8	7,3
1983	1,65	1,57	0,6	4,4
1984	2,05	1,83	0,8	2,7
1985	2,24	1,51	0,3	4,3
1986	1,14	1,35	1,9	3,6
1987	1,15	1,44	(1,2)	5,5
1988*	1,48	1,85	(1,9)	4,0

* Estimado

Fonte: Bresser Pereira (1990, p. 22).

Observa-se que o pagamento dos juros da dívida interna e externa, se eleva principalmente a partir de 1982. Em 1979, o pagamento dos juros da dívida interna e externa eram de 0,55% e 0,29% do PIB, respectivamente. No final da década, em 1988, este percentual era de 1,48% e 1,85%. Bresser Pereira (1990) cita que a poupança do setor público que era de 5% do PIB na década de 70, havia reduzido durante os anos 80, chegando a tornar-se negativa¹² no final da década. Isto significa que o Estado estava impedido de continuar exercendo o papel que exercia anteriormente no processo de desenvolvimento, já que não possuía mais a mesma capacidade de realizar investimentos públicos¹³. O autor cita que na ausência de poupança pública, os investimentos do Estado podem ser financiados com o déficit público. Porém, em contexto de crise fiscal, o objetivo é reduzir o déficit público, e não aumentá-lo. Na Tabela 04, é possível observar uma redução do déficit público a partir de 1983, o que segundo o autor, foi devido a uma política de redução de investimentos públicos e despesas sociais.

Desta forma, as distorções e limitações do modelo de substituição de importações,

¹² A poupança pública corresponde à receita corrente do Estado menos os seus gastos correntes (o que inclui o pagamento de juros). A alta dos juros internos e externos neste período são os principais fatores que tornam a poupança pública negativa no final da década.

¹³ Os investimentos públicos correspondem, de acordo com Bresser Pereira (1996): aos investimentos propriamente ditos (aqueles nos setores onde o setor privado não demonstra interesse); aos investimentos sociais, em educação e saúde, por exemplo; investimentos em segurança pública; e despesas públicas como subsídios (ao setor agrícola, industrial etc) e gastos com desenvolvimento científico e tecnológico.

somadas com a interrupção de empréstimos externos, com a redução da poupança pública que se torna negativa no final da década, e com a necessidade de conter o déficit público para sanar a crise fiscal, o Estado encontrava-se paralisado, “incapaz de formular e implementar políticas públicas e promover o crescimento”, conforme Bresser Pereira (1996, p. 45).

Fiori (1991) *apud* Carneiro (2000, p. 342) analisa as conseqüências destes desequilíbrios sobre a forma de atuação do Estado na economia:

O esgotamento estrutural da estratégia de crescimento sustentada nas empresas estatais (...) e a necessidade impostergável de recuperar a estabilidade macroeconômica vão induzir um redirecionamento dos rumos da política pública ao longo dos anos oitenta, moldando uma trajetória que convergirá gradativamente para uma agenda de reforma do Estado e de suas relações com o mercado.

Assim, a crise evidenciou as conseqüências do processo de crescimento com endividamento e os limites da estratégia que havia sido adotada pelo Estado até então. Para Bresser Pereira (1996, p. 23), “a estratégia de substituição de importações – isto é, o modo de intervenção do Estado – tinha perdido a sua funcionalidade, tornando urgentes a privatização e, particularmente, a liberalização comercial”.

4.2 Reformas econômicas e a transformação do papel produtor do Estado

Conforme analisam Giambiagi e Moreira (1999), após a crise dos anos 80, o papel desempenhado pelo Estado na economia brasileira mudou de forma drástica: o Estado reduz seu papel de Estado-Empresário, intervindo diretamente no domínio econômico e alocando fatores de produção, e passa a ser melhor identificado com um Estado Regulador, atuando na regulação e fiscalização do sistema econômico.

Esta transição para uma nova forma de relação entre o Estado e a economia, com relativa redução de seu papel produtor, foi definida e consolidada com reformas econômicas, dentre as quais se destacam: a abertura comercial, a privatização e as mudanças no papel regulador. Além destas reformas que transformaram o papel do Estado sobre as atividades produtivas, cabe destacar as parcerias público-privadas como outra importante mudança.

4.2.1 A abertura comercial

O modelo brasileiro de desenvolvimento através do processo de industrialização por substituição de importações (ISI) foi um modelo de crescimento voltado “para dentro”, o qual,

segundo Gremaud, Toneto e Vasconcelos (2002), implicava em um reduzido grau de abertura da economia¹⁴. Para promover a industrialização e a demanda interna, o país adotou uma série de medidas protecionistas que implicaram em diversas distorções na formação industrial brasileira. Dentre estas distorções, Castro (2005, p. 144) destaca:

Uma estrutura de incentivos distorcida em certos setores (por exemplo, em alguns segmentos de bens de capital, em que não se atingiu escala e praticamente não houve transferência de tecnologia); (além de) um certo viés antiexportador (exceto nos segmentos em que as atividades exportadoras foram incentivadas.

Porém, como observa Giambiagi e Moreira (1999), a política protecionista do Estado tornou-se claramente insustentável e foi sendo substituída no final dos anos 80, quando o país adota uma política comercial mais aberta. Os autores observam que:

A prioridade não era mais a simples acumulação de capital, mas a busca da eficiência, com o mercado substituindo o Estado na definição da alocação de recursos. Dessa maneira, o novo modelo de desenvolvimento caracteriza-se por uma economia mais aberta, com maior integração com o resto do mundo, não apenas no que tange aos fluxos comerciais, como também ao investimento direto estrangeiro (GIAMBIAGI e MOREIRA, 1999, p. 13-14)

De acordo com Pinheiro, Giambiagi e Moreira (2001), duas reformas, uma em 1988 e outra em 1989, promoveram a queda da tarifa média sobre exportações, resultando em uma grande redução da proteção aos produtores nacionais neste período. A Tabela 05, abaixo, apresenta a redução da tarifa média de importação, no período entre 1990 e início de 1995.

Tabela 05 – Tarifas de Importação Brasileiras – 1990/95 (em %)

Data	Média	Desvio-Padrão
1990	32,2	19,6
Fev. 1991	25,3	17,4
Jan. 1992	21,2	14,2
Out. 1992	16,5	10,7
Jul. 1993	14,9	8,2
Jan. 1995	12,1	6,1

Fonte: Pinheiro, Giambiagi e Moreira (2001, p. 9).

¹⁴ Apesar da pouca abertura, o país mantinha relações com o mercado internacional, pois, como explica o autor, precisava importar bens de capital para dar continuidade ao processo de industrialização, o que era feito em parte com as divisas geradas pelas exportações.

Observa-se que a tarifa média de importação era de 32,2% em 1990, sendo reduzida para 12,1% em 1995. Moreira e Correia (1998) *apud* Pinheiro, Giambiagi e Moreira (2001) observam que a liberalização do comércio teve como consequências: a integração do país à economia internacional, estimulando a modernização tecnológica; o incremento da produtividade; e o acirramento da concorrência.

Pinheiro, Giambiagi e Moreira (2001) consideram que a liberalização do comércio teve consideráveis efeitos também para os consumidores, que passaram a ter acesso a muitos bens estrangeiros, cujo consumo estava proibido há várias décadas. Além disso, a redução das tarifas médias permitiria um aumento das importações, obrigando as empresas nacionais a tornarem-se mais modernas e mais eficientes, em face da concorrência internacional.

O Estado desempenhou um importante papel no processo de abertura econômica, a exemplo da Política Industrial e de Comércio Exterior – PICE – lançada no início do Governo Collor. Erber e Vermulm (1993) *apud* Castro (2005, p. 146) citam que “a PICE foi concebida como uma “pinça”, com uma “perna” para incentivar a competição e outra para incentivar a competitividade (...) para fazer a “carroça da indústria nacional” voltar a andar”. Um dos resultados da PICE foi o aumento dos gastos com pesquisa e desenvolvimento (P&D), que passaram de 0,5% do PIB em 1989 para 1,3% em 1994.

A abertura comercial representou uma importante transformação, pois foi uma das faces da transição do modelo de desenvolvimento baseado na proteção do Estado, para um modelo onde a indústria nacional precisa se tornar mais competitiva perante a concorrência internacional. O Estado como produtor, através de suas empresas estatais, foi afetado no sentido de que, como lembra Pinheiro (2000, p. 18), “o processo de liberalização do comércio, (...) revelou ineficiências previamente ocultas pelas posições de monopólio das estatais”.

A partir de então, o papel do Estado é transformado no sentido de que, face à abertura comercial, sua atuação como protetor da indústria nascente é reduzida, ao passo em que se torna mais importante seu papel como incentivador e promotor do mercado.

4.2.2 A privatização e a redução do papel produtor do Estado

A privatização foi uma das principais transformações das décadas de 80 e 90 e corresponde à uma redução do papel produtor do Estado, na medida em que este vende suas empresas estatais ao setor privado. Na década de 80, a Inglaterra iniciou seu processo de privatização – sob o governo de Margareth Thatcher – e foi seguida por muitos países, dentre os quais os EUA, sob o governo de Ronald Regan. No Brasil, o processo de privatização

inicia-se na década de 80, mas se torna prioridade da política econômica apenas na década seguinte. Neste período, é reformulado o papel do Estado na participação econômica, que em muitos setores deixa de atuar diretamente como produtor de bens e serviços, através das empresas estatais, transferindo esta responsabilidade ao setor privado.

Em 1979, com o advento do segundo choque do petróleo e a alta da taxa de juros internacional, o Brasil passou por sérias dificuldades econômicas. Os grandes déficits em conta corrente do país não poderiam mais ser cobertos com empréstimos externos, dada a crise de liquidez internacional. Neste contexto, as empresas estatais foram usadas como instrumento de política macroeconômica para captação de recursos:

No início da década de 80, essas empresas receberam ordens de contrair grandes empréstimos nos mercados externos para ajudar a financiar o déficit em conta corrente. Como consequência, foram duramente atingidas pela maxidesvalorização em 1983. O preço dos bens e serviços por elas produzido foi artificialmente reduzido, primeiramente para aumentar a competitividade nas exportações e, posteriormente, como um elemento nas tentativas heterodoxas de controlar a inflação. (PINHEIRO e GIAMBIAGI, 2000, p. 19)

De acordo com Baer (2002), estes fatores ocasionaram o aumento da dívida externa das empresas estatais e a deterioração de sua situação econômico-financeira, deixando-as em uma situação precária quando os juros internacionais subiram bruscamente já no começo da década de 80. Giambiagi e Além (2000) corroboram com a análise de Baer (2002) ao enfatizar que a deterioração das contas das empresas públicas pode ser atribuída à dívida adquirida (em razão da necessidade de captação de recursos), somada ao fato de que estas empresas tiveram suas tarifas ajustadas abaixo da inflação. Lobato (2007, p. 25) destaca que as empresas estatais “tiveram que novamente contribuir para combater a crise e a inflação mantendo os preços de seus produtos e serviços abaixo do mercado e dos seus próprios custos de produção”.

Giambiagi e Além (2000) citam que com a interrupção das possibilidades de rolagem da dívida externa após a moratória mexicana de 1982, as empresas do Estado encontraram-se limitadas a continuar o processo de investimento com endividamento do período anterior. Os empréstimos externos ocorriam em menor grau e em condições pouco favoráveis o que, somado com a contenção das tarifas públicas, reduziu significativamente as receitas operacionais destas empresas e sua capacidade de investimento.

Como resultado da retração dos investimentos públicos, observou-se uma deterioração do estoque de capital em infra-estrutura, o que se refletiu em estrangulamentos em setores-chave para a retomada do desenvolvimento econômico.

Tendo em vista essa situação, a venda das empresas estatais não significaria apenas a geração de recursos que contribuiriam diretamente para uma melhora da situação das finanças públicas, mas, sobretudo, a transferência delas para o setor privado, com condições financeiras mais sólidas, e conseqüentemente, mais apto a investir não apenas na ampliação da capacidade dos setores de infra-estrutura, como também em sua modernização (GIAMBIAGI e ALÉM, 2000, p. 374).

Assim, no contexto da crise dos anos 80, toma força a idéia de privatização no Brasil. Para Gremaud, Toneto e Vasconcelos (2002) as principais razões para privatização das empresas estatais foram: a existência de elevado déficit financeiro nestas empresas; a baixa qualidade dos serviços prestados; a redução da capacidade do Estado de fazer os investimentos necessários para a manutenção e ampliação dos serviços das empresas estatais (incluindo a atualização tecnológica); e a necessidade de gerar receitas através da venda destas empresas e assim abater a dívida do Estado.

Palatnik e Orestein (1979, p. 52) *apud* Pinheiro (2000, p. 13) citam que o presidente Figueiredo ao tomar posse em 1979 recomendou avaliar “a privatização das empresas estatais que não fossem estritamente necessárias para a corrigir as imperfeições do mercado ou para atender as necessidades da segurança nacional”. Em 1981 foi lançado o primeiro Programa de Desestatização, porém apenas pequenas empresas do Estado foram privatizadas. Lobato (2007) aponta como principais razões para o fracasso deste programa: a perspectiva de que a venda das estatais iria criar monopólios e oligopólios privados; a falta de transparência no processo; a falta de interesse do setor privado nacional; e a proibição da participação de capital estrangeiro no processo de privatizações.

Para Velasco Jr. (1997) o processo de privatização no Brasil pode ser dividido em duas fases: a primeira ocorre nos governos Sarney (1985-1990), Collor (1990-1992) e Itamar Franco (1992-1994) e corresponde à privatização de empresas industriais, na qual o Estado abdica suas funções empresariais em nome da maior eficiência que o setor privado possui para conduzir estas empresas. A segunda fase ocorre no governo de Fernando Henrique Cardoso (1994-2002), estando associada à privatização de setores de mineração e serviços públicos (energia elétrica, telecomunicações etc.).

Durante o governo Sarney (março de 1985 à março de 1990) foram vendidas poucas empresas de médio e pequeno porte. Para Pinheiro (2000, p. 15), a principal motivação para a privatização durante os anos 80, compreendendo o governo Figueiredo e Sarney, “estava mais relacionada à (...) necessidade de se livrar de empresas problemáticas e deficitárias do que a uma percepção favorável sobre a privatização por parte do governo”.

O processo de privatização ganha maior impulso em março de 1990, quando o

presidente Collor lança o Plano Nacional de Desestatização (PND), através do qual, segundo Giambiagi (2005), pretendia-se reduzir a dívida pública, redesenhar o parque industrial brasileiro e consolidar a estabilidade. Os principais objetivos do plano, segundo o autor, eram:

(...) reordenar a posição estratégica do Estado na economia, transferindo à iniciativa privada atividades indevidamente exploradas pelo setor público, contribuir para a redução da dívida pública...; permitir a retomada de investimentos nas empresas e atividades que vierem a ser transferidas à atividade privada; contribuir para a modernização do parque industrial do país; permitir que a administração pública concentre seus esforços nas atividades em que a presença do Estado seja fundamental para a consecução das prioridades nacionais; e contribuir para o fortalecimento do mercado de capitais (GIAMBIAGI, 2005, p. 186).

A privatização ganha maior força com o PND, pois, como afirma Pinheiro (2000), a economia brasileira apresentou um fraco desempenho no final da década de 80, o que limitou as possibilidades de políticas intervencionistas do Estado e de investimento nas empresas estatais. Entre o governo Collor e Itamar foram privatizadas 33 empresas, que atuavam principalmente nos setores de aço, petroquímica e fertilizantes.

É importante salientar que o PND também estava diretamente ligado com objetivos de estabilização da economia. Para Pinheiro (2000, p. 19), “o governo esperava reduzir drasticamente a dívida pública aceitando os títulos da dívida pública como moedas de privatização, reduzindo assim o déficit fiscal e consolidando a estabilidade de preços”. Além disso, a inflação alta e o baixo crescimento limitavam os níveis de investimento interno e externo. Desta forma, a privatização também desempenhou um papel de política macroeconômica ao sinalizar o compromisso do governo com a redução do tamanho do Estado e com as reformas estruturais.

A partir de 1995, já no governo Fernando Henrique Cardoso (FHC), começaram as privatizações dos serviços públicos, com destaque para o setor de energia e telecomunicações. Para Pinheiro, Giambiagi e Moreira; (2001), o primeiro mandato de FHC representa o auge do programa de privatização, com a venda de 80 empresas estatais. De acordo com os autores, contribuíram para isso dois fatores: a participação dos governos estaduais no processo de privatização e as alterações na Constituição para acabar com o monopólio em determinados setores, possibilitando a expansão da privatização às empresas de telecomunicações, energia e mineração.

A Tabela 06, a seguir, apresenta os resultados do processo de privatização no período entre 1991 e 2000, no que se refere às receitas anuais, à dívida transferida e ao número de estatais privatizadas:

Tabela 06 - Resultados da Privatização: Receitas e Dívidas Transferidas – 1991/2000 - (US\$ Milhões)

	Receitas Anuais										Total Geral	
	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	Receitas	Dívida Transferida Total
Total	1614	2401	2627	1966	1004	5486	22616	30975	3202	10201	82092	18076 100168
Federal	1614	2401	2627	1966	1004	4080	8999	23478	554	7635	54358	11326 65684
Aço	1474	921	2250	917							5562	2626 8188
Petroquímica		1266	172	445	604	212					2699	1003 3702
Fertilizantes		202	205	11							418	75 493
Mineração				6			3299				3305	3559 6864
Ferrovias						1477	15	205			1697	1697
Portos							251	149	21		421	421
Energia Elétrica					400	2358	270	880	1		3909	1670 5579
Petróleo e Gás										4032		
Financeiro							240			3595	240	240
Telecomunicações							4734	21823	421	0	26978	2125 29103
Participações minoritárias				395		33	190	421	62	8	1101	1101
Outros	140	12		192					49		393	268 661
Estaduais						1406	13617	7497	2648	2566	27734	6750 34484
Telecomunicações								1018			1018	822 1840
Financeiro							401	647	147	869	1195	1195
Gás							576		1131	298	1707	88 1795
Energia Elétrica						587	9945	5166	1370	1293	18361	5840 24201
Água e Esgoto										106		
Ferrovias						25		240			265	265
Outros							307	96			403	403
Participações minoritárias						794	2388	330			3512	3512
Número de Estatais						18	36	18	11	6		130
Federais	4	14	6	9	8	16	21	7	6	1		92
Estaduais						2	15	11	5	5		38

Fonte: Pinheiro, Giambiagi e Moreira (2001, p. 12).

Pode-se analisar que o ano de 1997 foi significativo no processo de privatização. A receita obtida apenas neste ano foi superior aos seis anos anteriores e a maior parte dessa receita é proveniente da privatização dos setores de energia e telecomunicações. Entre 1991 e 2000, observa-se que 130 empresas do Estado foram adquiridas pelo setor privado, sendo que 92 destas empresas eram federais e 38 estaduais.

Giambiagi e Além (2000) destacam importantes diferenças entre as privatizações realizadas até 1995, que corresponde principalmente à privatização de empresas industriais, e as realizadas após este período, no qual foram privatizadas empresas de serviços públicos. Os autores citam que:

Se o consumidor não estivesse satisfeito com a qualidade ou com o preço dos produtos de uma empresa siderúrgica, ele poderia adquirir os de uma concorrente, ou, no limite, importar aço. Já um consumidor residencial que não estivesse satisfeito com o serviço do provedor de energia elétrica, não teria alternativa de trocar de fornecedor nem de apelar para aquisição de energia do exterior (GIAMBIAGI e ALÉM, 2000, p. 386).

Assim, a privatização dos serviços públicos exige uma adequação do setor público no tocante à regulação destes serviços. Desta forma, apesar do papel produtor do Estado ser reduzido, isto ocorre sem que o governo retire-se totalmente destes setores, pois continua intervindo nestas empresas através de atividades de regulação.

Velasco Jr. (1997, p. 8) faz uma análise semelhante ao afirmar que na privatização dos serviços públicos, diferentemente das empresas industriais, o Estado não perde sua visibilidade perante a sociedade. O autor cita que “na medida em que a natureza do serviço prestado não deixa de ser pública, o Estado, na qualidade de *poder concedente*, permanece como responsável, ainda que de forma indireta, pela satisfação do público consumidor” (grifo do autor). Para o autor, a privatização reduz o tamanho do Estado, e o redefine em um novo formato. Não se trata de retirar o Estado da economia através da redução da sua participação nestas empresas, mas sim recuperar a sua capacidade de intervenção em novas bases.

O próprio presidente FHC, cujo governo foi responsável pela privatização dos serviços públicos, analisa a transformação do papel do Estado a partir destas privatizações. Em um pronunciamento em Brasília, no ano de 1996, declarou que:

Para nós, do governo do Brasil, não se trata, pura e simplesmente, de uma empresa que se vende por X - aliás, são muitos X - mas não é isso o fundamental para nós. Para nós, significa uma reformulação do próprio governo, do próprio Estado, do modo como o Estado se relaciona com o serviço público, com o cliente, com os novos proprietários, com o interesse geral da Nação (CARDOSO, 1996, p. 8).

Para Pinheiro e Giambiagi (2000, p. 15), as privatizações no Brasil corresponderam a uma importante transformação do papel produtor do Estado, pois, a privatização “limita a liberdade do governo para adotar políticas econômicas intervencionistas, forçando-o a empregar uma estratégia de desenvolvimento mais voltada para o mercado”. A transformação desta estratégia de desenvolvimento é analisada por Pinheiro (2000, p. 17):

A principal característica da mudança dos modelos de desenvolvimento no início dos anos 90 foi a substituição de uma estratégia focada exclusivamente no processo de acumulação – apresentada como uma preocupação de “ocupar espaços ociosos” – para outra mais voltada para o aumento da eficiência e da produtividade. Conseqüentemente, a mera existência de uma empresa estatal como instrumento de política econômica não fazia mais sentido, pois, se ela serve para acumular capital, ela o faz à custa de um alto ônus sobre a eficiência.

Assim, pode-se admitir a privatização das empresas estatais como uma das faces mais importantes do processo de transformação do papel produtor do Estado na economia, uma vez que este abdica de suas empresas como instrumento de acumulação de capital em nome da

eficiência e da produtividade. Passa a prevalecer o estímulo à competitividade e a integração do sistema produtivo nacional à economia mundial. O papel do Estado no setor produtivo é reduzido, ao passo em que aumenta a participação do setor privado. Para Pinheiro, Giambiagi e Moreira (2001, p. 91), a mudança mais significativa trazida pela privatização refere-se à gestão das antigas empresas estatais:

Nas mãos das empresas privadas, elas passaram a se pautar nas necessidades do consumidor, atualizaram seu parque tecnológico e se equiparam com sistemas de informática e melhor gerenciamento de recursos humanos, empregando uma força de trabalho menor, porém mais motivada.

Porém, como lembra Giambiagi e Além (2000, p. 389), “como não há garantia de que, sem concorrência, a simples transferência de propriedade para o setor privado resulte em um aumento da eficiência, é fundamental o estabelecimento de mecanismos eficientes de regulação por parte do governo”. Desta forma, a privatização, além de reduzir o papel produtor do Estado, levou a uma transformação do seu papel regulador.

Embora as privatizações tenham implicado em uma redução do papel produtor do Estado, cabe destacar que em diversos setores o Estado continua atuando através das empresas estatais, como pode ser observado no Anexo 01, que lista as empresas do Estado acompanhadas pelo governo federal (por setor de atividade)¹⁵.

Conforme lembra Neto (2003), em determinados setores ocorreu a erradicação completa da atividade direta estatal (caso do setor de telecomunicações), porém em alguns setores o Estado continuou atuando diretamente e dividindo o mercado com empresas privadas (como no setor de energia elétrica e de petróleo).

4.2.3 A redefinição do papel regulador

Através de seu papel regulador, o Estado desenvolvimentista visou promover o desenvolvimento do país, regulando a economia através de instrumentos como políticas de comércio exterior, agrícola e industrial, controle de preços, fornecimento de incentivos fiscais, crédito subsidiado, que segundo Giambiagi e Além (2000) foram importantes para estimular o investimento, além de promover as exportações e a agricultura. Os autores (2000, p. 100)

¹⁵ Apesar da redução da atuação do Estado no setor produtivo, Lobato (2007) destaca que as empresas estatais continuam tendo um papel decisivo na promoção do desenvolvimento. O Programa de Aceleração do Crescimento, lançado no início de 2007, no governo Lula, prevê investimentos principalmente nas áreas de infraestrutura, energia e logística. O autor destaca que R\$ 274 bilhões serão investidos no setor de energia, com recursos provenientes de empresas estatais, com destaque para a Petrobras.

ainda lembram que “as agências governamentais também intervinham no sentido de afetar as decisões privadas mediante a sua autoridade para fixar tarifas, preços e salários, e para aprovar os pedidos de licença de exportação, isenções de impostos de importação, e compras de tecnologia estrangeira.”.

Embora o Estado continue exercendo seu papel regulador através destas políticas de incentivos e estímulos, as transformações dos anos 80 e 90 implicaram em mudanças no papel regulador do Estado. A principal alteração, conforme Velasco Jr. (1997, p. 11) refere-se, por um lado, às desregulações e por outro, a emergência de formas de regulação:

As desregulações buscam ampliar a auto-regulação, através de mecanismos de mercado, com a remoção de barreiras à competição e à mobilidade dos fatores de produção. As regulações, por seu turno, se justificam onde as forças de mercado podem, previsivelmente, provocar efeitos indesejados.

O Programa Federal de Desregulamentação (PFD), de acordo com Pinheiro, Giambiagi e Moreira (2001, p. 14) “revogou 113.752 decretos presidenciais do total de 123.370 baixados nos 100 anos precedentes”. Foram tomadas várias medidas no sentido de desregulamentar a economia, como: o fim do monopólio do governo sobre as exportações de café e açúcar; eliminação das exigências de licenças de importação e exportação; e eliminação da maior parte das restrições ao investimento externo. Além disso, destacam-se políticas de combate ao monopólio que contribuíram para criar um ambiente mais competitivo.

As novas formas de regulação estão ligadas ao processo de privatização e a alienação de empresas estatais ao setor privado. Lobato (2007, p. 15) cita que “ao invés de atuar diretamente no setor produtivo, através de uma empresa estatal, o Governo pode corrigir algumas imperfeições de mercado através de regulação”. Assim, com as privatizações, criou-se a necessidade de redefinição das atividades de regulação em determinados setores da economia, a fim de arbitrar e equilibrar os interesses de empresários e usuários.

Giambiagi e Além (2000) citam que os principais objetivos da regulação estatal são: o bem-estar do consumidor; a universalização; a qualidade dos serviços; a segurança; a proteção ambiental; e melhora na eficiência alocativa (maior volume de transações econômicas gerando maior renda agregada), distributiva (redução da apropriação de excedentes por parte do produtor) e produtiva (melhor utilização da capacidade para atingir maior rendimento com menor custo).

Os autores ainda destacam que através da atividade regulatória, a ação do Estado busca equilibrar interesses privados (como a competição, direitos dos usuários, lucratividade

da atividade econômica) com os interesses públicos (redução de desigualdade, ampliação de investimentos, universalização). Assim, cabe a regulação a missão de equilibrar metas de interesse geral (do Estado) com objetivos dos particulares (de empresas ou consumidores).

Ao transitar de produtor direto para regulador em diversos setores, o Estado passa por uma importante transformação. Acerca deste fato, Neto (2003, p. 18) afirma que:

A moderna regulação (...) representa não uma subtração do papel do Estado como ordenador da economia. Representa, sim, uma mudança no paradigma pelo qual a intervenção estatal na economia se dá, mudança fortemente marcada pela substituição ou complementação dos mecanismos de intervenção direta na ordem econômica por instrumentos de uma determinada modalidade específica de intervenção indireta que poderíamos chamar de *intervenção regulatória*.

Conforme o autor, a intervenção regulatória difere da intervenção direta em três aspectos: nos pressupostos, nos objetivos e nos instrumentos. Em primeiro lugar, difere nos pressupostos porque possui um caráter de mediação e não de imposição de objetivos por parte das autoridades. Neste aspecto, a atuação estatal através da regulação perde seu caráter autoritário e impositivo, passando a ser pautada pela mediação de interesses entre as empresas e as necessidades e perspectivas da sociedade. Quanto aos objetivos, o autor analisa que há um deslocamento do interesse do Estado-Nação para os interesses da sociedade, sendo que a intervenção regulatória busca articular interesses públicos e privados. Por último, difere nos instrumentos porque, segundo Neto (2003, p. 13) “a regulação vai demandar a construção de mecanismos de intervenção estatal que permitam efetivar essa nova forma de relacionamento com os agentes econômicos”.

Na regulação e mediação de interesses, cabe destacar o papel das Agências Reguladoras como novos instrumentos de intervenção estatal no setor produtivo. Para Neto (2003), uma das principais características das Agências Reguladoras é sua independência em relação ao governo central. Esta independência é necessária para que as agências cumpram seu papel de mediação de interesses e de instrumento de políticas públicas:

Deve o órgão regulador deter suficiente independência (apoiada pelos instrumentos legais adequados) para, por exemplo, se opor ao interesse de um governante que, numa jogada eleitoral, intente reduzir à metade as tarifas praticadas para um determinado serviço essencial. A independência aqui deve servir para que o órgão regulador seja um instrumento de política governamental e não um instrumento de política de um governo (NETO, 2003, p. 32).

Conforme Neto (2003) o advento dos órgãos reguladores e sua independência em relação aos governos não representaram uma exclusão da intervenção estatal nas atividades

econômicas, já que o Estado continua presente na definição dos marcos regulatórios.

Giambiagi e Além (2000) citam que a criação das Agências Reguladoras correspondeu a uma nova fase na economia brasileira, na qual instituições que não são estritamente governamentais atuam no sentido de garantir fornecimento, qualidade e estabelecer o valor das tarifas cobradas, zelando pelo interesse público. Dentre as Agências Reguladoras de serviços públicos, os autores destacam: a Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), que regula o setor de energia; a Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL), responsável pelo setor de telecomunicações; e a Agência Nacional do Petróleo (ANP), que regula o setor de petróleo. Além disso, cabe destacar a Agência Nacional de Águas (ANA), a Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), a Agência Nacional da Saúde (ANS), que regula a relação entre prestadores de serviços e consumidores na área da saúde, e a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA).

Para Salgado (2003) *apud* Brasil (2003), as agências reguladoras de infra-estrutura, como a ANEEL, ANATEL, ANP, ANA e ANTT correspondem à regulação econômica por parte do Estado. Por outro lado, agências como a ANS e a ANVISA enquadram-se na regulação social.

Os autores lembram que a atuação destes órgãos também visou criar um ambiente favorável à retomada dos investimentos e viabilizar a reforma da infra-estrutura nacional, após a privatização. De acordo com os autores:

Ao remover as restrições à entrada de novas firmas no mercado, assegurando o acesso das mesmas às redes de transmissão e de transporte; e ao fixar tarifas que incentivem inovações tecnológicas e economias de custos, uma regulação eficiente pode promover o aumento da competitividade e da eficiência do setor de infra-estrutura. Nos casos em que a situação pós-privatização continuou sendo de monopólio natural ou oligopólio, um sistema regulatório eficiente permite que a sociedade se beneficie da eficiência produtiva – economias de escala e minimização de custos – sem incorrer nos custos do poder de monopólio ou oligopólio, como a fixação de tarifas em níveis superiores ao custo médio mínimo (GIAMBIAGI e ALÉM, 2000, p. 404).

Cabe destacar outra importante transformação no papel do Estado, que diz respeito aos Órgãos responsáveis pela defesa da concorrência. Para Neto (2003, p. 55), a “lógica da intervenção estatal prevalecente entre nós até há pouco tempo era centrada na supremacia do interesse público (entendido como interesse do Estado-Nação) sobre os interesses privados”. Para o autor, a intervenção do Estado em determinadas atividades produtivas e a reserva de mercado para a atuação estatal era justificada por defender os interesses públicos e do Estado-Nação. Desta forma, se a atividade era controlada pelo Estado e se este sempre buscava o

interesse público, não havia necessidade de instrumentos de proteção ao consumidor ou usuários dos bens produzidos pelas empresas do Estado. Assim, quando as empresas privadas assumem a administração das antigas estatais, há a necessidade do fortalecimento do papel regulador do Estado, em detrimento de seu papel de produtor direto de bens e serviços, a fim de inibir o possível abuso de poder de mercado por parte de algumas empresas.

Gremaud, Toneto e Vasconcelos (2002, p. 579) observam que os órgãos de defesa da concorrência começaram a ter maior destaque a partir de 1994, e possuem responsabilidade “tanto na regulação e monitoramento das estruturas de mercado como na prevenção e repressão de práticas infratoras da ordem econômica, como o abuso de poder auferido de posição dominante”. O autor destaca os seguintes órgãos que compõe o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência: a Secretaria de Direito Econômico – SDE (pertencente ao Ministério da Justiça); o Conselho Administrativo de Defesa Econômica – CADE (criado ainda em 1962, possuía apenas caráter representativo¹⁶ até 1994, quando passou a ser uma autarquia ligada ao Ministério da Justiça); e a Secretaria de Acompanhamento Econômico – SEAE (criada em 1995, corresponde a uma autarquia ligada ao Ministério da Fazenda, para auxiliar as decisões do CADE).

A redefinição da atividade de regulação econômica correspondeu a uma importante transformação do papel do Estado nas atividades produtivas, pois este continuou regulando setores chaves da economia, porém de forma não autoritária e desvinculada de interesses unicamente políticos. Esta transformação não correspondeu à substituição da autoridade estatal pela auto-regulação da economia pelo mercado, mas sim à uma nova forma de intervenção, a intervenção regulatória.

4.2.4 As parcerias público-privadas

A presença do Estado nas atividades produtivas continua essencial em alguns casos, como pode ser verificado nas parcerias público-privadas (PPPs) que se desenvolveram a partir das transformações das décadas de 80 e 90. Com estas parcerias, o Estado investe no setor produtivo em conjunto com a iniciativa privada.

Giambiagi e Além (2000), afirmam que após um longo período de grandes investimentos a cargo do Estado, fatores como as restrições fiscais, as políticas de combate ao

¹⁶ Gremaud (2002) informa que até 1994 a função do CADE limitava-se a punir as infrações à ordem econômica. A partir de então, passou a ter caráter preventivo, ou seja, deve passar pela aprovação do CADE qualquer ato que possa apresentar danos a concorrência.

déficit público e de manutenção de estabilidade, impediram que o Estado continuasse atuando diretamente na economia com a mesma intensidade de antes.

Conforme os autores, apesar do enfraquecimento das possibilidades de intervenção direta do Estado, grandes obras de infra-estrutura (usinas hidrelétricas, estradas, ferrovias) continuam necessárias. A efetivação destas obras demanda altos níveis de capital, possui longo prazo de maturação e um risco elevado, ou seja, continuam apresentando as mesmas características que, no passado, levaram o Estado a intervir diretamente na economia.

É neste contexto que as parcerias público-privadas tornam-se uma das vias pela qual o Estado continua participando da economia como produtor, porém não mais como único investidor, mas como um parceiro do setor privado. Para Giambiagi e Além (2000, p. 426):

O contraste entre a demanda por obras como estradas, pontes, usinas produtoras de energia, saneamento básico, etc. de um lado; e as restrições financeiras do Estado, de outro, combinado com o contexto de abundância na disponibilidade de capitais nos anos 1990, gerou então a procura de um espaço de cooperação entre os setores público e privado. Certos investimentos, até então vistos como intrinsecamente “públicos”, passaram a ser financiados e até mesmo administrados pelo setor privado, ou por este em conjunto com o governo.

Desta forma, o Estado pôde delegar ao setor privado a responsabilidade por alguns serviços públicos, em condições e prazos estabelecidos em contrato. Os autores destacam os seguintes modelos de parcerias:

- *Build-Operate-Transfer* (BOT): representa uma forma de concessão comum, na qual o Estado cede ao setor privado o direito de construir/operar um determinado serviço por certo período. Ao final deste, o empreendimento retorna ao Estado.
- *Build-Transfer-Operate* (BTO): neste caso, a construção do empreendimento compete ao setor privado. Após a construção e antes da operação do serviço, o direito da concessão cabe ao Estado, que pode conceder a exploração à empresa construtora, ou outra.
- *Build-Own-Operate* (BOO): refere-se à concessão da exploração de determinado serviço ao setor privado, sem um prazo final da concessão. A empresa fica com os direitos sobre o projeto, desde que cumpra com os compromissos assumidos com o Estado.
- *Buy-Build-Operate*: (BBO): representa a transferência para o setor privado de um ativo já em funcionamento, desde que assumida a obrigação deste com a operação e eventual expansão do projeto.

Porém, a viabilização destas parcerias, ainda segundo Giambiagi e Além (2000), exige requisitos como: estabilidade macroeconômica, credibilidade tanto do governo como do país,

mercado de capitais desenvolvido, sistema financeiro adequado, etc., a fim de atrair capitais privados para o financiamento dos projetos.

Neste sentido, a forma de atuação do Estado no setor produtivo acontece ao propiciar um ambiente previsível e pró-mercado que possa atrair e estimular a iniciativa privada, a fim de promover o desenvolvimento e crescimento econômico.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo deste trabalho foi analisar a transformação do papel produtor do Estado na economia brasileira ao longo dos anos 80 e 90. Para isto, partiu-se da identificação dos conceitos básicos acerca da relação entre o Estado e o sistema econômico; de uma breve descrição da evolução da participação do Estado na economia brasileira a partir dos anos 30 até o início dos anos 80; da análise da crise da forma de intervenção seguida pelo Estado brasileiro até as reformas econômicas dos anos 80 e 90 e da influência destas reformas sobre a transformação do papel produtor do Estado.

A atuação do Estado na economia é necessária para corrigir eventuais falhas do mecanismo de mercado e para executar suas funções clássicas de estabilização do sistema econômico, distribuição de recursos e alocação de fatores. Na economia brasileira, o Estado desempenha, além destas funções, três papéis principais, ao atuar como regulador, financiador e produtor. Como regulador, o Estado estabelece normas para o comportamento dos agentes econômicos, fornece incentivos, subsídios, e também atua com políticas, como monetária e fiscal. Como financiador o Estado participa fornecendo financiamentos através de suas instituições. Como produtor, o Estado produz diretamente bens e serviços na economia, o que ocorre principalmente através das empresas estatais.

No Brasil, entre os anos 30 e 70, a atuação do Estado na economia evoluiu a ponto de tornar-se peça fundamental no processo de crescimento econômico. Neste período, a intervenção estatal assumiu diversas formas, mas a participação do Estado através de seu papel produtor merece destaque. O Estado atuou nos setores onde a iniciativa privada não tinha interesse ou não possuía recursos suficientes para os investimentos necessários; investiu em setores estratégicos para o crescimento econômico; produziu bens nos setores siderúrgico, de mineração, de química pesada, de petróleo e derivados, de motores etc.; ofertou serviços através das diversas empresas estatais nos setores de energia, telecomunicações e transportes;

e investiu em infra-estrutura como rodovias, ferrovias, portos, aeroportos, usinas hidroelétricas etc. Entre os anos 30 e 80, o Brasil foi um dos países que mais cresceu no mundo e pode-se dizer que o Estado, principalmente através de seu papel produtor, foi o instrumento que permitiu este crescimento.

A forma de atuação do Estado lograva promover o crescimento, porém causava também certas distorções e desequilíbrios. As principais distorções foram: a criação de indústrias ineficientes e pouco competitivas devido ao excesso de protecionismo; um viés anti-exportador ao enfatizar a produção para o mercado interno; e uma indústria com dificuldades de geração de divisas, o que limitava a capacidade de importação. O principal desequilíbrio foi que esta estratégia de crescimento estava baseada principalmente em endividamento externo e, por este motivo, era dependente da disponibilidade de recursos estrangeiros. Assim, quando diversos choques externos levaram à crise da dívida e à deterioração das contas públicas nacionais no início dos anos 80, o Estado ficou imobilizado e incapaz de continuar investindo na economia com a mesma intensidade. Diante da crise, ocorreram reformas econômicas como a abertura comercial, a privatização e a emergência de novas formas de regulação, que transformaram o papel do papel produtor do Estado.

A abertura comercial alterou a atuação do Estado sobre o setor produtivo, pois o processo de liberalização do comércio expôs as ineficiências da indústria nacional causadas pelo excesso de proteção. A participação do Estado no setor produtivo transita de um modelo de desenvolvimento baseado em elevado protecionismo, para um modelo onde a indústria nacional precisa se tornar mais competitiva perante a concorrência internacional. Em diversos setores econômicos, ao invés de atuar protegendo suas empresas, o Estado passa a atuar com políticas de promoção e incentivo ao comércio internacional. Identifica-se também o aumento com gastos em pesquisa e desenvolvimento, pois face à abertura, estas empresas precisam tornar-se mais competitivas.

A alteração mais significativa no papel produtor do Estado corresponde à redução da sua participação direta nas atividades produtivas decorrente do processo de privatização empreendido ao longo dos anos 80 e 90. A transformação do papel produtor refere-se principalmente ao fato de que o Estado abdica de suas estatais como instrumento de acumulação de capital em nome da eficiência, da produtividade e da competitividade, ao vender empresas que poderiam ser melhor administradas pelo setor privado. Desta forma, ocorreu a redução da participação do setor público no setor produtivo, ao passo em que aumentou a participação do setor privado. No setor de serviços públicos, apesar da privatização, perante a sociedade, o Estado continua sendo o responsável pela oferta destes

serviços, pois a natureza do serviço prestado não deixa de ser pública. Desta forma, privatização também ocasionou uma reformulação do modo como o Estado se relaciona com o serviço público, passando a focar as necessidades dos consumidores.

Aliadas às privatizações, foram necessárias mudanças no papel regulador, a fim de recuperar a capacidade de intervenção do Estado no setor produtivo. Ao invés de atuar diretamente na produção através das empresas estatais, o Estado passa a atuar indiretamente por meio da regulação. Através das Agências Reguladoras o Estado continuou intervindo em setores chaves da economia, porém de forma desvinculada de interesses unicamente políticos. Estas Agências atuam no sentido de promover o aumento da competitividade e da eficiência, ao fixar tarifas que estimulem a inovação tecnológica e economia de custos. No caso das Agências Reguladoras de serviços públicos, a atuação visa garantir o fornecimento, a qualidade e o valor das tarifas cobradas, representando um caráter de mediação entre os interesses dos consumidores, dos empresários e da Nação.

Apesar das transformações no papel produtor do Estado terem implicado em uma significativa redução da participação deste como produtor direto, em alguns setores a intervenção estatal continua essencial. Assim, as Parcerias Público-Privadas surgiram como uma forma de cooperação entre o setor público e privado, e um meio através do qual o Estado continua participando diretamente do setor produtivo, não mais como único investidor, mas como parceiro do setor privado.

Em suma, embora continue sempre presente na atividade econômica exercendo suas funções clássicas de alocação, distribuição e estabilização, é possível afirmar que a crise do Estado e as reformas econômicas empreendidas entre os anos 80 e 90 provocaram uma transformação do papel produtor do Estado e sua relação com a economia. A primeira, por refletir os limites, as distorções e o esgotamento da forma de intervenção estatal que visou a acumulação de capital e crescimento industrial rápido, em detrimento da eficiência e da competitividade e as reformas econômicas (abertura comercial, privatização e regulação) por representarem uma reformulação da relação do Estado com a atividade econômica.

Entretanto, apesar do fato de que a redução da participação do Estado como produtor direto de bens e serviços tenha sido decorrente, em parte, de certas distorções e falhas incorridas devido à forma de intervenção estatal, é preciso evitar que as “falhas do Estado” simplesmente cedam lugar às “falhas de mercado”, resultando novamente em problemas como monopólios, investimentos insuficientes, etc., o que reflete a necessidade da continuidade ou aprofundamento de reformas econômicas.

REFERÊNCIAS

ABREU, M. de P. Inflação, estagnação e ruptura: 1961-1964. In: ABREU, M. de P. (Org.). **A ordem do progresso**: cem anos de política econômica republicana, 1889-1989. Rio de Janeiro: Elsevier, 1990.

BAER, W. **A economia brasileira**. 2. ed. rev. e atual. São Paulo: Nobel, 2002.

BIELSCHOWSKY, R. **Pensamento econômico brasileiro**: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo. 4. ed. Rio de Janeiro: Contraponto, 2000.

BIRCHAL, S. de O. **Globalização e desnacionalização das empresas brasileiras**: 1990 a 1999. 2004. Disponível em: <<http://www.ceae.ibmecmg.br/wp/wp8.pdf>>. Acesso em: 20 jun. 2008.

BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Relatório do grupo de trabalho interministerial. **Análise e avaliação do papel das agências reguladoras no atual arranjo institucional brasileiro**. Brasília, DF, 2003. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/Documents/MARE/Agencias/avaliacao_das_agencias_reguladoras_-_casa_civil.pdf>. Acesso em: 13 mai. 2008.

BRESSER PEREIRA, L. C. **A mudança do papel do estado na economia brasileira**. São Paulo, 1989. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/view.asp?cod=691>>. Acesso em: 7 mai. 2008.

_____. **Da crise fiscal à redução da dívida**. Rio de Janeiro: 1990. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/papers/1988/97adacrisefiscalareducaodadivida.pdf>>. Acesso em: 29 mai. 2008.

_____. **Crise econômica e reforma do Estado no Brasil**: para uma nova interpretação da América Latina. São Paulo: Editora 34, 1996.

_____. **A reforma do Estado nos anos 90: lógica e mecanismos de controle.** Lua Nova: Revista de Cultura e Política, São Paulo, n. 45, p. 49-96, 1998. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/ver_file.asp?id=493>. Acesso em: 17 nov. 2007.

_____. **Macroeconomia da estagnação e novo desenvolvimentismo.** Rio de Janeiro, 2007. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/view.asp?cod=2228>>. Acesso em: 29 mar. 2007.

CASTRO, L. B. Privatização, abertura e desindexação: a primeira metade dos anos 90. In: GIAMBIAGI, F. et al. **Economia brasileira contemporânea.** Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

CARDOSO, F. H. **Conferência sobre as consequências sociais da globalização.** Nova Déli, 1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/publi_04/COLECAO/PRO9624.HTM>. Acesso em: 05 mai. 2008.

CARNEIRO, D. D. Crise e esperança: 1974-1980. In: ABREU, M. de P. (Org.). **A ordem do progresso: cem anos de política econômica republicana, 1889-1989.** Rio de Janeiro: Elsevier, 1990.

CARNEIRO, R. **Estado, mercado e desenvolvimento do setor elétrico brasileiro.** Belo Horizonte, 2000. Disponível em: <<http://www.aneel.gov.br/biblioteca/trabalhos/abertura.asp>>. Acesso em: 10 jun. 2008.

FIANI, R. **Teoria da regulação econômica: estado atual e perspectivas futuras.** Rio de Janeiro, 1998. Disponível em: <<http://www.ie.ufrj.br/grc/publicações>>. Acesso em: 15 mai. 2007;

FURTADO, C. **Formação Econômica do Brasil.** 32. ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 2003.

GIAMBIAGI, F.; ALÉM, A.C. **Finanças públicas: teoria e prática no Brasil.** 2. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

GIAMBIAGI, F. Estabilização, reformas e desequilíbrios macroeconômicos: os anos FHC. In: GIAMBIAGI, F. (Org.). **Economia Brasileira Contemporânea.** Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

GIAMBIAGI, F.; MOREIRA, M. M. (Org.). **A economia brasileira nos anos 90.** Rio de Janeiro: BNDES, 1999. Disponível em: <<http://www.bndes.gov.br/conhecimento/publicacoes/catalogo/livro.asp>>. Acesso em: 02 de maio de 2008.

GIL, A. C. **Técnicas de pesquisa em economia e elaboração de monografias.** 4. ed. São Paulo: Atlas, 2000.

GREMAUD, A.P.; TONETO JR. R; VASCONCELOS, A.S. **Economia brasileira contemporânea**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

_____. _____. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

HERMANN, J. Reformas, endividamento externo e o “milagre” econômico. In: GIAMBIAGI, F. et al. **Economia brasileira contemporânea**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

LAGO, A. C. do. A retomada do crescimento e as distorções do “milagre”: 1967-1973. In: ABREU, M. de P. (Org.). **A ordem do progresso: cem anos de política econômica republicana, 1889-1989**. Rio de Janeiro: Elsevier, 1990.

LESSA, C. **Quinze anos de política econômica**. 2. ed. São Paulo: Brasiliense, 1981.

LOBATO, R. Q. **Avaliação de desempenho de empresas estatais no novo contexto de retomada do desenvolvimento**. 2007. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/controle_estatais/conteudo/noticias/znoticia.asp?Cod=2341>. Acesso em: 29 abr. 2008.

MUSGRAVE, R. A.; MUSGRAVE, P. B. **Finanças públicas: teoria e prática**. São Paulo: Campus, 1980.

NETO, F. A. M. **Agências reguladoras: instrumentos de fortalecimento do Estado**. São Paulo, 2003. Disponível em: <http://www.arsesp.sp.gov.br/secoes/index.asp?setSecao=noticias&setPage=noticias&id_news=56&from=noticias>. Acesso em: 12 jan. 2008.

ORENSTEIN, L.; SOCHACZEWSKI, A. C. Democracia com desenvolvimento, 1956-1961. In: ABREU, M. de P. (Org.). **A ordem do progresso: cem anos de política econômica republicana, 1889-1989**. Rio de Janeiro: Elsevier, 1990.

PINHEIRO, A. C. **A experiência brasileira de privatização: o que vem a seguir?**. Rio de Janeiro: BNDES, 2000. Disponível em: <<http://www.bndes.gov.br/conhecimento/td/td-87.pdf>>. Acesso em: 28 mai. 2008.

PINHEIRO, A. C. **A experiência brasileira de privatização: o que vem a seguir?**. Rio de Janeiro: BNDES, 2000. Disponível em: <<http://www.bndes.gov.br/conhecimento/td/Td-87.pdf>>. Acesso em: 12 fev. 2008.

PINHEIRO, A.C; GIAMBIAGI, F.; MOREIRA, M. M. **O Brasil na década de 90: uma transição bem sucedida?**. Rio de Janeiro: BNDES, 2001. Disponível em: <<http://www.bndes.gov.br/conhecimento/td/td-91.pdf>>. Acesso em: 19 mar. 2008.

PINHIRO, A. C.; GIAMBIAGI, F. **Os antecedentes macroeconômicos e a estrutura institucional da privatização no Brasil**. 2000. Disponível em: <<http://www.bndes.gov.br/conhecimento/ocde/ocde01.pdf>>. Acesso em: 02 de maio de 2008.

RIANI, F. **Economia do setor público**: uma abordagem introdutória. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1997.

REZENDE, F. **Finanças públicas**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2001.

SALUM JR., B. **Metamorfoses do estado brasileiro no final do século XX**. São Paulo, 2003. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v18n52/18065.pdf>>. Acesso em: 19 mar. 2008.

SANTOS JÚNIOR, J. A. **Industrialização e modelo de substituição de importações no Brasil e na Argentina: uma análise comparada**. 2004. 89 f. Monografia (Bacharel em Ciências Econômicas) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2004.

SARAIVA, E. **Estado e empresas estatais, criação e crescimento**: o papel das empresas estatais como instrumento de política pública. Brasília, 2004. Disponível em: <http://www.mp.gov.br/arquivos_down/dest/palestra_enrique_Saravia_estados.pdf>. Acesso em: 13 mai. 2008.

SUZIGAN, W. **Estado e industrialização no Brasil**. 1988. Disponível em: <http://www.unb.br/face/eco/bmueller/versiani_suzigan>. Acesso em: 28 mai. 2008.

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

VELASCO JR. L. **A economia política das políticas públicas**: as privatizações e a reforma do estado. Rio de Janeiro: BNDES, 1997. Disponível em: <<http://www.bndes.gov.br/conhecimento/td/Td-55.pdf>>. Acesso em: 19 mar. 2008.

VIANNA, S. B.; VILLELA, A. O pós-guerra. In: GIAMBIAGI, F. et al. **Economia brasileira contemporânea**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

VILLELA, A. Dos “anos dourados” de JK à crise não resolvida. In: GIAMBIAGI, F. et al. **Economia brasileira contemporânea**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

ANEXOS

Anexo 01- Empresas estatais federais acompanhadas pelo Departamento de Coordenação e Controle das Empresas Estatais – por setor de atividade

Energia Elétrica (Grupo Eletrobrás)	Sigla
Boa Vista Energia S.A.	BVENERGIA
Centrais Elétricas de Rondônia S.A.	CERON
Centrais Elétricas do Norte do Brasil S.A.	ELETRONORTE
Centrais Elétricas Brasileiras S.A.	ELETROBRÁS
Centro de Pesquisas de Energia Elétrica	CEPEL
Companhia de Eletricidade do Acre	ELETROACRE
Companhia de Geração Térmica de Energia Elétrica	CGTEE
Companhia Energética de Alagoas	CEAL
Companhia Energética do Amazonas	CAM
Companhia Energética do Piauí	CEPISA
Companhia Hidro Elétrica do São Francisco	CHESF
Eletrobrás Termonuclear S.A.	ELETRONUCLEAR
ELETROSUL Centrais Elétricas S.A.	ELETROSUL
FURNAS - Centrais Elétricas S.A.	FURNAS
Light Participações S.A.	LIGHTPAR
Manaus Energia S.A.	MANAUS ENERGIA
Energia Geral (Independentes)	
Empresa de Pesquisa Energética	EPE

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do DEST (2008).

Petróleo, Derivados e Gás Natural (Grupo Petrobrás)	Sigla
Alberto Pasqualini	REFAP S.A.
Baixada Santista Energia Ltda.	BSE
Braspetro Oil Company	BOC
Braspetro Oil Services Company	BRASOIL
Downstream Participações Ltda.	DOWNSTREAM
Fafen Energia S.A.	FAFEN ENERGIA
Fronape International Company	FIC
Indústria Carboquímica Catarinense S.A.	ICC
Liquigás Distribuidora S.A.	LIQUIGÁS
Petrobras Comercializadora de Energia Ltda.	PCEL
Petrobras Distribuidora S.A.	BRASOIL
Petrobras Gás S.A.	GASPETRO
Petrobras International Braspetro B.V.	PIV BV
Petrobras International Finance Company	PIFCo
Petrobras Negócios Eletrônicos S.A.	e-PETRO
Petrobras Netherlands B.V.	PNBV
Petrobras Química S.A.	PETROQUISA
Petrobras Transporte S.A.	TRANSPETRO
Petroquímica Triunfo S.A.	TRIUNFO
Petróleo Brasileiro S.A.	PETROBRAS
SFE - Sociedade Fluminense de Energia Ltda.	SFE
Termoceará Ltda.	TERMOCEARÁ
Termomacaé Ltda.	TERMOMACAÉ
Termorio S.A.	TERMORIO
Transportadora Associada de Gás S.A.	TAG
Transportadora Brasileira Gasoduto Bolívia-Brasil S.A.	TBG
5283 Participações Ltda.	5283 PARTICIPAÇÕES

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do DEST (2008).

Transporte Hidroviário	Sigla
Companhia das Docas do Estado da Bahia	CODEBA
Companhia de Navegação do São Francisco	FRANAVE
Companhia Docas do Ceará	CDC
Companhia Docas do Espírito Santo	CODESA
Companhia Docas do Estado de São Paulo	CODESP
Companhia Docas do Maranhão	CODOMAR
Companhia Docas do Pará	CDP
Companhia Docas do Rio de Janeiro	CDRJ
Companhia Docas do Rio Grande do Norte	CODERN
Transporte Ferroviário	
Companhia Brasileira de Trens Urbanos	CBTU
Empresa de Trens Urbanos de Porto Alegre S.A.	TRENSURB
VALEC - Engenharia, Construções e Ferrovias S.A.	VALEC
Transporte Aeroviário	
Empresa Brasileira de Infra-Estrutura Aeroportuária	INFRAERO
Transportes - outros	
Empresa Brasileira de Planejamento de Transportes	GEIPOT

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do DEST (2008).

Demais setores de atividade	Sigla
ATIVOS S.A. - Securitizadora de Créditos Financeiros	ATIVOS S.A.
BB Administradora de Cartões de Crédito S.A.	BB CARTÕES
BB Corretora de Seguros e Administradora de Bens S.A.	BB CORRETORA
BBTUR - Viagens e Turismo Ltda.	BB TURISMO
Casa da Moeda do Brasil	CMB
Centrais de Abastecimento de Minas Gerais S.A.	CEASAMINAS
Companhia de Armazéns e Silos do Estado de Minas Gerais	CASEMG
Companhia de Desenvolvimento de Barcarena	CODEBAR
Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba	CODEVASF
Companhia de Pesquisa de Recursos Minerais	CPRM
Companhia Nacional de Abastecimento	CONAB
CEAGESP - Companhia de Entrepósitos e Armazéns Gerais de São Paulo	CEAGESP
COBRA Tecnologia S.A.	COBRA
Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social	DATAPREV
Empresa Brasil de Comunicação S.A.	EBC
Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos	ECT
Empresa Brasileira de Hemoderivados e Biotecnologia	HEMOBRÁS
Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária	EMBRAPA
Empresa Gerencial de Projetos Navais	EMGEPRON
Empresa Gestora de Ativos	EMGEA
Hospital de Clínicas de Porto Alegre	HCPA
Hospital Cristo Redentor S.A.	REDENTOR
Hospital Fêmima S.A.	FÊMIMA
Hospital Nossa Senhora da Conceição S.A.	CONCEIÇÃO
Indústria de Material Bélico do Brasil	IMBEL
Indústrias Nucleares do Brasil S.A.	INB
Nuclebrás Equipamentos Pesados S.A.	NUCLEP
RADIOBRÁS - Empresa Brasileira de Comunicação S.A.	RADIOBRÁS
Serviço Federal de Processamento de Dados	SESPRO
Telecomunicações Brasileiras S.A.	TELEBRÁS

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do DEST (2008).