

Alguns Aspectos da Ação do Estado na Ordem Econômica *

SEVERO GOMES

Ministro da Indústria e do Comércio

I

O processo de industrialização requer, fundamentalmente, além das pré-condições históricas, políticas e sociais, a conjugação de dois fatores: capital e técnica.

Nos tempos passados, quando se forjou a base da estrutura industrial dos países hoje desenvolvidos, os horizontes e dimensões da atividade industrial eram compatíveis com iniciativas e esforços de pequena amplitude, até mesmo a nível de indivíduos ou famílias, tanto na mobilização de recursos quanto no conhecimento tecnológico.

O processo de agregação e acumulação para enfrentar empreendimentos de maior vulto foi lento e gradual.

Aos poucos, no entanto, foi-se alargando o distanciamento entre aqueles países e os outros que, por motivos históricos ou políticos, não se puderam beneficiar desse processo.

Esse distanciamento, que assumiu escala crescente com o desenvolvimento tecnológico gerado no último conflito mundial, a par de outras razões, tornou impossível, para os países retardatários, repetir o modelo seguido pelos industrializados.

(*) Conferência pronunciada na Escola Superior de Guerra, no ano letivo de 1976.

As etapas iniciais do esforço de industrialização passaram a exigir empreendimentos com dimensões cada vez maiores, ao alcance apenas de instituições mais fortes, fossem elas públicas ou privadas.

A escassez de capitais e de técnica, tão característica das economias não industrializadas, torna sua mobilização muito mais penosa, ou até mesmo impossível, pelas instituições privadas nacionais.

Aí está uma das mais fortes razões para a participação do Estado no processo de industrialização dos países retardatários.

Assim tem ocorrido no Brasil.

Vejamos como exemplo o caso da siderurgia.

Os primeiros registros históricos sobre o aproveitamento do ferro em nosso País falam de iniciativas no âmbito individual, porque bastante remotas e anteriores mesmo à iniciação siderúrgica na América do Norte e no Japão.

Em 1578, Afonso Sardinha Filho iniciou, em Sorocaba, com duas forjas catalãs, a primeira indústria de ferro no Brasil.

Iniciativas como essas, surgidas posteriormente, embora incipientes, poderiam contudo ter prosperado, no sentido da acumulação de capital e de conhecimentos técnicos, não fosse a política inibidora da Metrópole em relação ao desenvolvimento de atividades de indústria na Colônia, que culminou, em 1785, com a ordem de destruição de todos os fornos existentes no Brasil.

Só no início do Século seguinte, com a vinda da família real, é que se renovaram as esperanças — frustradas, por sinal — de crescimento industrial do País.

O primeiro ato de D. João VI, ao desembarcar no Brasil, foi a abertura dos portos às nações amigas. Não por suges-

tão do Visconde de Cayru, mas por imposição do Embaixador Inglês, Lord Strangford, na véspera da partida de Lisboa, já cercada pelas tropas francesas.

Transferiam-se, assim, diretamente para o Brasil, todas as desvantagens estabelecidas nos tratados de comércio com a Inglaterra, e que até aquela época tinham paralisado o desenvolvimento econômico do Império Português.

Em 1812, o Barão Eschwege obtém, pela primeira vez, em Congonhas do Campo, uma corrida de ferro líquido. Logo em seguida, em 1814, o Intendente Câmara, utilizando carvão vegetal, inaugurou a produção de gusa em alto-forno, façanha repetida por Varnhagen em 1818, em Ipanema.

Mas o esforço pioneiro destes homens não encontrou terreno fértil.

E do mercantilismo de Methuem ao liberalismo do Século XIX, só fez piorar a impotência nacional no trato com as nações emergentes para o capitalismo moderno.

Foi assim que o Brasil, em nome do liberalismo econômico, abriu, não apenas os portos, mas a potencialidade de seu mercado interno à penetração de produtos estrangeiros, sobretudo os manufaturados ingleses, frustrando o surto de industrialização que poderia ter prosperado com a transferência da corte portuguesa.

Sobre o assunto, assim se expressa Roberto Simonsen:

"A quase totalidade de nossas tarifas, durante o Século XIX, teve caráter acentuadamente fiscal. Nunca tivemos um Governo que se dispusesse, resolutamente, por tempo útil, como fizeram os Governos Norte-Americanos, a seguir uma política nitidamente protecionista".

A falta de atuação firme e consciente do Estado, orientada no sentido de acompanhar, no momento histórico oportuno, os novos rumos apontados pela revolução industrial

operada na Inglaterra, foi fatal para o processo de desenvolvimento. A atitude brasileira provinha de uma falta de consciência nacional e de um conceito político que amalgamasse o Estado nascente e os regionalismos seculares, ricos de tradições emancipadoras, na construção do destino comum.

Ao contrário do que ocorreu em outras partes do mundo — como na América do Norte e no Japão — nossa economia voltou-se para fora. Os recursos nacionais encaminharam-se principalmente para a lavoura do café, enquanto o comércio, com crescente participação estrangeira, se estruturava para a exportação de produtos primários e a importação de manufaturas européias.

A inibição da atividade industrial se estendeu por muito tempo, mesmo depois de alcançada a independência política. Tem-se notícia de que, nas duas décadas que vão de 1822 a 1841, foram fundadas apenas 14 fábricas e duas sociedades anônimas nacionais.

Já nos Estados Unidos, desde 1791, o protecionismo ganhava expressão com o "Report on Manufactures, de Alexander Hamilton, alargando-se por volta de 1812 com o conceito de "Defesa da Indústria Nascente" e, pouco mais tarde, com o argumento de que a indústria deveria assegurar as bases para a transformação de matérias-primas nacionais. De acordo com o recenseamento americano de 1810, existiam na época nada menos de 153 altos-fornos.

E no Japão, só em 1857, quarenta anos portanto depois do Brasil, é que se punha em marcha o primeiro alto-forno a carvão vegetal, junto às minas de Kamaishi.

Essas minas passam às mãos do Estado em 1873, iniciando-se pouco depois a construção da usina estatal de Kamaishi, próxima ao porto, para o abastecimento de gusa a Nagasaki, contando com dois altos-fornos de 25 toneladas cada um, importados da Inglaterra.

Pouco antes, em 1871, havia sido fundado pelo Governo o "Technical College", onde o ensino da metalurgia em larga escala difundiu-se, promovendo o aparecimento de considerável literatura sobre o papel estratégico da indústria siderúrgica no desenvolvimento da moderna civilização. Num desses trabalhos, Takahira Konda defendia, em 1875, ser dever do Estado promover o progresso da siderurgia, no interesse da economia japonesa.

Começou a prosperar, então, a idéia de um novo empreendimento integrado estatal, à base de coque, culminando com a implantação da usina de Yawata, que iniciou operações em 1901.

Depois de um período inicial de dificuldades, a usina firmou-se, estabelecendo sólida base tecnológica, que permitiu atingir, em sucessivas expansões, a capacidade produtiva de 200.000 t/ano antes da eclosão da Primeira Guerra Mundial. O sucesso do empreendimento estimulou a instalação de diversas usinas privadas não-integradas, que vieram a receber apoio técnico da unidade estatal.

A recessão que adveio à Primeira Guerra Mundial levou a uma profunda reorganização do setor siderúrgico japonês. Em 1934, foi aprovada a Lei de criação da Japan Iron & Steel Co. Ltd., que incorporou a Yawata e mais seis produtores privados. Abriu-se nova fase de progresso para o setor, já então orientado para fins militares.

A produção de aço no Japão chegou a atingir 7,6 milhões de toneladas em 1943, ano crítico da Segunda Guerra Mundial, cujo desfecho levou à privatização do setor, em decorrência das imposições do Tratado de Paz.

No Brasil, a consciência da imperiosa necessidade do desenvolvimento siderúrgico foi uma das importantes consequências da Primeira Grande Guerra. No início dos anos vinte, o Governo decide-se a fazer várias concessões com aquele objetivo.

Apesar disso, e a despeito do surgimento da Belgo Mineira em 1921, o País chega à década seguinte sem contar com a produção de aço condizente com suas necessidades de industrialização.

Tanto que, em 1931, em discurso pronunciado em Belo Horizonte, Getúlio Vargas afirmava: "O problema máximo, pode dizer-se básico, de nossa economia, é o siderúrgico".

A partir de então, três correntes principais se formaram em torno da idéia de uma nova usina. Uma, partidária da participação alemã, outra, preferindo os americanos, havendo ainda os que defendiam o controle em mãos nacionais.

Em 1939, finalmente, o Governo decidiu-se pela solução americana, sob responsabilidade da U.S. Steel. Mas logo no ano seguinte, essa empresa manifestava seu desinteresse, não obstante a insistência do Governo brasileiro e do próprio Departamento de Estado americano, em nome da "política de boa vizinhança".

A essa altura, já deflagrado o conflito mundial, era inviável a alternativa alemã, restando apenas a possibilidade de construção da usina sob iniciativa nacional.

Criada a Companhia Siderúrgica Nacional, em 1941, o capital privado não teve condições de assumir a posição majoritária, tornando-se a empresa de propriedade e direção governamentais.

A indústria do aço encontra-se na base do desenvolvimento material das nações. No Brasil, como em outros países, vem cabendo ao Estado construir essa base.

O avanço tecnológico, entretanto, veio ampliar o elenco de setores — antes restrito à siderurgia — sobre o qual se assenta o processo de industrialização do mundo moderno.

II

A economia oferece um quadro de alternativas. Todas elas presa de sua lógica essencial, que é o desenvolvimento

econômico e a realização do lucro. As escolhas, no entanto, devem surgir de decisões políticas, expressão do consenso que se forma pela harmonização das diferentes lógicas, originárias de situações concretas dos grupos sociais, e somente possível pela adequação dos interesses privados ao interesse nacional.

Nas economias de mercado, os conflitos mais acirrados nascem da tendência de se conferir primazia à lógica do Mercado — que se internacionaliza crescentemente — sobre os valores que fundamentam a própria existência da Nação. Essa tendência só pode ser contraposta pelo exercício da cidadania, pela afirmação da Razão Política que impeça o predomínio da racionalidade linear da economia das empresas públicas ou privadas nas decisões políticas. A inexistência de tal confronto tende a levar a Nação à mera condição de mercado, com conseqüências diretas sobre o exercício do próprio *Poder Nacional*.

A dissociação, hoje tão aparente, entre a empresa e o desenvolvimento político, provém do não ajustamento da racionalidade econômica ao nível político das decisões. A grande preocupação nacional não deveria ser a de como preencher os chamados vazios da economia, mas a perigosa ocupação do espaço político pela racionalidade econômica.

Na verdade, a busca do equilíbrio, num quadro de crescente complexidade da vida atual, e sobretudo nas condições tão peculiares das economias em processo de desenvolvimento, exige uma presença cada vez maior do Estado como agente responsável pela disciplina, pela orientação e pelo estímulo da atividade produtiva.

No Brasil, os padrões históricos de liberdade econômica têm provocado uma indesejável concentração de benefícios, seja em termos sociais, setoriais ou regionais.

Sob o primeiro aspecto, a liberdade econômica tem privilegiado os segmentos da sociedade que se encontram capacitados — cultural, social ou economicamente — a exercer com maior plenitude o poder de reivindicação. E o exercício

de tal poder, na medida em que não esteja contrabalançado por capacidade reivindicatória de outros grupos sociais, age no sentido de gerar decisões em favor de suas posições e interesses, num processo de concentração crescente da renda produzida por todos.

A intervenção do Estado ao estabelecer e zelar pela aplicação das Leis Trabalhistas, particularmente no que se refere aos níveis mínimos de salário, mostra com clareza a necessidade da ação limitadora da liberdade econômica e impositiva de regras reguladoras no confronto de forças desiguais.

O mesmo liberalismo pode levar, também, a uma concentração de rendas por setores, na medida em que alguns deles revelem capacidade de se sobrepor a outros, dentro das regras do jogo econômico. Tal situação de prevalência tem privilegiado, por exemplo, o setor financeiro, provocando distorções que tendem a alimentar o processo concentrador.

Difícilmente se poderia, portanto, imaginar a ausência de intervenção da ação do Estado na área financeira, já que a moeda ultrapassa seu papel histórico de meio de pagamento ou reserva de valor, para se constituir em instrumento vital na condução do processo de desenvolvimento.

Cumprе referir, ainda, à intervenção do Estado no sentido de reduzir os desequilíbrios regionais, numa política de descentralização de rendas. E essa ação tem-se feito presente, no Brasil, com a utilização dos mecanismos de incentivos fiscais, tais como a SUDENE e SUDAM, que proporcionam recursos desviados do Imposto de Renda para aplicação em áreas onde as forças de mercado são insuficientes para atrair capitais e gerar empregos. Tais recursos, da mesma forma que os incentivos setoriais para desenvolvimento da Pesca, do Turismo e do Reflorestamento, provocam, paradoxalmente, um processo concentrador de rendas, em contraposição com outros objetivos da ação governamental. A meta de ampliação dos investimentos, estimulada por essa política tende, por-

tanto, a ampliar os desequilíbrios sociais, exigindo estratégias compensatórias para a correção das desigualdades.

Um outro aspecto da intervenção governamental diz respeito ao uso de recursos naturais e à preservação do meio ambiente. As grandes mutações que a atividade econômica vem experimentando nos tempos modernos tem encorajado atitudes predatórias em relação à Natureza. Graves, quando se trata de recursos não renováveis e graves porque a reconstituição do meio ambiente exige novos sacrifícios da sociedade como um todo, e se insere num longo e custoso processo, nem sempre ao alcance dos países mais carentes.

Tal ação predatória é fenômeno originado da demanda crescente de bens e serviços a baixo custo. É, pois, uma atitude racional, a nível micro-econômico, a despeito de levar ao alargamento das divergências entre o interesse privado imediato e o interesse coletivo mais duradouro. Nessa área, portanto, a ação reguladora do Estado é inevitável, quer estabelecendo normas industriais, quer aplicando políticas de desincentivos que penalizem práticas atentatórias contra o meio ambiente e os recursos naturais.

Não se pode deixar sem menção, finalmente, o papel do Estado em defesa do consumidor e na repressão ao abuso do poder econômico, assumindo funções de estabelecer normas técnicas e de conduta, e de zelar pelo seu cumprimento, que seria impraticável ou impossível deixar a cargo dos agentes econômicos.

Contrariamente à miopia do enfoque restritivo, de mero cerceamento da liberdade, a ação reguladora do Estado no domínio econômico deve ser antes encarada como meio de defesa e proteção, a nível de indivíduo, de classes, de setores ou de regiões, e que, embora reconhecendo desigualdades, procure ajustá-las no grau necessário ao convívio harmônico da sociedade como um todo.

A figura do Estado, como tal, já se encontra incorporada aos sistemas políticos do ocidente. Obedecidas as características de cada País. Considerados os diferentes estágios de desenvolvimento de cada nação.

III

A participação direta do Estado brasileiro na atividade econômica, assumindo a função do empresário, não resultou de uma diretriz global, de motivação política ou conteúdo ideológico.

Muito ao contrário, tem ela surgido de circunstâncias específicas, por vezes até fortuitas ou impositivas, objetivando, com freqüência, complementar ou suplementar a iniciativa do setor privado.

O parque ferroviário, por exemplo, implantado e explorado por empresas estrangeiras no século passado sob regime de remuneração mínima garantida, teve seu processo de encampação iniciado em 1901. A contratação de um grande empréstimo no exterior, objetivou, pela transferência de propriedade, aliviar o pesado ônus de se pagar tal remuneração, numa época de grave situação financeira e cambial.

No setor de eletricidade, os pesados investimentos governamentais aplicados a partir da década dos cinqüenta, visaram, antes de tudo, a garantir o suprimento energético vital ao surto de desenvolvimento então verificado, sobretudo no campo industrial.

Quanto à área das comunicações, em paralelo com razões de segurança e de melhoria e expansão dos serviços, cabe lembrar também o fato de se terem findado os prazos de concessão de diversas companhias estrangeiras.

A estatização de empresas de navegação nacionais e estrangeiras obedeceu aos interesses de segurança nacional à

época da Segunda Grande Guerra, concorrendo também para isso o relativo insucesso do transporte marítimo e fluvial explorado pela iniciativa privada.

Nos casos da Companhia Vale do Rio Doce e PETROBRÁS, todavia, deve ser reconhecida uma forte motivação nacionalista, pesando, também, para o petróleo, a preocupação governamental com a segurança de suprimento daquele recurso estratégico.

Mas, o que importa investigar, a essa altura, é se o grau de participação das empresas estatais, na produção de bens e serviços, estaria realmente atingindo níveis que possam ameaçar a posição do setor privado.

Para isso nos valem de trabalho de autoria do Professor Dércio Garcia, da Universidade de Brasília. Esse trabalho tomou por base as informações tradicionalmente divulgadas pela Revista *Visão*, sob o título de *Quem é Quem na Economia Brasileira*, relativas ao ano de 1974, envolvendo as 5.113 maiores empresas operando no País, não computadas as sociedades limitadas, nem o setor financeiro. Utilizou também o Relatório de Pesquisa n.º 29, editado pelo IPEA, sobre *Empresas Multinacionais da Indústria Brasileira*, considerando uma amostra de 318 grandes empresas industriais, no ano de 1972.

A consideração desses dados requer, entretanto, certa cautela, tendo em vista a diferença de critérios que, em face dos elementos disponíveis, foram adotados para a elaboração dos quadros a seguir apresentados. Assim, por exemplo, a estratificação dos diferentes aspectos objeto dos comentários nem sempre compreendem os mesmos universos.

QUEM CONTROLA AS MAIORES EMPRESAS DO PAÍS

O Quadro I mostra a distribuição das 5.000 maiores empresas brasileiras, segundo o controle de seu capital.

QUADRO I

DISTRIBUIÇÃO DAS 5.000 MAIORES EMPRESAS, SEGUNDO
O CONTROLE ACIONÁRIO — 1974

Controle	N.º de Empresas
Empresas Governamentais	246
Empresas Estrangeiras	541
Empresas Nacionais Privadas	4.326
TOTAL	5.113

FONTE: Quem é Quem na Economia Brasileira — Visão — 31-08-75.

Três observações principais cabem sobre o Quadro acima.

A primeira, é de que a distribuição mostrada leva em conta apenas o controle através do capital social. Sabemos perfeitamente que o controle de uma empresa pode ser exercido mesmo com participação acionária inferior a 50%. Isso ocorre com mais freqüência, por exemplo, quando um dos grupos componentes do quadro social tem o domínio da tecnologia utilizada pela empresa.

Sendo o conhecimento tecnológico uma das razões mais alegadas para estimular a entrada de capitais externos em nossa economia, não é difícil imaginar que o controle estrangeiro, mesmo que em participação minoritária, é efetivamente maior do que o sugerido pelo Quadro em exame.

A segunda observação refere-se ao fato de não integrarem o Grupo das 5.113 empresas em questão, de um modo geral, aquelas constituídas sob a forma de sociedades limitadas, por estarem desobrigadas de divulgar balanços e demonstrativos de lucros e perdas. Foram computadas, porém, algumas dessas empresas, por terem enviado seus balanços à Revista *Visão*. Sabe-se que um número expressivo das corporações que tem participação importante na economia do País são sociedades limitadas e, portanto, privadas, sobretudo aquelas situadas nos escalões mais elevados dos grupos empresariais, como é o caso das *holdings*.

A inclusão completa dessas sociedades, em consequência, reforçaria de maneira significativa a participação relativa do setor privado, particularmente o estrangeiro, no elenco das maiores empresas que operam no País.

A última observação é sobre as esferas de Governo a que pertencem as empresas estatais.

O Quadro II é bastante elucidativo a respeito, mostrando que, das 246 maiores empresas do Poder Público, apenas 105 são federais, o que não significa dizer, por sinal, que todas têm raio de ação em todo o território nacional.

QUADRO II

DISCRIMINAÇÃO DAS 246 MAIORES EMPRESAS ESTATAIS, SEGUNDO A ESFERA DE CONTROLE — 1974

Empresas	Quantidade
Federais	105
Estaduais	119
Municipais	22
TOTAL	246

FONTE: Quem é Quem na Economia Brasileira — Visão — 31-08-75.

Setores onde atuam as maiores empresas estatais

Ainda que constituindo um grupo reduzido, inferior a 5% das 5.113 corporações de maior envergadura no quadro empresarial do País, as empresas estatais poderiam estar atuando e/ou dominando setores e ramos de atividades, ameaçando a posição típica da iniciativa privada numa economia de mercado como a nossa. O exame cuidadoso desse importante aspecto da questão, entretanto, não confirma as asserções que possam ser feitas nesse sentido.

O Quadro III apresenta a discriminação setorial dessas empresas, segundo a esfera de Governo a que pertencem.

QUADRO III

EMPRESAS GOVERNAMENTAIS: ONDE ATUAM E QUEM
CONTROLA — 1974

Discriminação	Federal	Esta- dual	Muni- cipal	Total
1. Mineração (e pelotização)	8	1	0	9
2. Ind. de Transformação	31	3	0	34
3. Agricultura/Silvicultura	2	0	0	2
4. Engenharia, Desenvolvimento Ur- bano e Rodoviário, etc.	3	3	0	6
5. Serviço Público/Utilidade Pública	54	100	18	172
6. Comércio	1	2	0	3
7. Prestação de Serviços	6	10	4	20
TOTAL	105	119	22	246

FONTE: Quem é Quem na Economia Brasileira — Visão — 31-08-75.

Verifica-se, então, que das 246 maiores empresas governamentais, nada menos de 70% (172 empresas) atuam na área de infra-estrutura — serviços públicos ou de utilidade pública — como sejam energia elétrica, telecomunicações, transportes, água, esgotos, saneamento, armazenagem, centrais de abastecimento, habitação popular, etc.

Nos 30% restantes, a concentração maior é no grupo de transformação, com 34 empresas, onde, além das áreas de monopólio (petróleo) e de manifesto desinteresse histórico da iniciativa privada (siderurgia), o Estado exerceu importante função catalítica no desenvolvimento da petroquímica, responsabilizando-se pelas centrais de serviços e de matérias-primas e abrindo à participação privada, inclusive estrangeira, as unidades *dow stream*.

Entre as demais, existem empresas *holdings*, outras que nada mais são, na verdade, do que a mera transformação jurídica de órgãos públicos — com objetivos de racionalização administrativa ou até mesmo de facilitar a obtenção de créditos externos — e ainda empresas de caráter promocio-

nal da própria iniciativa privada, como ocorre no setor de turismo.

Vale notar, por fim, que a participação do Estado no rol das 100 maiores empresas — com exceção da área de serviços públicos — vem-se mantendo praticamente estática desde 1968, como indicado no Quadro IV.

QUADRO IV

EVOLUÇÃO DA PARTICIPAÇÃO DO ESTADO NAS 100 MAIORES EMPRESAS — 1968/1974

Setores	1968	1971	1974
1. Mineração	1	1	1
2. Transformação (Petróleo, Siderurgia, Petroquímica)	7	8	7
3. Engenharia/Construção	0	2	1
4. Serviços Públicos	29	34	34
5. Prestação de Serviços	0	0	2
TOTAL	37	45	45

FONTE: Quem é Quem na Economia Brasileira — Visão — 31-06-75.

O grau de amplitude das empresas governamentais

Já verificamos que o Estado-empresário detém apenas um número relativamente pequeno de empresas, concentradas num Grupo restrito de setores, ou seja, basicamente serviços públicos, mineração/pelotização, siderurgia e petróleo/petroquímica.

Mas se poderia presumir que, através de uma concentração em entidades de grande porte, o Estado conseguisse exercer um domínio muito amplo da atividade econômica.

Ainda assim, não é o que mostram os dados disponíveis. Vejamos a distribuição percentual do faturamento dos três grupos de empresas consideradas, no elenco das 200 maiores.

QUADRO V

DISTRIBUIÇÃO, POR GRUPOS, DO FATURAMENTO
DAS 200 MAIORES EMPRESAS EM 1974

Em Percentagem

GRUPO	Todos os Setores	Exclusive Serviços Públicos	Exclusive Serv. Públicos e Petrobrás
1. Empresas Estrangeiras	41,6	46,8	57,6
2. Empresas Governamentais	35,3	27,2	10,4
3. Empresas Nacionais e Privadas	23,1	26,0	32,0
TOTAL	100,0	100,0	100,0

FONTE: Quem é Quem na Economia Brasileira — Visão — 31.08.75

O Quadro V fala por si só. Retiradas as áreas de monopólio e de serviços públicos, o faturamento das empresas governamentais, que integram o grupo das 200 maiores corporações existentes no País, cai de 35,3% para apenas 10,4%, enquanto o das estrangeiras se eleva de 41,6% para 57,6% e o das nacionais passa de 23,1% para 32,0%.

Um quadro muito parecido se apresenta quando limitamos o exame ao setor industrial, que se selecionou por concentrar os investimentos estrangeiros em uma proporção que se estima seja de cerca de 80%. Para este, são disponíveis, além de indicadores de faturamento, dados relativos ao ativo fixo, patrimônio líquido e nível de empregos, relativos a 318 grandes empresas, no ano de 1972.

Chegou-se a essa amostra de 318 unidades verificando-se, em relação aos três aludidos aspectos, individualmente considerados, as dez maiores empresas em cada um dos 23 setores da classificação de indústria de transformação adotada pelo IBGE.

Nessas condições, embora não se conheça o nível da participação das empresas selecionadas no total de cada setor, pode-se admitir que da conjugação dos valores relativos às 10 maiores, segundo seu patrimônio, faturamento e capital, haja resultado uma imagem satisfatória do que ocorre dentro dos setores, no que concerne à participação estatal e privada, como refletido no Quadro VI.

QUADRO VI

DISTRIBUIÇÃO POR GRUPOS DE INDICADORES ECONÔMICOS DE 318 GRANDES EMPRESAS INDUSTRIAIS EM 1972

GRUPO	Em Percentagem			
	Ativo Fixo	Patrimônio Líquido	Emprego	Faturamento
Empresas Estrangeiras	40,3	40,4	51,1	55,3
Empresas Privadas Nacionais	24,5	24,2	35,5	24,0
Empresas Governamentais	35,2	35,4	13,4	20,7
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0

FONTE: Doellinger e Cavalcanti — Empresas Multinacionais no Brasil — IPEA — 1975

Fica bem claro, pelo exame do Quadro VI, que a relação capital/produto é muito menos favorável no caso dos empreendimentos governamentais. Em outras palavras, os projetos industriais assumidos pelo Poder Público são os que exigem, em conjunto, esforço mais penoso de investimento, por apresentarem prazos mais longos de retorno. De fato, enquanto as empresas estatais, com a terça parte (35%) do Ativo Fixo ou Patrimônio Líquido do grupo estudado, chegam apenas a 20% do faturamento total, as estrangeiras, por exemplo, com Ativo Fixo ou Patrimônio Líquido ligeiramente maior — da ordem de 40% — alcançam um faturamento de 55% do total, ou seja, superior a duas vezes e meia o das estatais.

É interessante assinalar, finalmente, o grau de participação exercido pelas empresas estudadas sobre os respectivos setores de atividade, em termos de faturamento. No grupo das 318 empresas industriais em questão, as estrangeiras respondiam por mais de 90% do faturamento de três setores — Fumo, Materiais de Transporte e Farmacêutico; acima de 70% em Aparelhos Elétricos e de Telecomunicações, Mecânico e Plástico; e mais de 50% em Minerais Não-Metálicos, Alimentos e Química.

As empresas nacionais privadas participavam com mais da metade do faturamento de oito setores: Madeira e Artefatos, Papel e Papelão, Mobiliário, Perfumaria, Têxtil, Vestuário, Bebidas e Editorial.

Enquanto isso, as empresas estatais ocupavam a dianteira em apenas 3 setores — Mineração, Metalurgia e Petróleo e seus derivados — aparecendo ainda de forma pouco significativa na Indústria Química, e simplesmente não figurando em nenhum outro setor industrial, como se vê no Quadro VII.

QUADRO VII

NÚMERO DE EMPRESAS INDUSTRIAIS E DISTRIBUIÇÃO PERCENTUAL DO RESPECTIVO FATURAMENTO, POR SETORES 1972

CONTROLE/SETOR	EMPRESAS					
	Governamentais		Nacionais Privadas		Estrangeiras	
	N.º	%	N.º	%	N.º	%
I — Controle Estatal						
1. Mineração	(1)	75	(4)	9	(8)	16
2. Metalurgia	(4)	53	(5)	21	(4)	26
3. Petróleo e Derivados ..	(2)	50	(5)	9	(4)	4

II — Controle Privado Nacional

4. Mobiliário	—	—	(13)	100	—	—
5. Editorial	—	—	(15)	99	(1)	1
6. Perfumaria	—	—	(11)	97	(3)	3
7. Bebidas	—	—	(9)	85	(5)	15
8. Madeiras e Artefatos ..	—	—	(11)	82	(4)	18
9. Papel e Papelão	—	—	(9)	63	(5)	37
10. Têxtil	—	—	(10)	62	(6)	38
11. Vestuário	—	—	(9)	50	(4)	50

III — Controle Estrangeiro

12. Fumo	—	—	(3)	...	(5)	100
13. Material de Transporte	—	—	(3)	4	(11)	97
14. Farmacêutico	—	—	(3)	7	(14)	93
15. Apar. Elétric/Comunic.	—	—	(4)	24	(12)	76
16. Mecânica	—	—	(3)	25	(8)	75
17. Plásticos	—	—	(5)	30	(7)	70
18. Borracha	—	—	(13)	34	(4)	66
19. Minerais Não-Metálicos	—	—	(7)	40	(7)	60
20. Alimentos	—	—	(7)	46	(8)	54
21. Química	(1)	13	(6)	36	(7)	51
22. Diversos	—	—	(22)	34	(6)	66
TODOS OS SETORES	(8)	21	(177)	24	(133)	55

FONTE: Doellinger e Cavalcanti — Empresas Multinacionais no Brasil — IPEA — 1975

Os dados aqui revelados não confirmam a tese da estatização da economia, apontando, isto sim, em outro sentido: o da desnacionalização. De fato, na amostra de 318 grandes empresas industriais, mais de 55% do faturamento, em 1972, foi obtido por empresas estrangeiras, com predominância em setores de tamanha relevância, como sejam os de Material de Transporte, Farmacêutico, Comunicações, Mecânica e Química. Até num ramo tradicional, como a indústria do Vestuário, as empresas estrangeiras aparecem com praticamente a metade (49,7%) do faturamento.

Tal situação já causa clara apreensão até mesmo ao Departamento de Estado Americano, como se vê nas palavras do Secretário-Assistente Joseph Grunwald, transcritas há poucas semanas na imprensa:

“...a recessão mundial está determinando um perigoso processo de desnacionalização da economia brasileira, como também da América Latina; de forma geral, o Governo Brasileiro tem-se despreocupado com o estabelecimento de regras do jogo que controlem a proporção dos investimentos e as atividades das empresas multinacionais no País”.

O mesmo fenômeno foi claramente reconhecido pelos autores do chamado *Relatório Church*, divulgado em agosto de 1975, pelo Senado Americano:

“A alta penetração de investimentos estrangeiros na economia brasileira e sua concentração em setores-chave da economia ocasionou significativa desnacionalização industrial”.

Empresas estatais e empresas privadas nacionais : conflito ou comunhão de interesses ?

A empresa estatal não tem a mesma racionalidade da empresa privada.

Nesta, a motivação do lucro pode até colocá-la em confronto com os interesses e conveniências da sociedade.

Naquela, convivem objetivos inerentes à estrutura e à filosofia de empresa, ao lado de propósitos mais amplos, que servem mais à comunidade do que a ela própria.

Exemplo disso pode ser retirado da PETROBRAS, no esforço que vem fazendo há muito tempo para estimular a indústria interna de equipamentos. A orientação decidida de maximizar a colocação de encomendas na indústria de bens

de capital do País, ainda que a preços menos favoráveis e riscos adicionais de qualidade, desempenho, assistência técnica e prazos de entrega, certamente não se conforma ao comportamento usual de empresa.

E, para esse mesmo tipo de atitude, estão sendo convocadas pelo atual Governo, dentro de um esquema orgânico, todas as demais empresas estatais com volumes de compra de equipamentos significativos. O esquema concebido vai além da simples transação comercial, buscando ainda promover tempestivamente o desenvolvimento interno do *engineering* correspondente. Assim está sendo conduzido o chamado Estágio III de expansão das usinas siderúrgicas governamentais. Neste caso, o esforço desenvolvido está elevando o índice de nacionalização dos equipamentos para 65%, em valor, em comparação com o Estágio II, em curso, onde o mesmo índice ficou em torno de 25%.

Eis aí um caso em que as corporações estatais se colocam acima de uma linha de conduta exclusivamente empresarial, beneficiando não só o parque fabricante de equipamentos, como, principalmente, todas as empresas que a ele se interliguem.

É de ressaltar, por outro lado, que a concentração de empresas do Estado, como já vimos anteriormente, ocorre em infra-estrutura, serviços públicos e setores industriais básicos, estes últimos, como a siderurgia, geralmente fora do alcance do empresário nacional, pelo vulto dos investimentos exigidos, elevado nível tecnológico, longo prazo de maturação e baixa rentabilidade.

Observa-se, em conclusão, que, no balanço geral, a atuação das empresas estatais se alinha muito mais ao lado dos interesses da empresa privada nacional do que na geração de áreas de atrito.

Deve-se reconhecer, porém, a bem da verdade, que em certos casos ocorre a superposição de áreas de abrangência de empresas estatais e privadas.

Este conflito de interesses, afora algumas ocorrências específicas e, até mesmo acidentais, concentra-se principalmente na área financeira. Convém lembrar, antes de mais nada, que numa economia de mercado como a nossa, ao lado dos incentivos fiscais, está na ordenação do crédito o outro poderoso instrumento de política econômica com que conta o Governo para estimular atividades prioritárias, setores descapitalizados ou regiões atrasadas.

Ora, o sistema financeiro privado tem sua racionalidade própria e imperiosa: em primeiro lugar, manter uma saudável liquidez e, em segundo, realizar lucros.

O abandono irresponsável dos cuidados com a liquidez tem sido a causa de grandes desastres bancários, com todas as suas conseqüências negativas. Natural, portanto, que o sistema privado se aproxime de forma privilegiada dos setores ou empresas que exercitem simétricas qualidades de liquidez e rentabilidade, sob pena de perigoso contágio.

Não deve, pois, o Estado desejar a expansão imoderada do sistema financeiro privado nas áreas de maior risco, muitas delas do mais alto interesse nacional, como a agricultura, ou extensa faixa das pequenas e médias empresas.

São estas circunstâncias que determinam a expansão do crédito oferecido pelos Bancos Estatais. Acidentalmente, confrontam o interesse da rede privada mas, de forma permanente, estão fortalecendo centenas de milhares de empresas, principalmente as nacionais pequenas e médias, na agricultura, na indústria e no comércio.

Cada nova geração reescreve a História, de acordo com a sua atualidade. Destrói mitos conservados, às vezes, por séculos. Cria, também, novas ilusões. Entre esses limites há um trabalho, físico ou intelectual, que deles se avizinha, sem perder de vista o passado, nem as aspirações de uma comunhão de interesses dentro da sociedade e da natureza.

A História é um cemitério de civilizações e de modelos de exploração econômica. É, também, a história da perenni-

dade da civilização, no seu sentido de alçar a raça humana além da miséria, da opressão ou do obscurantismo, para uma dignidade sem qualificativo, que vem das origens greco-cristãs, acalentando o desejo de conhecer, a vontade de fazer e de servir às formas sempre renovadas do ideal.

Os problemas da sociedade, da sua organização política, das atividades culturais ou econômicas, podem, muitas vezes, ser tratados fora da visão histórica ou sem o desejo de construir um destino, nunca porém nas épocas de grandes mudanças, como as que se vislumbram para as últimas décadas deste Século.

A afirmação da nacionalidade é a forma para alcançar-se a universalidade. Não pela reprodução de modelos esgotados, mas pela recriação da realidade, pelo pensamento novo, capaz de interpretar os anseios de uma sociedade que ambicione a duração no tempo, a prosperidade, a paz, e sobretudo o Poder para assegurá-las.

O Brasil escolheu a economia de mercado como o sistema para alcançar o bem-estar coletivo. O jogo das forças do mercado deve exprimir as necessidades do povo e permitir uma competição que possa satisfazê-las nas melhores condições. Presume, também, uma organização política que resolva os antagonismos, sempre emergentes na disputa pela participação nos frutos do trabalho, ou no aparecimento de uma concentração econômica que se sobreponha à concorrência. Uma organização que também permita alcançar aqueles objetivos que escapam à racionalidade da livre empresa, como a preservação do meio ambiente, o uso adequado dos recursos naturais ou a própria segurança nacional.

É dentro desse quadro de referência, gerador de um conceito político nacional, que se deve buscar o limite, a forma e o sentido da ação do Estado na vida econômica do País.