

# ESTADO E ECONOMIA NO BRASIL: UMA REVISÃO DA BIBLIOGRAFIA RECENTE

**GENTIL CORAZZA**

Economista, curso de especialização em Sociologia pelo Institut Social de Lyon – França, técnico da Fundação de Economia e Estatística.

## I – Introdução

Autores das mais diversas correntes têm salientado ultimamente a importância que o Estado assumiu em todos os setores da economia e da sociedade brasileiras. No plano econômico, principalmente no momento em que se instaura e se consolida o processo de oligopolização, a intensificação e o novo caráter que a presença estatal assume parecem soldar definitivamente os destinos da economia e do Estado.

Nesta fase, em que dominam os oligopólios, sobretudo os estrangeiros, por força do próprio movimento contraditório do capital, o Estado se constitui em instância reguladora necessária de seu processo de acumulação. Suas atividades diretamente produtivas, através das empresas estatais, também se inscrevem no contexto de sua função regulatória.

O comprometimento decisivo com os destinos da acumulação de capital passa a constituir-se em elemento definitório da própria natureza estatal e delimita, ao mesmo tempo, o espaço de movimentação do próprio Estado.

Esta importância que o Estado brasileiro assumiu transformou-o em objeto de investigação da própria análise econômica. Principalmente nos anos setenta, surgiram inúmeros trabalhos, sobretudo de economistas, que procuraram explicar o alcance e o sentido da crescente intervenção econômica do Estado, expressa tanto na criação e expansão de suas empresas, como na sua atividade reguladora do processo de acumulação. Alguns desses trabalhos concentravam sua atenção nos aspectos quantitativos, procurando medir o grau de participação estatal na economia. Outros preocupavam-se, antes de tudo, em oferecer uma explicação do porquê e do caráter da própria intervenção.

Aproximar esses trabalhos, procurando estabelecer um debate entre os seus diversos pontos de vista, foi a motivação inicial que deu origem ao presente texto. Esta preocupação ganhou corpo principalmente durante a elaboração dos "25 Anos de Economia Gaúcha – Análise do Setor Público no RS", em função da necessidade

de se explicitarem algumas questões importantes relacionadas com o Estado e a economia. Seu objetivo primeiro, portanto, não é um estudo teórico sobre o Estado, mas, antes de tudo, uma revisão dessa bibliografia recente sobre a atividade econômica do Estado brasileiro. As questões teóricas são discutidas à medida que os textos analisados as oferecem.

O trabalho se divide em duas partes: na primeira, discutem-se os textos de caráter descritivo, em que os autores se preocupam mais em medir a participação governamental na economia brasileira do que em explicar-lhe as causas e os objetivos; na segunda parte, analisam-se os textos que procuram, antes de tudo, interpretar o caráter da intervenção estatal. As grandes questões discutidas ao longo de todo o trabalho são: as causas e o caráter da intervenção do Estado na economia, a questão da autonomia relativa do Estado, a questão da mediação entre economia e política, os critérios de periodização da atividade estatal e, por último, mas envolvendo todas as demais, a questão da natureza do Estado e de seus limites.

Do ponto de vista metodológico, poder-se-ia dizer que todo o texto se estrutura e obtém uma certa unidade à medida que possui, como ponto de referência, o processo de acumulação nacional. A análise da atividade estatal, separada de sua base econômica, resulta em vazio e estéril jogo de palavras. O estabelecimento desse critério envolve uma determinada concepção de Estado e dos termos de sua intervenção na economia, como se poderá constatar no decorrer do trabalho e, principalmente, em sua parte final.

## II — Abordagens Descritivas

Os textos discutidos nesta primeira parte caracterizam-se, sobretudo, por um aspecto descritivo da intervenção estatal na economia brasileira e pela não-elucidação de questões importantes, como a natureza e os limites da própria intervenção.

Estado e economia são tratados como entidades estranhas uma à outra e não como elementos de uma mesma realidade. A intervenção estatal na economia é vista como perturbadora do funcionamento da economia de mercado. A idéia de Estado, subjacente a esses textos, é a de um Estado dotado de autonomia, vontade e poder de intervenção ilimitados. É um Estado que atua onde, como, quando e até o ponto que desejar. Esses autores privilegiam a análise das atividades governamentais em detrimento da elucidação do processo de acumulação da economia nacional. Neste ponto é que reside a causa da pobreza explicativa e de seu acentuado teor descritivo.

Entre os textos disponíveis foram selecionados, como mais representativos, os de Baer, Villela, Kerstenetzky, Trebat, Newfarmer, Rezende da Silva, Suzigan e Ianni, como se verá a seguir.

## 1 – Dois Textos de Baer

Um dos primeiros a abordar especificamente o problema de participação do Estado na economia brasileira foi o trabalho de Baer, Kerstenetzky e Villela<sup>1</sup>. O objetivo dos autores com o estudo foi, basicamente, descrever as “circunstâncias” que levaram o Estado a intervir, uma vez que partem do pressuposto de que a intervenção estatal no Brasil “não é o resultado de um esquema cuidadosamente concebido”, mas decorre de inúmeras circunstâncias que forçaram o Governo a intervir. Os autores entendem por “circunstâncias” desde a reação às crises internacionais e o desejo de controlar o capital estrangeiro até a ambição de industrializar rapidamente o País. Ao atribuírem um caráter “circunstancial” à intervenção econômica do Estado no Brasil, esses autores estão contrapondo-se à idéia de uma intervenção planejada do Estado, sustentada por outros autores, entre os quais se destaca Luciano Martins, como se verá adiante.

Em função desses parâmetros — as circunstâncias — é que os autores estabelecem cinco fases distintas na história das relações Estado-Economia no Brasil: a era pré-30, os anos 30, os anos 40, os anos 50, os anos 60 e a fase atual. Em cada uma dessas fases da história econômica do Brasil, vislumbram eles “mudanças marcantes nas atividades econômicas do governo”.<sup>2</sup>

Aqui parece residir o principal ponto da controvérsia que se poderia levantar em relação ao trabalho em discussão. As relações Estado-Economia, vistas sob o ângulo da intervenção econômica do Estado, que tanto se intensificou nas últimas décadas, são meramente circunstanciais, como afirmam os autores, ou possuem algum caráter de necessidade?

O texto não permite concluir que Estado e Economia estejam relacionados por dinâmismos internos a sua natureza, mas, ao contrário, que o Estado intervém a partir de fora da economia, como se fosse um organismo estranho. À mesma conclusão conduz o critério de periodização utilizado, ou seja, “um conjunto de mudanças marcantes nas atividades econômicas do governo”. Se as “modificações do papel do Estado na economia brasileira” são provocadas por circunstâncias aleatórias, e o critério que permite periodizar essas modificações do papel do Estado se encontra nas atividades econômicas do Governo, ou seja, no próprio Estado, a conclusão que se impõe é, pelo menos, de que, nesta ótica, não são as alterações no padrão de acumulação da economia nacional que exigem a intervenção estatal e impõem mudanças no papel do Estado. Nenhuma referência se faz no texto ao processo de acumulação da economia e muito menos a seus estágios fundamentais,

---

<sup>1</sup> BAER, Werner et alii. As modificações do papel do Estado na economia brasileira. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, Rio de Janeiro, IPEA, 3(4):883-912, dez. 1973.

<sup>2</sup> *Ibidem*, p. 883.

estes sim, capazes de se constituírem em marcos de periodização das relações do Estado com a economia. Ao contrário, os estágios em que é dividida a história econômica do Brasil são as décadas, como se viu, o que parece ter pouca relação com as alterações no padrão de acumulação.

Em texto posterior, que em suas grandes linhas repete o primeiro, Baer, agora em coautoria com Newfarmer e Trebat, referindo-se ao caso brasileiro, afirma: "Presenciamos, assim a anomalia de uma participação cada vez mais importante do Setor Público em economias comprometidas com o modelo de mercado livre (. . .)".<sup>3</sup>

A intervenção estatal é vista, assim, como estranha à economia e capaz de perturbar seu funcionamento. Esta incapacidade em compreender corretamente o fenômeno que analisam decorre, em primeiro lugar, da não-explicação das causas da intervenção estatal e, em última instância, da não-colocação da questão do Estado e de suas funções básicas dentro de uma economia capitalista.

## 2 – Rezende e as Duas Teorias

Rezende da Silva<sup>4</sup> é um dos autores que mais se tem destacado, ultimamente, no estudo da participação do Estado na economia brasileira. Seus trabalhos procuram, principalmente, medir o grau de participação governamental, valendo-se, sobretudo, do indicador "Despesa Pública/PIB".

A explicação para o aumento da participação do Estado na economia brasileira encontra-se, segundo Rezende da Silva, numa diversificação das próprias funções governamentais em relação à economia. Desse modo, a causa principal da expansão das despesas públicas parece residir no interior mesmo dos organismos governamentais. A participação do Estado na economia aumenta porque o Estado amplia suas funções. Cabe, então, perguntar: por que se ampliam as funções governamentais?

Parece ser, em resposta a esta última questão, que o autor lança mão de duas teorias, a título de "contribuições teóricas ao estudo do crescimento das despesas públicas".

A primeira delas, conhecida como "Lei de Wagner<sup>5</sup>", é assim resumida em

---

<sup>3</sup> BAER, Werner et alii. Considerações sobre o capitalismo estatal no Brasil: algumas questões e problemas novos. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, Rio de Janeiro, IPEA, 6(3): 726, dez. 1976.

<sup>4</sup> SILVA, Fernando Rezende da. *Avaliação do setor público na economia brasileira*. 2.ed. Rio de Janeiro, IPEA, 1974. (Relatórios de Pesquisa, 13).

<sup>5</sup> Adolph Wagner, economista alemão, que no século XIX formulou a "lei do crescimento das despesas públicas", hoje conhecida como "Lei de Wagner".

sua proposição central: à medida que cresce o nível de renda "per capita" em países submetidos a um processo de industrialização, a participação relativa do setor público na economia desses países cresce sempre a taxas mais elevadas.

Não se pretende aqui discutir a contribuição de Wagner para a explicação do crescimento das despesas públicas. A questão principal consiste em questionar o poder explicativo de sua hipótese, tal como a utiliza Rezende. À primeira vista poder-se-ia tentar explicar o crescimento das despesas públicas pelo crescimento da renda e assim encontrar, na própria dinâmica econômica, a explicação para o crescimento das despesas públicas. Esta conclusão, contudo, parece ser forçada, pois, na formulação da referida Lei, o que se observa é um crescimento paralelo das duas variáveis e não um vínculo causal entre elas. O próprio Rezende não ensaia uma conclusão neste sentido. Limita-se, apenas, a apresentá-la como contribuição teórica, além de constatar uma certa evidência empírica da mesma na economia brasileira.

A segunda teoria expressa o ponto de vista de Peacock e Wiseman<sup>6</sup>, que pode ser assim resumida: as possibilidades de crescimento das despesas públicas são limitadas pelas possibilidades de expansão da receita tributária.

Desse modo, parece que o crescimento da despesa pública se explicaria pela sua outra face, a receita pública. E esta por que cresceria? Pela necessidade de recursos que tem o Governo para expandir seus gastos em atendimento à crescente demanda é a resposta dedutível da hipótese acima. Há, contudo, uma condição: que o Governo consiga romper os limites da arrecadação toleráveis pelos contribuintes. Isto se daria, dizem Peacock e Wiseman, em face de guerras, calamidades etc.

Resumindo, parece pobre o poder explicativo dessas duas teorias. O próprio Rezende não o discute. Ao contrário, limita-se a afirmar que "a conjugação dessas duas hipóteses fornece um modelo de expansão que se ajusta à experiência brasileira dos últimos vinte anos<sup>7</sup>".

### 3 – Suzigan e os Tipos de Intervenção

Suzigan<sup>8</sup>, por seu turno, divide a história da intervenção estatal na economia brasileira em quatro fases, cujas características lhes são dadas a partir de certas pe-

<sup>6</sup> PEACOCK, Alan T. & WISEMAN, Jack. **The growth of public expenditures in the United Kingdom**. London, George Allen & UNWIN, 1967.

<sup>7</sup> SILVA, op. cit., nota 4, p. 38.

<sup>8</sup> SUZIGAN, Wilson. As empresas do governo e o papel do estado na economia brasileira. In: IPEA. **Aspectos da participação do estado na economia**. Rio de Janeiro, 1976. (Série monográfica, 26).

cularidades da própria intervenção estatal, como o setor atingido, o conteúdo ideológico ou o número de empresas públicas criadas em cada fase.

A primeira fase, que o autor chama de "intervenção incidental", compreendia o período de princípios do século até fins da década de 20, e as empresas criadas durante a mesma seriam a consequência da encampação das ferrovias e dos portos. A segunda, compreendida entre 1930 e 1945, seria marcada por um "intervencionismo consciente", em função do conteúdo ideológico que o acompanhou. A terceira fase, que permeia 1945 e 1964, é chamada de "intervenção circunstancial" e se caracteriza, segundo Suzigan, principalmente pelo propósito de resolver os pontos de estrangulamento da economia. Finalmente, a quarta fase, a começar em 1964, seria caracterizada por um "dirigismo econômico", pois "de fato, seria nessa fase que o Estado progressivamente ampliaria seu poder regulamentador sobre a economia" e criaria o maior número de empresas estatais.

Suzigan conclui seu estudo, afirmando que esta crescente intervenção do Estado na economia brasileira não pode ser entendida como estatização, por dois motivos: primeiro, por se concentrar basicamente nas áreas de infra-estrutura, insumos básicos e nos serviços de utilidade pública, em função de que representa mais um apoio que uma competição às empresas privadas; em segundo lugar, porque esta intervenção carece de motivação ideológica.

Em relação a este último aspecto, Luciano Martins<sup>9</sup> discorda de Suzigan, pois, para ele, sempre houve uma ideologia de intervenção do Estado, não importa a forma que tenha assumido historicamente, se de estatismo, nacionalismo ou desenvolvimentismo. Desse modo, é historicamente inexato afirmar "que a ação empresarial do Estado surge no Brasil de forma quase acidental e como que desligada de um projeto político definido".

Muito pertinente parece ser também a crítica que Cipola<sup>10</sup> move contra a interpretação de Suzigan. Esta crítica se refere, principalmente, ao significado das distintas formas de intervenção estatal.

Para Suzigan, segundo se depreende de seu texto, as formas de intervenção se devem, antes de tudo, às características do regime político que às mudanças na economia. Para Cipola, ao contrário, existe, antes de tudo, o movimento da economia que exige papéis diferentes do Estado, em cada fase. Neste sentido, a forma de participação do Estado na economia agrário-exportadora, anterior a 30, é diferente da forma de participação na economia capitalista industrial posterior a 30.

---

<sup>9</sup> MARTINS, Luciano. A expansão recente do estado no Brasil: seus problemas e atores, apud SILVA, Fernando Rezende da. A produção pública na economia brasileira. Dados, Rio de Janeiro, IUPERJ, (18):83-100, 1978.

<sup>10</sup> CIPOLA, Francisco Paulo. A estatização segundo Wilson Suzigan, apud MARTINS, Carlos Estevam. Estado e capitalismo no Brasil. São Paulo, Hucitec-Cebrap, 1977.

E essa diferença deve ser buscada no papel distinto que tem o Estado no suporte a essas economias e não no número de empresas estatais ou no grau de liberalismo da política econômica.

“Assim, mesmo quando a participação do Estado parecia incidental, para usar o termo de Suzigan, ela refletia, paralelamente ao desenvolvimento da economia agrário-exportadora, uma necessidade de criar condições para a própria reiteração desse desenvolvimento”<sup>11</sup>

Não se trata, portanto, de intervenção “incidental”, “consciente”, “circunstancial” ou “dirigista”, mas sim de intervenção determinada pela própria lógica da economia, em suas diferentes fases de expansão.

A crítica que Cipola dirige a Suzigan poderia, sem dúvida, ser estendida aos outros autores anteriormente mencionados, à medida que os mesmos ficaram devendo uma explicação mais convincente e mais lógica sobre as causas e o caráter da intervenção do Estado na economia brasileira.

#### 4 – Villela e Suzigan: a Controvérsia sobre Estado e Industrialização

A questão principal, colocada pelo estudo de Villela e Suzigan<sup>12</sup> diz respeito ao papel desempenhado pelo Estado no desenvolvimento industrial do Brasil, até 1945. Neste sentido, a conclusão maior que o estudo enseja é a de que, se a política econômica governamental não chegou a restringir, pelo menos não facilitou o crescimento e a diversificação do crescimento econômico do País.

“A industrialização, na verdade, nunca foi o objetivo básico da política governamental. Ao contrário, a defesa dos interesses do café e a implementação de políticas de contenção freqüentemente contribuíram para inibir o desenvolvimento industrial a longo prazo.”<sup>13</sup> A própria política tarifária não era protecionista, “mas foi a política monetária, talvez, a maior responsável pelo limitado crescimento industrial no Brasil antes de 1945 e mais acentuadamente até o final dos anos vinte”. “É muito provável, portanto, que a omissão da política econômica tenha atrasado o desenvolvimento industrial no Brasil dos anos trinta.”<sup>14</sup>

Esta questão, contudo, suscita controvérsias. José Meirelles<sup>15</sup>, por exemplo,

<sup>11</sup> CIPOLA, op. cit., nota 10, p. 105.

<sup>12</sup> VILLELA, Anibal & SUZIGAN, Wilson. *Política do governo e crescimento da economia brasileira: 1880-1945*. 2.ed. Rio de Janeiro, IPEA, 1975. (Série monográfica, 10).

<sup>13</sup> *Ibidem*, p. 58.

<sup>14</sup> *Ibidem*, p.59 e 68.

<sup>15</sup> MEIRELLES, José. *Notas sobre o papel do estado no desenvolvimento do capitalismo industrial no Brasil*. Porto Alegre [s.d.] p. 29 (mimeo.)

sustenta que as medidas de política econômica, se tomadas isoladamente, não podem ser consideradas como decisivas para definir o caráter pró-industrial da ação do Estado no período. Mas, se forem consideradas em seu conjunto, elas formam um quadro em que a criação das condições institucionais da industrialização aparece como essencial. A ação do Estado "foi, indiscutivelmente, decisiva para a aceleração da industrialização e para a consolidação do setor industrial como eixo fundamental da dinâmica de acumulação do país"<sup>16</sup>.

Para este autor, a questão principal não está em saber se o Estado teve um plano desenvolvimentista, mas sim em verificar se sua ação foi objetivamente essencial para a afirmação do capitalismo industrial no País. É preciso fazer uma distinção entre a formulação de um projeto a nível político e ideológico e as transformações reais que se processaram neste período. Estas assumiram mais a forma de uma "revolução passiva", segundo a expressão de Gramsci, isto é, "um conjunto de modificações moleculares que acabam por provocar uma modificação fundamental".

Cardoso de Mello também assegura que o Estado desempenhou um papel fundamental neste período: "Não se pode negar, além do mais, que o movimento do capital cafeeiro para o capital industrial beneficiou-se de condições bastante favoráveis de financiamento, decorrentes da política econômica do Estado. Tenho em mente não só o crédito farto, mas, em especial, os instrumentos destinados a mobilizar e concentrar capitais, como a faculdade concedida aos bancos de se transformarem em empreendimentos industriais, a reforma da Lei de Sociedades Anônimas e o impulso dado às Bolsas de Valores"<sup>17</sup>.

Eli Diniz<sup>18</sup>, do mesmo modo que Cardoso de Mello e Meirelles, sustenta que, embora o Estado não tivesse presente em sua política econômica um projeto industrializante, as medidas que adotou acabaram por favorecer a industrialização. Observa, contudo, que na análise desta questão é necessário evitar tanto a visão instrumentalista do Estado, como a concepção do Estado-sujeito, pois as relações Estado-Economia são mediatizadas, no caso presente, por uma burguesia industrial nascente.

Existe, neste período, um Estado de compromisso, em que nenhuma classe detém a hegemonia. No final do mesmo, a corrente industrializante da burguesia acabou por ganhar força e encaminhou o Estado nos rumos da industrialização. Este fato, segundo Diniz, não é nem mero reflexo da conjuntura internacional, nem fruto apenas da ação de um Estado forte e intervencionista, mas sim fruto do peso

---

<sup>16</sup> MEIRELLES, op. cit., nota 15.

<sup>17</sup> MELLO, João Manuel Cardoso de. **Capitalismo tardio**. Campinas, UNICAMP, 1975. p.104 (Tese de Doutorado apresentada no IFCH, não publ.).

<sup>18</sup> DINIZ, Eli. **Empresário, estado e capitalismo no Brasil: 1930-1945**. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1978.

crecente que a burguesia industrial vinha ganhando na nova relação de forças que caracterizava o período.

Diniz coloca corretamente a questão. A pergunta sobre o papel do Estado na industrialização brasileira, anterior a 1945, subentende uma interrogação sobre a correlação de forças que o sustentava, nesse período, pois supor que um Estado ainda apoiado fortemente nas forças agrárias conservadoras pudesse propor um projeto industrializante implica concebê-lo como um Estado-sujeito, que age independentemente de suas bases sociais. O mais importante a reter da contribuição de Diniz é, portanto, a idéia de mediação: espaço de atuação das classes sociais, através das quais se operam as transformações tanto econômicas como políticas.

### 5 – Ianni: a Ponte entre as Duas Abordagens

A maneira como Ianni<sup>19</sup> analisa as relações Estado-Economia no Brasil representa um avanço em relação aos autores anteriormente discutidos, à medida que concebe Estado e Economia não como realidades separadas, mas como elementos de uma mesma realidade, que se determinam mutuamente. Neste sentido, a análise de Ianni distancia-se dos demais textos de caráter descritivo. No entanto sua análise histórica do planejamento econômico no Brasil é ainda um tanto descritiva, os aspectos político-administrativos preponderam sobre os aspectos econômicos. É sobre este ponto que se concentra a crítica a ele feita neste trabalho e que o coloca como elo de ligação entre as duas abordagens.

Ianni pretende analisar as relações Estado-Economia no Brasil a partir da política econômica dos períodos governamentais de 1930 a 1970. Entende a política econômica como manifestação privilegiada dessas relações: "Nesta obra analisamos as relações entre o Estado e a Economia, ao longo dos anos 1930-1970. Com esse objetivo decidimos concentrar a pesquisa nas diferentes políticas econômicas adotadas pelos governos brasileiros nessa época. Partimos do suposto de que toda a política econômica governamental, considerada tanto em nível ideológico como prático, pode ser encarada como manifestação particularmente privilegiada das relações entre o Estado e a Economia"<sup>20</sup>.

Ianni vê também a existência de uma determinação mútua entre a economia e a política, sem que haja preponderância de uma ou de outra, ou melhor, considera

<sup>19</sup> A análise do pensamento de Octávio Ianni sobre Estado e Economia no Brasil se baseia em sua obra: Estado e Planejamento Econômico no Brasil: 1930-1970, Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1977. Pode, portanto, não representar o pensamento integral do autor sobre o assunto.

<sup>20</sup> IANNI, Octávio. Estado e planejamento econômico no Brasil: 1930-1970. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1977. p. 3.

que, em determinados momentos, prepondera o elemento político (Estado) e em outros o econômico. “É que os dois momentos da realidade (o econômico e o político) estão sempre imbricados, determinando-se mutuamente.” “A história econômica do Brasil (nos anos 1930 a 1970) mostra que o desenvolvimento econômico, em geral, e a industrialização em particular, não foram o resultado do jogo espontâneo e automático das forças produtivas (. . .). Ao contrário, algumas dentre as principais manifestações do desenvolvimento econômico brasileiro resultaram da ação direta ou indireta do Estado”<sup>21</sup>.

Explicar as causas da intervenção estatal na economia torna-se mais fácil nos momentos de crise econômica ou política. “Assim as crises econômicas (ou as crises ao mesmo tempo econômicas e políticas) têm sido acontecimentos importantes para a explicitação de porque o Estado passa a desempenhar funções cada vez mais complexas na economia do Brasil.”<sup>22</sup>

Em relação a essas colocações do autor pode-se fazer algumas críticas. Em primeiro lugar, contudo, pode-se concordar com sua afirmação a respeito da mútua determinação do político e do econômico. Como chega a afirmar Ianni, são dois momentos da mesma realidade; poder-se-ia mesmo afirmar que sua distinção seja apenas formal, uma questão de método, que permite melhor conhecer a realidade. O que, porém, não pode ser confundido é o caráter da determinação econômica fundamental da realidade. Mesmo quando o elemento político atua sobre a economia, não deixa de expressar, de alguma forma, o movimento desta última.

Neste sentido, está correto afirmar-se que “algumas das principais manifestações do desenvolvimento econômico brasileiro resultaram da ação direta ou indireta do Estado”; o que, porém, não pode ser esquecido é que esta ação direta ou indireta do Estado exprime, em última instância, as leis gerais que regulam e comandam o processo de acumulação da própria economia nacional.

É por não esclarecer qual o elemento dominante da relação Estado-Economia e por não detectar os estágios mais importantes por que passou a economia nacional e, conseqüentemente, as diferentes funções que exigiu do Estado, que Ianni, partindo das orientações mais liberais ou mais intervencionistas dos governos e portanto de suas políticas econômicas, conclui que o caráter da intervenção governamental mude tantas vezes, quantas são as mudanças ao nível dessas políticas.

Ianni entende que as mudanças ocorridas nas relações Estado-Economia correspondem, praticamente, às alterações no quadro político-administrativo do período 1930-1970. Essas relações teriam assumido as conotações — estatizante ou privatista, nacionalizante ou internacionalista, desenvolvimentista ou estabilizadora — das políticas econômicas do período. Se entendesse diferentemente a questão, os

---

<sup>21</sup> IANNI, op. cit., nota 20, p.307 e 304.

<sup>22</sup> Ibidem, p. 304.

critérios para a periodização dessas relações não seriam os político-administrativos e sim as alterações na base econômica e, dentro desta, o marco divisório fundamental, estabelecido pela passagem da economia concorrencial para a economia monopolista, como se verá na segunda parte deste trabalho.

Concluindo esta primeira parte, poder-se-ia dizer que o caráter descritivo dos textos examinados e sua preocupação mais em quantificar o grau de participação estatal na economia do que em explicar-lhe a natureza não permitiram responder algumas questões importantes, como a natureza do Estado capitalista, o caráter de suas relações com a economia, bem como as causas, os limites e o sentido de sua intervenção econômica. Estas questões, apesar de não formuladas, estão presentes em suas entrelinhas. Respondê-las é o que se propõem os autores da segunda parte deste trabalho.

### III – Abordagens Interpretativas

Discutem-se, aqui, alguns textos, cuja preocupação principal consiste não em medir o grau de participação estatal na economia brasileira, mas em explicar o caráter dessa intervenção. Se existe um ponto comum entre eles, este seria a idéia de que tanto a intervenção, como as mudanças que se operem a nível de Estado refletem, em última instância, imperativos do processo de acumulação nacional. Implicam, portanto, esses textos uma concepção de Estado e de suas relações com a economia diferente das anteriores. A diferença fundamental reside em que, para os primeiros, a idéia de Estado é a de um Estado-Sujeito, dotado de vontade e poder ilimitados, que intervém “de cima” e “de fora” da economia, ao passo que, para os demais, o Estado se encontra mergulhado nas contradições do processo de acumulação econômica, que limita seu poder de intervenção. Em conseqüência dessa divergência básica, diferem também a explicação das causas da intervenção, os critérios de periodização e os limites da intervenção. Como se verá nesta parte do trabalho, esses textos de caráter interpretativo apontam, como fator determinante de uma maior ou menor intervenção estatal na economia, não mais as circunstâncias, mas as necessidades econômicas. O Estado atua, em primeiro lugar, para atender os imperativos de ordem econômica. Do mesmo modo, a periodização não obedece mais a critérios aleatórios (décadas) ou períodos político-administrativos, mas guia-se pelas modificações na base econômica que, por sua vez, impõem alterações no papel do Estado. Este, por fim, tem seus limites de atuação dados pelo movimento da economia no qual se insere.

São estas as principais questões discutidas nos textos de caráter interpretativo. Os pontos de convergência sobre essas questões fundamentais não implicam, contudo, a inexistência de pontos de discordância entre os mesmos, como se poderá constatar.

## 1 – Desenvolvimento Capitalista e Alterações no Papel do Estado

Este título reúne textos de Florestan Fernandes, Cardoso de Mello e Francisco de Oliveira, cujo ponto mais importante consiste no balizamento das alterações nas funções do Estado pelas mudanças no processo de acumulação da economia nacional, principalmente a passagem da economia agrária para a economia industrial e do capitalismo concorrencial para o capitalismo monopolista.

### 1.1 – Florestan Fernandes

Florestan Fernandes<sup>23</sup>, divide em três fases a história do desenvolvimento capitalista no Brasil: 1ª) “Fase de eclosão de um mercado capitalista especificamente moderno” que, historicamente, compreende a fase de transição colonial, da abertura dos portos (1808), aproximadamente 1870; 2ª) “Fase de formação e expansão do capitalismo competitivo”, caracterizada pela consolidação e disseminação do mercado capitalista como fator de diferenciação econômica, que vai de 1870 a 1950; 3ª) “Fase de irrupção do capitalismo monopolista”, caracterizada pela reorganização do mercado e do sistema produtivo, através das grandes corporações, cujas tendências se acentuam a partir de 1950 e se consolidam a partir de 1964.

Há uma diferença fundamental entre a passagem da primeira para a segunda fase e desta para a terceira. No primeiro caso, a transformação se dá pelos próprios dinamismos do mercado capitalista. No segundo, a passagem do capitalismo competitivo para o monopolista possui um caráter político, pois ela se processa com a intervenção do Estado, que lhe cria as condições materiais e institucionais necessárias a sua implantação e desenvolvimento.

Florestan coloca como um dos sintomas do apogeu do capitalismo competitivo na economia brasileira a maior presença estatal, cumprindo funções que “não podem ser logradas pelos esforços da iniciativa privada”, especificamente na montagem da “infra-estrutura de um complexo sistema de produção industrial”.

“... não é só a transferência do padrão de desenvolvimento inerente ao capitalismo monopolista das economias centrais para as economias periféricas que possui um caráter político. A própria implantação, a posterior irradiação e a consolidação desse padrão de desenvolvimento nas economias periféricas terão de assumir, também, um caráter especificamente político.”<sup>24</sup>

Há uma dupla articulação que preside todo o desenvolvimento da economia

---

<sup>23</sup> FERNANDES, Florestan. *A revolução burguesa no Brasil*. 2.ed. Rio de Janeiro, Zahar, 1976. p. 224.

<sup>24</sup> *Ibidem*, p.253.

capitalista competitiva e mesmo monopolista no Brasil: a primeira é uma articulação interna entre o setor arcaico e o setor moderno da economia; a segunda é uma articulação externa entre o setor agrário-exportador e as economias capitalistas centrais. "A dupla articulação impõe a consolidação e harmonização de interesses díspares (tanto em termos de articulação de setores econômicos internos, quanto em termos de acomodação da economia capitalista dependente às economias centrais)"<sup>25</sup> . . .

O salto da economia competitiva para a monopolista processa-se concomitantemente e através da implantação das corporações multinacionais na economia brasileira. "No momento em que o capitalismo competitivo atinge o apogeu, portanto, ele iria sofrer um forte solapamento, não a partir de dentro da economia brasileira, mas a partir de fora."<sup>26</sup>

A implantação das grandes corporações estrangeiras na economia brasileira faz-se em dois períodos: "Primeiro, vêm as manifestações mais longínquas que têm relativa importância até o início da Segunda Grande Guerra. Operando diretamente, por meio de filiais, ou mediante concessionárias, as grandes corporações surgem, aqui, quase simultaneamente ao seu aparecimento nas economias centrais, explorando segmentarmente uma vasta gama de objetivos especulativos"<sup>27</sup>: produção e fornecimento de energia elétrica, operação de serviços públicos, exportação, loteamento de terrenos, comércio interno, operações bancárias etc. Neste período, suas influências diluem-se nos mecanismos de uma economia competitiva em diferenciação e expansão.

"É na década de 50 que se pode localizar a segunda tendência de irrupção do capitalismo monopolista, como realidade histórica propriamente irreversível."<sup>28</sup> Este segundo período comporta dois momentos: o primeiro inicia com o Governo JK e o segundo, em 1964.

"No primeiro momento as grandes corporações só contaram com o espaço econômico que elas próprias conseguiram abrir (. . .). No segundo momento, que se situa depois da consolidação dos governos militares no poder, elas puderam contar com uma política econômica que unificava a ação governamental e a vontade empresarial. Então começa a configurar-se o espaço econômico típico de que eles necessitavam para crescer."<sup>29</sup>

Florestan adverte que a transição para uma economia monopolista não é o resultado apenas de uma "decisão externa" que impõe de fora para dentro seu di-

<sup>25</sup> FERNANDES, op. cit., nota 23, p. 250.

<sup>26</sup> Ibidem, p. 247.

<sup>27</sup> Ibidem, p. 255.

<sup>28</sup> Ibidem, p. 256.

<sup>29</sup> Ibidem, p. 257.

namismo, nem é fruto da vontade revolucionária da burguesia brasileira, nem, ainda, simples reflexo do desenvolvimento do mercado interno, mas, ao lado desses fatores, a transição é consequência de uma “decisão interna”, refletida no aproveitamento pela burguesia nacional de uma oportunidade decisiva, aberta pelo “grau de avanço relativo e pelas potencialidades da economia capitalista”.

“A decisão interna cristalizou-se aos poucos depois da Revolução de 30, fixa-se de maneira vacilante, a princípio em favor do impulso externo, como a “única solução” no fim da década de 50 e, por fim, quando surge a oportunidade crucial (o que se dá só de 1964 em diante) ela se converte no principal dínamo político de todo o processo. A distância entre o governo Kubitschek e o regime instaurado a partir de 1964 parece muito curta.”<sup>30</sup>

Na realidade, a “decisão interna” não possui apenas base econômica, mas é de cunho eminentemente político. O Estado não só se constitui no elemento decisivo para esta transformação, mas ele mesmo se transforma para torná-la efetiva.

O setor estatal passa a “absorver, aos níveis organizatório, tecnológico e político, o modelo da grande corporação capitalista, convertendo-se, com grande rapidez e flexibilidade na espinha dorsal da adaptação do espaço econômico e político interno aos requisitos estruturais e dinâmicos do capitalismo monopolista. Nesse sentido, se se pode falar nisso, ele é representativo de um ‘capitalismo de Estado’ medularmente identificado com o fortalecimento da iniciativa privada e que pretende servir de elo de ligação ao florescimento das grandes corporações privadas (...) e do capitalismo monopolista no Brasil (...)”<sup>31</sup>. Fica claro, assim, que as transformações que se processam na economia brasileira, na passagem para a sua fase monopolista, têm também sua expressão a nível de Estado.

Do que se disse acima, dois pontos merecem destaque: o primeiro se refere às diferentes fases do desenvolvimento capitalista da economia brasileira e sua repercussão a nível de Estado, ou seja, as relações do Estado com a economia obedecem a uma determinação econômica fundamental; o segundo diz respeito ao caráter eminentemente político da passagem do capitalismo concorrencial para o capitalismo monopolista, isto é, o próprio salto para o capitalismo monopolista impõe a intervenção estatal para que possa se efetuar.

## 1.2 – João Manuel Cardoso de Mello

O quadro da evolução da economia brasileira traçado por Florestan Fernandes, em especial a passagem do capitalismo concorrencial para o capitalismo mono-

<sup>30</sup> FERNANDES, op. cit., nota 23, p. 258.

<sup>31</sup> *Ibidem*, p. 261.

polista, está presente e se constitui em ponto fundamental na abordagem da questão do Estado feita por João Manuel Cardoso de Mello.

Com efeito, para este autor, o papel do Estado e suas modificações só poderão ser compreendidas à medida que se explicitarem as transformações por que passou o processo de acumulação da economia nacional. O Estado não se atribui nem altera suas funções, estas lhe são impostas e se alteram de acordo com as necessidades e alterações do processo de acumulação da economia. Em função disso, para se compreender a natureza, as mudanças e os limites da intervenção estatal, o ponto de partida não é o Estado, mas o movimento da economia.

“O ponto de partida pode ser tomado da contraposição entre capitalismo concorrencial e capitalismo monopolista. Poderíamos dizer que a diferença específica entre eles reside na forma distinta assumida pela dinâmica da acumulação. (...) No capitalismo concorrencial a acumulação do capital é auto-regulada... (...); a própria crise engendra a recuperação e prepara uma nova etapa expansiva pela ação de mecanismos estritamente econômicos.”<sup>32</sup>

No capitalismo monopolista, a regulação da economia assume um novo caráter: “. . . a economia monopolista não dispõe de formas de auto-regulação. (...) Na verdade, as funções de regulação passam a ser exercidas no âmbito do próprio Estado”.<sup>33</sup>

Decorre do estabelecimento deste marco teórico que a passagem da fase concorrencial para a monopolista estabelece funções diferentes para o Estado e que estas se tornarão inteligíveis à medida que se explicitar o processo de monopolização da economia brasileira.

No Brasil, a passagem do capitalismo concorrencial para o monopolista acompanha o processo de industrialização nacional, que João Manuel divide em três períodos distintos.<sup>34</sup>

O primeiro compreenderia o “Nascimento e a Consolidação do Capital Industrial” (1888-1932). O papel do Estado, neste período, resume-se na política cafeeira, pois o capital cafeeiro é hegemônico e o movimento da economia é comandado pela própria acumulação cafeeira, que também funciona como acumulação primitiva para o crescimento do capital industrial. A política do café abrange: a estabilização de preços, política alfandegária, formação de estoques reguladores, infra-estrutura portuária e de transportes e, por fim, uma política migratória, proporcionando mão-de-obra para a lavoura cafeeira.

O segundo período, João Manuel chama de “Industrialização Restringida”

<sup>32</sup> MELLO, João Manuel Cardoso de. O Estado brasileiro e os limites da estatização. *Ensaio de Opinião*, Rio de Janeiro, Paz e Terra, (2+3):1977. p. 14-15.

<sup>33</sup> *Ibidem*, p. 16.

<sup>34</sup> O resumo desses períodos baseia-se em: MELLO, op. cit., nota 17.

(1933-1955). A ação do Estado, neste período, é delimitada pelos próprios termos em que se dá a industrialização restringida. Esta compreende um novo padrão de industrialização, marcado pelo movimento endógeno de acumulação, mas um padrão ainda restringido, pois repousava em bases técnicas e financeiras estreitas, que não permitiam a implantação do núcleo fundamental das indústrias de bens de produção em conjunto, tornando autônoma a acumulação industrial. A questão central está em se saber porque a industrialização se manteve restringida ou porque nem o Estado, nem o capital privado nacional ou externo tornaram possível a implantação da indústria pesada nacional neste período.

João Manuel responde que, historicamente, nenhuma indústria pesada surgiu da expansão do mercado interno de bens de consumo final. Ao contrário, seu surgimento nos países industrializados contou com o apoio decisivo do Estado e do grande capital bancário. Na industrialização retardatária os obstáculos seriam ainda maiores, pois representava um verdadeiro salto tecnológico e exigia gigantescas economias de escala, maciços volumes de investimento inicial e tecnologia altamente sofisticada, praticamente não disponível no mercado, pois estava sob o controle dos grupos oligopolistas. Para o investimento direto, os riscos seriam insuportáveis num capitalismo de bases técnicas tão estreitas como o brasileiro. Além disso, o capital industrial nacional desinteressava-se pela industrialização pesada, pois dispunha de oportunidades lucrativas com baixo risco, quer na expansão da indústria existente, quer em negócios mercantis.

Desse modo, mesmo que o Estado definisse um bloco de investimentos que servisse de apoio ao capital industrial, esbarraria no problema tecnológico, sob controle das multinacionais.

“Nestas circunstâncias o que se exige do Estado é bem claro: garantir forte proteção contra as importações concorrentes, impedir o fortalecimento do poder de barganha dos trabalhadores (...) e realizar investimentos em infra-estrutura, assegurando economias externas baratas ao capital industrial. Quer dizer, um tipo de ação político-econômica inteiramente solidária a um esquema privado de acumulação, que repousava em bases técnicas ainda mais estreitas.”<sup>35</sup>

Vê-se, assim, como o papel do Estado neste período, definia-se pelas próprias características do padrão de acumulação nacional.

Finalmente, o terceiro período corresponde à “Industrialização Pesada no Brasil” (a partir de 1956) e, ao mesmo tempo, compreende a consolidação do capitalismo monopolista.

A industrialização pesada, representada pelo bloco de investimentos altamente complementares, implantado entre 1956 e 1961, configura um novo padrão de

---

<sup>35</sup> MELLO, op. cit., nota 17, p. 120.

acumulação, representando um verdadeiro “salto tecnológico”, em que a estrutura produtiva se altera radicalmente e a capacidade produtiva se amplia muito à frente de sua demanda. Este novo padrão é um processo de industrialização pesada porque “implicou num crescimento acelerado da capacidade produtiva do setor de bens de produção e dos bens duráveis de consumo, antes de qualquer expansão de seus mercados”<sup>36</sup>.

A ação do Estado e do capital estrangeiro foi decisiva para a implantação da industrialização pesada na economia brasileira, dada a fragilidade do capital privado nacional.

Em suma, diz João Manuel, a industrialização pesada configura um ciclo de acumulação, que compreende dois momentos: o da expansão (1956-1961) e o de depressão (1962-67).

É no contexto da implantação da indústria pesada no Brasil que se dá a passagem do capitalismo concorrencial para o capitalismo monopolista no País, no final do Período Kubitschek.

João Manuel atribui três características ao capitalismo monopolista no Brasil: “De um lado a estrutura monopolista é marcada pela existência de um setor produtivo estatal na indústria de base e pela profundidade do processo de internacionalização do sistema produtivo e conseqüentemente por uma fragilidade congênita do capital monopolista nacional. É a partir desses traços que podemos entender a natureza da função reguladora do Estado na economia brasileira”<sup>37</sup>.

É, tendo presente este quadro, que João Manuel coloca a própria existência de um setor produtivo estatal como imposição da função reguladora do Estado, o que lhe permite, ao mesmo tempo, apoiar de forma negociada, e portanto conflitiva, o capital estrangeiro e defender o capital nacional. Em situações de expansão, os conflitos são facilmente resolvidos, mas, em períodos de crise, o próprio caráter contraditório da associação impõe limites à capacidade reguladora do Estado.

### 1.3 – Francisco de Oliveira

Francisco de Oliveira<sup>38</sup> também analisa a questão Estado-Economia numa perspectiva histórica. Procura demonstrar o caráter de indissolubilidade que existe

<sup>36</sup> MELLO, op. cit., nota 17, p. 124.

<sup>37</sup> MELLO, op. cit., nota 32, p. 16.

<sup>38</sup> a) OLIVEIRA, Francisco de. Estado e ciência econômica: a contribuição da economia para uma teoria do estado. *Ensaio de Opinião*, Rio de Janeiro, Paz e Terra, (2+3):9-13, 1977.

b) \_\_\_\_\_. *A economia da dependência imperfeita*. Rio de Janeiro, Graal, 1977.

c) \_\_\_\_\_. *A economia brasileira: crítica à razão dualista*. São Paulo, Brasileira de Ciências, 1972. (Estudos Cebrap, 2).

entre os dois termos da relação (economia e política), primeiramente no exame que faz do tratamento dado pela ciência econômica à questão do Estado e, em segundo lugar, na análise sobre o papel histórico do Estado no processo de acumulação nacional. Neste segundo ponto, sua preocupação se concentra, basicamente, nas fases de mudança do padrão de acumulação, momentos estes em que há uma redefinição do papel do Estado na economia e na sociedade. Em relação a este último ponto, o autor procura caracterizar o novo caráter do Estado brasileiro após a consolidação do capital monopolista no Brasil, em 1964.

Em relação ao primeiro ponto<sup>39</sup>, o autor destaca que a questão do Estado sempre esteve presente na ciência econômica. A noção de que a economia nada tem a ver com a política e, portanto, com o Estado, que a corrente neoclássica-marginalista sustenta, constitui, para Francisco de Oliveira, não só uma máscara ideológica, mas também uma mentira histórica.

Os mercantilistas, por exemplo, colocaram a questão do Estado no centro de suas preocupações, pois perceberam o protecionismo como uma necessidade para a formação do Estado-Nação, num período em que a criação de colônias se constituía numa espécie de acumulação primitiva para as metrópoles. Neste sentido, a ciência econômica, ao defender o protecionismo, transformava-se em ideologia, e esta metamorfose ganhava foros de política de Estado, consolidando a expansão do capitalismo mercantil.

Os economistas clássicos, especialmente Smith e Ricardo, tiveram uma colocação radicalmente diferente da questão do Estado, sem, contudo, tirá-la do centro de suas preocupações, pois não se tratava mais do Estado protecionista dos mercantilistas, uma vez que a Inglaterra, neste momento, já era hegemônica: o livre-cambismo expressa agora a expansão do capital industrial inglês a nível mundial.

Para Marx, o Estado aparece como o guardião da reprodução do capital, guardião que chega mesmo a impor à própria classe burguesa os limites da exploração da força de trabalho. Deve-se notar que, para Marx, o Estado não é um ponto de partida, mas de chegada. Marx só pretende tratar da questão do Estado no final da elaboração de "O Capital", porque, para ele, tanto o Estado, como as classes sociais não se apresentam como dados, não são pressupostos, mas é no movimento de reprodução do capital que se forjam as classes sociais e o próprio Estado.

Depois de Marx, emerge a teoria neoclássica e marginalista que nega a presença do Estado no âmbito da economia. Essa negação do Estado é, segundo F. de Oliveira, a prova concreta da completa hegemonia burguesa. Esse Estado negado é o Estado conservador da reprodução do capital.

A obra de Keynes é uma espécie de negação da negação. Keynes reintroduz o Estado na economia, como necessidade que tem o capitalismo em superar suas

---

<sup>39</sup> OLIVEIRA, op. cit., nota 38a), p. 10.

crises. Sem a intervenção estatal, o capitalismo se transforma em presa fácil de suas contradições.

A teorização keynesiana foi superada pela emergência do capitalismo monopolista, que tem como um de seus elementos constitutivos o próprio Estado. A estatzificação que daí decorre passa a fazer parte da própria economia monopolista.

Sobre o capitalismo monopolista, a teorização econômica se abre em duas correntes: a neoclássica-marginalista e a marxista.

A primeira, que tem em John K. Galbraith um de seus mais lúcidos expoentes, propôs uma teoria do Estado baseada na chamada "teco-estrutura";<sup>40</sup> procura, entretanto, como diz Francisco de Oliveira, escamotear a questão do controle do Estado, apontando para uma convergência (expressa na tecno-estrutura) entre capitalismo e socialismo. Mas, diz o autor, uma teorização sobre economia política que não consiga esclarecer como se reproduz a relação social básica de exploração não vai muito além do epifenômeno da separação entre gestão e propriedade.

Na corrente marxista destacam-se, de um lado, Paul Sweezy, sustentando que o papel do Estado consiste na "queima" do excedente econômico e, de outro, os autores da corrente francesa do capitalismo monopolista de Estado, segundo os quais a principal função do Estado consiste em sustentar a taxa de lucro.

Francisco de Oliveira refuta, no entanto, essas duas correntes como explicativas do papel do Estado nas economias subdesenvolvidas. A forte presença do Estado nessas economias não pode ser entendida nos quadros da contraposição à tendência decrescente da taxa de lucro, pois o que existe é uma "privatização das empresas estatais", que acumulam e estão longe de significar, portanto, "queima de excedente".

Em relação ao segundo ponto,<sup>41</sup> Francisco de Oliveira se fixa em dois momentos de ruptura, em que os próprios termos da relação Estado-Economia se redefinem e assumem formas distintas das situações anteriores. O primeiro ponto de ruptura seria a passagem da economia agrária para a economia industrial, na década de 30. O segundo seria a década de 50, em que são lançadas as bases para a monopolização da economia brasileira.

Em relação ao primeiro período, o papel do Estado consiste mais na regulamentação das relações capital/trabalho, através da legislação trabalhista e principalmente da fixação do salário-mínimo, bem como na regulação dos demais fatores de produção, visando a criar as condições para um novo modo de acumulação, calcado no capital industrial.

Os anos 50 marcam o aprofundamento da divisão social do trabalho na dire-

<sup>40</sup> Esta corrente tem no Brasil, em Luiz Carlos Bresser Pereira, um de seus defensores, como se verá adiante.

<sup>41</sup> Este ponto se baseia em: OLIVEIRA, op. cit., nota 38a) e b).

ção da industrialização, tornando a indústria o motor e centro dinâmico da economia. Na primeira metade (1950-1954), o autor destaca a tentativa de se implantar o departamento de bens de produção (D1), através da criação de empresas estatais. Acentua que a criação dessas empresas não surgiu por acaso, nem de "conspirações assessoriais", nem de um nacionalismo exacerbado (como entenderam outros autores já estudados), mas como conseqüência da própria expansão industrial. A segunda metade da década de 50 é marcada pela implantação do departamento de bens de consumo durável (D3) graças à associação do Estado com o capital estrangeiro. A própria implantação de um D3 em economias subdesenvolvidas caracterizaria, por si mesma, uma concentração da renda e um controle oligopolista da economia. Esse período caracteriza também uma mudança nas funções e no caráter do Setor Produtivo Estatal, do qual se exige uma "performance" lucrativa. A própria associação com o capital estrangeiro supõe esta mudança de comportamento das empresas estatais. Esta tendência acentua-se a partir de 1964.

Essas mudanças, que sofre a economia nacional, provocarão alterações no quadro político, porém não de forma imediata e mecanicamente, mas com uma certa defasagem, pois, para que isto ocorra, é necessária a ação das forças políticas.

"Embora não tenha havido uma ruptura política radical que tenha acompanhado paralelamente o processo das modificações econômicas — advertindo-se outra vez para as correlações mecanicistas entre política e economia — no entanto essas modificações no quadro político vão estar em gestação para aparecerem com caráter de ruptura no ano de 1964".<sup>42</sup>

O período que inicia em 1964 marca, portanto, para Francisco de Oliveira, a ruptura, a nível político, do movimento de oligopolização da economia brasileira, iniciado na década de 1950. A partir de 1964, o Estado perde sua ambigüidade característica do período populista e assume uma relação mais íntima com o conjunto das empresas capitalistas, inclusive com as estatais. A política econômica desse período buscará consolidar e aperfeiçoar os contornos de um controle monopolista da economia brasileira e propiciar novos saltos no processo de acumulação. Coloca, ainda, o autor que o aprofundamento da ação do Estado se torna um requisito indispensável para fundar as condições institucionais do processo de oligopolização da economia: não há capitalismo monopolista sem Estado, sem a estatização, sem a convenção de fundos públicos numa espécie de "capital financeiro geral".<sup>43</sup>

Uma espécie de "capital financeiro geral" é como Francisco de Oliveira pro-

---

<sup>42</sup> OLIVEIRA, op. cit., nota 38b), p. 115.

<sup>43</sup> Ponto de vista semelhante é sustentado por Francisco Cipola: "É a partir daí que começa a emergir o Estado como o lugar virtual de todo o financiamento, *latu sensu* — isto é, incluindo as terras dadas e outros mecanismos menos monetários mas não mais nobres da acumulação". *Proporções do capitalismo de estado no Brasil pós-1964*. São Paulo, Brasileira de Ciências, 1978. p.30 (Estudos Cebrap, 25)

cura definir o novo caráter do Estado brasileiro a partir da consolidação do capitalismo monopolista no Brasil, em 1964: “. . . seu novo caráter se esclareceria na medida em que o Estado é colocado como um pressuposto geral da produção capitalista, uma espécie de “capital financeiro geral” que é pressuposto de cada capital privado, incluindo-se, aqui, as próprias empresas estatais, elemento constituinte e regulador da distribuição da mais-valia entre as várias formas e propriedades do capital e que, portanto, opera fortemente na determinação da taxa média de lucro no conjunto oligopolístico. Mas enfatize-se: não opera “por fora” ou “por cima”; opera “por dentro”, isto é, os recursos do Estado seriam, neste caso, capital que busca se valorizar também. Uma teorização deste tipo recoloca os limites ou recortes entre Estado e sociedade civil ou entre Estado e economia. . .<sup>44</sup>

O que se faz necessário, aqui, é esclarecer o significado real deste novo caráter do Estado brasileiro, enquanto “capital financeiro geral”.

Se Francisco de Oliveira entende que os recursos do Estado, aplicados nas empresas estatais ou por estas gerados, sejam “capital que busca se valorizar”, sua afirmação pode estar correta à medida que estas empresas são, também, empresas capitalistas que visam ao lucro; mas, por outro lado, se assim o entende, esquece que as empresas estatais não constituem um “bloco de capital estatal” no sentido de que a aplicação de seu excedente agregado obedeça a um comando único, como acontece com os conglomerados atuais, que reúnem as características do capital financeiro.<sup>45</sup>

Se, ao contrário, Francisco de Oliveira entende que, além do capital das empresas estatais, os outros recursos do Estado constituem capital em busca de valorização, certamente estará equivocado.

O mais provável, porém, é que Francisco de Oliveira, ao atribuir ao Estado brasileiro atual a função de “capital financeiro geral”, pretenda atribuir-lhe o caráter principal de financiador da acumulação privada, em detrimento de suas funções de legitimação, como ocorria por exemplo, no Estado populista.

Este novo caráter do Estado brasileiro, que o compromete tão fortemente com os destinos do capital, aponta para o que Francisco de Oliveira chamou de tendência a “diluírem-se as fronteiras entre o público e o privado: no capitalismo monopolista, o Estado é simultaneamente público e privado. Público, porque converteu-se no capital geral, privado porque, para reproduzir-se, atua na sua esfera particular. A estatização não é, pois, senão a forma dessa simultaneidade”.<sup>46</sup>

<sup>44</sup> OLIVEIRA, op. cit., nota 38a), p. 13.

<sup>45</sup> O capital financeiro é constituído pela fusão do capital industrial, do capital comercial e do capital bancário. Sua característica consiste na emissão de títulos com renda futura. Em seu movimento, pode assumir a forma de ativos reais, ativos monetários ou ativos financeiros.

<sup>46</sup> OLIVEIRA, op. cit., nota 38b), p. 133.

## 2 – Empresa Estatal e Ciclo Econômico

Discutem-se aqui a análise de Abranches<sup>47</sup> sobre a natureza e o papel das empresas estatais e o trabalho de Coutinho e Reichstul sobre a função do setor produtivo estatal no ciclo da economia brasileira, a partir de 1956.

Abranches considera o surgimento das empresas estatais e o aumento da função reguladora do Estado como uma conseqüência do processo de oligopolização da economia, fenômeno que é acompanhado por uma queda progressiva da capacidade de auto-regulação do capital. Este aumento da função regulatória do movimento do capital, por parte do Estado, determina uma associação orgânica entre a expansão oligopólica e a crescente intervenção do Estado, unindo, no mesmo movimento, as grandes organizações públicas e privadas, como elementos centrais do capitalismo contemporâneo.

“Quero apenas salientar que vejo a evolução do papel do Estado enquanto agente produtivo como resultante das leis gerais que determinam o processo de acumulação capitalista. Na medida em que o Estado, como organização e como cristalização de interesses, é um elemento fundamental para a garantia da reprodução ampliada do sistema de relações que definem o desenvolvimento capitalista, intervém de várias maneiras no universo econômico. As formas dessa intervenção em atividades diretamente produtivas dependerão do modo e das condições em que se dá o processo de acumulação em uma determinada formação sócio-econômica.”<sup>48</sup>

Desta afirmação podem-se destacar alguns elementos importantes para a compreensão da natureza e função do Estado e de suas empresas: o Estado como cristalização de interesses sociais e não como organismo neutro e autônomo; a empresa estatal como resultado das leis gerais da acumulação de capital e, por conseguinte, apesar de fonte de ambigüidades, contradições e conflitos, sua ação não subverte, mas é solidária com o processo de acumulação de capital; finalmente, as formas de intervenção estatal não são decorrência mecânica das leis da acumulação, mas dependerão do modo e das peculiaridades que esse processo assume em situações históricas concretas.

É neste sentido que se deve entender esta afirmação de Abranches: “Cada padrão de desenvolvimento histórico determina formas e lógicas diferentes de ação estatal.”<sup>49</sup>

---

<sup>47</sup> ABRANCHES, Sérgio Henrique. **Empresa estatal e capitalismo: uma análise comparada.** Apud MARTINS, Carlos Estevam. **Estado e capitalismo no Brasil.** São Paulo, Hucitec-Cebrap, 1977. p. 5-52.

<sup>48</sup> *Ibidem*, p. 7.

<sup>49</sup> ABRANCHES, Sérgio Henrique. **Estado e desenvolvimento capitalista: uma perspectiva de análise política estrutural.** *Dados*, Rio de Janeiro, IUPERJ, (20), 1979. p. 65.

Ao lado da determinação do fator econômico como elemento explicativo da intervenção direta do Estado, Abranches acentua a necessidade de um componente político, como expressão dos interesses dominantes.

“O certo é que tanto a criação quanto a expansão de empresas estatais, dependem de um conjunto de fatores políticos, tão importantes quanto os condicionantes de ordem econômica e organizacional-empresarial”.<sup>50</sup>

Assim, entende o autor que a estruturação do Setor Produtivo Estatal (SPE) no Brasil ter-se-ia efetivado em torno de alguns problemas fundamentais, como o desenvolvimento nacional, a inserção da economia brasileira numa ordem mundial em transição, a consolidação de um novo pacto de poder e a definição política do papel dos vários parceiros na sociedade e no Estado. A intervenção do Estado no País faz parte de um padrão de desenvolvimento capitalista, cujos elementos mais importantes são a fraqueza do setor produtivo nacional e os laços de dependência em relação ao centro capitalista mundial.

As características do SPE brasileiro seriam, basicamente, as seguintes: concentração nos setores básicos, fragmentação e alto grau de heterogeneidade em sua estrutura e comportamento. A concentração em setores básicos implica que o SPE se submetea à lógica de expansão do setor privado, em especial dos produtores de bens finais, que lideram o crescimento da economia nacional.

A ênfase nos elementos de ordem política parece aproximar Abranches da posição de Luciano Martins, quando este utiliza a “conspiração burocrática” como elemento explicativo da criação das empresas estatais no Brasil.

É plenamente aceitável, como afirma o autor em outra passagem, “que a formação de um setor estatizado da economia não se dá apenas no quadro de mudanças importantes a nível da economia, mas também paralelamente a reformulações de fundo no balanço de forças a nível do sistema de dominação.”<sup>51</sup> O que não se pode fazer é inverter a ordem dos fatores e atribuir a intervenção estatal a uma suposta “conspiração burocrática”, como se a mudança na correlação de forças não fosse o resultado de alterações no quadro econômico, pois, como dizem Coutinho e Reichstul: “. . . é preciso sobrepor as leis da acumulação do capital ao comportamento de seus agentes sociais”.<sup>52</sup>

A hipótese central de Coutinho e Reichstul afirma que a dinâmica do ciclo econômico (1956-1962-1967) na economia brasileira foi comandada pelo SPE, cuja consolidação deu ao departamento de bens de produção (D1) base técnica necessária à acumulação endógena do capital na economia brasileira.

<sup>50</sup> ABRANCHES, op. cit., nota 47, p. 52.

<sup>51</sup> Ibidem.

<sup>52</sup> COUTINHO, Luciano & REICHSTUL, Henri-Philippe. *O setor produtivo estatal e o ciclo* apud MARTINS, Carlos Estevam. *Estado e capitalismo no Brasil*. São Paulo, Hucitec-Cebrap, 1977. p. 60.

Até 1953, a taxa de inversão global na economia brasileira obedecia às flutuações do investimento privado e do gasto público convencional. Segundo esses autores, contudo, a partir da intensificação dos investimentos do SPE, em 1954-55, com a Refinaria de Cubatão e a expansão da CSN, mas principalmente no período 1956-62, em que se estrutura sua espinha dorsal com a criação da USIMINAS, COSIPA, Ref. Duque de Caxias, CEMIG, FURNAS e CHESF e, ainda, no período 1962-67, quando se concluem esses investimentos, e novamente, a partir deste último ano, com os investimentos energéticos (efetivação da ELETROBRAS e criação da CESP), o movimento cíclico da economia brasileira teria sido comandado pelo SPE.

“Neste sentido o peso adquirido pelo D1 na etapa expansiva 1956-62 sugere que o movimento cíclico da economia ganhou caráter predominantemente endógeno.”<sup>53</sup>

Em relação a esta afirmação de Coutinho e Reichstul, Sulamis Daim<sup>54</sup> sustenta não haver evidência suficiente, pois o SPE não forma um todo homogêneo, mas os diversos setores e mesmo as empresas que o compõem obedecem a lógicas de comportamentos distintas.

“O exame do comportamento do setor produtivo estatal não parece fornecer evidência a propostas que qualifiquem como endógenos os ciclos de expansão do segmento empresarial do Estado. Na verdade, a aparente homogeneidade de comportamento do setor estatal se limita ao início da baixa cíclica e se deve bem mais a medidas de estabilização que afetam mais imediatamente seus planos de expansão. Não obstante, a dinâmica do capital segue dada pelos setores de demanda com os quais se articula.”<sup>55</sup>

Abranches, como se viu acima, sustenta ponto de vista semelhante, ao afirmar que a concentração em setores básicos faz com que o SPE se submeta à lógica de expansão do setor privado.

Se, por um lado, parece difícil contestar essas afirmações de Abranches e Daim, por outro, uma análise do movimento cíclico da economia e do SPE, no período 1956-67, parece dar crédito à tese de Coutinho e Reichstul, ao menos no que diz respeito às flutuações cíclicas da economia.

A resposta a esta controvérsia talvez esteja nesta outra afirmação de Daim: **“Uma vez realizados os investimentos de expansão nestes setores de insumos básicos, sua operação corrente passa a depender dos setores de demanda final, com os quais se articula (. . .). Assim, a produção estatal é vulnerável a flutuações cíclicas nos se-**

<sup>53</sup> COUTINHO, op. cit., nota 52, p. 67.

<sup>54</sup> DAIM, Sulamis. **Empresa estatal e política econômica.** apud MARTINS, Carlos Estevam. **Estado e capitalismo no Brasil.** São Paulo, Hucitec-Cebrap, 1977. p. 141.

<sup>55</sup> Ibidem, p. 162.

tores dos quais depende e as quais agrava, não só com o seu investimento descontínuo, como através do impacto de suas encomendas a outros setores.”<sup>56</sup>

As observações de Coutinho e Reichstul referem-se ao impacto do SPE no período de sua implantação (1956-59), e as de Abranches e Daim certamente dizem respeito ao comportamento do SPE após sua fase de implantação ou de expansão.

Além disso, em trabalho posterior,<sup>57</sup> Coutinho parece contradizer sua hipótese inicial, pois, além de reconhecer a débil “articulação interna dos blocos produtivos do Estado” acredita ser impensável qualquer possibilidade de o setor empresarial estatal assumir um papel dominante na estratégia econômica governamental.

### 3 – Estado e Tecnoburocracia

A questão central colocada pela análise de Bresser Pereira<sup>58</sup> poderia ser resumida no seguinte: as profundas transformações por que passou o capitalismo contemporâneo acabaram por transformá-lo em sua essência, dando lugar a um sistema que não é mais capitalista, mas tecnoburocrático. Bresser Pereira vê todos os países capitalistas avançados passando por esta transformação e a União Soviética como o exemplo acabado do sistema tecnoburocrático. É o Modo de Produção Capitalista (MPC transformando-se em Modo de Produção Tecnoburocrático (MPT). Nos países subdesenvolvidos e capitalistas avançados têm-se formações sociais mistas, onde o MPC ainda é dominante. A medida do avanço deste novo modo de produção seria o surgimento das grandes empresas estatais e as grandes organizações empresariais.

A diferença entre o MPC e o MPT reside basicamente no seguinte: no MPC, a propriedade dos meios de produção é privada, o objetivo é o lucro, os preços são formados no mercado e a apropriação do excedente se dá via lucro dos capitalistas. O elemento dominante é o capital; e no MPT, o elemento dominante é a organização, controlada pela tecnocracia. A propriedade é coletiva e exercida pelo Estado. Os preços são administrados pelo planejamento centralizado. O objetivo imediato não é o lucro, mas a eficiência técnica e organizacional. Há, ainda, duas classes: a trabalhadora e a tecnoburocrática, que é a dominante, controla o Estado e se apropria do excedente, não mais pelo lucro, pois este é estatal, mas via ordenados.

<sup>56</sup> DAIM, Sulamis. Aspectos do investimento empresarial do estado brasileiro: 1969/1975. In: ANPEC. **III Encontro Nacional de Economia**. [s.l.] Atibaia, 1979. v.1, p. 508.

<sup>57</sup> COUTINHO, Luciano. O setor produtivo estatal: autonomia e limites. **Ensaio de Opinião**, Rio de Janeiro, Paz e Terra, (2+3), 1979. p. 32.

<sup>58</sup> PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **Estado e subdesenvolvimento industrializado**. São Paulo, Brasiliense, 1977.

O MPT é o modo de produção do grande Estado nacional e das empresas públicas, em que os tecnoburocratas, através do conhecimento técnico e organizacional, passam a controlar toda a sociedade. Assumem o poder político, que tentam legitimar, através de uma ideologia autoritária, racionalista e desenvolvimentista.

Bresser Pereira considera o Estado brasileiro atual um Estado tecnoburocrático capitalista dependente. Trata-se, ainda, de um Estado capitalista, mas com fortes traços tecnoburocráticos. Estes traços seriam o reflexo, no plano político, da transição do MPC para o MPT, pelo qual estaria passando o Brasil.

Antes de ser tecnoburocrático, o Estado no Brasil foi Estado oligárquico (1822-1930) e Estado populista (1930-1964). O oligárquico correspondeu, no plano econômico, ao modelo primário exportador e o populista, ao modelo de substituição de importações.

O Estado tecnoburocrático brasileiro atual é diretamente controlado pelos tecnocratas civis e militares. Ao lado de outros motivos de ordem econômica e política, para Bresser Pereira, há também uma razão tecnoburocrática para explicar a crescente intervenção estatal no Brasil: "O aumento do poder dos tecnoburocratas está, assim, intimamente relacionado com o aumento da participação do Estado na economia brasileira. (...) De meros assessores da burguesia, os tecnoburocratas vão se transformando em atores com vontade própria. Seus interesses são específicos e autônomos. Apropriam-se do excedente econômico, através de elevados ordenados. (...) O excedente econômico fica, assim, dividido entre os lucros dos capitalistas e os ordenados dos tecnoburocratas".<sup>59</sup>

É, também neste contexto, que o autor encara a campanha antiestatização promovida por parte do empresariado nacional entre 1975 e 1976 no Brasil: "O motivo básico pelo qual protestam reside no fato de que começam a desconfiar que, afinal, os tecnoburocratas não lhes são necessariamente subordinados. Que os tecnoburocratas são capazes de jogar por conta própria. E que a aliança estabelecida não é tão sólida como imaginavam".<sup>60</sup>

Vê-se, assim, como avançou, na perspectiva de Bresser Pereira, o poder tecnoburocrático na economia brasileira. Contra ele se sentiria impotente mesmo a burguesia nacional.

Entre os críticos de Bresser Pereira destacam-se, principalmente, Giannotti, Belluzzo e Oliveira Lima.

Para Giannotti, a questão principal não é explicada por Bresser Pereira: sob que forma o Estado possui tais meios de produção? "Se o fizer sob a forma de valor, se cada empresa estatal continuar a produzir mercadorias, se ainda os custos de pro-

---

<sup>59</sup> PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. O estado na economia brasileira. *Ensaio de Opinião*, Rio de Janeiro, Inúbia, (2+2), 1977. p. 19.

<sup>60</sup> *Ibidem*, p. 21.

dução forem computados segundo seus preços de reposição, a simples propriedade estatal não passa a indicar, de maneira alguma, novo modo de produção".<sup>61</sup>

Bresser Pereira responde à principal objeção de Giannotti dizendo que "o processo de generalização de mercadorias, ou seja, a transformação de todos os bens em mercadorias dotadas de valor de troca e destinadas a serem comercializadas no mercado, traço essencial do capitalismo, também deixa de ocorrer no modo de produção tecnoburocrático (. . .) No modo de produção tecnoburocrático há bens de consumo e instrumentos de produção, mas não há mercadorias nem capital, no sentido de relações de produção definidas por Marx (. . .). A razão da produção não é, portanto, a criação de valor de troca, mas a própria produção (. . .) Enquanto a razão de ser do capitalista é acumular capital e extrair mais-valia, a motivação básica do tecnoburocrata é criar e ampliar organizações, e principalmente a grande organização estatal, que engloba todas as demais".<sup>62</sup>

A pergunta que caberia fazer a Bresser Pereira seria no sentido de se saber o que buscam os tecnoburocratas ao criar e ampliar organizações senão o lucro, para o qual estas se transformam em simples meios.

Belluzzo e Oliveira Lima,<sup>63</sup> por sua vez, afirmam que o desenvolvimento das grandes corporações, em vez de significar uma degenerescência do MPC, ao contrário, significa um aperfeiçoamento das relações capitalistas de produção. Não há nenhuma tendência indicando que a burocracia emergente no capitalismo tenha sua culminância em uma burocracia do tipo soviético. Não é, portanto, legítimo tomar o caso soviético como paradigma para explicar as organizações burocráticas em geral.

Para esses autores, ao falar de capitalismo clássico, Bresser Pereira está-se referindo ao que Marx considerava uma forma não especificamente capitalista de produção, consubstanciada na cooperação simples, em que a subordinação dos trabalhadores dependia do controle direto do capitalista. A natureza do capital, como relação social de produção, ao longo do processo de ampliação de si mesmo, rompe a barreira da propriedade individual e assume a forma de capital social (sociedade por ações), permanecendo dentro dos quadros da produção capitalista.

Desse modo, assumindo as críticas de Lima e Belluzzo, poder-se-ia concluir afirmando que aquilo que Bresser Pereira apresenta como o capitalismo é apenas o

<sup>61</sup> GIANNOTTI, José Arthur. **Em torno da questão do estado e da burocracia**. São Paulo, Brasileira de Ciências, 1977. p. 126 (Estudos Cebrap, 20).

<sup>62</sup> PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **A partir da crítica**. São Paulo, Brasileira de Ciências, 1978. p. 157 e 159. (Estudos Cebrap, 20).

<sup>63</sup> BELLUZZO, Luiz Gonzaga de Mello & LIMA, Luiz Antônio de Oliveira. **O capitalismo e os limites da burocracia**. São Paulo, Ciências Humanas, 1978. p. 99-117 (Temas de Ciências Humanas, 3).

fenômeno capitalista em sua forma concorrencial, e a descrição que faz do fenômeno tecnoburocrático não é outra coisa que o próprio capitalismo em sua forma mais avançada. Deixar de perceber isto significa não haver compreendido algo de fundamental do movimento capitalista: seu enorme poder de transformar-se sem deixar de ser o que é.

#### 4 – A Questão da Estatização

O debate que, nos anos de 1975 e 1976, se travou no País, sobre uma possível estatização da economia brasileira, parecia trazer implícito o suposto de um conflito básico entre as atividades econômicas produtivas do Estado e a acumulação privada de capital. Este conflito centrava-se, fundamentalmente, no aparente aumento da propriedade estatal sobre os meios de produção e na divisão das áreas de atuação entre as Empresas Estatais (EE) e as empresas privadas.

Face àquela campanha antiestatização, movida por alguns setores do empresariado nacional e estrangeiro, surgiram inúmeros trabalhos de economistas e sociólogos, cujo ponto comum consiste, basicamente, na negação de um avanço significativo do Estado na propriedade dos ativos e em novas áreas de atuação e, em segundo lugar, em mostrar a solidariedade da ação das EE e a acumulação privada, em face do que procuram desmistificar aquele debate e apontar os motivos reais que o suportaram.

Entre esses autores destacam-se, principalmente, Belluzzo,<sup>64</sup> Cardoso de Mello,<sup>65</sup> Martins,<sup>66</sup> Coutinho,<sup>67</sup> Lessa<sup>68</sup> e Conceição Tavares.<sup>69</sup>

Belluzzo e Cardoso de Mello, por exemplo, sustentam que, se por “estatização” se entender um aumento da propriedade estatal sobre os meios de produção, em face do aumento do número de EE ou da expansão do controle estatal sobre a poupança, isto, na realidade não ocorreu, pois o simples aumento do número de EE

<sup>64</sup> BELLUZZO, Luiz Gonzaga de Mello. A intervenção do estado no período recente. *Ensaio de Opinião*, Rio de Janeiro, Paz e Terra, (2+3):25-7, 1977.

<sup>65</sup> MELLO, João Manuel Cardoso de & BELLUZZO, Luiz Gonzaga de Mello. Reflexões sobre a crise atual. *Escrita-Ensaio*, São Paulo, 1(2), 1977.

<sup>66</sup> MARTINS, Luciano. Estatização da economia ou privatização do estado. *Ensaio de Opinião*, Rio de Janeiro, Paz e Terra, (2+7):30-7, 1978.

<sup>67</sup> COUTINHO, op. cit., nota 57.

<sup>68</sup> LESSA, Carlos. A estratégia de desenvolvimento 1974-1976: sonho e fracasso. Rio de Janeiro, 1978. (Tese apresentada para Concurso de Professor Titular da UFRJ, não publ.).

<sup>69</sup> TAVARES, Maria da Conceição. Painel sobre empresas estatais, nacionais privados e multinacionais. *Revista da ANPEC*, São Paulo, (1):44-8, 1978.

nada prova, uma vez que grande parte das novas empresas é prestadora de serviços públicos e oriunda de antigas autarquias; além disso, o aumento do número de EE não significou um aumento da participação relativa do Estado na propriedade dos ativos, pois os setores permaneceram os mesmos, com as duas únicas exceções da química e do petróleo.

Por outro lado, sustentam, ainda, Cardoso de Mello e Belluzzo, que a taxa de expansão das EE não foi superior à das empresas dos setores dinâmicos (multinacionais), nem às dos setores fornecedores de produtos intermediários ou de bens de capital (privadas nacionais).

Em função disso, a participação relativa no volume das vendas ficou estável. Se houve um aumento das EE na participação do patrimônio líquido agregado, este fato não significa aumento de participação nos mercados; ao contrário, isto pode ser até compatível com uma queda de participação relativa nas vendas, uma vez que as EE operam exatamente nos setores onde é mais elevada a relação capital/produto.

Em relação à poupança nacional, isto sim, o Estado é seu grande concentrador e mobilizador. Mas ele o faz, afirmam estes autores, fundamentalmente como mero repassador de fundos ao capital privado. Exemplo disso é o BNDE, que há muito deixou de ser um banco público, pois a maioria esmagadora de suas operações são de suporte às empresas privadas.

“Do ponto de vista substantivo, portanto, não houve estatização, mas transferência crescente de recursos ao setor privado, o que significa, isto sim, aumento do grau de controle sobre o processo de financiamento da acumulação.”<sup>70</sup>

Para Belluzzo e Cardoso de Mello, no entanto, o fundamento do debate sobre a estatização reside na mudança de comportamento das EE, que procuraram ser lucrativos e diversificar seus investimentos, resultando disso uma agressiva concorrência em muitos de seus segmentos.

A conclusão de Luciano Martins vai na mesma direção. Para ele, a verdadeira questão não está na “estatização” da economia, mas sim na “privatização” do Estado que, em virtude da utilização de recursos públicos para sustentar a acumulação privada, deixa de ser visto como coisa pública. Para ele, a controvérsia sobre a “estatização” contém duas outras coisas que não aparecem claramente nos argumentos invocados.

“Os que reclamam contra a “estatização” estão, na realidade, reclamando, tenham disso consciência ou não, sua crescente dependência do Estado — uma dependência que aumenta quanto mais se amplia o sistema de benefícios, que recebem do Estado —; além disso, e de forma mais imediata, o que também estão reclamando é a perda de acesso (a partir do governo Geisel) às instâncias mais altas de

<sup>70</sup> BELLUZZO, op. cit., nota 64, p. 27.

tomada de decisões ou seja: o bloqueamento dos canais de representação de seus interesses.”<sup>71</sup>

Para Coutinho, a campanha antiestatização repousava em duas coisas: a primeira, na repartição de tarefas em torno dos grandes projetos definidos no âmbito do II PND.<sup>72</sup> “A grande questão é exatamente a de como estabelecer uma divisão de tarefas de acumulação de capital, que articule solidariamente os setores capitalistas, sem gerar desequilíbrios irreversíveis dentro do tripé capitalista”<sup>73</sup>.

A outra repousava no equívoco de que, na viabilização desses projetos, o SPE viesse a assumir um papel hegemônico.

“O sentido mais profundo dessa cruzada era o de aplastar cabalmente qualquer chance de efetivação de um ‘capitalismo empresariado pelo Estado’ e, ao mesmo tempo, abrir espaço e suporte para certos interesses específicos do capital estrangeiro e de determinados setores da burguesia nacional que, apesar de mais frágil, nem por isso deixa de ser extremamente vocal.”<sup>74</sup>

Carlos Lessa também coloca a campanha antiestatização no contexto da estratégia do II PND, mais precisamente no fracasso dessa estratégia. Os motivos desse fracasso, como se verá adiante, para Lessa, residem no fato de os formuladores do II PND não levarem em consideração os limites estruturais de ação do Estado e das empresas estatais e suas articulações dentro da economia nacional.

Usando a expressão do autor, a “rebelião empresarial” não se deveu, portanto, a uma excessiva presença do Estado, mas sim a uma insuficiente presença e autonomia das empresas estatais, pois a indústria nacional e, especialmente, a de bens de capital, visceralmente dependente das compras das estatais, realizou grandes investimentos e, no momento em que havia quase duplicado suas plantas, em função do II PND, deparou-se com a redução dos investimentos públicos, motivada pela necessidade do combate à inflação e do equilíbrio das contas externas.

Aqui reside, segundo Lessa, a causa principal da campanha antiestatização e não nas alegadas razões de uma excessiva presença do Estado na economia.

No mesmo sentido vai a conclusão de Conceição Tavares: “O Estado, ao contrário do que dizem os empresários, não está intervindo demais, está intervindo de

<sup>71</sup> MARTINS, op. cit., nota 66, p. 34.

<sup>72</sup> Esses projetos referem-se, em primeiro lugar, à própria expansão do SPE, tais como o III Estágio do Plano Siderúrgico, os novos projetos energéticos (Itaipu e Centrais Atômicas), o plano de expansão das telecomunicações, o plano de expansão da CVRD e o plano de perfurações da PETROBRAS. Outro elenco são os projetos de exportação de minerais (Carajás, Itaiqui, Albrás), em que o Estado se associa às multinacionais; finalmente os de expansão de insumos básicos (álcool, fertilizantes, não-ferrosos) e na área dos bens de capital fixo.

<sup>73</sup> COUTINHO, op. cit., nota 57, p. 33.

<sup>74</sup> Ibidem, p. 33.

menos. O que não apóio é a centralização excessiva do poder decisório.<sup>75</sup> Em sua opinião, uma nação em que 70% do Orçamento está nas mãos do Ministro do Planejamento, não pode ir a lugar nenhum.

Além disso: "Há duas coisas conhecidas que dão origem ao conflito: uma é a rivalidade oligopólica, isto é, quem vai ganhar nesta etapa e quem vai perder. Outra é quem vai ganhar na próxima etapa e para onde iremos. Para onde iremos é que não há consenso".<sup>76</sup>

Concluindo, pode-se afirmar, então, que a questão da estatização não gira em torno de uma excessiva presença do Estado na economia, pois esta favorece antes de tudo a acumulação privada de capital, mas reflete a luta oligopolista em torno da repartição do ônus da crise por que passa a economia brasileira e da participação na definição de seus rumos futuros.

## 5 — Estado: Natureza e Limites

Conceição Tavares<sup>77</sup> coloca o Estado como necessidade requerida pelo próprio movimento geral de valorização-desvalorização do capital. Para entender esta colocação, é necessário compreender a descrição do movimento geral do capital como a faz Conceição Tavares: o capital, em seu movimento de expansão, tende a negar qualquer outro limite até encontrar-se prisioneiro de si mesmo. A mais-valia é apenas a "origem", a "base" do lucro. Tanto o ponto de partida como o de chegada do capital é o próprio capital em sua forma mais abstrata, o dinheiro. O trabalho assalariado é, também, um "limite especial", mas o capital tende a negá-lo, a ver-se livre dele e a expandir-se continuamente, até o ponto em que não conhece outro limite que não seja ele mesmo.

Contudo, Conceição Tavares entende esse movimento de expansão do capital como um movimento não auto-regulável. Sua auto-regulação pela concorrência dos capitais é impossível, pelo fato de o mesmo se afastar de sua "origem" e se tornar cada vez mais "arbitrário", menos auto-regulável, devido à força destruidora de sua expansão.

É neste ponto que Conceição Tavares, a exemplo de Cardoso de Mello, coloca o aparecimento do Estado, como necessidade de regulação política, que tem o movimento de expansão do capital, ou seja, o capitalismo, em determinado momento

<sup>75</sup> O GLOBO, Rio de Janeiro, 28 set. 1980.

<sup>76</sup> TAVARES, op. cit., nota 69, p. 50.

<sup>77</sup> \_\_\_\_\_ . **O movimento geral do capital:** um contraponto à visão da auto-regulação da produção capitalista. São Paulo, Brasileira de Ciências, [s.d.] p. 5-26 (Estudos Cebrap, 25).

de seu desenvolvimento, torna-se cada vez mais regulável pelas relações de poder. O capital nesta altura já socializou o processo de trabalho de tal maneira que requer sobretudo uma valorização arbitrária de si mesmo, feita no âmbito do Estado.

Em Cardoso de Mello, como em Conceição Tavares, o Estado é, antes de tudo, o Estado do capital e, particularmente, do capital monopolista. Como se viu anteriormente, a passagem do capitalismo concorrencial para o capitalismo monopolista estabelece uma diferença fundamental quanto ao papel do Estado. No capitalismo monopolista o capital erige o Estado em instância reguladora de seu próprio movimento.

“Não se trata de caracterizar o Estado por suas funções, quer dizer como ‘Estado intervencionista’, o que supõe, na verdade uma relação de exterioridade entre Economia e Política. Ao contrário no capitalismo monopolista há uma politização da economia, no sentido de que tanto a forma de concorrência intercapitalista, quanto a forma das relações entre capital e trabalho são constituídas no Estado (. . .). Diante disso, necessariamente, toda a crise econômica se transfigura numa crise política. Em suma, é deste ponto de vista que adquire sentido o conceito de capitalismo monopolista de Estado.”<sup>78</sup>

A “politização da economia” significa que o capital necessita do Estado para regular seu movimento, uma vez que ele mesmo não é “uno” mas “múltiplo”. Ou, por outras palavras, a necessidade do Estado parece surgir da contraposição entre o capital como um todo e a multiplicidade dos capitais particulares.

Para João Manuel, é em decorrência da íntima relação que o Estado mantém com o capital que “necessariamente toda a crise econômica se transfigura numa crise política”. É possível que toda a crise econômica provoque uma crise política. Seria a lógica, ao menos. É necessário, contudo, não entender mecanicamente esta passagem. Entre um nível e outro há um espaço em que atuam as forças sociais. A direção e o caráter da crise política dependem da correlação dessas forças sociais, como diz Francisco de Oliveira: “Existe, sem dúvida nenhuma, do ponto de vista teórico, uma determinação de caráter estrutural entre os dois níveis das transformações, mas é uma determinação que atua dentro de um leque de possibilidades. Qual é o caminho e a forma em que emerge, finalmente, é uma resposta que requer o exame da política, isto é, quais são os movimentos das várias classes sociais em pugna, estes são os que, por fim, determinarão a opção e a solução política que terminarão por ser implantadas.”<sup>79</sup>

Em artigo muito recente, F. de Oliveira esclarece melhor seu ponto de vista sobre a interpenetração entre economia e política: “Crise econômica e crise política são quase sinônimos na sociedade capitalista; essa sinonímia se aguçou no capitalis-

<sup>78</sup> MELLO, op. cit., nota 32, p. 16.

<sup>79</sup> OLIVEIRA, op. cit., nota 38b), p. 115.

mo oligopolista, na medida em que o Estado passou a ser o garantidor da reprodução de cada capital privado, remetendo as crises econômicas diretamente para o interior do próprio aparelho estatal. (...) A crise política é, por consequência, sobredeterminada pela crise econômica. Mas ela muda qualitativamente pela entrada de novos atores em cena. (...) Essa entrada em cena dos assalariados na economia é que muda qualitativamente a crise política".<sup>80</sup>

Fica, assim, claro qual o caráter do relacionamento entre economia e política. A determinação é econômica, mas o caráter da relação é político e lhe é conferido, não mecânica e imediatamente pelos mecanismos econômicos, mas mediante as lutas políticas dos agentes sociais.

O conceito de 'capitalismo monopolista de Estado', emitido por João Manuel, certamente não se relaciona às atividades capitalistas exercidas pelo Estado, mas refere-se ao capitalismo que, em sua fase monopolista, inclui o próprio Estado entre os termos de sua definição, enquanto mecanismo interno de regulação. Quem é monopolista é o capital e não o Estado.

Finalmente, para João Manuel, a questão dos limites da ação estatal é uma decorrência de sua concepção de Estado. Este não decide, por si só, sua maior ou menor intervenção. O espaço de atuação do Estado se enquadra nos próprios limites da expansão contraditória do capital monopolista.

"Sem querer simplificar a questão, poderíamos dizer que a estatização é, na realidade, o epifenômeno das novas formas de regulação encarnadas no Estado e que seus limites estão dados pelas necessidades da reprodução conjunta do próprio capital monopolista."<sup>81</sup>

O Estado é, na expressão de Cardoso de Mello, um leviatã de mãos atadas.

Há duas questões importantes em relação ao conceito de Capitalismo de Estado utilizado por Estevam Martins:<sup>82</sup> a questão de sua natureza e de seus limites.

Para este autor, a diferença fundamental do papel que o Estado desempenha no capitalismo consiste em que, na fase concorrencial, o Estado tem a função de garantir "as condições gerais e externas da produção capitalista", enquanto que, na

<sup>80</sup> OLIVEIRA, Francisco de. A crise e as perspectivas da crise. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 4 set. 1980.

<sup>81</sup> MELLO, op. cit., nota 32, p. 16.

<sup>82</sup> Estevam Martins, em sua obra "Capitalismo de Estado e Modelo Político no Brasil", distingue três tipos de Capitalismo de Estado: Capitalismo de Estado Burguês, Capitalismo de Estado Automizado e Capitalismo de Estado de Transição. O presente trabalho abordará apenas alguns aspectos referentes ao Capitalismo de Estado Burguês, por ser o tipo que se refere à situação brasileira. Não se pretende, portanto, entrar na controvérsia sobre a tipologia apresentada pelo autor, nem tampouco discutir outros pontos polêmicos de sua obra, tais como os diferentes conceitos de propriedade e a questão da burguesia de Estado. Para tanto, vide: GIANNOTTI, op. cit., nota 61, p. 113.

fase monopolista, sua função seria a de garantir as “condições particulares e intrínsecas” do processo de acumulação.

Entende Estevam Martins que o capitalismo, ao se tornar monopolista se transforma em Capitalismo de Estado. O Estado assume funções diretas do capital. Nisto consistiria a natureza do capitalismo de Estado. É em função dos fatores que se contrapõem à queda tendencial da taxa de lucro que o Estado mergulha no coração do próprio processo de acumulação e passa a cumprir funções específicas do capital.

A questão dos limites do Capitalismo de Estado pode ser assim formulada: até que ponto a intervenção do Estado pode-se aprofundar sem que se torne uma ameaça de destruição ao sistema capitalista? Ou, formulada de outro modo, qual é o limite que o capital estabelece para a intervenção do Estado?

O autor não vê possibilidade de se deduzir esses limites da própria natureza do capital como o tentaram Altvater e Wirth<sup>83</sup>. Para Estevam Martins, “se tal limite existe ele só pode ser imposto pela luta de classes e neste caso deixa de ser uma coisa fixa ou de antemão fixável, por intermédio da análise da lógica do capital, para se transformar num limite móvel que pode variar de zero a infinito, dependendo do desenvolvimento da luta de classes”<sup>84</sup>.

Em outras palavras, os limites são estabelecidos pela correlação de forças entre as classes. O Estado só assegura a reprodução do capital na proporção, no sentido e dentro dos limites estabelecidos pela burguesia. A questão do limite, assim formulada, baseia-se na concepção de que a natureza e o caráter do Estado na sociedade capitalista, assim como suas funções, não constituem um dado absoluto, mas tornam-se o que são em função do processo político. O Estado só é dotado de um caráter particular à medida que é “uma condensação” das relações de força produzida a cada momento e mutável em função do modo como se articula as contradições entre as classes.

O conceito de Capitalismo de Estado elaborado por Estevam Martins é “parente próximo” do “capitalismo monopolista de Estado” de João Manuel, como o afirma o próprio Estevam Martins. A diferença fundamental entre esses autores situa-se na questão dos limites da intervenção estatal, pois, para João Manuel, os “limites estão dados pelas necessidades da reprodução conjunta do próprio capital monopolista” e, para Estevam Martins, “se tal limite existe ele só pode ser imposto pela luta de classes”, não sendo possível deduzi-lo da natureza do capital.

Estevam Martins discorda da posição de João Manuel por duas razões: a primeira por entender que um limite definido pelo próprio capital não seria limite, mas

---

<sup>83</sup> ALTVATER, Elmar. Notes on some problems of state interventionism. *Kapitalstate*, (1):98-9.

<sup>84</sup> MARTINS, Carlos Estevam. *Capitalismo de estado e modelo político no Brasil*. Rio de Janeiro, Graal, 1977. p. 45.

um campo aberto; e a segunda pelo seu caráter economicista: “Se o limite for dado pelas necessidades da reprodução conjunta do capital monopolista, não vejo aí nenhuma fronteira intransponível mas, ao contrário, um campo aberto, facultando à expansão praticamente indefinida do capital estatal (. . .). Na minha opinião, qualquer argumento que absolutiza as necessidades da reprodução do capital é argumento economicista. Em geral, sempre que se diz que um determinado fator é tanto causa, quanto o limite de um dado fenômeno, está-se eliminando a possibilidade da ação concorrente de outros fatores: aquele apontado comanda, sozinho, o surgimento e o desenvolvimento do fenômeno em questão. Se esse fator, assim privilegiado, for definido como econômico, estrito senso, temos o economicismo”.<sup>85</sup>

É possível acreditar que a citação de João Manuel não tenha conotação economicista, como pretende Estevam Martins. É necessário complementá-la no sentido de que a determinação do capital não é direta, mas sofre a mediação do conflito de classes. Estas, contudo, não atuam no vazio, mas dentro de um quadro estrutural mais amplo, este sim determinado pelo movimento do capital que, em última instância, estabelece os limites tanto do Estado quanto das próprias forças sociais. Estas, organizadas e atuantes a nível de Estado, à medida que representam os interesses fundamentais da acumulação, não deixam de traduzir em sua ação política as necessidades do próprio movimento do capital. Estevam Martins é que parece cair num certo “politicismo” ao não levar em conta estas considerações.

Abranches parece colocar corretamente esta questão, quando afirma que a intervenção estatal e suas formas “não são nem resultado inexorável de determinações estruturais irresistíveis, nem produto da ideologia da afirmação autoritária evolutarista de um projeto estatista de elites bem situadas na estrutura de poder. São produto de respostas políticas a problemas estruturais”.<sup>86</sup>

Para Brum Torres, “o ponto de partida para uma análise consistente do papel do Estado na sociedade capitalista deve ser a distinção marxista — tão oportuna e justamente salientada por R. Rosdolsky — entre o “capital em geral” e a “pluralidade dos capitais”.<sup>87</sup> Partindo desta distinção, o autor deduz a necessidade da intervenção do Estado, como instância reguladora do processo de acumulação do capital representando o interesse geral do capital, face à multiplicidade dos capitais e à classe operária.

<sup>85</sup> MARTINS, Carlos Estevam. *A democratização como problemática pós-liberal*. São Paulo, Brasileira de Ciências, 1978. p. 141 (Estudos Cebrap, 20).

<sup>86</sup> ABRANCHES, Sérgio Henrique. A questão da empresa estatal: economia, política e interesse público. *Revista de Administração de Empresas*, Rio de Janeiro, FGV, 19(4) out./dez. 1979. p. 96.

<sup>87</sup> TORRES, João Carlos Brum. *Referências teóricas para análise da questão da estatização*. apud MARTINS, Carlos Estevam. *Estado e capitalismo no Brasil*, São Paulo, Hucitec-Cebrap, 1977. p. 242.

Às duas funções básicas do Estado — função de legitimação e função de acumulação — formuladas por O'Connor<sup>88</sup>, Brum Torres agrega uma terceira — função de coerção. Estas três funções assumiriam características próprias, dependendo tanto do estágio de desenvolvimento de um país, como dos momentos de crise e do conflito de classes.

O mais importante da contribuição de Brum Torres para a compreensão do papel do Estado, contudo, parece situar-se no que diz respeito à dedução do limite da intervenção estatal. Discorda de Altvater, quando este deduz o limite lógico natural da intervenção estatal dos pré-requisitos à reprodução do capital regulada pela lei do valor. Brum Torres entende, ao contrário, que não se pode determinar, “a priori”, tanto a qualidade, quanto os limites da intervenção. Não se pode pensar o processo da reprodução do capital de maneira abstrata, sem considerar as condições de afetividade, isto é, as tarefas de acumulação a serem realizadas pelo Estado devem ser determinadas não só em função do hiato entre os requisitos gerais da acumulação e os interesses dos diversos capitais, mas também ao nível das relações entre os diferentes Estados nacionais no interior do processo de acumulação a nível mundial.

“O que equivale a dizer que, na análise das funções do Estado, a determinação teórica do sentido e alcance do intervencionismo estatal deve ser feita dentro de um duplo parâmetro: de um lado, certo, em função das condições gerais do processo de reprodução e, mais especificamente, da distinção entre tarefas capitalistas e empresarialmente realizáveis, ou irrealizáveis; de outro, em função da qualificação sofrida pelo processo de reprodução, conforme a posição ocupada pela formação social que se estiver a considerar no quadro geral de expansão do capitalismo, a nível mundial. De onde deve concluir-se que a análise teórica do papel do Estado só pode se completar se for reduzida historicamente.”<sup>89</sup>

Neste sentido, a reprodução do capital possui uma “base nacional”, em que se realiza ou, em outras palavras, os Estados nacionais são os “lugares de realização” do processo de expansão do capitalismo mundial.

Esta colocação de Brum Torres ganha em clareza sobre as posições dos demais autores, à medida que enfatiza a importância do elemento histórico concreto e dos conflitos de classe e explicita os dois elementos determinantes na dedução teórica do papel e dos limites da intervenção do Estado.

“De modo que a resolução do problema (da estatização), a delimitação das

---

<sup>88</sup> AFONSO, Carlos A. & SOUZA, Herbert de. **O estado e o desenvolvimento capitalista no Brasil: a crise fiscal.** [s.n.t.]. Esta obra constitui uma tentativa de aplicação do modelo de O'Connor ao caso brasileiro. Este livro não é analisado aqui, pois sua inclusão demandaria um estudo da obra de O'Connor, o que extrapolaria os objetivos do presente trabalho.

<sup>89</sup> *Ibidem*, p. 247.

áreas destinadas à participação estatal, a fixação dos limites de sua intervenção deverão situar-se em algum ponto intermediário entre as exigências objetivas do processo de acumulação e as reivindicações da burguesia.”<sup>90</sup>

Fica, assim, claro que o limite da intervenção obedece a uma determinação fundamental — as exigências objetivas do processo de acumulação — em torno da qual pode variar, dependendo das reivindicações da burguesia.

Carlos Lessa descreve como os limites da ação do Estado e de suas empresas se tornaram patentes, no caso específico da Estratégia do II PND. Esta Estratégia, a ser conduzida pelas empresas estatais, pretendia estabelecer, num único movimento, um novo padrão de industrialização, baseado na indústria de base e na hegemonia do capital privado nacional. O II PND foi um projeto do Estado para o Estado, incumbido da missão de construir a Nação-Potência. A racionalidade da Estratégia compreendia uma série de grandes projetos na área dos insumos básicos, na indústria de bens de capital e na de infra-estrutura. A estratégia fracassou.

Lessa coloca os motivos do fracasso no voluntarismo da Estratégia, que olímpicamente desconhece as articulações estruturais que presidem a economia brasileira. As EE, escolhidas como agentes centrais da Estratégia, fracassaram por não levar em conta os limites estruturais de sua ação. O autor afirma que o raio de manobra da ação do Estado está balizado — não importa quão autoritário seja — por grandes pactos, que não determinam a decisão da política econômica, mas fixam os limites de manobra; em épocas de crise esse espaço se estreita.

Entre esses pactos, que soldam frações de capital e impõem limites a ação do Estado, destacam-se dois na economia brasileira: o primeiro solda o bloco de engenharia nacional com amplas frações do capital nacional e estrangeiro; o segundo solda frações do capital mercantil e financeiro via indústria da construção civil.

“A estratégia de acabamento final da Nação-Potência imaginou que sua vontade soberana rasgaria os pactos, acima referidos, substituindo-os por um novo Pacto Central: Empresa Estatal/Grande Indústria Nacional, notadamente a de bens de capital. (. . .) (O Estado) não percebeu que seu autoritarismo era consentido, não percebeu que a empresa estatal é um dos instrumentos dos pactos soberanos, não percebeu que ele mesmo, o Estado, é um instrumento do movimento maior da economia. Nem o Estado, nem as Empresas Estatais tem a autonomia pensada no II PND.”<sup>91</sup>

Para Lessa, o fracasso dessa Estratégia acaba por revelar os limites da ação do Estado autoritário brasileiro.

A descrição que Fernando Henrique Cardoso faz do Estado e de sua natureza completa as que se acabam de discutir, à medida que salienta outros elementos não

<sup>90</sup> AFONSO, op. cit. nota 88, p. 253.

<sup>91</sup> LESSA, op. cit., nota 68, p. 147-8.

especificados pelos demais autores. Para ele, o Estado exprime, antes de tudo, um pacto básico de dominação e não um contrato social. “. . . qualquer Estado expressa uma relação de dominação de classes (e portanto tem bases sociais), alicerça-se numa ideologia assumida como de interesse comum, desenvolve-se em organizações burocráticas e produtivas e implementa políticas que, além de responderem ao pacto de dominação fundamental, pretendem atender, variável e assimetricamente, aspirações dos grupos dominados”.<sup>92</sup>

Para F.H. Cardoso, a natureza do Estado não é um dado, mas algo variável, cujo caráter depende das forças que o dominam ou das bases sociais em que se apóia. A questão da natureza do Estado só encontra resposta à medida que forem conhecidas as bases sociais que o sustentam.

“As perguntas sobre a natureza do Estado devem dirigir-se, em primeiro lugar, para saber quais são as bases sociais de sua sustentação”<sup>93</sup>.

O mesmo ponto de vista é sustentado por Florestan Fernandes, quando assinala que o caráter do Estado se molda aos objetivos dos grupos que o controlam: “Na verdade, a capacidade do Estado de atuar como esteio de uma maior identificação do capitalismo com alvos coletivos e nacionalistas constitui uma função do grau de identificação das classes possuidoras e de suas elites econômicas, militares e políticas com alvos dessa espécie”.<sup>94</sup>

O Estado brasileiro “reflete historicamente tanto no plano econômico, como no plano militar e político, os interesses sociais e as variações econômicas ou políticas das classes que o constituem e o controlam. O Estado nacional brasileiro sucumbiu aos interesses de classe que ele representa. O capitalismo de Estado que ele fomentou cingir-se às funções que a intervenção econômica e política estatal deveria preencher para que a irrupção do capitalismo monopolista se tornasse viável e irreversível”.<sup>95</sup>

A partir do ponto de vista destes dois autores é que se poderia concluir pela existência de uma relação muito estreita entre a natureza do Estado brasileiro e o processo de acumulação de capital no Brasil. Este enfoque do problema facilitaria a compreensão do novo caráter e do novo papel assumido pelo Estado brasileiro, pelo menos em dois momentos importantes em que se processam alterações decisivas no padrão de acumulação nacional: a transição da economia agrária para a industrial, na década de 30, e a passagem do capitalismo competitivo para o capita-

---

<sup>92</sup> CARDOSO, Fernando Henrique. **Desenvolvimento capitalista e estado: bases e alternativas** apud MARTINS, Carlos Estevam. **Estado e capitalismo no Brasil**. São Paulo, Hucitec-Cebrap, 1977. p. 214.

<sup>93</sup> *Ibidem*, p. 214.

<sup>94</sup> FERNANDES, op. cit., nota 23, p. 261.

<sup>95</sup> *Ibidem*.

lismo monopolista na década de 50. Neste último caso, deve-se levar em conta que o processo de monopolização se dá à medida que se intensifica a penetração das empresas multinacionais na economia brasileira.

Estas alterações a nível de Estado, porém, não se processam de maneira direta e imediata, mas se dão através e à medida que se altera a composição das forças políticas representadas no próprio Estado.

Este tipo de conclusão evita um relacionamento mecanicista, simétrico e linear entre economia e política. É preciso dar razão a F.H. Cardoso, quando diz que o desenvolvimento capitalista comporta uma multiplicidade de caminhos políticos.<sup>96</sup>

#### IV – Conclusão

A tarefa principal que se impõe, no final deste trabalho, consiste na recuperação crítica das principais questões discutidas ou apenas apresentadas ao longo do mesmo.

Em relação à primeira parte, a questão mais importante que está presente nos textos discutidos e que lhes confere uma certa unidade é, sem dúvida, a falta de uma perspectiva teórica que permita uma explicação coerente e lógica da atividade econômica do Estado brasileiro nos últimos cinquenta anos. A falta deste marco teórico não permite que os autores explicitem tanto as causas reais da intervenção do Estado na economia, como também não possibilita responder quando, onde, como e até que ponto pode o Estado intervir.

Acima de tudo, porém, a incapacidade em responder a essas questões reside na não explicitação da questão maior que envolve e donde se originam todas as demais, que é a questão do Estado capitalista, sua natureza, suas funções básicas e seus limites.

Embora não seja formulada explicitamente a questão do Estado, é possível perceber nos mesmos um conceito de Estado, como organismo autônomo, acima da sociedade e da economia, intervindo “de cima” e “de fora”. Este Estado, justamente porque autônomo, parece dotado de uma vontade e um poder ilimitados de intervenção, que só encontra limites em si mesmo.

Decorre também daí que as relações Estado-Economia assumam um caráter de exterioridade e sejam casuais e contingentes. Nenhum caráter de necessidade parece amarrar as relações de ambos os pólos, justamente porque o comando parece pertencer ao Estado. Mesmo quando as “circunstâncias” sejam apontadas como cau-

<sup>96</sup> CARDOSO, Fernando Henrique. *O modelo político brasileiro*. 3.ed. Rio de Janeiro, Difel, 1977. p. 65.

sas da intervenção, ainda assim, elas são percebidas como aleatórias e não como resultado de um processo mais amplo que se desenrola na base econômica da sociedade e do Estado.

Reside, ainda, finalmente, nesta idéia de Estado, a percepção de que o intervencionismo estatal na economia seja uma "anomalia" no sistema capitalista de mercado e que a presença da empresa pública "perturbe o funcionamento do sistema econômico em seu conjunto". O produto dessa "excessiva" intervenção seria o aparecimento de um "novo tipo de sistema econômico no Brasil", incapaz de ser compreendido pelas categorias da análise tradicional.

Como se viu no início da segunda parte, a periodização ali estabelecida, principalmente por Florestan Fernandes, Cardoso de Mello e Francisco de Oliveira, representa mudanças fundamentais no processo de acumulação da economia brasileira, cujos momentos de ruptura mais importantes constituem a passagem da economia agrário-exportadora para a economia industrial, na década de 30, e do capitalismo concorrencial para o monopolista, iniciada na década de 50 e cuja consolidação, a nível político, se dá em 1964.

Se se quiser estabelecer fases que marquem diferenças importantes no modo de intervenção estatal na economia brasileira, estas terão que se balizar, necessariamente, pelo movimento do capital em seus diferentes estágios de desenvolvimento e pouco significado terão se forem determinadas por critérios político-administrativos ou mesmo rotuladas por alguma característica superficial que não se refira às mudanças ao nível da economia.

Do mesmo modo, seguindo este critério, é possível afirmar que as funções que o Estado brasileiro assume não lhe podem ser atribuídas arbitrariamente, ou deduzidas teoricamente de sua natureza abstrata, mas, ao contrário, ele as assume, e elas mudam de caráter à medida que o processo de acumulação nacional o exigir.

Isto não implica conceber o Estado como mero reflexo do movimento de acumulação do capital. Não é também um organismo estranho, de maneira que sua presença nas relações de produção, por mais intensa que seja, as altere. A idéia de um Estado desligado de suas raízes econômicas torna-se de difícil compreensão. É preciso considerar a economia e o Estado como um todo, sem contudo fundi-los num organismo único e indiferenciado. Sua unidade não deve encobrir sua diferença. O econômico e o político estão unidos por laços de interioridade e interação a partir de dentro e não de fora. Não há, contudo, uma interação mecânica, direta e imediata entre os dois níveis da realidade, senão que entre um e outro existe uma mediação, um espaço em que se debatem as forças sociais. É através delas e de suas lutas, ou seja, através do processo político, que se traduzem tanto a determinação fundamental do capital sobre o Estado, como a intervenção deste no sentido de garantir a expansão continuada do primeiro.

Este compromisso com o processo de acumulação, que está na origem e constitui o próprio destino do Estado, confere-lhe, por um lado, todo poder e, por outro, é também a fonte de sua fraqueza. Suas possibilidades e seus limites se inscrevem nos próprios termos em que se dá a reprodução contraditória do capital.

## Abstract

During the 70s many authors, especially economists and sociologists, were mainly concerned about analyzing the intervention of the State in the Brazilian economy. Some considered this interference an excessive state participation. Others worried about first explaining the reasons for state intervention and came to the conclusion that the qualitative aspect, or the type of interference, was more important than the quantitative position which only evaluates the degree of state participation.

The aim of this essay, as expressed in its title, is to restudy the bibliography of the State as well as of the economy in Brazil and discuss its most important ideas. The first part analyzes the more debatable texts as the ones written by BAER, REZENDE DA SILVA, VILLELA and SUZIGAN. The second half examines the writings that contain a more realistic interpretation such as the texts written by FERNANDES, OLIVEIRA, CARDOSO DE MELLO, BELLUZZO, CONCEIÇÃO TAVARES and F.H. CARDOSO.

The main items discussed in this survey are the causes of state intervention in economy, the nature and limits of the state and the kind of mediation between economy and politics.

## Bibliografia

ABRANCHES, Sérgio Henrique. Estado e desenvolvimento capitalista: uma perspectiva de análise política estrutural. **Dados**, Rio de Janeiro, IUPERJ, (20):47-89, 1979.

\_\_\_\_\_. A questão da empresa estatal: economia, política e interesse público. **Revista de Administração de Empresas**, Rio de Janeiro, FGV, 19(4):95-105, out./dez. 1979.

BAER, Werner et alii. Considerações sobre o capitalismo estatal no Brasil. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, Rio de Janeiro, IPEA, 6(3):727-54, dez. 1976.

\_\_\_\_\_. As modificações do papel do estado na economia brasileira. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, Rio de Janeiro, IPEA, 3(4):883-912, dez. 1973.

BELLUZZO, Luiz Gonzaga de Mello. A intervenção do estado no período recente. **Ensaio de Opinião**, Rio de Janeiro, Paz e Terra, (2+3):25-7, 1977.

BELLUZZO, Luiz Gonzaga de Mello & LIMA, Luiz Antonio de Oliveira. **O capitalismo e os limites da burocracia**. São Paulo, Ciências Humanas, 1978. p.99-117 (Temas de Ciências Humanas, 3).

- CARDOSO, Fernando Henrique. O estado na América Latina. In: PINHEIRO, Paulo Sérgio, org. **O estado na América Latina**. Rio de Janeiro, CEDEC/Paz e Terra, 1977.
- \_\_\_\_\_. **O modelo político brasileiro**. 3.ed. Rio de Janeiro, Difel, 1977.
- CIPOLA, Francisco Paulo. **Proporções do capitalismo de estado no Brasil pós-1964**. São Paulo, Brasileira de Ciências, 1980. p.29-65 (Estudos Cebrap, 25).
- COUTINHO, Luciano. O setor produtivo estatal: autonomia e limites. **Ensaio de Opinião**, Rio de Janeiro, Paz e Terra, (2+3):28-33, 1977.
- DAIM, Sulamis. Aspectos do investimento empresarial do estado brasileiro: 1969-1975. In: ANPEC. **III encontro nacional de economia**. [s.l.] Atibaia, 1979. v.1.
- DINIZ, Eli. **Empresário, estado e capitalismo no Brasil: 1930-1945**. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1978.
- FERNANDES, Florestan. **A revolução burguesa no Brasil**. 2.ed. Rio de Janeiro, Zahar, 1976.
- GIANNOTTI, José Arthur. **Em torno da questão do estado e da burocracia**. São Paulo, Brasileira de Ciências, 1977. p.111-29 (Estudos Cebrap, 20).
- IANNI, Octávio. **Estado e planejamento econômico no Brasil: 1930-1970**. 2.ed Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1977.
- LESSA, Carlos. **A estratégia de desenvolvimento 1974-1976: sonho e fracasso**. Rio de Janeiro, 1978 (Tese apresentada para Concurso de Professor Titular da UFRJ, não publ.).
- MARTINS, Carlos Estevam. **Capitalismo de estado e modelo político no Brasil**. Rio de Janeiro, Graal, 1977.
- \_\_\_\_\_. **A democratização como problemática pós-liberal**. São Paulo, Brasileira de Ciências, 1978. p.131-53 (Estudos Cebrap, 20).
- \_\_\_\_\_. **Estado e capitalismo no Brasil**. São Paulo, Hucitec-Cebrap, 1977.
- MARTINS, Luciano. Estatização da economia ou privatização do estado. **Ensaio de Opinião**, Rio de Janeiro, Paz e Terra, (2+7):30-7, 1978.
- \_\_\_\_\_. A expansão recente do estado no Brasil: seus problemas e atores apud SILVA, Fernando Resende da. A produção pública na economia brasileira. **Dados**, Rio de Janeiro, IUPERJ, (18):83-100, 1978.
- MEIRELES, José. **Notas sobre o papel do estado no desenvolvimento do capitalismo industrial no Brasil**. Porto Alegre [s.ed., s.d.] (mimeo).
- MELLO, João Manuel Cardoso de. **Capitalismo tardio**. Campinas, UNICAMP, 1975. (Tese de Doutorado apresentada no IFCH, não publ.).
- \_\_\_\_\_. O estado brasileiro e os limites da estatização. **Ensaio de Opinião**, Rio de Janeiro, Paz e Terra, (2+3):14-6, 1977.

- MELLO, João Manuel Cardoso de & BELLUZZO, Luiz Gonzaga de Mello. Reflexões sobre a crise atual. **Escrita-Ensaio**, São Paulo, 1(2):16-27, 1977.
- OLIVEIRA, Francisco de. A crise e as perspectivas da crise. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 4 set. 1980.
- \_\_\_\_\_. **A economia brasileira: crítica à razão dualista**. São Paulo, Brasileira de Ciências, 1972. (Estudos Cebrap, 2).
- \_\_\_\_\_. **A economia da dependência imperfeita**. Rio de Janeiro, Graal, 1977.
- \_\_\_\_\_. Estado e ciência econômica: a contribuição da economia para uma teoria do estado. **Ensaio de Opinião**, Rio de Janeiro, Paz e Terra, (2+3):9-13, 1977.
- PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **A partir da crítica**. São Paulo, Brasileira de Ciências, 1978. p.155-68 (Estudos Cebrap, 20).
- \_\_\_\_\_. **Estado e subdesenvolvimento industrializado**. São Paulo, Brasiliense, 1977.
- \_\_\_\_\_. O estado na economia brasileira. **Ensaio de Opinião**, Rio de Janeiro, Inúbia, (2+2):15-23, 1977.
- SILVA, Fernando Resende da. **Avaliação do setor público na economia brasileira**. 2.ed. Rio de Janeiro, IPEA, 1974. (Rel. de Pesquisa, 13).
- SUZIGAN, Wilson. As empresas do governo e o papel do estado na economia brasileira. In: IPEA. **Aspectos da participação do estado na economia**. Rio de Janeiro, 1976. (Série Monográfica, 26).
- TAVARES, Maria da Conceição. **O movimento geral do capital: um contraponto à visão da auto-regulação da produção capitalista**. São Paulo, Brasileira de Ciências, 1980. (Estudos Cebrap, 25).
- \_\_\_\_\_. Painel sobre as empresas estatais, nacionais privadas e multinacionais. **Revista da ANPEC**, São Paulo, (1):44-8, 1978.
- VILLELA, Anibal & SUZIGAN, Wilson. **Política do governo e crescimento da economia brasileira: 1880-1945**. 2.ed. Rio de Janeiro, IPEA, 1975. (Série Monográfica, 10).