

RETOMANDO O DEBATE "ESTATIZAÇÃO" VERSUS "PRIVATIZAÇÃO"*

*Jóisa Campanher Dutra***

Introdução — contexto histórico

A partir da década de 50, intensificou-se no Brasil a participação do Estado na economia, na condição de produtor de mercadorias e serviços. Sua motivação primordial, a princípio, era o aprofundamento da industrialização, rumo à estruturação monopolística, no intuito de cobrir deficiências do capital privado nacional. Começou a se delinear um novo caráter da relação entre Estado e economia, determinado antes pela própria transformação em curso no padrão de acumulação — forma de articulação interdepartamental. À medida que ia este se definindo, durante o governo de Juscelino Kubitschek, entre 1955 e 1961, o Estado e o capital estrangeiro reafirmavam sua posição no tripé, composto também pelo capital privado nacional.

Na fase de ascensão cíclica, durante a implementação do Plano de Metas, foi possível acomodar as tensões, que se agudizavam com a diferenciação social em curso, reflexo da divisão social do trabalho. Porém o avanço do processo de oligopolização da economia evidenciou uma característica que viria a permear o regime de acumulação: a concentração da renda. Os intensificados incrementos na produtividade do trabalho não eram incorporados aos salários. Agravaram-se no descenso cíclico os atritos sociais, os quais foram reforçados pela aceleração inflacionária e pelo desequilíbrio no balanço de pagamentos.

Em 1964, emergiu um novo regime político, que veio regular de forma autoritária as relações entre a coalizão dominante e as classes sociais subordinadas. Sob essa nova forma, a acumulação não mais seria obstaculizada, com o que se intensificou a concentração do capital. Nessas condições, a economia brasileira experimentou altas taxas de crescimento entre 1968 e 1973, no período conhecido por "milagre". Após, em 1974, em consequência de fatores internos, somados à crise do capitalismo internacional, adveio nova desaceleração.

No Governo Geisel foi, então, proposta a estratégia do II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND), na tentativa de prolongar a expansão. Assentado na convicção de que o Brasil era uma das poucas economias capazes de ascender ao

* Este artigo tem origem na monografia da autora intitulada *O Debate Estatização "versus" Privatização nos Limites do II PND*, apresentada no Curso de Graduação em Economia (CPGE) da UFRGS.

** Mestranda do CPGE-UFRGS

A autora agradece a Pedro Cezar Dutra Fonseca pelos comentários e sugestões feitos a este artigo eximindo-o, contudo, de qualquer responsabilidade com relação aos erros remanescentes, atribuíveis somente à mesma.

bloco dos países desenvolvidos, o programa pretendia reorientar a estrutura industrial na direção de DI — departamento produtor de bens de capital —, essencialmente via implementação de projetos de insumos básicos, de modo a complementá-la, conformando o projeto da Nação-potência. Outra diretiva estratégica relacionava-se à reorganização do padrão industrial, fortalecendo, nos limites da associação "tripédica", o capital privado nacional.

Por sua vez, o programa tático objetivava o alcance de altas taxas de crescimento, revertendo a desaceleração, a superação do desequilíbrio nas contas externas, bem como a contenção do processo de aceleração inflacionária. Nesse intuito, os investimentos seriam direcionados pelo Plano, sendo as empresas estatais instrumentos da implementação de suas metas. Fa-lo-iam por meio de programas de inversões em seus respectivos setores, propagando efeitos a outros encadeados.

Ainda que tenha provocado certas mudanças qualitativas, o II PND esteve longe de conformar seus objetivos no prazo previsto. Foram desconsideradas determinadas articulações estruturais que presidiam o movimento da economia brasileira, além de estar esta em um contexto de crise do capitalismo. Tais limites, entre outros fatores, teriam levado à desativação parcial do programa, motivada por seu fracasso.¹

O capital privado nacional, o primeiro a sofrer os reveses da crise econômica, foi também o primeiro a se insurgir, denunciando aquilo que denominava de um processo de "estatização". A partir de fins de 1974, desencadeou-se na sociedade um amplo debate, mobilizador de vários segmentos, o qual se constitui no centro do presente artigo.

Na primeira parte são colocados os argumentos da crítica liberal. Pretendendo-se reconstituir as ponderações dessa corrente, recorreu-se, além de livros e artigos, a exemplares da revista *Visão* entre 1974 e 1977. A segunda parte é constituída pelos contra-argumentos de autores que denunciavam os termos equivocados da crítica contra a "estatização". Por fim, são apontadas algumas observações conclusivas acerca das motivações de tal movimento.

A denúncia da "estatização"

Conforme referido no parágrafo anterior, segue-se, nesta seção, a compilação das idéias colhidas entre os críticos ao avanço da participação do Estado na economia.

Tradicionalmente, a intervenção estatal na economia dá-se via provimento de bens públicos e semipúblicos, regulamentações e sua ação empresarial. Detecta-se, na economia brasileira, um avanço progressivo das duas últimas posições, inclusive em detrimento da primeira. Esse fenômeno caracteriza o processo que seus opositores

¹ Esse aspecto é contra-argumentado por Castro (1985). Entretanto esse trabalho parte de considerações só perceptíveis na década de 80, em vista dos alongados prazos de maturação requeridos pelos projetos do II PND. Para efeitos deste debate, há que se considerar o resultado imediato de a estratégia não ter alcançado o desempenho pretendido no período estipulado.

denominaram de "estatização", o qual reflete o "expansionismo do Estado sobre o plano de relações individuais" (Castro, 1981, p.27). Para eles, em consequência desse movimento, advém uma queda no nível de eficiência global do sistema, uma vez que as empresas estatais têm sua atuação condicionada à busca de algum excedente econômico, contrariando o critério privado de gestão, que objetiva o lucro máximo ou a capitalização interna.

Frente à limitação de seus recursos, o Estado, ao aumentar sua participação direta na produção de bens e serviços privados, o faz em detrimento de sua função de fornecer bens públicos e semipúblicos.² Surgem atrativos para que o setor privado opere nesses setores; porém resultam distorções adicionais em face do suprimento desses bens e serviços por este segmento a preços de mercado. Um elemento de regressividade é introduzido, afetando o nível de formação da mão-de-obra.

De acordo com essa linha, a intervenção indireta no sistema econômico constitui-se em outra forma pela qual o Estado exerce seu poder, manifesta na concessão de subsídios, incentivos e isenções, bem como na regulamentação de transferências e controles. Em virtude do caráter repassador de recursos do poder público, os benefícios concedidos a um grupo penalizam outros, que, direta ou indiretamente, o financiam. Ao perceber seu prejuízo, podem estes ou se conformar, ou exigir a revogação do privilégio. Desenvolvem-se, então, relações hierárquicas no interior do aparelho do Estado, em oposição àquelas de caráter mediador entre os diversos interesses que nele desembocam, a fim de serem conciliados. Engendra-se uma espiral de compensações que expande o sistema de subsídios e vantagens, assim como o aparelho estatal pelo qual é instrumentalizado o poder do Estado. Esses fatores conferem um equilíbrio relativo ao sistema, porém dotado de uma fragilidade intrínseca, capaz de abalá-lo diante de qualquer choque. Como resultado, instaura-se na sociedade um regime de proteção, em oposição àquele competitivo, característico de economias de mercado.

Na década de 70, segundo tais críticos, presenciara-se o clímax do processo de "estatização" na economia brasileira. Avançaram as funções empresariais do Estado em detrimento daquelas tradicionais, tendo aumentado a participação estatal na formação bruta de capital fixo e na intermediação financeira.

Reformas implementadas entre 1964 e 1967, no intuito de acelerar o crescimento da economia, possibilitaram a intensificação desse movimento. A reforma tributária posta em prática pelo Governo acarretou a centralização relativa do poder fiscal na esfera federal, viabilizando inversões do poder público em grandes projetos.

A nível do bloco produtivo do Estado, foram criadas "holdings" em áreas de monopólio estatal. Concomitantemente a essa verticalização, verificou-se uma horizontalização através da criação de coligadas. Concentrada em setores de infra-estrutura, principalmente serviços de utilidade pública e transportes, fração significativa das empresas estatais existentes em 1980 foi criada na década de 70.

² "Do ponto de vista alocativo, é fundamental que se reconheça a existência de um "trade-off" ou de um dilema entre as funções empresariais do Estado (...) [que] surge do próprio fato de que a capacidade do Estado em desviar recursos do uso privado para uso público, via taxação ou outro mecanismo qualquer, é limitada." (Martone, 1981, p.72-3).

Operando com alta densidade de capital comparativamente, característica dos projetos estatais de inversões, destaca-se sua participação no total de ativos reais da economia.

Com relação ao sistema financeiro, a reforma de 1966 desembocou em uma centralização desse segmento entre um pequeno número de agências oficiais. Aumentada a participação estatal na intermediação financeira e diante do alto nível de regulamentações, passaram as instituições privadas quase à condição de meras executoras da política econômica normatizada a nível do Governo Federal.

Revelando-se como uma opção explícita por uma economia de mercado, nos limites dessa visão, de acordo com o II PND, seria competência do Estado desempenhar ação direcionadora, distribuindo tarefas e articulando a participação das diversas frações do capital. Na concepção empresarial, ideal para o modelo brasileiro de desenvolvimento, o regime de mercado teria na figura do empreendedor seu elemento propulsor, que condicionava o desempenho do sistema:

"(...) é o homem que conduz a revolução, que realiza mudanças verificando que transformações podem ser realizadas a cada momento. É um homem que assume riscos, mas de forma calculada e não como um jogador ou aventureiro" (Zinkin, 1975, p.59).

Caberia ao poder público criar as condições propícias ao aparecimento desses homens e a sua atuação. Nos limites do Plano, a participação do Estado seria desejável em certas funções, tais como fornecimento de serviços públicos básicos e criação de infra-estrutura, além de ação pioneira em setores considerados indispensáveis ao desenvolvimento, porém inacessíveis ao capital privado nacional.

A percepção empresarial acreditava estar o programa em conformidade com esses preceitos. Contudo o processo de "estatização" avançava, e a responsabilidade por sua aceleração era atribuída a uma confusão doutrinária nas cúpulas da Administração Direta. Formara-se uma classe de indivíduos qualificados que, uma vez recrutados para atuarem junto ao setor público, passavam a corporificar os objetivos das empresas do Governo. Buscando a expansão das mesmas, esqueciam seu papel subordinado nos quadros de uma economia de mercado. Essa tendência acentuou-se a partir de 1964, quando requisitos de eficiência passaram a ser aplicados ao bloco produtivo estatal. Configurou-se uma "classe" de tecnoburocratas que, situados em posição privilegiada nos quadros de um regime político onde os canais de comunicação entre Estado e sociedade civil se apresentavam obstruídos, desfrutava de vantagens adicionais. Contando com volume crescente de recursos pagos pelo setor privado, conforme patenteado na evolução da carga tributária, foi a esse grupo atribuída a responsabilidade pela evolução do movimento "estatizante".

Dentre os fundamentos de sua ação, estava a necessidade de preencher espaços vazios a nível da estrutura econômica. Para fazer face a restrições tais como riscos, baixa rentabilidade e requisitos mínimos de capital fora do alcance do setor privado, passou o poder público a atuar em atividades consideradas importantes. Entretanto a desocupação de muitos desses espaços era reflexo de políticas econômico-financeiras "predatórias" — em vista do tratamento desigual

dado aos segmentos público e privado.³ Ao ultrapassar os limites aceitáveis à intervenção estatal, essa política, que tendia ao planejamento centralizado, falhava em configurar o ambiente propício ao surgimento do empregador.

A inexistência de um sistema financeiro adequado constituía-se em outro foco de avanço da "estatização". Os sensíveis progressos resultantes da reforma de 1966 eram insuficientes: os grandes volumes de recursos requeridos para projetos de prazos de maturação alongados repunham a necessidade de atuação de instituições oficiais nesse segmento.

Situando-se em posição vantajosa frente aos agentes privados, as instituições oficiais de financiamento apresentavam maior potencial de expansão. Obtendo vantagens de escala, deparavam-se com menores custos e maior volume de recursos, pois, além dos depósitos captados junto ao público, recebiam depósitos governamentais e dotações orçamentárias. Diante de uma concorrência desigual, as instituições privadas que operavam no segmento financeiro perdiam espaço, e sua involução relativa deixava lacunas a serem preenchidas, aumentando a dependência em relação aos agentes oficiais.

Mecanismos de poupança compulsória e critérios de remuneração distorcidos, fixados para ativos do Governo, a exemplo dos títulos da dívida pública, carregavam às instituições oficiais do sistema financeiro um grande volume de recursos. Como resultado, ainda que fração expressiva destes fosse canalizada ao setor privado, verificava-se uma substituição dos mecanismos alocativos de mercado, a qual conferia ao aparelho estatal um significativo poder de arbítrio sobre as inversões.

Em síntese, a grande capacidade de comando do Estado sobre os escassos recursos da economia, a nível dos sistemas produtivo e financeiro, garantia-lhe o condicionamento dos rumos da economia, denotando o potencial de avanço da "estatização" por distintos canais, como de fato vinha acontecendo na visão empresarial.

A "defesa"

Enquanto a crítica liberal alertava para o esmagamento da livre iniciativa, no lado oposto outro grupo concluía ser esse "(...) aumento da participação do Estado, por quaisquer dos ângulos, (...) fato alvissareiro que prenuncia novas formas de organização da sociedade econômica" (Belluzzo, 1977, p.26).

Manifestando-se a nível da esfera governamental e do setor produtivo, a face mais contestada do movimento de "estatização" era o avanço na posição de produtor direto. Eram abrangidas as indústrias extrativa e de base, os serviços públicos e o sistema financeiro. Embora, na indústria extrativa, a participação estatal tenha resultado de motivações políticas, em nenhuma das áreas teriam havido intenções socializantes (Pereira, 1977). Insuficiências ou a indisposição do capital privado nacional teriam

³ "O depósito compulsório dos bancos comerciais é atualmente de 27% sobre os depósitos à vista, dos quais 9,3% não recebem remuneração. Os depósitos dos governos estaduais em seus respectivos bancos não estão sujeitos ao recolhimento compulsório." (Visão, 1975, p.86).

determinado a ocupação de espaços vazios na estrutura econômica, entendidos pelo poder público como essenciais ao desenvolvimento. Em algumas atividades, a necessidade de manutenção de preços compatíveis com o avanço da acumulação acabou por perpetuar a presença das estatais, em vista das taxas mínimas de rentabilidade aí auferidas.

Com relação ao sistema financeiro, as respostas insuficientes aos estímulos a mercados privados de capitais, o diagnóstico da escassez de poupança interna como principal fator restritivo à industrialização e a busca de maior efetividade da política econômica como forma de melhorar a capacidade de planejamento do poder público motivaram a participação estatal nesse segmento.

Constatava-se uma elevação no ritmo de criação de empresas estatais, na década de 70; contudo, esses números, "per se", não revelavam uma intensificação do processo "estatizante". Os setores envolvidos permaneciam essencialmente os mesmos, à exceção da petroquímica. A maioria das empresas atuava na prestação de serviços ou provinha de autarquias, tendo sua fundação resultado antes da tentativa de agilização do aparelho estatal. Em termos relativos, a participação dessas empresas no volume de vendas prosseguia de certa forma estável, e a grande importância do bloco no patrimônio líquido devia-se às altas relações capital/produto com que operavam, aspecto, inclusive, compatível com uma menor participação nos mercados.

O incremento do poder de comando do Estado sobre o financiamento da acumulação tinha como contrapartida seu caráter essencialmente repassador de fundos ao setor privado, fator evidenciado pela evolução das operações a ele destinadas no total de intermediações efetuadas pelo sistema BNDE.⁴ Ressalte-se ainda que o crescimento do segmento financeiro privado também era expressivo, "(...) sobretudo no que se refere ao setor extrabancário (financeiras, associações de poupança, bancos de investimento, etc.)" (Belluzzo, 1977, p.26).

Ainda que se confirmasse uma grande evolução no tamanho do Estado, a dimensão desse processo não poderia ser corretamente avaliada pelo aumento no ritmo de criação de empresas estatais, pois "(...) o tamanho do setor público não estaria necessariamente associado a um dinamismo de política econômica" (Dain, 1981, p.1765-6). Operando como blocos isolados, sequer estavam elas sujeitas a um sistema de centralização de fundos, capaz de realocar excedentes a nível de grupo.⁵ A própria reação à política econômica era diferenciada.

Tais elementos denotam a vulnerabilidade dos argumentos apontados pelos críticos da "estatização" da economia em suporte a suas convicções: os termos do "debate" estavam mal definidos.

As raízes da controvérsia, segundo Belluzzo (1977), deveriam ser buscadas na alteração do comportamento das estatais. Acusadas de ineficientes e de pressionarem

⁴ "(...) o BNDE, que passou a administrar o PIS/PASEP, e que teve seus recursos aumentados em 305% em termos reais entre 1964 e 1975, dedicava mais de 90% de seus financiamentos ao setor público em 1964, atualmente a situação é precisamente inversa: cerca de 90% de seus dispêndios são destinados ao setor privado." (Martins, 1978, p.34).

⁵ A primeira experiência nesse sentido adveio somente em 1979, com a Secretaria de Controle das Empresas Estatais (SEST). Foge ao escopo deste trabalho, contudo, uma análise acerca das repercussões de sua criação. Para maiores detalhes sobre o assunto, ver Dain (1981).

o Tesouro para financiar seus déficits, o estímulo à ação pautada por critérios privados de gestão determinara, via "competição agressiva", a expansão a setores coligados e a verticalização, como qualquer empresa privada. Sucederam uma "privatização" das empresas do Governo e não uma "estatização" da economia. Seu comportamento passara a refletir a autonomia de decisões que lhes foram impostas para que adquirissem capacidade de tomar a ponta do processo de acumulação. Caracterizara-se uma ambigüidade, materializada na dicotomia **grande empresa "versus" empresa pública**. A crise viria a evidenciar o antagonismo inerente a essas duas faces.

"(...) sua face privada vai ficando cada vez mais dependente do apoio do Estado, especialmente no que diz respeito ao financiamento interno e externo. E, ao mesmo tempo, sua legitimidade fica cada vez mais dependente e ameaçada frente às dificuldades em articular os demais interesses privados." (Belluzzo, 1977, p.27).

Para Martins (1978), as questões que envolviam a polêmica em voga relacionavam-se antes à natureza do regime político do que propriamente ao papel do Estado na economia.

"A nosso ver, (...) os que reclamam contra a 'estatização' estão na verdade reclamando (...) sua crescente dependência do Estado (...) [e] a perda de acesso (a partir do Governo Geisel) às instâncias mais altas de tomada de decisões, ou seja: o bloqueio dos canais de representação de seus interesses." (Martins, 1978, p.34).

Tal confusão entre as referidas categorias obscurecia a "verdadeira questão", que se relacionava à forma como vinha evoluindo a participação do poder público na economia. Em seu movimento expansionista, confluíam duas tendências: uma concentração de recursos a nível da esfera federal, concomitante a uma descentralização destes no âmbito federal. Essa descentralização, por sua vez, manifestava-se em dois movimentos: na autonomização da gestão burocrática e em uma expansão da participação relativa do Governo na área da Administração Indireta. Contando com volumes crescentes de recursos, na forma de fluxos garantidos provenientes, principalmente, de fontes orçamentárias e extra-orçamentárias, a Administração Indireta, ao vincular sua gerência a requisitos privados de eficiência, engendrava uma "pluralidade de lógicas", inclusive superpostas e concorrentes, acarretando desperdícios de recursos. A própria efetividade da política econômica era ameaçada por essa "autonomização". Considerados os contornos do tipo de subdesenvolvimento brasileiro, a falta de controle sobre as empresas do Governo trazia em si a consequência de o Estado estar deixando de ser visto como "coisa pública".

"É tendo em vista tudo isso (...) que sugerimos que a verdadeira questão não é a 'estatização' da economia, mas, ao contrário, a da 'privatização' do Estado." (Martins, 1978, p.37). As implicações da atuação da tecnoburocracia sobre a evolução da presença do Estado na economia foram ressaltadas por Bresser Pereira (1977). De acordo com a ideologia tecnoburocrática, o Estado seria o responsável pelo desenvolvimento econômico do País (Pereira, 1977, p.20).

Em 1964, com a mudança de regime político, esse segmento conheceu ambiente propício para partilhar mais diretamente do poder. Acreditando na posição subordinada desse grupo, as altas taxas de crescimento do produto não deram razões para que a classe capitalista questionasse sua forma de atuação: a intervenção do Estado fora

fundamental no sentido de potenciar a acumulação e garantir a realização dos lucros. Na base da reversão de expectativas que teve lugar em 1974, estava a perda de dinamismo da economia, a qual teria acirrado a disputa pela apropriação do excedente.

Segundo Bresser Pereira, na "grita contra a estatização", o capital privado nacional teria caráter de ponta-de-lança. Percebendo uma maior sintonia entre seus interesses e aqueles das empresas multinacionais, percepção esta que remontaria ao processo de internacionalização do capital, a nível da economia brasileira, na década de 50, a burguesia veio solidificar uma aliança com o capital transnacional. O Estado, ainda que estreitamente ligado aos objetivos deste, em função de suas escalas, seria o único capaz de a ele se contrapor, no sentido de um maior equilíbrio entre as frações integrantes da coalizão dominante. Diante desses elementos, em conflitos políticos, a burguesia nacional seria a encarregada de defender abertamente as reivindicações do bloco capitalista.

É nesse contexto que deve ser entendida a liderança de segmentos do empresariado nos protestos e movimentos de denúncia do processo "estatizante" que ocorreram a partir de 1974. O II PND reservou ao capital privado nacional setores importantes da indústria de bens de capital. No entanto aos grandes projetos só estavam em condições de se candidatar o Estado e as multinacionais. O programa atribuiu-os ao setor produtivo estatal, e a desaceleração do crescimento teria intensificado as divergências internas à coalizão dominante.

O debate representava um questionamento do modelo político de desenvolvimento, cujo sustentáculo econômico era o tripé capitalista. Mas, por enquanto, era apenas uma fissura: ninguém estava em condições de liderar o processo. O setor produtivo estatal não dispunha nem de autonomia nem de condições financeiras capazes de viabilizar a condução de um projeto de crescimento. Quanto às empresas transnacionais, não estavam comprometidas com os rumos da economia brasileira, apenas com os interesses do capital. Mesmo ao Estado seria impossível avançar indefinidamente sobre a economia, rompendo a aliança com os segmentos capitalistas.

Lessa (1978) relaciona a campanha antiestatizante às conseqüências da implementação do II PND. Elemento basilar da estratégia, a articulação empresa estatal-empresa privada nacional do setor de bens de capital, evidenciada pela dependência da acumulação privada no tocante a folgas de infra-estrutura e à oferta de certos insumos, garantidas pelo bloco produtivo estatal, tinha suas eficácia e validade determinadas pelo raio de ação do Estado. Seu espaço político e econômico era balizado por dois pactos, os quais tinham como mediadoras em suas relações com o poder público a grande engenharia nacional e a indústria da construção civil. Determinando um patamar mínimo de crescimento para a economia, o poder de influência desses pactos encurtava o raio de manobra do Estado em períodos de desaceleração, pressionando as fontes de recursos das estatais.

Teoricamente contando com possibilidades de abastecimento internas — lucros acumulados — ou externas de fundos, as empresas do Governo encontravam limitações pelo ângulo do financiamento. Inseridas no contexto de crise, a alternativa recaía sobre as fontes estrangeiras de capital, opção efetivamente utilizada. Entretanto essa forma obstaculizava a articulação fundamental do Plano, em face das exigências de vinculação de empréstimos estrangeiros à aquisição externa de fração das máquinas e equipamentos necessários à implementação dos projetos. Vendo reduzidas suas encomendas, o segmento interno produtor de bens de capital sofria os reveses: não tendo sido estimuladas a se especializarem, não contando com barreiras à entrada e

concorrendo com multinacionais instaladas na década de 70, suas empresas enfrentavam quedas nos preços relativos de seus produtos.

A estratégia superestimara, segundo Lessa, a autonomia do setor produtivo estatal. As empresas integrantes desse bloco eram subordinadas aos pactos, e o II PND, equivocada e precipitadamente, supôs que elas fossem autônomas e capazes de direcionar a consecução do programa. O próprio Estado tinha sua ação subordinada ao movimento da economia. Entretanto o equívoco não seria suportado por muito tempo. Tendo expandido sua capacidade em resposta aos altos níveis de utilização de 1972-73, as empresas privadas nacionais, altamente dependentes das encomendas do bloco produtivo estatal, foram afetadas, acarretando redução no nível da atividade econômica.

O empresariado nacional, essencialmente o segmento produtor de bens de capital, aguçou sua revolta. Em 1976, verificou-se uma ruptura entre Estado e fabricantes nacionais. Ganhou intensidade uma "rebelião empresarial", a qual refletia um descolamento do Estado de suas bases de sustentação. Em face da desaceleração cíclica em curso, estava o poder público perdendo a capacidade de compor os distintos interesses que nele desembocavam. Exacerbadas as tensões entre os agentes da coalizão, nos moldes de um regime político autoritário, o bloqueio dos canais de comunicação entre o Estado e a sociedade civil cristalizou-se nessa "rebelião", que evidenciava uma insatisfação com a insuficiente atuação do Estado por meio de suas empresas e da falta de autonomia destas.

Rangel (1981) descreve a crise em que estava mergulhada a economia brasileira como resultante de um desajuste estrutural. No organismo econômico coabitam dois pólos: um de ociosidade e outro de antiociosidade. A superprodução não se apresenta como um fenômeno generalizado, e o repasse do excedente deste último pólo para a "conversão" dos pontos de estrangulamento é atribuição de um sistema financeiro. Percebendo antes a necessidade de eliminar os pontos de engarrafamento, Estado e sociedade civil passam a buscar recursos no mercado externo de capital e, em um segundo momento, via finanças públicas.

Na década de 70, dispunha-se de capitais através do mercado financeiro externo. Uma vez utilizado à exaustão o endividamento, a capacidade de pagamento acabou por comprometer a acumulação interna. Com o aprofundamento da crise, esforços foram sendo empregados no intuito de instrumentalizar a substituição de importações. Verificava-se uma inadequação do quadro institucional e do aparelho de intermediação financeira ao ciclo de então, característica de períodos de crise. Foi realizada uma reforma fiscal, na tentativa de dotar o Estado dos recursos necessários à eliminação dos "engarrafamentos".

Segundo Rangel, nesse estágio, aguçar-se-ia a polêmica entre Estado e empresa privada. Acreditando-se ameaçados pela invasão de espaços que deveriam ser seus e excessivamente tributados, os representantes da empresa privada, julgando-se aptos, passariam a reivindicar atividades então a cargo do setor público.

"A polêmica é posta em termos obviamente falsos. Os porta-vozes da iniciativa privada queixam-se de que o Estado tende a sufocar a dita empresa, (...) como se a estatização no passado não tivesse resultado (...) de uma exigência do mesmo setor privado." (Rangel, 1981, p.37).

Como única alternativa a esse impasse, restaria uma mudança nas regras do jogo: o Estado repassaria algumas atividades à iniciativa privada; porém, em uma segunda fase — questão mais de conceito do que cronológica —, seria chamado a atuar em outros setores.

"Acontece que o sistema econômico é um organismo que não pode operar senão quando todos os seus órgãos estão ativos, e nem sempre a empresa privada toma interesse por todas as atividades essenciais. Ao contrário, ela toma interesse por certas atividades e exige que o seu Estado cuide das outras. (grifos do autor)" (Rangel, 1987, p.54).

A cada etapa existem atividades a cargo do setor público e outras sob competência do setor privado. Em "definitivo", cabe apenas considerar que, historicamente, se verificam mudanças na extensão e na forma de inserção do Estado na economia.

Observações conclusivas

Representando uma opção pelo aprofundamento do processo substitutivo de importações, a estratégia do II PND, ao fazê-la nos limites de uma crise nacional, junto a um contexto de crise internacional, sofreu sérios percalços. Desde logo, economistas, intelectuais, "police makers" e outros segmentos da sociedade dividiram-se. Alguns salientavam o caráter criativo da opção do Governo, que, a exemplo dos anos 30, diante de sério estrangulamento externo, encampou um conjunto de medidas visando a modificações estruturais na economia, mesmo com o comprometimento de parte da política de estabilização, adiando seus custos.

Ressaltando esses aspectos negativos, aqueles que se colocavam no outro lado do debate denunciavam o que denominavam de "estatização", bem como as conseqüências da opção governamental sobre as dívidas interna e externa e, posteriormente, sobre a inflação e a recessão que ainda hoje marcam a economia brasileira.

Se cada um dos lados apresenta sua própria racionalidade, vinculados a modelos econômicos e ideologias em conflito, parece indubitável que o debate aqui analisado não deixa de ser a forma histórica concreta da antiga polêmica "laissez-faire" "versus" intervencionismo, a qual acompanha, desde o início, os economistas a partir da Revolução Industrial.

E, enquanto não se pode deixar de lado os custos sociais de ter o Brasil relegado a segundo plano a política de estabilização, parece ainda mais claro e definitivo que, justamente por isso, o País consolidou seu parque industrial, viabilizando superávits na balança comercial, nos anos 80.

O debate aqui analisado pode, portanto, ser visto como manifestação do modelo substitutivo em sua fase derradeira, e com a qual nos deparamos, na busca de alternativas outras para retomar o desenvolvimento e enfrentar os péssimos indicadores sociais e de concentração de renda vigentes no País.

Bibliografia

- BELLUZZO, Luiz Gonzaga de Mello (1977). A intervenção do Estado no período recente. **Ensaio de Opinião**, Rio de Janeiro, n.2+3, p.25-27.
- CARVALHO, José L. (1979). **O Estado na economia: estudo de dois casos brasileiros**. Rio de Janeiro: Expressão e Cultura. 126p.

- CASTRO, Antônio B. de, SOUZA, Francisco E.P. de (1985). **A economia brasileira em marcha forçada**. 2.ed. São Paulo: Paz e Terra. 217p.
- CASTRO, Paulo R., org. (1981). **A crise do "Bom Patrão"**. São Paulo: CEDES/APEC. 172p. (Coleção Grandes Temas, 2).
- DAIN, Sulamis (1981). Estatização: mito e realidade. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 9., Olinda. **Anais...** Olinda: ANPEC. p.1763-1812.
- LESSA, Carlos (1978). **A estratégia de desenvolvimento 1974-76: sonho e fracasso**. Rio de Janeiro: UFRJ/FEA. (Tese de Livre Docência).
- MARTINS, C.E., org. (1977). **Estado e capitalismo no Brasil**. São Paulo: HUCITEC/CEBRAP. 302p.
- MARTINS, Luciano (1978). Estatização da economia ou privatização do Estado. **Ensaio de Opinião**, Rio de Janeiro, n.2+7, p.30-37.
- MARTONE, Celso Luiz (1981). A expansão do Estado empresário no Brasil. In: CASTRO, P.R., org. **A crise do "Bom Patrão"**. Rio de Janeiro: CEDES/APEC. p.57-85. (Coleção Grandes Temas, 2).
- PEREIRA, L.C. Bresser (1977). O Estado na economia brasileira. **Ensaio de Opinião**, Rio de Janeiro, n.2+2, p.15-23.
- RANGEL, Ignácio (1987). **Economia brasileira contemporânea**. São Paulo: Bional.
- RANGEL, Ignácio (1981). A questão financeira. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v.1, n.1, p.31-40, jan./mar.
- VISÃO (1975). São Paulo, v.46, n.8, abr.
- ZINKIN, M. (1975). Estatização. **Visão**, São Paulo, v.46, n.10, p.59, maio.
- ZOCKUN, Maria H., coord. (1990). **Livre para crescer**. São Paulo: Cultura. 330p. (Documento FIESP).