

O DEBATE SOBRE A ATUAÇÃO EMPRESARIAL ESTATAL NO PAÍS: PRINCIPAIS ARGUMENTOS

Paulo Kliass¹

1 INTRODUÇÃO

A presença do Estado na economia sempre foi uma das características marcantes do desenvolvimento do capitalismo no Brasil. Em particular, merece destaque a presença de empresas estatais do governo federal em setores considerados estratégicos. No entanto, esse tipo de intervenção do setor público na dinâmica econômica atingiu um espectro amplo de áreas de atuação e atravessou momentos bastante diversos da história nacional. Este artigo pretende recuperar o debate a respeito de tal opção governamental, uma vez que os argumentos favoráveis e contrários às empresas estatais são importantes para a compreensão de tal fenômeno.

Além desta introdução, este artigo conta com mais cinco seções. A seção 2 é composta de um breve histórico da constituição de empresas estatais no Brasil, e sugere que as questões de princípio político não foram determinantes para dificultar o surgimento delas ao longo das várias décadas. A seção 3 aborda os argumentos de natureza ideológica que passaram a ser utilizados a partir da década de 1990 no processo de questionamento da presença estatal na economia, em especial no que se refere às empresas de propriedade do governo. A seção 4 apresenta os argumentos associados à eficiência superior alcançada pela empresa privada em comparação à *performance* obtida pela empresa sob domínio estatal. A seção 5 expõe os argumentos envolvidos quando a questão do pragmatismo se oferece como solução da crise fiscal. Nesse caso, a privatização surge como a única alternativa para a carência de recursos públicos. Por fim, na seção 6 constam as considerações finais.

2 PRESENÇA DO ESTADO NA ECONOMIA: LONGA HISTÓRIA DAS EMPRESAS ESTATAIS

A construção do conjunto de empresas estatais brasileiras guarda uma relação íntima com o próprio processo de gênese e consolidação do modelo de capitalismo que se desenvolveu no país. O crescimento da importância da presença do Estado na atividade econômica ocorreu, entre outros mecanismos, por meio da criação e da operação de uma série de iniciativas empresariais estatais.

A área financeira foi a primeira a se movimentar. Assim se deu a criação do Banco do Brasil ainda no início do século XIX, apesar de que as principais operações no campo do crédito agrícola só tenham sido iniciadas quase cem anos depois, em 1905. A Caixa Econômica Federal também tem suas origens ainda em meados do século XIX, mas se constitui em agente financeiro voltado ao crédito somente a partir de 1931. O Instituto de Resseguros do Brasil (IRB) foi criado em 1939.

Ao longo da primeira metade da década de 1940 surgem a Companhia Siderúrgica Nacional (CSN), a Companhia Vale do Rio Doce (CVRD), a Companhia Nacional de Álcalis (CNA), a Fábrica Nacional de Motores (FNM), a Acesita e a Companhia Hidrelétrica do São Francisco (Chesf).

1. Especialista em políticas públicas e gestão governamental, em exercício na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea.

São os primeiros passos na constituição de um núcleo duro de empresas estatais nos diferentes setores ligados à energia, à infraestrutura e à chamada indústria de base.

Entre o início dos anos 1950 e 1964, foram constituídas a Petrobras, as siderúrgicas Companhia Siderúrgica Paulista (Cosipa) e Usina Siderúrgica de Minas Gerais (Usiminas), o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), o Banco do Nordeste do Brasil (BNB), a Companhia Telefônica Brasileira (CTB, estatizada), a *holding* das empresas de eletricidade (Eletrobras), o núcleo na área de abastecimento (Companhia Brasileira de Alimentos – Cobal e Companhia Brasileira de Silos e Armazenamento – Cibrazem) e a Rede Ferroviária Federal (unificação de ferrovias independentes).

A partir de 1964, não obstante a mudança de orientação de política econômica provocada pela mudança de regime, tem seguimento o processo de criação de empresas estatais. Assim foi o caso do Banco Nacional de Habitação (BNH), do Banco da Amazônia (Basa), da constituição da Empresa de Correios e Telégrafos (ECT, a partir da fusão de diversos órgãos da administração pública federal), da Empresa Brasileira de Telecomunicações (Embratel) e da Empresa Brasileira de Aeronáutica (Embraer), todas elas surgidas ainda ao longo dos anos 1960.

Na década seguinte, foram criadas a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), a *holding* da siderurgia (Siderbras), a *holding* das empresas de telefonia (Telebras), a Companhia de Desenvolvimento do Vale do São Francisco (Codevasf), a Nuclebrás (e suas seis subsidiárias na área de energia nuclear), a empresa pública de computação Cobra e a *holding* do sistema portuário (Portobrás).

Durante o decênio posterior, o ritmo de surgimento de empresas estatais cai de maneira bastante sensível. Assim, no plano federal foram criadas apenas a Companhia Brasileira de Trens Urbanos (CBTU), em 1984, e a Companhia Nacional de Abastecimento (Conab),² em 1990.

Como se pode perceber, a constituição de tal estrutura considerável de empresas estatais no âmbito federal deu-se em momentos bastante distintos da história do país. Governos e períodos marcados por orientação política bastante diversa valeram-se desse recurso estratégico. Tal característica pode ter o sentido de demonstrar que a opção por esse instrumento de implementação de políticas públicas superou, ao longo do período analisado, barreiras de natureza histórica e político-ideológica. As diferentes polêmicas a respeito do tema podem ser verificadas tanto nos momentos de criação das empresas como também nas épocas em que a privatização delas surge como alternativa a ser adotada pelos governos.

Portanto, as questões de princípio político ou filosófico parecem não ter sido determinantes para explicar o surgimento de uma rede tão significativa de empresas sob a tutela do Estado brasileiro. Desde as primeiras fases da constituição de capitalismo, no início do século XX, até o final da transição democrática da década de 1980, o país conheceu experiências governamentais tão diferentes quanto Getúlio Vargas, Juscelino Kubitschek, o governo militar e o governo Sarney.

2. A Conab foi criada a partir da fusão da Companhia Financiamento da Produção (CFP, de 1943), da Companhia Brasileira de Alimentos (Cobal, de 1963) e da Companhia Brasileira de Silos e Armazenamento (Cibrazem, de 1963).

3 ARGUMENTO IDEOLÓGICO

A partir da década de 1990 o Brasil também passa a sofrer a influência mais direta do movimento de reforço às ideias liberais, que havia adquirido dimensão internacional. Com isso, ganha peso a estratégia de incorporar as diretrizes do chamado Consenso de Washington como orientação da política de governo para os temas da economia. As bases de tal plataforma estão fundadas na liberalização e na desregulamentação de forma generalizada. Entre elas, sobressai a recomendação de promover a redução da presença do Estado na atividade econômica e a consequente transferência das empresas estatais para o capital privado.

Dessa forma, estamos diante de um primeiro grupo de argumentos contra a existência de empresas estatais. Esse núcleo de aspectos do debate localiza-se mais na esfera ideológica, remetendo à herança do enfoque neoliberal da década de 1980. O exemplo paradigmático foi o governo de Margaret Thatcher, na Inglaterra, que, em sua origem, apontava para os prejuízos naturais de uma opção estatal, ao mesmo tempo em que sublinhava os aspectos intrinsecamente positivos da gestão privada dos bens e serviços, antes oferecidos por meio de empresas que pertenciam ao governo britânico.

A manifestação política desse movimento no Brasil pode ser bem expressa pelo governo Collor, que lançou um Plano Nacional de Desestatização (PND) em 1990 e se dispôs a promover a privatização de um conjunto amplo de empresas estatais logo no início de seu mandato. O período que se abre com a posse do primeiro presidente eleito de forma direta depois da transição democrática no país confunde-se com o exercício da hegemonia ideológica do liberalismo. A narrativa da proposição do Estado mínimo buscava associar a época do governo militar ao crescimento da presença governamental na economia. A partir de tal correlação um tanto apelativa, os defensores desse projeto liberal argumentavam que a transição democrática deveria incorporar um movimento de sinal oposto ao período anterior, e, dessa forma, promover a venda das empresas estatais.

4 ARGUMENTO DA SUPREMACIA DA EFICIÊNCIA DO SETOR PRIVADO

Outra linha de argumento, ainda que tangencial à questão de natureza mais ideológica, refere-se à suposta supremacia da eficiência do setor privado em relação ao Estado do ponto de vista econômico. De acordo com tal abordagem, a ação estatal compromete os ganhos para o conjunto do sistema, tanto em termos da economia quanto dos aspectos sociais. À medida que o comportamento público não se subordina à lógica de funcionamento do mercado, a resultante derivada da presença de empresas estatais em determinado setor remonta a preços artificialmente determinados, a rendas apropriadas de forma ilegítima e à oferta realizada fora dos padrões esperados para um mercado operando com total liberdade para seus agentes.

Assim, a solução para promover a melhoria da eficiência alocativa e a maximização dos resultados de todos os setores envolvidos nas etapas do processo econômico seria transferir a propriedade das empresas estatais para o setor privado. De acordo com tal abordagem, ganhariam os consumidores de bens e serviços oferecidos por tais empresas, uma vez que a lógica privada tenderia a seguir as regras do mercado, e os preços e as tarifas tenderiam a ser reduzidos. De outra parte, a melhoria da qualidade de bens e serviços seria assegurada em razão da exposição da empresa às regras da concorrência no mercado e da incorporação de tais efeitos para o interior da empresa já operando segundo os padrões privados.

As dificuldades surgem quando se discute o caso de empresas que operam em regime de monopólio ou oligopólio. Em tais situações, a simples privatização não tenderia a provocar os efeitos esperados, uma vez que a ausência de livre concorrência poderia levar diretamente à apropriação privada dos benefícios que antes eram incorporados pelo Estado. Assim, a modelagem prevista para a privatização de setores fornecedores de bens e serviços públicos pressupunha a criação de agências reguladoras. Dessa forma, setores como saúde, telefonia ou eletricidade estariam submetidos a esse novo arranjo institucional, com o intuito de impor a prevalência de regras condizentes com a hipótese idealizada de livre concorrência. A presença do órgão regulamentador teria o efeito de evitar o abuso de agentes operando sozinhos ou em acordo oligopolista pelo lado da oferta.

5 ARGUMENTO DO PRAGMATISMO E A QUESTÃO FISCAL

A evolução histórica ao longo das últimas três décadas e a sucessão de experiências polêmicas de privatização em diversos países terminaram por reforçar uma outra linha de argumentação em favor da venda de empresas estatais para o capital privado. Trata-se de uma vertente que privilegia uma abordagem de natureza mais pragmática para o debate. Assim, seus adeptos procuram escapar da clivagem política ou ideológica entre os opositores e os defensores da solução privatizante.

O ponto de partida para a vertente do pragmatismo repousa na identificação do estrangulamento da capacidade de ação do Estado, em razão da piora do quadro fiscal. São inegáveis as dificuldades crescentes que passaram a ser enfrentadas por uma série de países, em quase todos os continentes em termos de equilíbrio de suas contas públicas. A pressão por ajustes macroeconômicos conduzia para a necessidade de cortes nas despesas orçamentárias e pela busca por novas fontes de receita estatais.

Com o agravamento da situação fiscal, não haveria mais espaço para o setor público continuar operando de forma adequada as empresas sob a sua jurisdição. Diante de tal quadro, a privatização viria a resolver o problema por dois lados: *i*) liberaria recursos para a gestão das empresas e para a realização de seus investimentos futuros; e *ii*) aliviaria o caixa do Tesouro por meio do ingresso dos valores relativos à venda das empresas ao capital privado.

O enfoque do pragmatismo apresenta a vantagem de tangenciar a controvérsia substantiva a respeito do tema da privatização. Ao chamar o debate para o campo do sentido de realidade na busca de soluções para a emergência da crise fiscal, resta o apelo feito na base do *there is no alternative*.³ A necessidade de busca de recursos para o Estado é urgente e a privatização aparece não mais como panaceia, mas tão somente como uma possibilidade real de solucionar a crise. Uma medida dura e difícil, mas da qual nem o governo nem a sociedade teriam argumentos para se esquivar.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O acompanhamento da evolução da presença de empresas estatais na economia brasileira oferece um quadro aparentemente contraditório. Em períodos bastante distintos da história do país, esse tipo de instrumento de intervenção do Estado foi utilizado de forma recorrente. Tal estratégia foi adotada não apenas no Brasil e por governos com orientação política e embasamento ideológico que poderiam até mesmo ser qualificados como opostos entre si. Apesar de tais diferenças nas respectivas

3. Tina, acrônimo de *there is no alternative* (não existe alternativa, em inglês). Expressão atribuída a Margaret Thatcher, em sua defesa intransigente das medidas duras de seu governo, como primeira ministra da Grã-Bretanha nos anos 1980.

origens, quase todos lançaram mão da constituição de empresas de natureza estatal até a década de 1990, com o intuito de implementar seus projetos governamentais.

O quadro muda significativamente a partir da consolidação da hegemonia do ideário proposto pela onda neoliberal. O fenômeno que incorporava políticas de liberalização ampla e de redução do peso do Estado na economia chega ao Brasil já sob os efeitos das pressões exercidas pelos governos de Margaret Thatcher, na Grã-Bretanha, e Ronald Reagan, nos Estados Unidos, junto aos organismos multilaterais. Por outro lado, as recomendações previstas no chamado Consenso de Washington são explícitas quanto à necessidade de privatização de empresas estatais.

Os argumentos a favor da transferência dos ativos das empresas do Estado para o capital privado também variam de acordo com a evolução da conjuntura e com a avaliação das próprias experiências com tal iniciativa. Um primeiro bloco de pontos em defesa da medida localiza-se na seara ideológica, apresentando os aspectos considerados intrinsecamente positivos da transferência da propriedade das estatais para o setor privado.

Outro conjunto de argumentos em favor da opção privatizante localiza-se no elemento da suposta superioridade da eficiência do setor privado. De acordo com tal interpretação do fenômeno econômico, a intervenção estatal apresenta um resultado sempre menos eficiente do que aquele que poderia ser obtido por meio da gestão privada de uma empresa. Nessas condições, a venda do patrimônio público ao capital privado permitiria atingir uma melhor alocação de recursos, além de assegurar uma oferta de bens e/ou serviços de melhor qualidade e preços mais reduzidos.

Finalmente, a racionalidade embutida na abordagem pragmática mantém o debate a respeito da opção empresarial do Estado restrito ao campo da problemática fiscal. Nesse caso, não se discute o recurso à alternativa da privatização por seus eventuais méritos ou vantagens em relação à gestão privada das empresas estatais. O pragmatismo apresenta a profundidade da crise das contas públicas e sugere a adoção de medidas mais estruturais para sua solução. Dessa forma, um dos aspectos oferecidos seria a venda das empresas estatais para o capital, com o objetivo de promover o ingresso de liquidez no caixa do Tesouro e evitar problemas de alocação carente de recursos no fluxo corrente das empresas e de seus investimentos futuros.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

DAIN, S. **Empresa estatal e capitalismo contemporâneo**. Campinas: Ed. Unicamp, 1986.

KLIASS, P. **O processo de criação da Sest**: aspectos e momentos da empresa estatal no Brasil. 1989. Dissertação (Mestrado em Economia) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 1989.

MUSACCHIO, A.; LAZZARINI, S. G. **Reinventando o capitalismo de Estado**: o Leviatã nos negócios. São Paulo: Portfolio-Penguin, 2015.

WERNECK, R. L. F. **Empresas estatais e política macroeconômica**. Rio de Janeiro: Editora Campus, 1987.

