

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

JOÃO PEDRO SCALCO MACALÓS

**AS EMPRESAS PÚBLICAS E O ESTADO DESENVOLVIMENTISTA: UMA
ANÁLISE DA CONTRIBUIÇÃO DAS EMPRESAS PÚBLICAS PARA O
PROCESSO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO DA COREIA DO SUL E DO
BRASIL**

Porto Alegre

2014

JOÃO PEDRO SCALCO MACALÓS

**AS EMPRESAS PÚBLICAS E O ESTADO DESENVOLVIMENTISTA: UMA
ANÁLISE DA CONTRIBUIÇÃO DAS EMPRESAS PÚBLICAS PARA O
PROCESSO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO DA COREIA DO SUL E DO
BRASIL**

Trabalho de conclusão submetido ao Curso de Graduação em Ciências Econômicas da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para obtenção do título Bacharel em Economia.

Orientador: Prof. Dr. Ronaldo Herrlein Jr.

Porto Alegre

2014

JOÃO PEDRO SCALCO MACALÓS

**AS EMPRESAS PÚBLICAS E O ESTADO DESENVOLVIMENTISTA: UMA
ANÁLISE DA CONTRIBUIÇÃO DAS EMPRESAS PÚBLICAS PARA O
PROCESSO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO DA COREIA DO SUL E DO
BRASIL**

Trabalho de conclusão submetido ao
Curso de Graduação em Economia da
Faculdade de Ciências Econômicas da
UFRGS, como requisito parcial para
obtenção do título Bacharel em Economia.

Aprovada em: Porto Alegre, 03 de Julho de 2014.

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dr. Ronaldo Herrlein Jr. – Orientador
UFRGS

Prof. Dr. Ricardo Dathein
UFRGS

Prof. Dr. André Moreira Cunha
UFRGS

A meu pai.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a todos os professores e a Faculdade de Ciências Econômicas pela formação acadêmica plural e pelos amplos espaços de aprendizado proporcionados. Agradeço também a Universidade Federal do Rio Grande do Sul pelas oportunidades oferecidas. Em especial, gostaria de agradecer ao professor e meu orientador Ronaldo Herrlein Jr. pela ajuda, paciência, conselhos e valiosas observações no decorrer deste trabalho. Obviamente, qualquer imperfeição é de minha inteira responsabilidade.

Gostaria também de agradecer aos colegas do GEMA – Grupo de Estudos Marxianos – pelas qualificadas discussões realizadas durante nossa estada no curso de Ciências Econômicas, fundamentais para a minha formação acadêmica e pessoal. Agradeço também aos colegas que participaram comigo da pesquisa sobre o Estado Democrático Desenvolvimentista, importante espaço de discussão e aprendizado.

Agradeço, finalmente, aos meus pais, por todo o suporte e apoio que recebi, sempre.

RESUMO

Este trabalho tem como objetivo analisar a racionalidade da intervenção do Estado na economia através das empresas públicas, como instrumento de política de desenvolvimento. Para tanto, é feita uma análise dessa racionalidade sob distintos enfoques teóricos, com ênfase na abordagem da Economia Política Institucionalista. Em seguida, analisamos o caso sul-coreano, a partir de uma resenha de seu desenvolvimento histórico, para então estudar as relações das empresas públicas com o desenvolvimento econômico durante o governo Park. As empresas públicas na Coreia do Sul se destacam por seus encadeamentos com a economia, capacidade de investimento e pelo controle do crédito. Estudo semelhante é feito para o caso brasileiro, e verificamos que as empresas públicas foram fundamentais para o desenvolvimento econômico, principalmente a partir de seus encadeamentos para trás e pela oferta de crédito de longo prazo. Com a crise da dívida externa, as empresas públicas brasileiras foram centrais na engrenagem da estatização da dívida externa. Finalmente, encerramos com uma comparação dos dois casos, indicando semelhanças e diferenças, e mostramos que fatores históricos e estruturais da sociedade sul-coreana fizeram com que este Estado utilizasse as empresas públicas como instrumento de política de desenvolvimento com maior eficácia.

Palavras-chave: Empresas públicas. Estado desenvolvimentista. Coreia do Sul. Brasil.

RESUMEN

Ese trabajo tiene como objetivo analizar la racionalidad de la utilización de las empresas públicas como instrumento de la intervención estatal para lograr éxito en sus políticas de desarrollo. Para eso, hemos hecho un análisis de esa racionalidad según distintos abordajes teóricos, con énfasis en la Economía Política Institucionalista. Después, analizamos el caso sur-coreano, a partir de una reseña de su desarrollo histórico, para ahí estudiar las relaciones de las empresas públicas con el desarrollo económico en el gobierno de Park. Las empresas públicas se destacaron en Corea del Sur por sus encadenamientos con la economía, capacidad de inversión y por el control del crédito. Estudio semejante es hecho para el caso brasileño, y verificamos que las empresas públicas fueran esenciales para el desarrollo económico de este país, principalmente por sus encadenamientos para tras y por la oferta de crédito de largo plazo. Con la crisis de la deuda externa, las empresas públicas brasileñas fueron centrales en el engranaje de la estatización de la deuda externa. Finalmente, encerramos con una comparación de los dos casos, indicando sus semejanzas y diferencias, y mostramos que factores históricos y estructurales de la sociedad sur-coreana hicieron con que su Estado utilizase las empresas públicas como instrumento de política de desarrollo con mayor eficacia.

Palabras clave: Empresas públicas. Estado desarrollista. Corea del Sur. Brasil.

LISTA DE TABELAS

Tabela 2.1: Indicadores macroeconômicos sul-coreanos básicos, de 1962 a 1980	46
Tabela 2.2: Poupança como proporção do PNB na Coreia do Sul, de 1961 a 1980	47
Tabela 2.3: Valor adicionado das empresas públicas sul-coreanas e sua porcentagem no PIB, anos selecionados	53
Tabela 2.4: Composição setorial do Investimento na Coreia do Sul de 1963 a 1975	54
Tabela 2.5: Custo do capital estrangeiro na Coreia do Sul, anos selecionados	59
Tabela 2.6: Diversas taxas de juros na Coreia do Sul, de 1971 a 1980	60
Tabela 2.7: Diversas taxas de juros reais na Coreia do Sul, de 1971 a 1980	60
Tabela 3.1: Indicadores macroeconômicos básicos para a economia brasileira, 1964-1966.....	78
Tabela 3.2: Indicadores macroeconômicos básicos para a economia brasileira, 1967-1973.....	81
Tabela 3.3: Indicadores macroeconômicos básicos para a economia brasileira, 1974-1979.....	83
Tabela 3.4: Poupança como proporção do PIB no Brasil, média dos anos selecionados	85
Tabela 3.5: Investimento público e privado como proporção do investimento total no Brasil, de 1980 a 1984.....	90
Tabela 3.6: Valor adicionado pelas empresas públicas e pelo setor privado no Brasil; anos selecionados	91

Tabela 3.7: Investimento e Excedente operacional (lucros e reservas de depreciação) para as empresas públicas no Brasil, de 1966 a 1980	92
Tabela 3.8: Comparações entre índices implícitos de preço para produtos das empresas públicas e índice de preços industriais no Brasil, de 1966 a 1979	93
Tabela 3.9: Indicadores macroeconômicos básicos para a economia brasileira, 1980-1984.....	97
Tabela 3.10: Poupança como proporção do PIB no Brasil, 1980 a 1984	98
Tabela 3.11: Investimento público e privado como proporção do investimento total no Brasil, de 1980 a 1984.....	98
Tabela 3.12: Dados selecionados para as empresas públicas brasileiras, exceto o grupo Petrobrás, de 1980 a 1985	99

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	11
1 AS EMPRESAS PÚBLICAS	16
1.1 Uma definição de empresas públicas.....	16
1.2 Três perspectivas da racionalidade das empresas públicas	18
1.2.1 <i>A perspectiva neoclássica ortodoxa</i>	18
1.2.2 <i>A perspectiva marxista tradicional</i>	21
1.2.3 <i>A abordagem da Economia Política Institucionalista</i>	22
1.3 Os motivos da Economia Política Institucionalista para a criação das empresas públicas	24
1.3.1 <i>Razões não-econômicas</i>	25
1.3.2 <i>Razões econômicas</i>	26
1.4 Considerações finais	31
2 COREIA DO SUL	33
2.1 Contexto histórico	33
2.1.1 <i>O domínio japonês</i>	33
2.1.2 <i>Entreguerras 1945-1953</i>	38
2.1.3 <i>O governo de Rhee</i>	39
2.1.4 <i>O legado herdado por Park</i>	42
2.2 O governo de Park Chung Hee.....	43
2.3 As empresas públicas sul-coreanas.....	51
2.3.1 <i>As empresas públicas não financeiras</i>	51
2.3.2 <i>Bancos públicos</i>	58
3 BRASIL	63
3.1 Contexto histórico	63
3.1.1 <i>O primeiro governo Vargas</i>	63
3.1.2 <i>O governo Dutra</i>	66
3.1.3 <i>O segundo governo Vargas</i>	68
3.1.4 <i>JK e o Plano de Metas</i>	71
3.1.5 <i>Crise política: os governos Jânio Quadros e João Goulart</i>	75
3.1.6 <i>Legado herdado pelos militares</i>	76
3.2 Os governos militares.....	77

3.2.1	<i>Ajuste e reforma</i>	77
3.2.2	<i>“Milagre” econômico</i>	79
3.2.3	<i>O II PND</i>	82
3.3	As empresas públicas no Brasil (1964-1979)	86
3.3.1	<i>As empresas públicas não financeiras</i>	86
3.3.2	<i>As empresas públicas financeiras</i>	94
3.4	Epílogo: A crise da dívida externa e a transferência de recursos ao exterior	96
	CONSIDERAÇÕES FINAIS	102
	REFERÊNCIAS	110

INTRODUÇÃO

Em todas as sociedades nas quais existe um Estado organizado, este intervém, em alguma medida, na economia. As intervenções estatais na economia podem ocorrer direta ou indiretamente, e são levadas a cabo por diferentes motivos, entre os quais está a garantia dos direitos de propriedade e da livre iniciativa, a regulação dos mercados e até a produção direta de bens e serviços; neste último caso, a utilização de empresas públicas é a forma usual da intervenção. Estas atuam em diversos setores, que vão desde o fornecimento de serviços básicos como água e correios até a produção de manufaturas intensivas em tecnologia. Apesar da existência de empresas públicas em praticamente todo o mundo, o estudo da racionalidade de sua intervenção não é corriqueiro dentro do campo das ciências econômicas e sociais. Concomitantemente, é comum ouvir que as empresas públicas são inerentemente ineficientes em relação às empresas privadas, denotando um preconceito estabelecido sobre o tema, uma vez que essa “característica intrínseca” das empresas públicas nunca foi provada de maneira conclusiva (CHANG; SINGH, 1993).

Este trabalho, no entanto, não se propõe a avaliar as empresas públicas a partir de sua eficiência na alocação de recursos, mas sim a partir da eficácia com que estas foram capazes de lograr os objetivos econômicos que lhe foram estabelecidos; para isso, é mister que sejam analisadas sob a luz de casos históricos concretos. A hipótese central deste trabalho é que as empresas públicas foram utilizadas como instrumento de política de desenvolvimento, atuando para solucionar entraves ao crescimento econômico. Assim, a hipótese secundária é que os marcos teóricos tradicionais – a ortodoxia neoclássica e a visão marxista tradicional – não são suficientes para captar aspectos cruciais da racionalidade da atuação das empresas públicas, principalmente quando se trata de países que buscam acelerar o desenvolvimento econômico.

Desta forma, um dos objetivos deste trabalho é fornecer uma síntese da obra de autores que adotam uma abordagem mais ampla sobre a racionalidade da intervenção na economia através das empresas públicas, abordagem que chamaremos aqui de Economia Política Institucionalista. Esta síntese será importante para guiar nossa avaliação do papel das empresas públicas como instrumento de

estímulo ao desenvolvimento econômico no Brasil e na Coreia do Sul, objetivo principal deste trabalho. Antes de explicitar a metodologia deste trabalho, é importante definir alguns conceitos que nele serão utilizados, o que é feito nos parágrafos a seguir.

Muitas vezes, o Estado intervém na economia com um objetivo bem definido: iniciar ou acelerar o desenvolvimento econômico. Segundo Schumpeter (1982), desenvolvimento econômico significa a mudança qualitativa das estruturas da economia impulsionada especialmente por inovações tecnológicas, indo além do crescimento econômico. Já Furtado (1961), por outro lado, nota que a evolução das estruturas econômicas atrasadas não é espontânea, ou seja, não se realiza apenas com o passar do tempo. Pelo contrário, a própria dinâmica do desenvolvimento capitalista implica no subdesenvolvimento – uma forma de evolução própria do sistema capitalista – nos países da periferia, sendo este portanto uma característica histórica e estrutural. Desta forma, a sua superação – objetivo explícito do desenvolvimento – só seria possível através de um processo politicamente orientado, que conduza a uma transformação das estruturas subdesenvolvidas em estruturas desenvolvidas¹. Uma característica central das estruturas subdesenvolvidas menos complexas é seu caráter agrário e exportador de matérias-primas não processadas tecnologicamente – daí a necessidade vista tanto por Furtado (1961) como por outros autores ligados a teoria do desenvolvimento econômico do pós-guerra de se promover a industrialização, como melhor forma de internalizar a geração de novas tecnologias² (EVANS, 1994).

A alteração do *status quo* decorrente da transformação das estruturas econômicas implicadas na superação do subdesenvolvimento torna este um processo essencialmente político, uma vez que é originado em atitudes conscientes e deliberadas fora do mercado. Por conseguinte, essa transformação tem encontrado historicamente nos Estados nacionais seu principal condutor, em especial quando os representantes da indústria nacional não têm condições econômicas suficientes para levar a cabo esse processo por conta própria. O conjunto de políticas executadas pelos Estados para promover o desenvolvimento econômico, assim como os valores

¹ Está implícito nessa concepção o caráter capitalista do desenvolvimento econômico.

² Não ignoramos o fato de que a simples industrialização não conduz ao desenvolvimento econômico, sendo necessário internalizar um processo de desenvolvimento tecnológico que confira autonomia à sociedade nacional no estabelecimento de suas próprias finalidades.

e ideais inseridos nesse processo, são chamados de “desenvolvimentismo”³. De acordo com Fonseca (2013) a busca pela industrialização, o intervencionismo estatal consciente e a existência de um projeto nacional compõem a base do “desenvolvimentismo”. Nas suas palavras:

“Entende-se por desenvolvimentismo a política econômica formulada e/ou executada, de forma deliberada, por governos (nacionais ou subnacionais) para, através do crescimento da produção e da produtividade, sob a liderança do setor industrial, transformar a sociedade com vistas a alcançar fins desejáveis, destacadamente a superação de seus problemas econômicos e sociais, dentro dos marcos institucionais do sistema capitalista.” (FONSECA, 2013; p. 28)

Johnson (1982) sustenta que o Estado desenvolvimentista é aquele que busca, de forma consciente, transformar as condições dos mercados e alterar qualitativamente a estrutura produtiva e de comércio internacional de uma economia. É deveras importante uma burocracia estatal qualificada e articulada em torno de instituições com poderes discricionários na alocação de crédito e de benefícios fiscais, e que seja capaz de formular e executar uma política industrial que eleja os setores a serem priorizados para lograr essas transformações estruturais. Estas seriam as características típicas de uma economia de planejamento racional⁴ e de um Estado desenvolvimentista, em um contexto de industrialização atrasada⁵. Johnson (1982) constrói o conceito de Estado desenvolvimentista para explicar o processo de desenvolvimento e o rol do Estado no Japão desde a restauração Meiji (1868), e observa que este cumpriu um papel histórico diferente daquele levado a cabo tanto pelo Estado liberal regulador, instituição típica da Inglaterra e dos Estados Unidos, como pelos estados de planejamento ideológico⁶, comum nos países comunistas como a antiga União Soviética. O Estado japonês teve um comportamento inspirado no modelo alemão, no qual havia uma política deliberada de coordenação da atividade econômica, e não um apego à propriedade pública dos meios de produção⁷.

Evans (1995), por outro lado, assinala uma característica importante dos Estados desenvolvimentistas: a presença de uma burocracia autônoma e “inserida”.

³ Cabe esclarecer que o processo de desenvolvimento econômico supõe como condição necessária o crescimento econômico e da produtividade da economia, tanto pela geração de recursos que pode fortalecer o aparelho estatal como de forma a legitimar as políticas desenvolvimentistas.

⁴ *Plan rational*; tradução nossa.

⁵ *Late do industrialize*; tradução nossa.

⁶ *Plan ideological*; tradução nossa.

⁷ Segundo Johnson (1982), as ideias de List fizeram-se presentes na trajetória de construção do Estado japonês.

Segundo este autor, o setor privado é fundamental para atingir o desenvolvimento; não obstante, este não tem informações nem estímulos suficientes para lograr este objetivo sozinhos. Desta forma, a burocracia precisa coordenar a atividade econômica com o setor privado, estabelecendo uma relação de cooperação entre este e o Estado. Para o sucesso dessa cooperação/coordenação, é necessário que a burocracia seja autônoma – e portanto livre da ameaça de captura por interesses privados – e também “inserida” para que tenha sucesso em seu trabalho de coordenação.

Assim, é importante que a burocracia apresente estes traços para que o Estado cumpra as funções características de um Estado desenvolvimentista. Evans (1993), em um estudo comparativo no qual aponta Estados desenvolvimentistas em um extremo e Estados predatórios em outro, caracteriza o Estado sul-coreano no período que estamos estudando como desenvolvimentista, ao passo que o Estado brasileiro é tratado como “intermediário”, por mesclar “bolsões de eficiência” com comportamentos de busca de rendas⁸ dentro do aparelho estatal. Esta definição de Evans nos é importante, pois justifica nossa escolha pelo estudo dos casos sul-coreano e brasileiro, uma vez que se trata de um caso quase “ideal” de Estado desenvolvimentista, de um lado, e de um caso “intermediário”, de outro.

A metodologia empregada para a realização deste trabalho foi a execução de uma revisão bibliográfica a respeito da racionalidade das empresas públicas sob diferentes enfoques teóricos, buscando sistematizar as funções a ela imputadas por essas diferentes abordagens. Em seguida, foi feito um estudo sobre o desenvolvimento histórico e o papel das empresas públicas no Brasil e na Coreia do Sul, com especial ênfase entre os anos de 1961 e 1979, na Coreia do Sul, e de 1964 a 1985, no Brasil; esta escolha foi motivada por se tratar praticamente do mesmo período histórico, no qual ambos os países foram governados por ditaduras militares, em período histórico no qual parte significativa da literatura existente sobre o desenvolvimento destes países os trata, em maior ou menor grau, como casos realmente existentes de Estados desenvolvimentistas. No entanto, faremos uma resenha do desenvolvimento histórico destes países desde um período anterior, pois julgamos que a devida compreensão das trajetórias históricas destes países é fundamental na explicação dos diferentes rumos tomados posteriormente. Para a

⁸ Ver cap. 2 para mais detalhes sobre a busca de rendas.

análise das empresas públicas, utilizaremos basicamente dados de fontes secundárias, analisando-os sob a luz de trabalhos sobre o desenvolvimento destes dois países. O objetivo é estabelecer uma análise mais sistemática da contribuição das empresas públicas nos dois processos históricos de desenvolvimento, contribuindo para a compreensão da atuação das empresas públicas, em especial sob os contextos dos Estados desenvolvimentistas. Referências à empresas específicas serão feitas sempre que julgarmos relevante.

É importante salientar que não nos propomos em estabelecer um marco teórico geral que justifique a atuação das empresas públicas em qualquer contexto, nem acreditamos que estas sejam uma panaceia, bastando sua existência em um país para que este se desenvolva. Tampouco acreditamos que a utilização das empresas públicas rivalize com a iniciativa privada; como ficará claro neste trabalho, nossa abordagem enfatiza que a intervenção estatal – seja através de empresas públicas ou não – será mais efetiva na medida em que se verifique uma sinergia entre o Estado e o setor privado para o logro de objetivos comuns. Desta forma, buscamos, através de considerações teóricas e da análise dos casos históricos, comparar a atuação das empresas públicas e, se for o caso, validar a sua existência como uma opção para os governos dos países em desenvolvimento.

O trabalho está organizado em três capítulos, sendo precedidos por esta introdução e seguidos das considerações finais. O primeiro capítulo contém uma revisão bibliográfica da racionalidade das empresas públicas, comparando as perspectivas tradicionais com a abordagem da Economia Política Institucionalista. Em seguida, os capítulos dois e três abordam os casos da Coreia do Sul e do Brasil. Nos dois capítulos, faz-se inicialmente uma resenha do desenvolvimento histórico e da construção do aparato estatal de cada país até o início da década de 1960; em seguida, analisamos o desenvolvimento econômico e estatal nas décadas de 1960 e 1970 em cada país, apontando a contribuição das empresas públicas; ao final de cada capítulo, faz-se uma análise do papel das empresas públicas como instrumento de política de desenvolvimento em ambos os países, com o estudo dos dados sobre a participação destas na economia. Finalmente, concluímos o trabalho, comparando os dois casos e resumindo a contribuição destas empresas em cada país.

1 AS EMPRESAS PÚBLICAS

Neste capítulo, apresentamos uma definição do que consideramos como empresas públicas. Em seguida, apresentaremos três abordagens teóricas diferentes – neoclássica ortodoxa, marxista tradicional e da Economia Política Institucionalista – que oferecem explicação da racionalidade econômica das empresas públicas. Finalmente, apresentaremos mais detalhadamente as explicações teóricas da abordagem da Economia Política Institucionalista.

1.1 Uma definição de empresas públicas

Dada a natureza ampla do objeto de estudo, foram encontradas diferentes definições na literatura pesquisada, sujeitas aos fins analíticos buscados por cada investigador. Por conseguinte, é necessário determinar os objetivos de nossa análise para então encontrar a melhor definição de empresas públicas. Como nosso interesse está centrado em uma análise a partir das ciências econômicas e não nos aspectos jurídicos ou contábeis que definem uma empresa pública, será usada neste trabalho uma definição proposta por Jones (1975), chamada por este autor de “definição econômica básica” de Empresa Pública, na qual são considerados principalmente os critérios econômicos que definem a natureza pública e empresarial do objeto⁹.

De acordo com Jones (1975 e 1982), dois conceitos – propriedade e controle – servem para determinar a dimensão de “público” da empresa, enquanto que o caráter empresarial é determinado pelo fato de ter a “produção colocada no mercado”¹⁰.

⁹ Seguimos também a abordagem do banco mundial (WORLD BANK, 1996) e de pesquisadores da ONU (UNITED NATIONS, 2007) de adotar essa definição de empresa pública.

¹⁰ Tradução do termo em inglês *marketedness*, encontrada em Jones (1982).

A propriedade da empresa é a primeira coisa que vem em mente ao se pensar o caráter público das empresas do Estado, já que qualquer empresa que seja 100% de propriedade estatal é uma empresa pública. No entanto, a questão se complica em percentuais menores de participação estatal, indicando um caráter tanto público quanto privado. A escolha do ponto de corte é arbitrária, e depende de dois fatores: o controle da empresa e o seu impacto no orçamento. O controle das decisões da empresa ajuda a definir se esta serve como um agente do governo (o Estado é o principal) e portanto lhe confere o seu caráter público. O corte de 50% seria lógico quanto ao controle; no entanto, este pode ser exercido com percentuais menores dada a distribuição acionária da empresa. Já do ponto de vista do impacto orçamentário, uma grande empresa na qual o controle acionário público é pequeno pode ser mais impactante do que uma pequena empresa totalmente controlada pelo Estado. Dificuldades de ordem prática, por outro lado, emergem ao se levantar dados sobre empresas públicas se qualquer percentual de propriedade estatal for considerado suficiente para definir a empresa como pública. Desta forma, Jones (1975) considera que pelo menos 10% da empresa deve ser de propriedade pública como uma condição necessária para seu enquadramento em sua definição de empresa pública, sempre que o governo tenha o controle da empresa.

O Estado deter o controle da empresa nada mais é do que definir se o governo tem ou não o controle sobre as decisões internas da empresa. Essa situação caracteriza uma relação de agente-principal entre a empresa e o Estado, onde o último seria capaz de estabelecer os objetivos da empresa e impor suas vontades sobre a administração. Para que essa situação se concretize, basta que o governo tenha o poder de definir a cúpula gerencial da empresa. Este é um critério paralelo ao de propriedade pois existem arranjos institucionais nos quais o governo pode, mesmo sem maioria acionária, deter o controle interno¹¹ (JONES, 1982).

Já o critério de ter a “produção colocada no mercado” serve para diferenciar as empresas de outras “instituições” do governo. Com isso, Jones (1975) define que o caráter empresarial das empresas públicas é dado pelo fato de que possam financiar, ao menos em parte, seus custos operacionais via comercialização no mercado. Ainda

¹¹ A caracterização de interno do controle serve para diferenciá-lo de controle externo, como uma política de fixação de preços, por exemplo. Este tipo de controle está relacionado com a regulação em geral da economia e se aplica tanto a empresas públicas como privadas (JONES, 1982).

de acordo com o autor, do ponto de vista econômico, o critério de autonomia das empresas, importante desde o ponto de vista jurídico, não interfere no caráter empresarial da empresa pública, se esta tiver seus bens ou serviços negociados nos mercados. Assim, o grau de autonomia da empresa não é relevante para o conceito.

Essa definição é útil porque direciona nossa atenção para as atividades do setor público nas quais são comercializados bens e serviços, possibilitando que não nos ocupemos da provisão de bens públicos como a manutenção das forças armadas, ou da provisão subsidiada de bens e serviços que gerem externalidades positivas difíceis de serem quantificadas, como educação e saúde. Isso não implica que não sejam atividades importantes, mas por serem financiadas por recursos do tesouro, fogem ao escopo de nossa análise. Assim, poderíamos definir, de maneira ampla, que as empresas públicas são aquelas unidades nas quais são publicamente produzidos bens ou serviços privados – aqueles que podem ser excluídos no seu consumo.

Em resumo, a “definição econômica básica” de Empresa Pública é que esta seja uma unidade produtiva cuja propriedade e/ou controle sejam públicos e cujo produto seja comercializado no mercado, financiando assim grande parte de seus custos operacionais¹².

1.2 Três perspectivas da racionalidade das empresas públicas

1.2.1 A perspectiva neoclássica ortodoxa

Pode-se afirmar que a perspectiva neoclássica ortodoxa tem duas variantes. A primeira, chamada de economia do bem-estar, vincula a intervenção do Estado na economia à correção de “falhas de mercado” que impeçam a economia de atingir o Ótimo de Pareto, onde a alocação de recursos seria a mais eficiente possível. As empresas públicas são tratadas como uma das possíveis soluções para lidar com os mercados não competitivos, principalmente quando se tratam de “monopólios naturais”.

¹² Para uma discussão mais completa do assunto, e a apresentação de outras abordagens, ver Jones (1975, cap. 3).

O que caracteriza os setores não competitivos é que a maximização dos lucros das firmas não gera a maximização do bem-estar social. Isso ocorre porque nessas indústrias as firmas detêm algum poder de mercado, e se utilizaram desse poder para se apropriar de uma parte do excedente do consumidor, sob a forma de rendas de monopólio. Já os “monopólios naturais” são indústrias nas quais somente uma firma é capaz de garantir a provisão dos bens e serviços com um custo inferior ao que existiria se houvesse outras empresas no setor. Isso ocorre devido ao fato de que nessas indústrias os custos médios são declinantes. Sob essas condições, a primeira empresa a ingressar no setor terá uma vantagem de custos insuperável por qualquer rival potencial, devido ao fato de ter iniciado primeiro a produção. Também se diz que são setores onde há ganhos crescentes de escala (PINDYCK; RUBINFELD, 2002)

Como os custos médios são declinantes, os custos marginais estarão sempre abaixo dos custos médios, e desta forma a firma não será capaz de produzir a quantidade de bens ou serviços necessários para atingir o ótimo de Pareto sem incorrer em perdas. Contudo, como se trata de um mercado não competitivo, qualquer empresa privada que atuasse nesse setor – dado que racionalmente irá buscar a maximização dos seus lucros – iria tratar de se apoderar das rendas monopolísticas disponíveis, e o bem ou serviço que produzisse seria ofertado em menor quantidade e a um preço maior do que em uma situação Pareto-eficiente. Desta forma, se justificaria a intervenção do Estado via empresas públicas, de forma a garantir que a produção seja a socialmente eficiente, sendo as perdas incorridas pela empresa pública cobertas com recursos do tesouro (L'HÉRITTEAU, 1972).

Já a segunda vertente da perspectiva neoclássica ortodoxa enfatiza a existência de “falhas de governo”, que seriam ainda mais prejudiciais ao funcionamento da economia do que as “falhas de mercado”. Essa análise é amparada pelos trabalhos da escola da *Public Choice*. Essa escola surgiu como uma resposta de dentro da própria tradição neoclássica ortodoxa à economia do bem-estar e suas conclusões “intervencionistas”. Sua principal crítica é que a economia do bem-estar teria uma visão ingênua do Estado – este interviria sempre que possível e da melhor maneira para corrigir as “falhas de mercado”. De acordo com essa escola, o Estado é composto por pessoas – políticos e burocratas – que tem as mesmas motivações egoístas que qualquer ser humano, e não teriam porque agir altruisticamente em órgãos do governo se não agiriam assim em sua vida privada (BUCHANAN, 2009).

Portanto, o governo seria apenas uma ferramenta para a maximização dos interesses desses agentes. Assim, a intervenção do Estado na economia serviria apenas para enriquecer os políticos, burocratas, apoiadores e demais apadrinhados do governo (RODRIK, 2011, CHANG, 2002).

Essa escola aponta também aos problemas de busca de rendas¹³. De acordo com esses autores, onde quer que existam rendas disponíveis viabilizadas por dispositivos controlados pelo Estado, haverá agentes dispostos a se apropriar dessas rendas, sempre que os custos para sua obtenção sejam menores que os benefícios apropriados. Essa busca ocorreria através de *lobbys*, financiamento de campanhas e até mesmo a prática de atos de corrupção. Mueller (1989) afirma que a intervenção do governo na economia via regulação, imposição de quotas e tarifas de importação e as compras governamentais estratifica essas rendas; e o poder discricional dos burocratas em relação à fixação de preços nos mercados regulados, ao tamanho das tarifas e os beneficiários das quotas de comércio exterior e às empresas escolhidas para fornecer bens e serviços ao governo os tornam alvos da pressão exercida pelos agentes que buscam essas rendas. O poder discricional dos burocratas sobre os beneficiários dos gastos públicos também é chamado de “renda burocrática”, e deriva da considerável liberdade que os burocratas têm para escolher sobre o destino dos gastos públicos (BUCHANAN, 2009). Um grande risco que correm as empresas públicas devido a este tipo de comportamento por seus dirigentes é que firmem contratos com empresas que sejam ineficientes produtivamente, embora eficientes na busca de rendas (CHANG, 1994).

A escola da *Public Choice* também afirma que os burocratas têm objetivos distintos aos do Estado – como representante da população –, enfatizando os problemas de agente-principal. Segundo esses autores, o objetivo dos burocratas seria maximizar o seu orçamento e expandir o tamanho dos seus setores ou empresas – o que aumenta os recursos disponíveis para seus vencimentos –, indo mais além do que seria eficiente para a empresa. Estes se valeriam da assimetria de informação existente entre eles e os agentes reguladores, já que detém um controle elevado sobre a magnitude dos problemas relativos à empresa e podem dissimular maus resultados (MUELLER, 1989, CHANG, 1994). Também se valeriam de restrições orçamentárias

¹³ *Rent seeking; tradução nossa.*

brandas derivadas de sua vinculação ao Estado e da rigidez característica do setor público para não adotar as melhores práticas produtivas e a racionalização de seu quadro de empregados (WORLD BANK, 1996, CHANG; SINGH, 1993).¹⁴

A presença da busca de rendas e o comportamento egoísta dos burocratas acabaria por solapar a competitividade e a eficiência das empresas públicas, terminando por aumentar os problemas fiscais do governo. Daí a recomendação tradicional dos autores que seguem essa linha de cortar todo o tipo de intervenção estatal, já que as “falhas de governo” seriam ainda piores que as “falhas de mercado”. Com relação as empresas públicas, essa vertente termina por recomendar a privatização do setor empresarial público sempre que for possível; quando não o seja, recomenda que se efetuem reformas que visem a criar as condições necessárias para o desinvestimento¹⁵.

1.2.2 A perspectiva marxista tradicional

A perspectiva marxista tradicional se divide quanto ao critério do Estado. A linha teórica ligada ao pensamento de Sweezy, conectada à realidade estadunidense, atribui como uma função do Estado a absorção do excedente cada vez maior gerado pelo capitalismo monopolista, e a conseqüente sustentação da demanda agregada global (L'HÉRITEAU, 1972). Esta função se traduz mais claramente pela atuação da indústria bélica ou espacial, que funcionaria como uma parte do “mercado externo”, nos termos de Rosa Luxemburgo, que absorveria o excesso da acumulação capitalista (KALECKI, 1990). Não obstante, esta visão aponta para um Estado mais comprador de bens do que produtor.

Outra vertente, ligada à autores marxistas franceses, põe ênfase no caráter de classe do Estado, sendo este um instrumento de dominação da classe burguesa e responsável pela manutenção do sistema capitalista. Desta forma, o Estado também é responsável por conter e contrapor a queda tendencial da taxa de lucro. Assim sendo, poderia vir a atuar empresarialmente em setores onde a composição orgânica

¹⁴ Chang e Singh (1993) fazem uma revisão das críticas à eficiência das empresas públicas, enfatizando que essas críticas também valem às empresas privadas e afirmam que não há evidência conclusiva na literatura que comprove uma superioridade intrínseca das empresas privadas sobre as públicas quando se trata de eficiência produtiva.

¹⁵ Como síntese desta abordagem, ver World Bank (1996); Rondinelli (2007).

do capital é muito elevada. Por um lado, estes setores requerem intervenção do Estado pois são setores importantes para o funcionamento do sistema produtivo – produzem insumos industriais. Por outro, são de difícil inserção dos capitais privados, dados os elevados pré-requisitos de capital; portanto, a atuação privada, quando possível, seria acompanhada de danos aos outros capitais, dado o seu caráter monopolista.

Por outro lado, essa vertente coloca que o investimento público não exige as mesmas taxas de lucro requeridas pelas inversões privadas, podendo atuar com taxas de retorno abaixo das vigentes no mercado e até mesmo com taxas negativas. Como consequência, os capitais privados se beneficiariam ao ganhar a oportunidade de investir em atividades relacionadas a esses investimentos, mas com taxas de retorno mais elevadas. Esta interpretação também justificaria algumas formas de parcerias público-privadas, nas quais o setor público entraria com a maior parte dos custos de capital, deixando a parte mais rentável dos investimentos para o capital privado, garantindo a lucratividade destes. Toda esta intervenção serviria para atenuar – e inclusive reverter – a tendência a queda da taxa de lucro (L'HÉRITTEAU, 1972). Entretanto, um problema com esta visão é que, ao internalizar o papel do Estado, não se define *a priori*, como nas visões neoclássicas, se o Estado é “bom” ou “ruim”, senão que se determina a sua conduta unicamente por fatores estruturais. Assim, a pergunta “como o Estado deve atuar?” Não teria sentido para essa escola (RODRIK, 2011).

1.2.3 A abordagem da Economia Política Institucionalista

Os autores ortodoxos neoclássicos ou marxistas não foram os únicos a trabalhar sobre o tema das empresas públicas, existindo outros pesquisadores que também versaram sobre estas. Alguns destes investigadores incorporam conceitos dessas escolas, sem adotar uma visão estreita de seus ensinamentos. Outras considerações, originadas em escolas heterodoxas como a keynesiana ou a schumpeteriana, são incorporadas. O que une um certo número desses diferentes autores é uma abordagem de economia política, incluindo em suas análises ponderações sobre a distribuição de poder econômico e político na sociedade, sobre a influência dos grupos e das classes sociais e considerações geopolíticas; também

os une uma abordagem institucionalista, considerando as instituições como parte integrante do sistema econômico, não apenas coagindo os indivíduos, mas moldando-os e sendo moldadas por estes¹⁶.

Por conseguinte, estes autores tem uma abordagem não apriorística do Estado, considerando-o distinto tanto dos indivíduos como dos grupos organizados da sociedade, atuando como um “árbitro”¹⁷ entre os diferentes grupos sociais e propenso a um compromisso com o desenvolvimento nacional. Isso não significa que para esses autores o Estado seja uma instituição neutra e que aja sempre da melhor maneira possível para atingir o bem comum como propunha a economia do bem-estar; nem que sua atuação seja definida *a priori* como afirma a vertente neoclássica da *Public Choice*, onde as motivações das pessoas que compõe o Estado seriam as mesmas motivações egoístas de qualquer indivíduo; tampouco afirmam que a atuação do Estado seja determinada estruturalmente por sua condição de classe, comprometida com a manutenção do sistema capitalista, como afirma a ortodoxia marxista. A abordagem da Economia Política Institucionalista também não nega a existência de “falhas de governo”; apenas não considera que estas sejam, *a priori*, mais prejudiciais que as “falhas de mercado”.

A Economia Política Institucionalista propõe que as motivações humanas são variadas e complexas, e que as instituições que cercam os indivíduos são peça importante na formação das motivações individuais. Assim, os valores altruístas e de compromisso com a propriedade pública enraizados nas instituições estatais moldam as motivações dos agentes públicos, e não há razão para que o comportamento humano na esfera pública seja determinado *a priori* por motivações egoístas (CHANG, 2002). Também propõe que o Estado está em posição de arbitrar conflitos entre os diferentes grupos sociais, e o fará em maior ou menor grau, com mais ou menos autonomia em relação a estes grupos, de acordo com características específicas a cada país.

Neste cenário, a criação de empresas públicas é uma das opções dos governos para solucionar problemas econômicos em um dado momento histórico, em oposição

¹⁶ Esta abordagem se diferencia da abordagem da Nova Escola Institucional (NEI), uma vez que esta enxerga os indivíduos como imutáveis e pré-determinados, sendo as instituições responsáveis simplesmente por coerções ao comportamento individual (CHANG, 2002).

¹⁷ Expressão utilizada por L'Héritau (1972) ao citar autores que enxergavam as empresas públicas a partir de uma “concepção global”.

à perspectiva neoclássica ortodoxa, que vincula sua existência a características técnicas de uma indústria, e à perspectiva marxista tradicional, em que as empresas públicas serão sempre vistas *a posteriori* como um instrumento para conter a queda tendencial da taxa de lucro. Daí Economia Política Institucionalista, termo usado por Ha-Joon Chang (2002) e ligado também a teorização sobre o Estado desenvolvimentista.

Dessa forma, a abordagem da Economia Política Institucionalista vê a intervenção pública na economia como resultante tanto de fatores econômicos – como as “falhas de mercado” –, como de fatores não econômicos – como poder, prestígio e relações de classe –, sempre enfatizando que os fatores econômicos afetam e são afetados pelas relações de classe, poder e prestígio em uma sociedade, em determinação simultânea desses fatores (JONES, 1975). Desta forma, trata a criação e o fortalecimento das empresas públicas como uma das ferramentas do poder público para buscar o desenvolvimento econômico. A opção por empresas públicas provém tanto de razões não-econômicas como por razões econômicas, ainda que autores como Jones e Mason (1982), também citados em Chang e Singh (1993), ponham ênfase nos fatores econômicos, sem esquecer das múltiplas e simultâneas causalidades.

A intervenção por meio de empresas públicas é vista como uma resposta *a posteriori* para problemas econômicos, e surge pragmaticamente para iniciar, manter e acelerar o processo de desenvolvimento. Dentre esses problemas, destacam-se as “falhas de mercado” – principalmente de capitais – e as “externalidades” que decorrem da atuação das empresas públicas. Além disso, aparecem como explicação a contraposição ao controle do capital transnacional sobre importantes setores da economia, a coordenação e orientação dos investimentos privados, a política de compras públicas, o controle de rendas vinculadas a extração de recursos naturais e a realização de objetivos macroeconômicos. Finalmente, a própria dinâmica empresarial inerente a qualquer empresa leva a criação de novas empresas públicas.

1.3 Os motivos da Economia Política Institucionalista para a criação das empresas públicas

Jones e Mason (1982) argumentam que existem quatro gamas de fatores que podem levar a criação e manutenção de empresas públicas ou a estatização¹⁸ de empresas. Eles são: predileção ideológica; obtenção ou consolidação de poder político ou econômico; herança histórica e inércia; e respostas pragmáticas a problemas econômicos. Segundo esses autores, há um rol predominante dos fatores econômicos para a existência das empresas públicas, embora as causas para sua criação sejam múltiplas e atuem simultaneamente.

1.3.1 Razões não-econômicas

A predileção ideológica, muitas vezes associada a um padrão socialista de sociedade, tem a ver com uma crença *a priori* de que certas formas de organização são superiores a outras. Entretanto, como os autores verificam em sua pesquisa – na qual analisam diversos países menos desenvolvidos –, existe certa semelhança na estrutura dos setores empresariais públicos entre estes países, ainda que seus governos tenham orientações ideológicas distintas¹⁹.

Já a obtenção ou consolidação de poder político ou econômico, ainda que associada a predileção ideológica, é conceitualmente diferente desta. As decisões de criar, reter ou privatizar uma empresa pública não são feitas em um vácuo político. Pelo contrário, a propriedade e o controle de grandes unidades produtivas são instrumentos poderosos para obtenção e manutenção do poder entre distintos grupos sociais. Um exemplo apontado por Jones e Mason (1982) foi a estatização de empresas transnacionais no Egito em seguida da guerra do Suez em 1956. Como os autores argumentam, ainda que existissem predileções ideológicas, as estatizações

¹⁸ Utilizaremos os termos “estatizar” e “estatização” como tradução para termos como “nationalization” em inglês e “nationalisation” em francês, seguindo tradução de Faucher (1982) – por Renato Janine Ribeiro – pois, segundo o tradutor, corresponde melhor a tomada de controle pelo Estado de setores da economia no uso corrente brasileiro. No entanto, os termos originais não são passíveis de conotação depreciadora, como pode acontecer no Brasil (FAUCHER, 1982).

¹⁹ Um exemplo é a semelhança encontrada entre o setor empresarial público na Índia, onde era objetivo nacional a adoção de um padrão socialista de sociedade, e o sul-coreano, no qual a propriedade privada dos meios de produção deveria ser incondicionalmente encorajada (JONES; MASON, 1982). O caso brasileiro, durante os governos militares, é outro exemplo, como será visto nos próximos capítulos.

de Nasser ocorreram antes da promulgação da carta do socialismo árabe, e serviram para minar a base econômica dos seus adversários políticos.

A herança histórica foi importante em casos como o sul-coreano após o final da segunda guerra mundial. Com o país devastado e presenciando o êxodo dos colonizadores, não restou muita opção ao governo do que estatizar diversas empresas no âmbito industrial. Por outro lado, a inércia se verifica em casos em que uma empresa, depois de passar um longo período nas mãos da burocracia estatal, acaba permanecendo nas mãos dessa, mesmo com o câmbio da orientação ideológica estatal. Isso ocorre porque grupos de interesses vinculados a empresa acabam por defender a sua manutenção na esfera pública (JONES; MASON, 1982).

1.3.2 Razões econômicas

Finalmente, passamos para as razões econômicas que podem originar a criação e/ou o fortalecimento das empresas públicas, principalmente como respostas pragmáticas dos governos para resolução de problemas e para a aceleração do processo de desenvolvimento econômico²⁰. Como afirmam Chang e Singh (1993), as razões econômicas para a criação de empresas públicas, particularmente nos países menos desenvolvidos, surgem em parte devido a “falhas de mercado” em conduzir ao desenvolvimento e a “externalidades”; e em parte por outras sortes de considerações.

Começaremos pela análise das “falhas de mercado” e das “externalidades”. Estas são diversas e, além de não fazer parte do escopo deste trabalho, seria demais audacioso e desnecessário elencar todo o tipo de falha de mercado existente. Portanto, nosso objetivo será o de listar aquelas “falhas de mercado” que mais aparecem na literatura como motivos para a criação ou manutenção de empresas públicas.

Iniciaremos com a falha no mercado de capitais²¹. Muito comum nos países menos desenvolvidos, mercados de capitais incompletos podem fazer com que

²⁰ O leitor atento pode enxergar uma predileção ideológica no fato do Estado Desenvolvimentista ser comprometido com o desenvolvimento econômico. No entanto, é uma predileção ideológica vinculada ao desenvolvimento, e não a criação de Empresas Públicas.

²¹ Chang e Singh (1993); Chang (2007); Jones e Mason (1982); Trebat (1983); Perroux *apud* L'Hériveau (1972); Houssiaux (1972); Suzigan (1976); Basu (2007).

investimentos essenciais para o aproveitamento de vantagens comparativas dinâmicas não sejam levados a cabo pelo setor privado. Isso ocorre em setores onde a escala e o capital necessários para começar a produção são muito elevados, tornando o investimento arriscado e de lento retorno sobre o capital investido. O desenvolvimento incompleto do sistema financeiro – e a virtual inexistência do mercado de capitais –, por outro lado, torna ainda mais elevado o custo de oportunidade do capital, colaborando para que essas inversões vitais não sejam executadas. Nestes casos, o governo pode intervir tanto diretamente, na produção desses bens e serviços, como indiretamente, através de financiamento subsidiado, principalmente a partir da criação de empresas públicas financeiras – como bancos de desenvolvimento. A falha no mercado de capitais também está vinculada a outras falhas de mercado associadas ao funcionamento do setor privado, como elevada aversão ao risco (VILLELA, 2000b) e escassez de talento empresarial (JONES; MASON, 1982).

De acordo com Chang e Singh (1993), considerações similares às anteriores se aplicam a necessidade de realizar amplos investimentos em infraestrutura – como transportes, eletricidade e telecomunicações – agregando que, em geral, trata-se de indústrias onde existem os “monopólios naturais”, um motivo a mais para a considerar a utilização de uma Empresa Pública.

A presença de “externalidades” também justifica a intervenção pública. Onde estas existam, a inversão privada pode não ocorrer, devido à falta de incentivos aos agentes privados para investir em indústrias nas quais os seus serviços favoreceriam outras empresas sem que fossem adequadamente remunerados por isso (CHANG, 2007). Este é um motivo importante para a atuação de empresas públicas em setores que têm alto “encadeamento para a frente”²², como a siderurgia. Nestes setores, as empresas públicas são importantes por derramar²³ seus ganhos de produtividade para setores vinculados, a partir do fornecimento de insumos a preços baixos.

²² *Forward linkages*; tradução nossa. Se trata do conceito hirschmaniano de encadeamento, onde o encadeamento para frente significa que a produção é vendida para consumidores intermediários, e não finais (JONES; MASON, 1982). Autores como Chang (2007), Jones (1982) e Rodrik (1994 e 2011) enfatizam a importância da atuação das empresas públicas nestes setores.

²³ *Spill-Over*; tradução nossa.

A presença de economias externas de aglomeração compõe também o argumento do desenvolvimento regional²⁴. A empresa pública pode investir em regiões periféricas de um país com o objetivo de redistribuir renda, fomentar a integração da economia nacional e incitar a criação de polos de crescimento. A ideia é que a instalação de grandes unidades industriais em regiões periféricas gere economias de aglomeração, estimulando a criação de novas unidades produtivas conectadas à atividade principal. É importante lembrar que a causalidade na tomada de decisões de investimento das empresas públicas é múltipla, conjugando variáveis econômicas e não econômicas. No caso da busca do desenvolvimento regional, são importantes também as considerações de acumulação e manutenção de poder econômico e político.

Kaldor (1980)²⁵ considera que as empresas públicas podem efetuar investimentos levando em consideração o seu efeito multiplicador sobre a demanda por novos produtos no futuro. O setor privado falha em executar este tipo de inversão por não considerar a expansão da produção devida aos investimentos de outras empresas. Obviamente que este tipo de atuação das empresas públicas deve estar vinculado a um planejamento do investimento global da economia²⁶ e é importante que as empresas públicas divulguem o seu plano de investimentos para guiar o setor privado.

As rendas econômicas provenientes de recursos naturais são outra razão invocada para a criação de empresas públicas. Nas atividades onde a extração de recursos naturais é capital intensiva – caso da mineração e do petróleo, por exemplo – o tamanho do mercado dos países menos desenvolvidos acaba por transformá-los em setores monopolizados. Nestes casos, justifica-se a intervenção econômica via empresas públicas para assegurar o controle desses rendimentos (TREBAT, 1983). Por outro lado, em atividades nas quais a extração dos recursos não é capital intensiva e os custos de centralização são altos – como a extração de minerais e pedras preciosas em rios – a criação de uma empresa pública monopsônica que controle o comércio desses minerais é indicada para garantir a apropriação pública desses rendimentos (JONES; MASON, 1982). Essa função se torna mais relevante quando a

²⁴ Villela (2000b) e Faucher (1982).

²⁵ *Apud* Chang e Singh (1993).

²⁶ Houssiaux elenca uma função semelhante: “assegurar a coordenação de certas atividades no interior de setores deixados à iniciativa privada” (HOUSSIAUX, 1972. P. 67); tradução nossa.

exportação de recursos naturais é a principal fonte de divisas estrangeiras. Nesses casos, a apropriação pública dessas divisas é necessária para que o Estado possa estimular novos setores produtivos e diversificar a economia.

A dominação de setores chave da economia por empresas transnacionais²⁷ é outra razão levantada para a intervenção estatal, por meio de empresas públicas. Isso ocorre principalmente nos países menos desenvolvidos, onde as transnacionais têm uma influência considerável em setores intensivos em tecnologia, prejudicando a acumulação de capacidades tecnológicas e não conduzindo ao desenvolvimento no longo prazo. Nestes casos, o Estado pode intervir de duas formas: criando uma nova empresa para competir com as transnacionais; e estabelecendo joint-ventures – incluindo ou não o capital privado nacional – para assegurar a transferência tecnológica.

O fortalecimento das empresas públicas também é importante devido a sua política de compras, ou seus encadeamentos para trás com a economia²⁸. De acordo com Faucher (1982), o Estado enfrenta dois tipos de considerações ao selecionar seus fornecedores: a defesa da balança comercial e o estímulo à produção nacional. Em ambos os casos, o Estado patrocina a substituição de importações. No entanto, o estímulo à produção nacional visa fortalecer a indústria autóctone através da geração de demanda para essas empresas, garantindo tanto a oportunidade de criação de alternativas para a resolução de problemas (“aprender fazendo”²⁹) ao setor privado nacional como uma garantia de estabilidade da demanda durante um prazo suficiente para a diminuição dos riscos associados aos investimentos privados. Arocena e Sutz (2000) colocam que o tipo “ideal” de compra estatal fomentadora de inovações seria aquela demandante de um produto novo mas factível de ser produzido num intervalo de tempo razoável. Assim, ainda segundo esses autores, a presença de um Estado que seja um demandante tecnologicamente exigente e que assegure um volume atrativo de encomendas nos países subdesenvolvidos cumpre um papel fundamental como catalizador de capacidades endógenas³⁰.

²⁷ Chang e Singh (1993), Villela (2000b), Faucher (1982).

²⁸ Villela (2000b), Suzigan (1976), Faucher (1982).

²⁹ *Learn by doing*; tradução nossa.

³⁰ Entretanto, nem tudo são flores nas políticas de compras públicas, pois muitas vezes os administradores de empresas públicas, minimizando o risco, preferem a importação de tecnologia com a “chave na mão”. Arocena e Sutz (2000) enfatizam o quanto isso foi comum – e prejudicial – aos países subdesenvolvidos.

A equidade no fornecimento de serviços públicos também justifica a atuação de empresas públicas. Existem bens e serviços de primeira necessidade nos quais a busca por rentabilidade das empresas pode fazer com que estas se neguem a atender aos clientes mais pobres ou àqueles que vivem em regiões mais afastadas. Como exemplo destes setores podemos citar o abastecimento de água, serviços postais e transporte público (CHANG, 2007).

Uma série de argumentos vinculados à estabilidade macroeconômica e a objetivos sociais também são evocados para justificar a atuação das empresas públicas. Entre eles destacamos o controle de preços, a criação de empregos, atuação anticíclica, redução da desigualdade de renda e promoção do desenvolvimento regional. A efetividade das empresas públicas para lograr estes objetivos, no entanto, é uma questão aberta (CHANG; SINGH, 1993) e muitas vezes a perseguição destes objetivos resulta em dificuldades financeiras para as empresas (VILLELA, 2000b). Não obstante, é justamente nesses casos em que a baixa rentabilidade e até mesmo prejuízos não necessariamente significam que essas empresas sejam ineficientes, já que não refletem adequadamente a sua contribuição social (CHANG; SINGH, 1993). Contudo, ainda que a atuação das empresas públicas não deva ser julgada apenas por seus resultados econômicos, é fato que o Estado não dispõe de recursos ilimitados, e uma atuação indefinidamente deficitária tenderá a ser extinta.

Muitas vezes o controle dos preços das empresas públicas é usado como instrumento de combate à inflação. Entretanto, isso acaba por conduzir ao debilitamento das empresas. Em algum momento os preços deverão ser corrigidos para recuperar as tarifas, o que resultaria, paradoxalmente, na acentuação dos problemas inflacionários (FAUCHER, 1982). Entretanto, políticas tarifárias que estabilizem os preços de insumos básicos – como o petróleo – muito voláteis no mercado internacional podem servir para reduzir a incerteza em relação aos custos do setor privado, desde que a estabilização não se transforme em subsídios por tempo indeterminado. Além disso, o controle dos preços – desde que mantida certa paridade com os custos – pode servir para repassar adiante os ganhos de produtividade das empresas públicas em sua cadeia produtiva.

O objetivo do governo de criar ou de manter empregos muitas vezes é instrumentalizado a partir das empresas públicas, em períodos de recessão. Nesses momentos o governo se vale tanto de contratações em empresas públicas já

existentes quanto à estatização de empresas privadas em vias de falência³¹. Em períodos de recessão a política de compras públicas também pode ser utilizada como um meio para estimular a demanda agregada (CHANG; SINGH, 1993).

Finalmente, a própria dinâmica administrativa³² das empresas públicas leva a criação de novas empresas, principalmente subsidiárias. As empresas públicas são unidades produtivas que apresentam características tanto públicas quanto privadas, e ao mesmo tempo em que perseguem objetivos políticos, também tem motivações tipicamente empresariais. Deste modo, empresas públicas bem sucedidas tendem a expandir suas atividades ao aproveitar oportunidades de investimento lucrativas para sua expansão e diversificação, além de assumir atividades mais complexas.

1.4 Considerações finais

De acordo com a abordagem da Economia Política Institucionalista, virtualmente qualquer setor econômico pode abrigar empresas públicas. Entretanto, Jones e Mason (1982) verificaram uma ampla similaridade entre os setores empresariais públicos dos países menos desenvolvidos, em razão da mesma sorte de problemas econômicos, sendo que os casos mais extremos são justificados por fatores específicos aos países, como a dotação de recursos naturais e particularidades históricas. Ainda de acordo com Jones e Mason (1982), a utilização de empresas públicas para solucionar problemas é uma resposta pragmática dos governos, e desta forma sujeita a uma análise de seus custos e benefícios em relação à regulação e à não intervenção. Para esses autores, os benefícios da intervenção via empresas públicas é elevado enquanto esta alternativa é pouco utilizada na economia. Entretanto, quanto maior a utilização das empresas públicas, maiores se tornam os custos associados à intervenção. Assim, eventualmente, os custos irão superar os benefícios, e a utilização das empresas públicas deixa de ser efetiva na resolução de problemas econômicos.

³¹ A estatização de empresas em dificuldades para a manutenção de empregos pode enviesar para baixo a “qualidade” das empresas públicas (CHANG; SINGH, 1993)

³² Trebat (1983) e Faucher (1982).

Na sequência deste trabalho, analisaremos o caso do Brasil e da Coreia do Sul. Nosso objetivo é analisar o rol das empresas públicas no processo de desenvolvimento desses países, e como estas se relacionaram com o restante da economia nestes países.

2 COREIA DO SUL

Neste capítulo, trataremos da relação das empresas públicas com o processo de desenvolvimento econômico da Coreia do Sul durante o governo de Park Chung Hee; para tanto, começaremos com uma descrição do contexto histórico, da formação do aparelho estatal e do papel das empresas públicas até a chegada de Park ao poder. Em seguida, serão analisados os anos do governo de Park, para então avaliarmos mais detidamente o papel das empresas públicas produtivas e dos bancos públicos.

2.1 Contexto histórico

O objetivo desta seção é fazer uma resenha do desenvolvimento histórico sul-coreano desde a chegada dos japoneses na península, no final do século XIX, até o golpe militar que levou Park ao poder.

2.1.1 O domínio japonês

A Coreia (*Chosen*) foi governada pela dinastia Yi por praticamente 500 anos. Essa dinastia era vassala dos chineses, o que lhe retirava autoridade sobre a elite rural *Yangban*. Desta forma, o poder na península era dividido entre essa elite aristocrática e a monarquia, com membros da aristocracia compondo a burocracia estatal. Uma característica desse período era a dificuldade que o governo monárquico tinha para tributar os ganhos dos senhores rurais, restando-lhe apenas os camponeses como fonte de recursos. Em 1876, o Japão forçou a abertura dos portos coreanos aos seus produtos, marcando o início de uma influência informal japonesa sobre a península. Frente a crescentes perigos externos, a dinastia Yi se viu obrigada a tributar ainda mais os camponeses, gerando revoltas que culminaram na rebelião de 1894, na qual a monarquia necessitou da ajuda dos chineses para conter uma rebelião camponesa, dando um pretexto para a intensificação da presença militar japonesa. Após a guerra

contra a Rússia, o Japão declarou a Coreia um protetorado em 1905 e, finalmente, anexou formalmente a península em 1910³³.

A evolução da economia coreana sob o domínio japonês pode ser dividida em três fases: uma colonial tradicional; uma de expansão de indústrias leves e relacionadas às matérias primas; e uma terceira de industrialização pesada. A primeira dessas fases corresponde aos primeiros dez anos de colonização japonesa, onde o governo japonês via a Coreia como uma colônia tradicional aos moldes ocidentais, ou seja, como um mercado para seus produtos industrializados e como um fornecedor de matérias primas – basicamente alimentos. O segundo período, iniciado após o fim da primeira guerra mundial, encontra o Japão com excesso de capital, passando de importador a exportador de capitais e em busca de oportunidades de investimento fora da ilha; a Coreia foi um dos destinos desses capitais, fato que estimulou o desenvolvimento da indústria leve na península coreana. Finalmente, com a crise de 1929, o Japão aprofundou sua estratégia imperial, buscando formar um império autossuficiente economicamente, ao mesmo tempo que expandia sua máquina de guerra. Nesse contexto, a Coreia se tornou um posto avançado importante para o domínio japonês na Manchúria e no norte da China, o que impulsionou o desenvolvimento de uma indústria pesada na península (JONES; SAKONG, 1980). Mas vamos explorar mais detalhadamente essa evolução, atentando para seus impactos na economia e na sociedade coreana, além do papel do Estado e sua relação com os distintos grupos sociais coreanos.

Ao instalar-se na Coreia, o governo colonial se viu frente a um aparelho estatal capturado pela elite *Yangban*, grande detentora das terras. Assim, os esforços iniciais do governo-geral da colônia buscaram desarticular as características patrimonialistas do antigo aparato estatal e transformá-lo em uma estrutura burocrática despersonalizada e controlada centralmente. Para tanto, as formas de ingresso, as atividades e o controle dos burocratas seguiram o modelo da burocracia japonesa, adquirindo esta, rapidamente, um caráter racional. Além disso, o governo reestruturou a polícia, e impôs que seus membros passassem a utilizar uniformes ostensivos – inclusive com sabres – de forma a diferenciar a polícia do resto da população³⁴. O

³³ Amsden (1989), Jones e Sakong (1980) e Kohli (2004).

³⁴ Os burocratas responsáveis pela coleta de impostos também andavam uniformizados, e contavam com extensa colaboração policial (KOHLI, 2004).

corpo policial foi encarregado de funções que extrapolavam a tradicional garantia da lei e da ordem, incluindo o poder de julgar pequenos delitos e a coleta de alguns tributos; também era função da polícia garantir a ordem nos locais de trabalho. Tanto a burocracia quanto a polícia eram numericamente expressivas, se comparadas com outras colônias da época, e os principais cargos eram ocupados por japoneses. Não obstante, houve muita evolução dos coreanos à cargos superiores, principalmente devido aos deslocamentos de funcionários japoneses durante a segunda guerra mundial. Boa parte dos funcionários coreanos seguiram no aparelho estatal na Coreia independente, e aí permaneceram por sucessivos governos. Paralelamente, o governo-geral investiu recursos em educação básica, visando a criação de mão-de-obra capaz de suprir as necessidades do Estado; em meados da década de 1940 a taxa de alfabetização era de 50% e metade das crianças em idade escolar frequentavam instituições de educação, indicando que muito desse esforço educacional foi aproveitado a pleno pela Coreia independente (KOHLI, 2004).

Com a ajuda desse aparelho policial e burocrático, o governo-geral levou a cabo uma extensa pesquisa sobre a extensão das propriedades rurais, criando um inventário destas. Este, ao delimitar os direitos de propriedade sobre a terra, legitimou a cobrança de tributos ao mesmo tempo que garantiu, com a colaboração da polícia em casos de conflito, a propriedade da terra às elites rurais. Foi assim que se arquitetou uma aliança implícita entre a elite *Yangban* e o governo colonial, muito importante para o governo-geral, pois o apoio das elites agrárias era fundamental para controlar as massas camponesas. Essa aliança era baseada numa política de “cenouras e porrete”³⁵, que perdurou por todo o período. É importante deixar claro que esta aliança era assimétrica, com clara dominância do poder colonial. Não obstante, as “cenouras” foram distribuídas, já que a atividade agrícola se expandiu, com evidente ajuda do governo-geral, durante todo o período colonial; no início da década de 1940, a agricultura coreana era altamente produtiva, tendo passado por uma revolução biológica e se encontrando em níveis de produtividade próximos aos dos agricultores no Japão³⁶ (KOHLI, 2004).

³⁵ *Carrots and stick*; tradução nossa. Expressão usada por Kohli (2004) diversas vezes ao tratar da relação entre Estado e proprietários de terra no período.

³⁶ O processo de expansão da produtividade agrícola foi bastante incentivado pelo governo e a burocracia estatal teve importante papel ao favorecer a adoção de novas técnicas e fornecer subsídios. Esta característica de incentivo a adoção de novas tecnologias sobreviveu na memória da burocracia e foi importante posteriormente (KOHLI, 2004).

Outra característica do período colonial foi a instalação de um sofisticado sistema financeiro na península, em comparação com outros países no mesmo estágio de desenvolvimento. Ainda antes da anexação formal, uma das portas de entrada da dominação japonesa na Coreia foi o *Dai Ichi Bank*, que introduziu o Yen como moeda na península em substituição a meios de troca arcaicos e tomou para si a função de autoridade monetária. A reforma monetária se mostrou um importante instrumento na aquisição de propriedades coreanas pelos japoneses, já que estes arbitravam a seu favor as conversões das moedas antigas, transferindo ativos monetários dos nativos para si. Concluída a reforma monetária, as funções do *Dai Ichi Bank* foram divididas entre diversos novos bancos; entre eles estavam o *Bank of Chosen* e o *Agricultural and Industrial Bank* (que posteriormente se transformaria no *Industrial Bank of Chosen*). Enquanto o primeiro acumularia as funções de banco central, o segundo seria responsável por empréstimos de longo prazo. Inicialmente com pouca atividade na Coreia, esses bancos acabaram se internacionalizando, sendo que o *Bank of Chosen* se instalou fortemente na China, usurpando para si a autoridade monetária na Manchúria e no norte daquele país³⁷. O *Industrial Bank of Chosen* (IBC) se tornou mais ativo apenas na fase da industrialização pesada, tendo captado volumosos recursos no Japão na década de 1930 para realocá-los a atividades produtivas – tanto públicas como privadas – através de empréstimos de longo prazo. O controle governamental do IBC foi fundamental para a orientação dos investimentos na Coreia, e suas operações serviram como exemplos para a alocação de crédito na Coreia do Sul de Park³⁸ (WOO, 1991).

A cooperação entre o Estado colonial e o setor privado industrial começou a se intensificar a partir da década de 1920, tendo chegado a seu ápice no período da industrialização pesada. Isso ocorreu porque o governo-geral estava alinhado às políticas imperiais japonesas, e o tamanho de seu estímulo ao setor produtivo coreano era aquele desejado pelos colonizadores, daí o pequeno incentivo a atividade manufatureira na península na fase colonial tradicional. A situação mudou na década de 1920, quando o Japão passa a apresentar excesso de capitais e a necessidade de exportá-los para serem empregados produtivamente colocam a Coreia como destino

³⁷ O Japão estava usando do mesmo instrumento que havia usado anteriormente para preparar a dominação da Coreia (Woo, 1991).

³⁸ Diversas pessoas influentes nas tomadas de decisões econômicas e financeiras na Coreia do Sul trabalharam no IBC e no *Bank of Chosen* (WOO, 1991)

potencial. Mesmo assim, a entrada de capitais não foi abundante, tanto porque a pressão competitiva exercida por produtos japoneses era forte como porque o governo-geral procurou incentivar a exploração de complementaridades entre as exportações japonesas para a península e os investimentos japoneses que ali seriam feitos. Nesta fase, boa parte do investimento japonês ocorreu no setor têxtil, ainda que importantes investimentos tenham sido feitos em processamento de matérias primas e haja havido alguns investimentos de larga escala em mineração, siderurgia e na geração de energia hidroelétrica. Estes últimos foram levados a cabo principalmente pela *Oriental Development Company*³⁹ (ODC), uma empresa pública imperial criada em 1908 para realizar uma série de atividades na Coreia, e foram fundamentais para a realização da industrialização pesada subsequente. Além da ODC, grandes *Zaibatsus* se instalaram na Coreia no período (WOO, 1991, KOHLI, 2004, JONES; SAKONG, 1980).

Não obstante, foi a crise mundial da década de 1930 que colocou a Coreia na rota dos grandes investimentos industriais japoneses. Com o fechamento dos mercados mundiais, o Japão aprofundou a estratégia de substituição de importações dentro do império, em vias de torná-lo um sistema econômico autossuficiente. Além disso, seus desejos expansionistas estimularam a indústria bélica, e a Coreia, um entreposto entre o Japão e a Manchúria, se tornou uma peça chave do império. Além da atuação da ODC, o governo-geral incentivou a entrada dos gigantes *Zaibatsus* para promover a industrialização pesada, fornecendo a energia elétrica abundante no Norte a preços subsidiados, além de diversos outros incentivos governamentais, como crédito barato através do IBC, tarifas de energia e de transporte diferenciadas, mão-de-obra barata e controlada a força e isenções de impostos. Além disso, o governo-geral comprometia-se a fazer todos os investimentos necessários em infraestrutura para dar suporte a esse processo de industrialização. Todos esses fatores tornavam a península um “paraíso capitalista”⁴⁰. O resultado desse processo foi a instalação de indústrias pesadas na península, especialmente o setor eletroquímico, e concentrada

³⁹ Esta empresa se beneficiou largamente da reforma monetária e se tornou o maior proprietário de terras na Coreia já no final da década de 1910. Através dessa empresa que muitos colonos japoneses adquiriram terras na Coreia. Além disso, diversificou suas atividades para o leste e sudeste asiático em geral, em atividades que variavam entre a produção de açúcar e algodão à produção de energia elétrica e siderurgia (WOO, 1991).

⁴⁰ *Capitalist Paradise*; tradução nossa. Termo utilizado por Woo (1991, p.31).

nas mãos dos *Zaibatsus*⁴¹, que “exportavam”⁴² dois terços de sua produção manufatureira (JONES; SAKONG, 1980, KOHLI, 2004, WOO, 1991).

2.1.2 Entreguerras 1945-1953

O período que vai do final da segunda guerra mundial e consequente expulsão dos japoneses da península da Coreia, compreendendo a ocupação estadunidense e a Guerra da Coreia, foi muito conturbado. A recém criada República da Coreia assumiu mais de 2500 unidades produtivas japonesas em operação, além de herdar 15% das terras um país com extensa infraestrutura instalada. Essas terras foram redistribuídas entre a população rural e contribuiu com o processo de reforma agrária; além disso, muitos japoneses que tinham propriedades rurais na Coreia trataram de vendê-las a qualquer preço antes de abandonar o país. Já o legado físico não teve a mesma sorte. Disputado por diversas grupos coreanos – todos acreditavam ter direito ao que foi abandonado –, esse legado foi distribuído com parco controle e muitas vezes de maneira ilícita às emergentes elites industriais; sem embargo, a Guerra da Coreia destruiu mais de 80% das instalações industriais da península (JONES; SAKONG, 1980). Além de destruir as instalações industriais, a Guerra da Coreia deixou um legado mais importante: o aprofundamento da reforma agrária. Ao avançar suas linhas sobre o sul da península, os comunistas do norte distribuíram as terras conquistadas, como forma de angariar apoio entre os camponeses. Com a retomada dessas linhas pela Coreia do Sul, a distribuição das terras não só foi mantida, como mais terras foram distribuídas, fruto da insistência estadunidense, que via na reforma agrária a única maneira de conter as rebeliões camponesas (KOHLI, 2004).

O aparelho burocrático e policial herdado dos japoneses – centralizado, eficiente e repressivo – foi mantido também por opção dos estadunidenses, que consideravam-no essencial para estabelecer um governo pró Estados Unidos e conter a ameaça comunista, que se espalhava perigosamente pela península; inclusive alguns burocratas de origem japonesa foram mantidos, ainda que como “conselheiros”

⁴¹ Para uma análise mais detalhada das indústrias e dos *Zaibatsus* operando na Coreia no período, ver Woo (1991, cap. 2).

⁴² Expressão entre aspas porque os maiores mercados dos produtos coreanos estavam, assim como a Coreia, dentro do império japonês.

devido ao forte sentimento anti-japonês presente na península. Neste período, foi criado o exército coreano, instituição que cresceu muito em decorrência da guerra, e que foi fundamental no decorrer da história sul-coreana (KOHLLI, 2004).

2.1.3 O governo de Rhee

O ano de 1953 marca uma nova fase na Coreia do Sul, com o fim da Guerra da Coreia. A guerra, se por um lado deixou a economia arrasada, por outro atou os Estados Unidos à Coreia do Sul, comprometido a reconstruir o país e a garantir a sua segurança. Syngman Rhee, que havia assumido a presidência da Coreia em 1948, era um político habilidoso; construiu sua carreira política no longo exílio de 40 anos nos Estados Unidos, o que acentuou seu patriotismo mas não lhe garantiu base social na Coreia do Sul. O apoio dos estadunidenses a Rhee foi essencial para que esse obtivesse o apoio político das elites agrárias. Sendo assim, uma das maiores preocupações de seu governo foi manter-se no poder; para isso, valeu-se da “compra” de apoio político das elites, da construção de uma elite empresarial e da brutal repressão às esquerdas.

Rhee, de acordo com Woo (1991) era mestre na arte de extrair fundos dos Estados Unidos; ele explorava a contradição da política externa estadunidense, que economicamente via a recuperação do leste asiático de maneira integrada, com o Japão na posição de liderança, e recomendava à Coreia a exploração de suas vantagens comparativas, ao passo que no terreno militar não podia abdicar de uma política de defesa mais forte, dada a magnitude da tensão entre as duas Coreias. Valendo-se principalmente da ameaça de atacar a Coreia do Norte, Rhee atou os Estados Unidos ao seu país, levando-os a gastar fortunas na manutenção de todo aparato militar ali instalado⁴³. A maximização da ajuda captada junto aos Estados Unidos era central para que Rhee pudesse levar a cabo sua política. Por um lado, garantia o consumo das elites; por outro, foi peça chave na transferência de recursos à nascente elite empresarial. Outra prioridade de Rhee foi reprimir as esquerdas, e para isso se utilizou do aparato repressivo herdado dos japoneses – a polícia e um

⁴³ Da assistência estado-unidense à Coreia, somente no ano de 1958 que o suporte econômico superou o militar (WOO, 1991)

eficiente serviço de inteligência – e de milícias urbanas de inspiração fascista. Além da repressão, Rhee reorganizou os trabalhadores sob a Federação Geral dos Trabalhadores da Coreia⁴⁴, uma organização controlada pelo governo e que servia aos interesses do Estado e dos empresários, além de colocar a polícia de volta ao ambiente de trabalho, de maneira análoga ao que ocorria no período colonial. Para conter os camponeses, foi concluída a reforma agrária, que resultou em uma distribuição bastante igualitária das terras. Os conflitos diminuíram muito no período, assim como o poder das elites rurais (KOHLI, 2004). Alguns dos antigos grandes proprietários rurais permaneceram no campo, com porções menores de terra, enquanto outros migraram para atividades urbanas, principalmente relacionadas ao boom da educação no período (AMSDEN, 1989, KOHLI, 2004).

As elites empresariais coreanas, que começaram a surgir no período do entreguerras, continuaram a crescer, com a fundamental ajuda do Estado. O governo utilizou de diversos artifícios, como empréstimos em surtos inflacionários, garantia de monopólios para negociar importações e a venda das empresas herdadas do império japonês a preços baixos, para dar suporte ao nascimento de grandes grupos empresariais; ainda que alguns grupos tenham surgido no período colonial, a grande maioria dos *chaebols* surgiram sob o governo de Rhee. Mesmo que envolvidos em relações nebulosas com o governo, os empresários foram hábeis em aproveitar as oportunidades e aceitar os riscos envolvidos⁴⁵ em assumir atividades produtivas (WOO, 1991). A contrapartida desses empresários para com o governo foram generosas contribuições financeiras para os cofres do partido do governo.

A economia durante esse período esteve relativamente fechada, com controle sobre importações, o que pode sugerir que se tratou de uma fase de industrialização por substituição de importações (ISI); Kohli (2004) argumenta que não se pode caracterizar o período de ISI, pois o governo não apresentou nenhum tipo de estratégia econômica bem definida, tendo focado suas atenções para sua manutenção no poder. Além disso, o governo teria propiciado uma série de incentivos à exportação, em contradição com as estratégias de ISI, e que na verdade o crescimento econômico e industrial do período se tratou de mera reconstrução da estrutura industrial destruída pela Guerra da Coreia; de fato, a Coreia do Sul só

⁴⁴ *General Federation of Korean Labor*; tradução nossa.

⁴⁵ Woo (1991; p.65 a 69) discorre sobre a criação dessas grandes empresas.

retomou os níveis de atividade industrial verificados no final do período colonial no início da década de 1960. Não obstante, a estratégia desenhada pelos Estados Unidos para a Coreia do Sul a vinculava de forma dependente ao Japão, e isso era inaceitável para Rhee. Assim, ele conduziu até onde pôde a sua política de maximização da ajuda estadunidense ao mesmo tempo em que contrariava os interesses dos Estados Unidos, que se viam pressionados pelo Japão para que a Coreia do Sul passasse a utilizar os recursos de ajuda para comprar-lhes parte de sua produção (WOO, 1991). Quando finalmente os Estados Unidos começaram a cortar a ajuda externa à Coreia do Sul⁴⁶ e impuseram exigências rígidas de estabilização da economia, o regime de Rhee começou a se desintegrar, culminando com sua queda em 1960 após rebeliões estudantis. Sem embargo, a estrutura industrial sul-coreana⁴⁷ colonial estava reconstruída, agora sob o controle de coreanos, ainda que estes tivessem características de agentes em busca de rendas.

O aparato burocrático herdado do período colonial e mantido logo após a fuga dos japoneses permaneceu em sua maioria durante o período em que Rhee esteve no poder. Ainda que muitos cargos de escalões superiores da burocracia tenham sido substituídos durante o seu governo por outros profissionais, em escolhas mais orientadas por lealdades políticas que por qualidades profissionais, o grosso do corpo burocrático se manteve. Além disso, a burocracia foi responsável pela administração de recursos e gerenciamento geral do governo durante a Guerra da Coreia e na reconstrução posterior, dando mostras que manteve sua eficácia dos tempos coloniais; outro exemplo de sua eficácia apareceu na coleta de impostos – que tinha alta prioridade dentro do governo – que se manteve alta durante o período (JONES; SAKONG, 1980; p. 114). Por outro lado, a imposição das diretrizes econômicas definidas pelo governo às empresas não estava entre as prioridades de Rhee, levando Jones e Sakong (1980) a afirmar que o Estado era “brando”⁴⁸. Não foram criadas empresas públicas durante esse período, e muitas propriedades herdadas dos japoneses foram desinvestidas; de acordo com Sakong (1980), o governo manteve sob seu controle as empresas públicas que eram operadas pelo governo colonial, ao

⁴⁶ De acordo com Woo (1991), 1957 foi o ano em que a política estadunidense mudou de direção, rumo a menores níveis de ajuda.

⁴⁷ A possibilidade de reunificação das coreias fez com que Rhee evitasse a reconstrução das estruturas industriais pesadas e unidades geradoras de energia elétrica presentes na Coreia do Norte (JONES; SAKONG, 1980)

⁴⁸ *Soft*; tradução nossa.

passo que as unidades empresariais herdadas de japoneses e não do governo-geral da colônia foram, em sua grande maioria, privatizadas. Basicamente, o setor empresarial público no período consistia de instalações nas áreas de energia, ferrovias, comunicações, nos monopólios do tabaco, sal e ginseng e na extração de carvão. Rhee, contudo, manteve até onde pôde o controle sobre os bancos, apesar da pressão estadunidense, pois os considerava fundamentais para o estímulo ao surgimento da nova elite empresarial, tendo sido forçado a privatizá-los no final da década de 1950 (WOO, 1991).

2.1.4 O legado herdado por Park

Ao assumir o poder após um golpe militar que instalou uma junta em 1961, sucedendo o breve governo de Chang Myon, Park⁴⁹ tinha em suas mãos uma sociedade em que a esquerda estava praticamente eliminada. Os conflitos no campo haviam diminuído significativamente, em decorrência da reforma agrária, e os trabalhadores urbanos estavam sob rígido controle. As elites agrárias haviam perdido grande parte de sua influência, e as emergentes elites industriais eram dependentes do Estado. A sociedade apresentava altos níveis de alfabetização e escolaridade nas cidades, além de contar com excelente infraestrutura e com a indústria praticamente reconstruída e pronta para nova expansão (KOHLI, 2004). Assim, estavam postas as condições iniciais cruciais para um ciclo posterior de expansão (RODRIK, 1994).

Além disso, contava com uma estrutura burocrática acostumada, desde o período colonial, a executar tarefas econômicas (KOHLI, 2004). O amplo uso dos bancos públicos – principalmente o IBC – como fonte de crédito subsidiado e farto durante o domínio japonês, que estimulou a entrada e a expansão dos *Zaibatsus* dispostos a colaborar com o governo-geral, foi uma fonte de inspiração para o modelo de financiamento que existiu na Coreia de Park (WOO, 1991). O uso de empresas públicas no período colonial para a expansão da industrialização e instalação destes mesmos *Zaibatsus*, através do fornecimento de energia elétrica, entre outros

⁴⁹ Park Chung Hee foi general do exército da Coreia e participou do movimento militar que tomou o poder na Coreia do Sul em 1961, se tornando governante deste país até 1979.

subsídios indiretos, deram o exemplo de caminho que poderia ser trilhado posteriormente.

Em suma, tanto a herança colonial japonesa como o período de Rhee e a interferência estadunidense tiveram relevância e influência no desenvolvimento posterior da economia e da sociedade sul-coreana. O período colonial deixou como legado uma experiência de um Estado coeso e focado na promoção do desenvolvimento econômico; para tanto, utilizou de uma burocracia tão incisiva sobre a economia como a japonesa, que se envolvia diretamente no incentivo para a adoção de novas tecnologias na agricultura, geria empresas nacionais para promover setores chave da economia – principalmente para a criação de infraestrutura – e manejava os bancos públicos de forma a atrair grandes grupos empresariais japoneses dispostos a investir de acordo com as prioridades definidas pelo governo-geral. Também promoveu a educação básica nos moldes japoneses; construiu uma aliança informal orientada para o crescimento da produção com as classes dominantes; e deixou um aparato repressivo – polícia e serviços de inteligência – que disciplinou pela força as classes trabalhadoras. O maior mérito de Rhee foi ter estimulado a criação de uma elite empresarial nacional através de sua barganha em cima das contradições entre as políticas econômica e militar estadunidense, e dado a essa elite a chance de reconstruir a estrutura industrial pré-guerra da Coreia sem expô-la de maneira precoce à concorrência internacional. Por outro lado, a influência dos Estados Unidos foi fundamental para a conclusão do processo de reforma agrária e manutenção da estrutura burocrática. A maneira como Park utilizou esta herança tomará as próximas páginas, com ênfase na recriação de Empresas Públicas e na sua importância para o processo de desenvolvimento econômico.

2.2 O governo de Park Chung Hee

Park assume o poder na Coreia do Sul em 1961, com uma junta militar em decorrência do golpe de Estado que derrubou o governo de Chang Myon, e se mantém na Casa Azul⁵⁰ até ser assassinado, em 1979. Durante esse período, levou a cabo eleições – ainda que contestáveis – até 1972, quando o regime endureceu e foi criado o que depois viria a ser chamado de *sistema* “Yushin”. De acordo com Kohli (2004), “Yushin”

⁵⁰ Casa do governo sul-coreano.

significa restauração, e tal palavra foi utilizada por Park para invocar o legado japonês da restauração Meiji⁵¹; o início da década de 1970 marca também uma mudança de rumo na economia coreana, com decisiva ênfase na industrialização pesada. Voltaremos a este ponto mais adiante.

Park era um militar de origem camponesa e que serviu no exército imperial, tendo atuado na Manchúria, indo posteriormente estudar na academia militar de Tóquio. Com a independência da Coreia, seguiu no recém criado exército coreano. No início da década de 1960, uma série de fatores como a inexistência de possibilidade de progresso na hierarquia militar, devido aos critérios obscuros com o qual eram promovidos os oficiais, a indignação com o clima de corrupção generalizada dentro do exército e da estrutura política sul-coreana, e o clima de instabilidade política gerado pelos levantes de cunho esquerdista no governo de Chang Myon, levaram o grupo de Park a liderar o golpe militar de 1961. A experiência adquirida por Park junto aos japoneses foi decisiva em toda a sua trajetória política, e a restauração Meiji, particularmente, lhe inspirou em seu governo. Além disso, a experiência japonesa mostrou a Park um modelo de Estado que não se identificava nem com o modelo de capitalismo liberal, baseado na livre atuação das forças de mercado, nem com o modelo de economia centralmente planejada pelo Estado e isolada do resto do mundo; em vez disso, o modelo que lhe inspirava era o de um Estado que coordenava e dirigia as atividades econômicas da iniciativa privada buscando impor-se internacionalmente⁵² (KOHLI, 2004).

O novo governo tinha como prioridade o desenvolvimento econômico – uma verdadeira obsessão para Park –, pois para o governo era consenso que este era o único caminho para a Coreia do Sul superar os desafios que lhe surgiam a partir de uma Coreia do Norte hostil e de um histórico de agressões ao seu país. Uma das primeiras ações da junta militar foi mandar prender as elites industriais, acusadas de

⁵¹ Chang (1994) também enfatiza a influência japonesa, principalmente da restauração Meiji, em Park.

⁵² Park e a cúpula do regime militar sul-coreano foram formados sob a tradição do corporativismo japonês. Em termos de teoria econômica, ainda que os burocratas tenham tido pouca formação teórica – em sua maioria eram advogados – o pouco que sabiam era principalmente as teorias de List, Schumpeter e Marx, teorias que dominavam a academia japonesa na primeira metade do século XX, e não a teoria neoclássica. Tal influência foi importante na concepção sul-coreana da importância das economias de escala e do desenvolvimento da indústria pesada, da importância central do crédito nas economias capitalistas e da perda social incorrida em processos de competição excessivos (CHANG, 1994)

enriquecimento ilícito; apesar do apelo popular da medida, Park rapidamente percebeu que não poderia governar sem o apoio dos grandes grupos empresariais. Assim, em troca de uma promessa dos empresários de construir algumas instalações industriais, Park os liberou junto com a maioria de seus bens. No final das contas, a maioria dos empresários acabou pagando multas para o governo, mas este episódio marcou o início de uma relação íntima entre Estado e empresários, na qual o Estado sempre foi dominante⁵³ – era a volta da política de “cenouras” e “porrete”. Contudo, os bancos, que haviam sido privatizados em 1957, voltaram a ser estatizados no período – fato que viria a ser fundamental no desenvolvimento posterior do país.

O início da década de 1960 marca uma queda na ajuda estadunidense à Coreia do Sul, e a uma reaproximação – ainda que conturbada – com o Japão. Essa reaproximação fortaleceu principalmente a indústria têxtil sul-coreana, que passou a importar tecnologias japonesas; no entanto, essas indústrias ainda estavam longe de competirem no mesmo nível das japonesas, e o apoio estatal – via depreciação cambial e subsídios – foi fundamental para que os têxteis sul-coreanos fossem bem sucedidos internacionalmente (AMSDEN, 1989). A década de 1960 viu um crescimento acelerado dessa indústria, que “liderou” a economia junto com outras indústrias leves e intensivas em mão-de-obra, aproveitando-se da boa disposição dos japoneses em ceder e financiar a compra desse tipo de tecnologia (KOHLI, 2004).

Do ponto de vista financeiro, a Coreia do Sul fez uma reforma em meados da década de 1960 que elevou as taxas de juros internas. Esta reforma elevou as taxas de poupança da economia, como aparece na tabela 2.1.

⁵³ Este fato é enfatizado por diversos autores, como Jones e Sakong (1980); Amsden (1989); Woo (1991); Kohli (2004). Rodrik (1995) assinala o paradoxo de que o encarceramento dos empresários terminou por melhorar o ambiente geral de investimentos no país.

Tabela 2.1: Indicadores macroeconômicos sul-coreanos básicos, de 1962 a 1980

Ano	Taxa de crescimento do PIB (%)	Deflator do PIB	Investimento/PIB
1961	4,9	14,1	13,4
1962	2,5	18,4	13,4
1963	9,5	28,5	18,7
1964	7,6	32,9	14,4
1965	5,2	6,42	15,6
1966	12,7	14,0	22,5
1967	6,1	16,1	23,0
1968	11,7	15,9	27,0
1969	14,1	14,6	30,0
1970	8,3	18,4	25,4
1971	8,2	14,3	25,5
1972	4,5	18,1	21,7
1973	12,0	15,4	25,6
1974	7,2	33,1	32,0
1975	5,9	26,0	28,7
1976	10,6	24,6	26,7
1977	10,0	16,7	28,7
1978	9,3	23,3	33,1
1979	6,8	20,1	36,1
1980	-1,5	24,0	31,8

Fonte: World Bank national accounts data, e OECD national accounts data files.

Também foi nessa época que a Coreia do Sul passou a contar elevados fluxos de poupança externa, como aparece na tabela 2.2. Nesse ponto aparece uma das principais dificuldades que as economias em desenvolvimento enfrentam: a necessidade de, por um lado, elevar as taxas de juros para estimular a poupança interna e, por outro, de baixar as taxas de juros para estimular o investimento produtivo. Amsden (1989 e 2009) sustenta que a Coreia do Sul superou essa dificuldade através do Banco de Desenvolvimento da Coreia, que captava recursos externamente e os distribuía no país, estabelecendo um sistema de múltiplas taxas de juros. Voltaremos mais adiante a este ponto; por ora, vale a pena ressaltar que o crédito era concedido com base em um rigoroso controle pela parte dos bancos que impunha metas a serem cumpridas – principalmente de exportação. Por outro lado, foi durante a década de 1960 que muitos dos *chaebols* começaram seu processo de diversificação industrial e de expansão, já com algum estímulo para atividades de substituição de importações; aqui, mais uma vez, chama a atenção a importância do

modelo japonês, que sempre mesclou substituição de importações com promoção de exportações (AMSDEN, 2009).

Tabela 2.2: Poupança como proporção do PNB na Coreia do Sul, de 1961 a 1980

Média anual	Poupança Privada	Poupança do Governo	Poupança Externa	Poupança Doméstica	Poupança Total
1961-65	6,8	0,0	8,1	6,8	14,9
1966-70	10,3	5,5	9,8	15,8	25,6
1971-75	15,5	3,7	9,1	19,2	28,3
1976-80	18,0	6,2	6,4	24,2	30,6

Fonte: Adaptado de Kohli, 2004; p. 103

Dois fatos foram providenciais para o salto econômico logrado pela Coreia do Sul na década de 1960. O primeiro deles foi a guerra do Vietnã. Segundo Woo (1991), essa guerra foi um verdadeiro *Deus ex machina* para a Coreia do Sul, irrigando a economia com preciosos recursos externos que foram direcionados ao desenvolvimento da indústria nacional. Por outro lado, a guerra do Vietnã trouxe outras vantagens para a Coreia do Sul: politicamente, o governo de Park ganhou muita simpatia dos estadunidenses por sua cooperação, inclusive com tropas, o que o fortaleceu internamente; economicamente, serviu como um laboratório para as indústrias infantis sul-coreanas, já que o mercado da guerra do Vietnã representava praticamente o único mercado para o qual a Coreia do Sul exportava produtos que não àqueles originários de indústrias leves e intensivas em mão-de-obra na década de 1960.

O segundo foi a reaproximação com o Japão, relação que foi normalizada em meados da década de 1960 após intensas discussões. Um dos destinos dos recursos ganhos pelo governo da Coreia do Sul como reparação dos japoneses foi utilizado para financiar a construção da *Pohaang Iron and Steel Company* (daqui em diante, POSCO), empresa pública que viria a ser peça fundamental no desenvolvimento industrial coreano (WOO, 1991). Além de ser financiada por recursos oriundos de reparações, extensas negociações foram levadas a cabo, inclusive com a presença de Park, para a importação de tecnologias de ponta para a criação desta empresa⁵⁴;

⁵⁴ O projeto da POSCO era antigo, datando do início do governo de Park, e havia sido considerado pelo Banco Mundial como extremamente ambicioso, e que terminaria como um “elefante branco” (AMSDEN, 1989)

a *Mitsui* concordou em ceder a tecnologia para os coreanos, sendo recompensado com o contrato altamente lucrativo da construção do metrô de Seul (KOHLI, 2004). Ainda que, em geral, haja havido cooperação entre o Japão e a Coreia do Sul na área de transferência tecnológica, o Japão sempre buscou transferir tecnologia obsoleta para os seus padrões (KOHLI, 2004) e a dureza das negociações de transferência de tecnologia em setores de ponta, como o siderúrgico, que foi executada em termos políticos, e não econômicos, evidencia um lado da tensão que existia na relação entre a Coreia do Sul e o Japão (WOO, 1991)

Assim, pode-se afirmar que o Estado coreano passou por um período de aprendizado durante a década de 1960, buscando se reafirmar como um Estado coeso, em continuidade com o período colonial (KOHLI, 2004). O mecanismo de planejamento foi se sofisticando, sendo visível a melhor elaboração dos planos quinquenais na medida em que a burocracia os realizava; apesar de mais complexos, Jones e Sakong (1980) afirmam que os planos quinquenais serviram mais como um guia, um mapa topográfico da economia coreana do que como regras a serem estritamente seguidas, e que mais importante do que o desenho dos planos era a capacidade de implementá-los⁵⁵. A burocracia econômica utilizava de uma abordagem essencialmente pragmática, na qual empregavam qualquer meio que considerassem adequados para resolver problemas nos quais o mercado falhara. O Estado foi aprimorando seu controle sobre a produção, principalmente através do mecanismo do crédito subsidiado, mas também através de outros mecanismos institucionais – como persuasão “amigável” –, e as políticas de promoção do investimento e de exportações foram se tornando cada vez mais inter-relacionadas. Assim, o Estado assume o papel de *empreendedor* no contexto da industrialização tardia assinalado por Amsden (1989) e passa a ter cada vez mais as características de um Estado desenvolvimentista⁵⁶, capaz de coordenar – de uma posição dominante – a atividade econômica do país com as elites industriais.

⁵⁵ Buscando medir a capacidade de implementação do governo sul-coreano, Jones e Sakong (1980) realizaram uma pesquisa com empresários, perguntando-lhes quão efetivamente o governo exigia o cumprimento de decisões que afetavam seus negócios: dos entrevistados, 78,2% responderam que, no governo Park, sempre implementaram, pois não era possível evitar; para o governo de Rhee, somente 3,2% dos entrevistados marcaram essa alternativa (JONES; SAKONG, 1980; p. 137)

⁵⁶ Kohli (2004) chama o Estado coreano de capitalista-coeso, considerando-o mais semelhantes com os Estado japonês de estilo fascista anterior à segunda guerra. Jones e Sakong (1980) recorrem a um conceito derivado do pensamento *myrdaliano* e caracteriza o Estado como “duro”.

É nesse contexto que ocorre a guinada rumo a industrialização pesada. No início da década de 1970, os crescentes déficits comerciais estadunidenses com o mundo fizeram com que este país levantasse barreiras contra produtos têxteis, o que afetou sobremaneira a economia coreana, mostrando a sua fragilidade, já que seus produtos eram facilmente substituíveis no mercado dos EUA, ao passo que as importações de alimentos que a Coreia realizava junto a este país eram demasiado importantes e não diminuiriam tão cedo. Aliado a isso, o encaminhamento para o fim da guerra do Vietnã representou novos tempos para a política internacional estadunidense, e a doutrina Nixon estabelecia como prioridade o fim do rombo nas contas externas associado aos gastos militares⁵⁷. Dessa forma, os estadunidenses pregavam que o fardo da segurança da Coreia do Sul teria que ser compartilhado pelos japoneses, o que gerou muita desconfiança junto ao governo de Park, que se sentiu abandonado por seu principal aliado ao mesmo tempo que a Coreia do Norte seguia expandindo sua indústria bélica. Desta forma, a conclusão do projeto de industrialização pesada, para a Casa Azul, adquiriu status de condição *sine qua non* da segurança nacional (WOO, 1991).

Internamente, a Coreia do Sul passava por um momento delicado no início da década de 1970, presenciando um auge de reclamações contra o governo de Park⁵⁸; era notável, no entanto, que uma parcela considerável dos reclamos provinha das elites industriais, que estavam sobre-endividadadas e ameaçavam o governo com um calote coletivo de impostos (WOO, 1991). Sem dúvida era uma demonstração de força dos empresários, que nunca antes haviam se unido dessa maneira, deixando o governo em uma situação delicada: ao mesmo tempo que exercia controle sobre os empresários, sua sobrevivência dependia do sucesso destes. Assim, em agosto de 1971, o governo estabeleceu uma moratória das dívidas privadas no mercado “restrito”⁵⁹, causando uma distribuição de renda dos credores para os devedores que afetou principalmente as classes médias e os pequenos poupadores, enquanto salvou os grandes grupos empresariais. Um ano depois, foi decisivo o apoio que Park recebeu dos grandes grupos empresariais para instalar o sistema “Yushin”.

⁵⁷ Kohli (2004) aponta que o segundo plano quinquenal, de 1967, já apontava para a necessidade de fortalecer a indústria básica, precedendo o fim da guerra do Vietnã. Não nos parece, entretanto, que isso retire a importância da doutrina Nixon para o aprofundamento desta estratégia.

⁵⁸ Bem ou mal, Park havia sido eleito para seus governos na década de 1960.

⁵⁹ “Curb” Market; tradução nossa.

O decreto de 1971, que declarou a moratória das dívidas privadas no mercado “restrito”, salvando as grandes empresas endividadas, marca o início de uma nova fase no sistema financeiro sul-coreano, já que as taxas reais de juros passaram a alcançar níveis negativos de forma a incentivar a produção nacional, além terem sido criadas diversas linhas de crédito para estimular novos investimentos nas áreas prioritárias, caracterizando uma era de “repressão financeira” (WOO, 1991). Isso culminou em uma maior aposta nos *chaebols*, que se tornaram ainda mais subsidiados e alavancados com o crédito público e crédito externo garantido pelo governo. Essa estratégia seguiu por toda a década de 1970, mesmo em face da primeira crise do petróleo; na verdade, a opção do governo coreano frente ao choque de 1973 foi de dobrar as apostas na industrialização pesada, absorver totalmente o choque de preços e financiar ainda mais novos investimentos produtivos – o que fez com que a inflação se acelerasse, como aparece na tabela 2.1. –, mas cobrando desempenho exportador das empresas que adquiriam crédito junto às instituições oficiais. Assim, os *chaebols* passaram a exportar mesmo que lhes fosse mais lucrativo vender seus produtos no mercado interno, assim como escolheram entrar nos setores elegidos pelo governo como prioritários, ainda que os retornos nessas atividades fossem mais demorados a chegar do que seriam em outros setores; presumivelmente, estas diferenças entre os custos de oportunidade foram cobertas pelos subsídios creditícios (WOO, 1991).

Os setores mais favorecidos com o crédito subsidiado foram o siderúrgico, o automotivo, a construção de maquinário, a construção de navios, o petroquímico, metais não-ferrosos e de energia nuclear (WOO, 1991). A aposta nos *chaebols* pode ser vista na falta de continuidade entre o setor têxtil – que liderou a industrialização – na década de 1960, e que não era dominado por nenhuma grande empresa, e nos novos atores que se tornaram relevantes na década de 1970; segundo Amsden (1989), apenas um *chaebol* se originou em atividades ligadas à indústria têxtil.

A relação entre o governo sul-coreano e os *chaebols* é de fato muito complexa, e *sui generis* quando interpretada sob a luz de outras experiências nacionais; seu desenvolvimento ocorreu em uma sociedade na qual a ameaça externa era concreta, e isso levou o Estado a ser mais incisivo sobre às atividades privadas. O governo também buscou outras maneiras de controlar os *chaebols*, destacando-se o estímulo para que essas competissem entre si e as metas rigorosas de exportação e

investimentos para seguir tendo acesso ao crédito (AMSDEN, 1989). Por outro lado, os *chaebols* aprenderam rápido que a melhor forma para crescerem e aumentarem sua influência seria aquiescer ao governo, obtendo em troca a garantia estatal de que seriam resgatados caso viessem à bancarrota, em uma operação na qual o governo socializou os riscos das inversões privadas. Para o bem ou para o mal, essa economia altamente alavancada, com um sistema de crédito totalmente mediado pelo Estado, na qual as classes trabalhadores eram fortemente reprimidas, foi a base do desenvolvimento coreano, que se transformou numa sociedade na qual o Estado e os empresários se tornaram tão interdependentes entre si que a sobrevivência de um dependia do sucesso do outro⁶⁰ (WOO, 1991).

2.3 As empresas públicas sul-coreanas

Nesta seção apresentaremos mais detalhadamente as empresas públicas sul-coreanas e suas inter-relações com o restante da economia. Para maior clareza da exposição, dividimos esta seção em duas subseções, sendo a primeira tratando das empresas públicas não financeiras e a segunda dos bancos públicos.

2.3.1 As empresas públicas não financeiras

Nosso objetivo nesta sub seção é avaliar mais detalhadamente o papel das empresas públicas no desenvolvimento econômico da Coreia do Sul durante o período em que Park esteve no poder, buscando identificar a atuação destas empresas com as funções de atuação das empresas públicas identificadas no capítulo 1 deste trabalho.

De acordo com Jones (1975), o número de empresas públicas na Coreia do Sul praticamente triplicou entre os anos de 1961 e 1972; este é um fato interessante quando observado a luz da ideologia dominante na Coreia do Sul no período, que enfatizava na própria Constituição do país que, salvo em situações especiais de urgência nacional, as empresas não devem ser controladas pelo Estado, e da ideologia do próprio Park, que afirma em livro citado por Jones e Sakong (1980), que as empresas públicas foram um *locus* escandaloso de corrupção nos governos anteriores. Isso reflete a abordagem pragmática, e não ideológica, do governo de Park

⁶⁰ O que levou alguns autores, como Jones e Sakong (1980) e Woo (1991) a afirmar a existência de um Korea, inc.

para com o desenvolvimento e crescimento econômico. Mesmo dentre as empresas herdadas por Park do período do Rhee, motivos desenvolvimentistas foram mais significativos do que a inércia burocrática para mantê-las sob a esfera pública, pois se tratava basicamente de empresas em setores básicos da economia – como energia e infra estrutura –, essenciais para não travar o desenvolvimento econômico (JONES, 1975).

Das empresas criadas a partir de 1961, cerca da metade atuou no setor manufatureiro, ensejando muitos encadeamentos com o restante da economia, para trás e principalmente para a frente. Essa conclusão é derivada da observação da elevada interdependência dos insumos e da produção das empresas públicas com o restante da economia, assim como do crescimento dessa interdependência com o aprofundamento da estratégia de industrialização pesada da década de 1970. Sakong (1980), ao analisar os encadeamentos da economia⁶¹, nota que o conjunto de todas as empresas públicas aumentou seus encadeamentos tanto para frente como para trás de 1971 para 1975; em especial, observa que dentre as empresas públicas, aquelas “novas”⁶² aumentam seu encadeamento para a frente em quase 30 pontos percentuais, chegando a quase 70% do valor de suas vendas totais, mantendo seus encadeamentos para trás constantes e em nível elevado⁶³, e que o setor manufatureiro das empresas públicas apresenta quase 80% de vendas intermediárias, em comparação com pouco mais de 50% do setor manufatureiro da economia sul-coreana como um todo. As empresas “velhas”, quando descartados os monopólios oficiais, também apresentam índices elevados de encadeamentos, principalmente para a frente, pois se tratam basicamente de monopólios naturais como a geração de energia (JONES, 1975) (SAKONG, 1980; especialmente p. 108 a 113).

⁶¹ Sakong (1980) utiliza como proxy para encadeamento para a frente a proporção das vendas de produtos intermediários no total das vendas das empresas públicas; encadeamento para trás é aproximado pela proporção das compras de insumos intermediários no total da produção.

⁶² Seguiremos a distinção feita por Jones (1975) de chamar de empresas públicas “novas” aquelas criadas após 1961 e “velhas” as herdadas de governos anteriores.

⁶³ Os encadeamentos para trás, da maneira como são medidos nesse trabalho, podem estar aviesados para cima, pois contam também com compras de insumos e produtos intermediários importados. Esse é um dado relevante, pois muitas empresas públicas “novas” atuam substituindo importações, atividades que geralmente requerem muita importação. Por outro lado, o “aprender fazendo” e a conclusão de projetos simultâneos de substituição de importações pode reduzir esse viés com o passar do tempo, ainda que certos insumos básicos – como petróleo – não serão produzidos internamente (JONES, 1975).

O valor adicionado das empresas públicas em relação ao PIB passou de 6,7% em 1963 para 8% em 1977, como aparece na tabela 2.3. Não obstante, essa tabela também mostra que, descartando o setor agrícola da economia, a participação relativa das empresas públicas cai entre estes dois anos; mais interessante, contudo, é notar que a participação das empresas públicas cresce relativamente até 1970, perdendo posição nos anos subseqüentes. Isso parece ser uma consequência da própria trajetória de desenvolvimento industrial sul-coreana nas décadas de 1960 e 1970, em que há uma mudança em direção a maior predominância dos *chaebols* durante o processo de industrialização pesada. Sem embargo, afirmamos que as empresas públicas, devido aos seus encadeamentos com o resto da economia, foram importantes no desencadear do processo de industrialização pesada da década de 1970.

Tabela 2.3: Valor adicionado das empresas públicas sul-coreanas e sua porcentagem no PIB, anos selecionados.

		(Bilhões de won correntes)				
Itens	1963	1964	1970	1971	1972	
Empresas Públicas	3.141	4.157	22.075	25.441	31.537	
PIB	46.940	67.805	240.505	297.655	367.622	
PIB não-agrícola	25.345	34.627	169.520	210.332	263.793	
E.P./PIB (%)	6,7	6,1	9,2	8,5	8,6	
E.P./PIB não-agrícola (%)	12,4	12,0	13,0	12,1	12,0	

Itens	1973	1974	1975	1976	1977
Empresas Públicas	41.730	53.756	73.752	101.458	119.106
PIB	480.864	684.421	885.553	1.165.910	1.485.404
PIB não-agrícola	353.877	507.992	655.354	870.210	1.128.634
E.P./PIB (%)	8,7	7,9	8,3	8,7	8,0
E.P./PIB não-agrícola (%)	11,8	10,6	11,3	11,7	10,6

Fonte: Sakong, 1980; p. 105.

Tabela 2.4: Composição setorial do Investimento na Coreia do Sul de 1963 a 1975

	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969
Formação bruta de capital fixo	100	100	100	100	100	100	100
1. Empresas públicas	31,7	34,3	36,6	21,6	31,3	17,3	20,3
2. Governo	9,5	6,3	12,1	11,1	13,4	19,4	20,4
3. Empresas privadas	32,0	29,0	38,9	44,8	47,6	51,4	44,0
4. Indivíduos	26,8	30,5	12,3	22,6	7,8	11,9	15,3

	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1963-75
Formação bruta de capital fixo	100	100	100	100	100	100	100
1. Empresas públicas	18,9	29,1	38,1	17,9	25,6	33,2	29,1
2. Governo	19,1	18,7	17,4	12,4	10,9	11,6	12,4
3. Empresas privadas	42,2	33,5	26,5	46,9	39,3	31,9	39,3
4. Indivíduos	19,8	18,8	18,0	22,8	24,2	23,2	19,8

Fonte: de 1963 a 1969, Bank of Korea, *Flow of funds accounts in Korea*, 1974. Adaptado de Jones, 1975; p. 85. De 1970 a 1975, Bank of Korea, *Flow of funds accounts in Korea*, 1978.

Adaptado de Sakong (1980); p. 118.

Por outro lado, as empresas públicas foram importantes agentes de investimento na Coreia do Sul, levando a cabo, em média, 29,1% da formação bruta de capital fixo entre os anos de 1963 e 1975, de acordo com a tabela 2.4; esse número é mais impressionante quando comparado com o valor adicionado pelas empresas públicas no total da economia, de aproximadamente 11% no período. Já na criação de empregos, o desempenho das empresas públicas não foi tão significativo; de acordo com Jones (1975), de 7 a 8% dos empregos sul-coreanos foram criados pelas empresas públicas, ainda que as políticas de contratação nas empresas públicas sejam mais brandas. Destes resultados, pode-se inferir que as empresas públicas atuaram basicamente em setores capital-intensivos; Jones (1975) apresenta dados que colocam o setor das empresas públicas como sendo três vezes mais capital-intensivo que o restante da economia coreana, e duas vezes mais capital-intensivo que o setor manufatureiro. Desses setores, se destacam as empresas “velhas”, como os monopólios naturais de energia, telecomunicações e transportes, assim como as empresas “novas” do setor não financeiro, que atuaram em setores como o siderúrgico e o petroquímico. Dos onze setores mais capital-intensivo da economia sul-coreana, as empresas públicas dominam praticamente toda a produção em quatro deles, e tem presença significativa (de 10 a 50% da produção) em outros seis (JONES, 1975).

As empresas públicas apresentaram déficits em suas transações comerciais com o exterior em boa parte da década de 1970, como mostra Sakong (1980), sendo o grosso desse déficit oriundo da KOCO (*Korean Oil Corporation*) e suas volumosas importações de petróleo, acentuadas após o choque dos preços internacionais do óleo em 1973. Contudo, quando são considerados os efeitos da substituição de importações levados a cabo pelas empresas públicas, o resultado se reverte; em 1975, um déficit explícito de 152,5 bilhões de won foi mais que compensado pela substituição de importações líquidas de 556,6 bilhões de won (Sakong, 1980; p. 113 a 117). Pode-se discutir se esses recursos teriam sido aplicados de maneira mais produtiva pelo setor privado, mas é inegável o efeito positivo que tiveram para o saldo das transações externas da economia sul-coreana no período (JONES, 1975).

Os preços das empresas públicas eram, em geral, administrados de maneira *ad hoc* a partir da percepção das condições da economia como um todo pela burocracia econômica, sendo o EPB (Comitê de planejamento econômico⁶⁴), normalmente, o responsável por essa administração. Essa intervenção se justificava economicamente, principalmente por se tratar de empresas que atuavam em setores muito concentrados, nos quais o mecanismo de mercado não informa os preços que maximizam os ganhos sociais. Assim, as considerações políticas eram relevantes e inclusive levaram a preços artificialmente baixos por alguma circunstância de curto prazo; não obstante, as políticas de preços das empresas públicas não parecem ter sido utilizadas de forma sistemática para controlar a inflação, e déficits prolongados das empresas públicas chamavam a atenção da burocracia econômica, que intervinha reajustando os preços ou substituindo a administração da empresa (JONES, 1975).

A POSCO é a empresa pública sul-coreana mais citada em obras tanto sobre a Coreia do Sul, como sobre as empresas públicas em geral, e vale a pena discorrer um pouco sobre essa empresa, devido à sua condição de ser um microcosmo da política coreana em geral, representando suporte e disciplina para os agentes privados. Suporte porque a produção de aço estava intrinsecamente ligada aos setores estimulados pelo ciclo de industrialização pesada da década de 1970, e o fornecimento de aço de alta qualidade e a preços baixos no mercado interno foi um estímulo decisivo para o crescimento da produtividade desses setores; por outro lado,

⁶⁴ *Economic planning board*; tradução nossa.

a POSCO representava disciplina para o resto da economia coreana porque se tratava de uma gestão modelo, eficiente, e que otimizava a absorção de tecnologia externa ao mesmo tempo em que desenvolvia capacidades tecnológicas “em casa” (AMSDEN, 1989)

O primeiro presidente da POSCO, empresa criada em 1968 e que viria a iniciar suas operações em 1972, se expandindo rapidamente durante a década de 1970, foi um militar e amigo próximo de Park, e sua indicação, se por um lado pode ser criticada por não se tratar de um técnico especialista em gestão empresarial, por outro sinalizou que a disciplina e o caráter pragmático e orientado pelos resultados dos militares seriam seguidos à risca na empresa. Até 1979, segundo Amsden (1989), a estratégia da POSCO era basicamente de expandir sua capacidade de produção, dados os elevados requerimentos da indústria local sul-coreana pelos insumos que esta empresa produzia e as ambiciosas metas de exportação auto impostas pela empresa, de forma a obter acesso as linhas de crédito subsidiadas para a exportação e manter uma relativa autonomia do governo pelos ganhos em moeda forte.

A expansão da POSCO representa também a guinada em direção a industrialização pesada pela economia sul-coreana, pois os outros setores que mais cresceram – construção de navios, automotivo e construção – dependiam de seus insumos para sua produção (AMSDEN, 1989). Por outro lado, era essencial para a sobrevivência da POSCO que os setores relacionados à sua produção também crescessem, de forma a garantir uso para os volumosos investimentos (Woo, 1991). Também foi utilizado muito pela POSCO o instrumento de compras no mercado interno com conteúdo nacional, de forma a estimular a indústria local. Amsden (1989) afirma que durante as quatro fases de expansão da POSCO, até meados da década de 1980, eram requeridos itens da cadeia industrial local, especialmente bens de capital, e que a complexidade dos bens de capital produzidos na Coreia do Sul aumentou consideravelmente com o passar dos anos. Rodrik (1995) aponta que, em 1984, o conteúdo local da produção da POSCO era de 75%, em comparação aos 44% de 1977, o que enfatiza também a importância dos encadeamentos para trás desta empresa com a economia.

É difícil afirmar com certeza quais foram os motivos que levaram o governo sul-coreano a criar a POSCO como uma empresa pública, ao mesmo tempo em que outros setores priorizados pela estratégia de industrialização pesada foram confiados

aos grandes *chaebols*. Entretanto, algumas hipóteses são levantadas na literatura: por um lado, os requisitos de capital necessários para a criação desta empresa eram muito elevados, correspondendo ao maior investimento já feito na economia coreana no seu tempo, e mesmo com toda a alavancagem disponível, nenhum *chaebol* estaria disposto a arcar com tal risco; por outro lado, supõe-se também que o governo não quisesse deixar uma indústria que era tão central para a economia como um todo e para o projeto de industrialização pesada em especial, nas mãos de algum *chaebol* específico, de forma a não concentrar poder econômico nas mãos de um grande grupo (AMSDEN, 1989). Ambas hipóteses apresentadas nos parecem razoáveis e se complementam, pois a política sul-coreana em geral era de estimular a entrada de pelo menos dois *chaebol* por setor priorizado, pois ao mesmo tempo em que o governo coreano estimulou o crescimento dos grandes grupos empresariais, sempre tomou o cuidado de limitar o seu poder individual, de forma a manter o controle sobre o processo de expansão da economia⁶⁵.

Outras empresas públicas também ofereciam insumos baratos para o desenvolvimento industrial, destacando-se o caso da KECO (*Korean Energy Corporation*), que fornecia energia a preços subsidiados para complexos industriais, inclusive para a POSCO. A política de compras das empresas públicas também foi levada a cabo, tanto para estimular o desenvolvimento tecnológico, como no caso da POSCO, como para oferecer ajuda a um setor prioritário que estivesse passando dificuldades. Um caso exemplar desse tipo de situação foi a ajuda oferecida pelo governo coreano através da KOCO ao braço construtor de navios da Hyundai, que, em 1975, se viu em dificuldades devido à crise internacional que levou ao cancelamento de diversos pedidos; para ajudar a empresa, o governo exigiu à KOCO – que era uma joint-venture entre o governo e uma empresa estrangeira – que passasse a transportar óleo cru do oriente médio à Coreia do Sul apenas em barcas produzidas no país (JONES; SAKONG, 1980; AMSDEN, 1989).

Em suma, as empresas públicas sul-coreanas nas décadas de 1960 e 1970 foram sem dúvidas importantes para o conjunto da economia. As empresas “velhas”, basicamente monopólios naturais como o setor energético e de telecomunicações, tinham baixo encadeamento para trás e muito encadeamento para a frente. São

⁶⁵ Voltaremos mais adiante a este ponto, que é central também na operação dos bancos públicos.

setores que não puxam o crescimento econômico, e sua expansão ocorreu para a superação de gargalos econômicos. Já as empresas “novas” se concentraram em setores que substituíam importações, com alto encadeamento para trás e para a frente, capital-intensivos e atuando em mercados concentrados, onde o nível de preços era importante e mal sinalizado pelas forças de mercado. Assim, na Coreia do Sul as empresas públicas foram estabelecidas de acordo com o espírito pragmático de utilizar os instrumentos necessários para lograr o desenvolvimento econômico, superando as falhas no mercado de capitais e instalando-se em indústrias-chaves dadas as suas externalidades e encadeamentos com o resto da economia. Assim, as empresas públicas foram criadas basicamente naqueles setores com alto potencial de falhas de coordenação quando relegados às decisões de investimento privadas (RODRIK, 1995). Outras funções, de cunho mais social ou macroeconômico, como a geração de emprego e o controle da inflação, por exemplo, não parecem ter sido relevantes para a atuação das empresas públicas na Coreia do Sul.

Finalmente, cabe se perguntar os motivos que levaram as empresas públicas a lograr níveis elevados de desempenho para os padrões internacionais. Jones e Sakong (1980) levantam algumas hipóteses para esse sucesso: primeiro, afirmam que as empresas públicas têm mais chance de serem bem gerenciadas e executarem melhor suas funções em um ambiente burocrático “duro” e de certa forma insulado de pressões externas e comprometido explicitamente para com o crescimento da economia – um Estado desenvolvimentista –; segundo, o viés não estatista da ideologia dominante na Coreia do Sul pode ter representado uma tolerância menor para com os desvios de conduta nas empresas públicas, sempre observadas com desconfiança.

2.3.2 Bancos públicos

Os bancos permaneceram públicos na Coreia do Sul durante praticamente todo o período de Park, pois eram considerados essenciais para o desenvolvimento econômico do país. Esta ideia era uma concepção sul-coreana, que teve origem em seu passado colonial, já que os bancos permaneceram sob controle público inclusive durante boa parte de sua independência, até que foram privatizados no final do

governo de Rhee, por pressão estadunidense. Jones (1975) afirma que a sua reincorporação ao poder público, especialmente no caso dos bancos comerciais, teve dois motivos principais: o primeiro foi evitar o acúmulo de poder nas mãos dos grandes grupos empresariais; e o segundo foi para cumprir funções desenvolvimentistas, como a provisão de créditos de longo prazo, principalmente com Banco de Desenvolvimento da Coreia (BDC). Park se inspirava muito no desenvolvimento econômico japonês, e o papel cumprido pelos *Zaibatsus* naquele país o levou a apostar nos grandes grupos empresariais para serem os *demiurgos* de seu projeto de industrialização pesada, dadas as economias de escala necessárias. Para que isso fosse possível, o sistema de crédito era central pois possibilitaria a criação desses grandes grupos praticamente do nada, via alavancagem, ao mesmo tempo que os manteria sob o controle do governo.

Uma das primeiras atitudes do governo após o golpe de 1961 foi tomar novamente o controle dos bancos comerciais e revisar as prerrogativas do BDC, autorizando-o a captar empréstimos no exterior para distribuir internamente, assim como permitindo-o garantir os empréstimos tomados diretamente no exterior por empresas sul-coreanas (AMSDEN, 2009). Essa foi uma estratégia determinante para a sequência da década de 1960, período que foi levada a cabo uma modesta liberalização financeira, que tornou os empréstimos externos a opção mais atrativa para o financiamento das empresas sul-coreanas, conforme mostra a tabela 2.5.

Tabela 2.5: Custo do capital estrangeiro na Coreia

do Sul, anos selecionados	(médias anuais - porcentagem)		
	1966-70	1971-75	1976-80
1. Taxas de juros domésticas	24,4	17,0	18,0
(Taxas de juros no mercado "restrito")	54,2	40,1	41,3
2. Taxas de juros estrangeiras	6,4	7,9	11,5
3. Depreciação da taxa de câmbio	5,1	7,8	5,5
4. Deflator do PIB (Coreia do Sul)	14,6	19,8	20,7
5. Diferencial de taxas de juros entre os mercados domésticos e estrangeiros (1 - 2 - 3)	12,9	1,3	1,0
6. Custo privado real de empréstimo externo (2 + 3 - 4)	-3,1	-4,1	-3,7

Fonte: Banco da Coreia, *Monthly Bulletin*, vários, adaptado de Y. C. Park, 1985 *apud* Woo (1991); p. 104.

A tabela 2.5, contudo, deixa de fora as taxas de juros domésticas que eram subsidiadas; estas, na década de 1960, correspondiam basicamente a linhas de

crédito para incentivos à exportação, e foram direcionadas principalmente para a indústria têxtil (AMSDEN, 2009). Das linhas de crédito externas, escapava de controle discricionário mais restrito dos bancos sul-coreanos apenas os *supplier's credit* oferecidos principalmente pelos japoneses para exportação de seus bens de capital (KOHLI, 2004).

Tabela 2.6: Diversas taxas de juros na Coreia do Sul, de 1971 a 1980

Ano	Mercado "restrito"	Empréstimos bancários			FNI ²	Deflator PNB
		Geral	Exportação	FPMI ¹		
1971	46,4	22,0	6,00	-	-	13,92
1972	39,0	19,0	6,00	-	-	16,11
1973	33,3	15,5	7,00	10,0	-	13,40
1974	40,6	15,5	9,00	12,0	12,0	29,54
1975	41,3	15,5	9,00	12,0	12,0	25,73
1976	40,5	17,0	8,00	13,0	14,0	20,73
1977	38,1	15,0	8,00	13,0	14,0	15,67
1978	41,2	18,5	9,00	15,0	14,0	21,39
1979	42,4	18,5	9,00	15,0	16,0	21,20
1980	44,9	24,5	15,0	20,0	22,0	25,60

Fonte: Banco da Coreia, adaptado de Woo, 1991; p. 164.

¹FPMI: Fundo de promoção de maquinário industrial.

²FNI: Fundo nacional de investimento.

Tabela 2.7: Diversas taxas de juros reais na Coreia do Sul, de 1971 a 1980

Ano	Mercado "restrito"	Empréstimos bancários			FNI ²
		Geral	Exportação	FPMI ¹	
1971	32,5	8,08	-7,92	-	-
1972	22,9	2,89	-10,11	-	-
1973	19,9	2,10	-6,40	-3,40	-
1974	11,0	-14,04	-20,54	-17,54	-17,54
1975	15,6	-10,23	-16,73	-13,73	-13,73
1976	19,7	-3,73	-12,73	-7,73	-6,73
1977	22,4	-0,67	-7,67	-2,67	-1,67
1978	19,8	-2,89	-12,39	-6,39	-7,39
1979	21,2	-2,70	-12,20	-6,20	-5,20
1980	19,3	-1,10	-10,60	-5,60	-3,60

Fonte: Banco da Coreia, citado por Woo, 1991; p. 164.

Adaptado da tabela 3.6

¹FPMI: Fundo de promoção de maquinário industrial.

²FNI: Fundo nacional de investimento.

A década de 1970 marca a guinada rumo à industrialização pesada; ao mesmo tempo, marca também o início de uma era de “repressão financeira”, o que fica claro ao observar as taxas de juros reais na tabela 2.7, que a partir de 1973 se tornaram fortemente negativas. Essas taxas estimularam a demanda de crédito sobremaneira, obrigando os bancos a operarem com restrições quantitativas de crédito. A escolha natural foi a de agraciar principalmente os *chaebols* com o crédito subsidiado, devido aos seguintes fatores: primeiro, os *chaebols* cumpriam com as metas de exportação e industrialização impostas pelo governo; e segundo, dadas as taxas de juros negativas, os bancos não competiam por ganhos e sim por volumes de empréstimos, e dados os riscos desse tipo de operação, a escolha pelos *chaebols* se justificava devido ao seu tamanho e diversificação, que os tornava muito grandes para irem à bancarrota facilmente (WOO, 1991, JONES; SAKONG, 1980). Woo (1991) afirma que os burocratas que estavam a cargo dos bancos públicos se guiavam pela maximização do PIB, e não pela rentabilidade dos bancos; talvez, de forma análoga à brasileira, considerações sobre a carreira futura dos burocratas, vinculadas ao desempenho de suas funções em relação às prioridades do governo, fossem relevantes em suas decisões.

Em linhas gerais, apresentamos como foi direcionado o crédito pelos bancos públicos durante as duas décadas do governo Park. Voltaremos a atenção agora para entender os mecanismos pelos quais o governo utilizava os bancos públicos, de forma a garantir o comando e a coordenação das atividades econômicas no país.

Jones e Sakong (1980) apresentam um mecanismo com o qual um governo exerce o comando das atividades privadas sem valer-se exatamente de coerção direta. A essência dessa forma de comando era fazer com que o ente alvo do comando estatal levasse a cabo alguma atividade que, mesmo que lhe reduzisse de certa forma seus rendimentos no presente, evitaria maiores perdas no futuro. Em outras palavras, os agentes privados obedeciam aos comandos do governo para não perder certos privilégios. A oferta de crédito era, no caso sul-coreano, o maior instrumento pelo qual o governo utilizava essa forma de comando. Em 1980, segundo Woo (1991), os cinquenta maiores *chaebols* tinham uma proporção dívida/capital próprio de mais de 5 para 1; além disso, eram empresas relativamente novas e que estavam em franca

expansão, tornando o crédito subsidiado não apenas um catalisador de seu crescimento, mas pré-requisito para a sua sobrevivência.

Pelo lado do governo, era importante o crescimento dos grupos empresariais para levar a cabo o processo de industrialização pesada, dadas as economias de escala, o que levou o governo de Park a abolir os tetos de dívida/capital próprio para a alocação de crédito; em seu lugar, foram adotados critérios de alocação a partir dos fins para os quais poderiam ser utilizados esse tipo de crédito, com elevada flexibilidade (JONES; SAKONG, 1980). Amsden (2009), em um estudo comparativo sobre a industrialização do “resto”, afirma que essa política pôde ser levada a cabo devido ao caráter mais igualitário da sociedade sul-coreana no período⁶⁶, e que a concentração de renda resultante desse processo de industrialização foi compensada pelo comando exercido pelo governo e pelas regras de desempenho impostas, de forma a distribuir os ganhos do crescimento das empresas pela sociedade. As regras para a alocação do crédito eram amplas o suficiente para que fosse necessária uma análise caso a caso por parte dos bancos para a alocação do crédito, concentrando o poder de decisão nas mãos da burocracia, e fazendo com que as empresas seguissem as diretrizes impostas pelos bancos públicos para a manutenção do acesso as linhas de crédito subsidiadas (JONES; SAKONG, 1980).

Finalmente, cabe a pergunta: como que um sistema de elevada discricionariedade conseguiu ser executado com tanto sucesso? Uma coisa é certa: a Coreia do Sul é com certeza um caso *sui generis*; os riscos impostos pelo ambiente internacional hostil em que se localiza o país, junto ao seu passado trágico, geraram o tipo de consenso nacional em torno de um projeto de industrialização e crescimento liderado pelo governo que se difundiu pela burocracia estatal como um todo, a qual assumiu esse compromisso como legítimo e se esforçou para lográ-lo (Woo, 1991). É certo que houveram casos de abusos de poder e de corrupção, mas quando comparados com o conjunto do que foi feito, pode-se concluir que, em geral, o crédito alocado pelos bancos foi motivado por razões genuinamente econômicas (JONES; SAKONG, 1980).

⁶⁶ De acordo com Amsden (2009), países com distribuição de renda muito desigual tendiam a limitar o financiamento público às empresas, de forma a evitar a maior concentração de renda que resultaria deste processo. Assim, países como a Coreia do Sul, que iniciaram sua trajetória de desenvolvimento industrial a partir de uma base mais igualitária, não se colocaram tal restrição.

3 BRASIL

O objetivo deste capítulo é analisar o papel das empresas públicas no processo de desenvolvimento do Brasil durante a ditadura militar, instalada em 1964 e que permaneceu no poder até 1985. Para tanto, iniciaremos o capítulo fazendo uma revisão do contexto histórico no qual essa ditadura foi instalada, retomando as principais transformações do Estado e da economia desde a revolução de 1930. Em seguida, será apresentada uma análise dos governos militares, a qual estará dividida em três sub seções: a primeira contará com um panorama geral do desenvolvimento econômico e da evolução do aparato estatal no período; em seguida serão analisados mais detidamente as empresas públicas e suas relações com o resto do sistema econômico e político; e, depois, serão analisados os bancos públicos. Terminaremos o capítulo com um epílogo, abordando o governo Figueiredo, tratado separadamente pois o consideramos como marcando o fim do Estado desenvolvimentista existente no Brasil.

3.1 Contexto histórico

3.1.1 *O primeiro governo Vargas*

Getúlio Dorneles Vargas assume o poder em 1930, em decorrência do processo revolucionário levado a cabo no mesmo ano; de acordo com Fonseca (2003) e Kohli (2004), tal processo não teria sido possível sem o apoio do exército, e o envolvimento das forças armadas marcou o início de estreitas relações dessa instituição com o poder político no Brasil. Essa mudança no poder significou o afastamento – embora parcial – das forças oligárquicas que governavam o Brasil antes de 1930 e a emergência de novas forças sociais – como as classes médias urbanas – no contexto político nacional. Também possibilitou as condições para que fosse criado um Estado que assumisse algumas características dos Estados desenvolvimentistas⁶⁷. Vargas

⁶⁷ Dentre os autores estudados, Ianni (1977) afirma que foram criadas as condições para a instalação de um Estado burguês; Kohli (2004) o chama de Estado capitalista coeso; Draibe (2004) afirma que foram dados os primeiros passos na direção da criação de um Estado capitalista. Evans (1993) afirma que foram criadas as bases do que depois viria a ser um Estado desenvolvimentista “intermediário”.

era um político hábil e soube aproveitar o momento histórico para tomar o poder e articular os diferentes grupos sociais em torno de um projeto industrializante e modernizador, ainda que com importantes restrições impostas pela sua base de sustentação política (DRAIBE, 2004, KOHLI, 2004). O positivismo – pensamento que se afastava tanto do comunismo quanto do liberalismo econômico – teve muita influência na formação de Vargas, e isso se refletiu em suas ações a frente do governo (FONSECA, 2001, KOHLI, 2004), ao defender um aparato estatal mais racional e a necessidade de intervenção na economia.

Durante os anos 1930, muitas instituições⁶⁸ foram redimensionadas e outras tantas foram criadas com o objetivo de racionalizar o aparato estatal e de intervir na economia; dentre elas, se destacam o Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), que visava racionalizar e instituir a meritocracia no ingresso ao serviço público, e acabou servindo como importante órgão de centralização e de planejamento, o Conselho Federal de Comércio Exterior (CFCE), que não se limitou a temas comerciais e se tornou um importante órgão de coordenação e planejamento da economia, juntando representantes do setor público e privado, união de interesses que só iria fortalecer-se com o passar do tempo (IANNI, 1977), o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, instituição que também ficou conhecida como o Ministério da Revolução (FONSECA, 2012), internalizou no Estado os conflitos de classe. No campo das relações trabalhistas, o Estado criou e fortaleceu sindicatos, mantendo-os sob a órbita estatal, além de terem sido criados diversos direitos trabalhistas – para os trabalhadores urbanos – no período; mais além da controvérsia à respeito dessas medidas, duas coisas são inegáveis: os trabalhadores adquiriram direitos e uma organização que não tinham anteriormente; e tanto a regulação dos conflitos trabalhistas dentro do Estado como a institucionalização do mercado de trabalho foram fundamentais para o desenvolvimento do capitalismo no Brasil.

Do ponto de vista econômico, o governo passou “à ofensiva”, passando a propor políticas que moldassem o rumo dos acontecimentos e não apenas respondendo aos fatos (IANNI, 1977, FONSECA, 2012). Entre essas políticas estão a reforma tributária de 1934, que eliminou os impostos interestaduais e foi um grande passo em direção a construção de um mercado nacional (DRAIBE, 2004, FONSECA,

⁶⁸ Para uma discussão mais detalhada sobre a quantidade de instituições criadas no período, ver especialmente Fonseca (2012) e Draibe (2004).

2012) e a proteção fornecida à incipiente indústria pela elevação tarifária e pela lei de “similares” nacionais, que junto da desvalorização cambial levada a cabo como resposta à crise de 1929, foi muito importante para o desenvolvimento da indústria no período – que cresceu 11,2% ao ano entre 1933 e 1939⁶⁹. Além disso, o fortalecimento do Banco do Brasil, com a criação da SUMOC, que cumpria o papel de autoridade monetária, e da Carteira de crédito agrícola e industrial – uma fonte de crédito para as indústrias escolhidas e que seria o embrião de uma relação entre Estado e setor privado a partir do crédito, que culminará com a criação e atuação do BDNE nas décadas posteriores. Também foram criados diversos fóruns de debate e discussão no período, originando sinergias entre o setor privado e o Estado (FONSECA, 2012).

Não obstante, a guinada em busca da industrialização pesada só tomou corpo no final da década de 1930, com a instauração do Estado Novo – período que marca o estabelecimento da ditadura Vargasista. Inicialmente, a ideia era de que o setor privado levasse a cabo os investimentos nas indústrias de base; sem embargo, logo ficaram claros os problemas – deficiências tecnológicas e de capital – do setor privado, e o governo tomou para si esta missão. Os problemas de financiamento eram particularmente graves, e as bases fiscais do Estado – ainda que aumentadas nas reformas tributárias de 1934 e 1937 – eram muito estreitas, levando o governo a frequentemente depender de financiamento externo (DRAIBE, 2004). Uma alternativa encontrada para superar esses problemas foi a instalação de empresas públicas. De acordo com Saravia (2004), a Segunda Guerra Mundial marcou o período em que a escolha das empresas públicas como instrumento se tornou mais evidente; neste período, foram criadas importantes empresas públicas em áreas da industrialização básica, como a Fábrica Nacional de Motores (FNM), a Companhia Nacional de Álcalis (CNA), a Companhia Vale do Rio Doce (CVRD) e a Companhia Siderúrgica Nacional (CSN). Esta última, fruto da intenção de Vargas e do exército de instalar a grande siderurgia e a indústria bélica no país, foi criada a partir de uma intensa barganha de Vargas com os Estados Unidos, levada a cabo através de posicionamentos dúbios em relação ao Eixo durante o conflito mundial, fato que levou os Estados Unidos a cederem a tecnologia e os recursos necessários à criação desta empresa (DRAIBE, 2004, FONSECA, 2012). Esta relação entre o Estado brasileiro – via empresas

⁶⁹ Fonseca (2012)

públicas – e o capital internacional voltaria a se repetir durante o processo de desenvolvimento econômico brasileiro.

Assim, no final do primeiro governo de Vargas, o Estado brasileiro tinha controle sobre preços e instrumentos fundamentais de uma economia capitalista, como as taxas de juros, o câmbio, os salários e o crédito; além disso, como produtor, atuava no setor de transportes, ferro, aço, álcalis e iniciava operações no setor de energia elétrica e na produção de caminhões. Desta forma, pode-se afirmar que, ao final do primeiro governo de Vargas, o Estado brasileiro estava se tornando um Estado nacional⁷⁰ e capitalista; contudo, não se pode generalizar este argumento, pois o aparato estatal era fragmentado e já nesse período se delineavam claramente as diferenças entre a burocracia econômica e suas características centralizadoras, por um lado, e o restante da burocracia pública, principalmente aquela longe dos centros de decisão, que mantinham ainda o favoritismo político, a patronagem e o clientelismo como praxe de atuação (DRAIBE, 2004, KOHLI, 2004).

Com o final da segunda guerra mundial, as contradições inerentes a permanência de Vargas no poder, ao mesmo tempo em que o Brasil combatia as forças do Eixo em nome da democracia, afloraram na sociedade brasileira, e em 1945 Vargas foi deposto por um golpe militar.

3.1.2 O governo Dutra

Em janeiro de 1946, Eurico Gaspar Dutra assumiu o poder, ao vencer as eleições levadas a cabo no ano anterior; provindo do exército, Dutra foi eleito pelo PSD, e o apoio do ex-presidente Vargas foi decisivo para sua vitória. Entretanto, a ascensão de Dutra ao poder marcou um maior alinhamento aos Estados Unidos e a adoção de um discurso econômico mais liberal.

O Brasil saía da Segunda Guerra Mundial com elevadas reservas cambiais, o que favoreceu a manutenção da taxa de câmbio vigente antes do início da guerra, ainda que a inflação brasileira durante o conflito tenha sido bem maior do que a estadunidense. Essa política foi mantida por um curto período de tempo – até 1947 – quando as reservas cambiais se esgotaram, e foi instituído o esquema de licenças-

⁷⁰ Em oposição ao seu caráter regionalizado do Estado brasileiro antes de Vargas, com pouca concentração de poder na esfera federal.

prévias para a importação. Mesmo que alguns bens de capital tenham sido importados durante a fase mais liberal da política cambial, o grosso dos recursos foi utilizado com aquisição de bens de consumo pelas elites (IANNI, 1977). A indústria, no governo Dutra, já era uma realidade na economia brasileira, e seguiu se expandindo no período, em parte por inércia e continuidade dos investimentos feitos durante o Estado Novo e em parte pela ação da política econômica concreta, principalmente a partir da instituição das licenças-prévias para a importação. Por outro lado, a industrialização foi favorecida pela política salarial, que prejudicou os trabalhadores durante todo o período (IANNI, 1977). Não era objetivo do governo Dutra, contudo, a industrialização pesada, e isso fica claro no plano Salte, que segundo Draibe (2004) representa um retrocesso no planejamento econômico no Brasil, pois deixava de fora qualquer projeto de industrialização básica, inclusive aqueles referentes à expansão das empresas públicas já instaladas.

Pelo lado do aparato estatal, o governo Dutra ficou marcado pela neutralização da burocracia econômica criada por Vargas, uma vez que a capacidade de iniciativa desta burocracia foi minimizada no período. É importante ressaltar a reestruturação do DASP, que, além de ampliar o empreguismo no serviço público, neutralizou uma das mais importantes instituições centralizadoras das decisões econômicas criadas no governo anterior. A fragmentação do aparelho burocrático se aprofundou no período, já que Dutra não era uma liderança capaz de sintetizar e coordenar a burocracia econômica (DRAIBE, 2004).

As empresas públicas herdadas por Dutra das administrações anteriores foram mantidas; no entanto, elas não constituíram o núcleo estratégico da política econômica do governo Dutra, e os recursos investidos nessas empresas não ultrapassaram o mínimo requerido para o seu funcionamento, o que tornou este um período de dificuldades para estas empresas. É digno de nota que foi durante o governo Dutra que a FNM estabeleceu contratos com firmas italianas, o que terminou por afastar a possibilidade de projetar motores e veículos com características próprias por essa empresa (DRAIBE, 2004).

3.1.3 O segundo governo Vargas

Vargas voltou a presidência da república no Brasil em 1951, pelas urnas. Seu retorno a presidência significou a retomada do projeto varguista de desenvolvimento nacional e portanto o abandono da ideologia liberal. O governo procurou também reformular as relações externas da nação, buscando maior autonomia em relação aos Estados Unidos, e valorizando iniciativas regionais; neste cenário se situa apoio do governo Vargas à CEPAL, essencial para o fortalecimento desta instituição (IANNI, 1977)

Ao assumir a presidência, o governo de Vargas se deparou com uma economia que apresentava sérios problemas, em especial a inflação alta e ascendente, além de alguns desequilíbrios no balanço de pagamentos⁷¹; também se fazia necessária a importação de máquinas e equipamentos para a modernização industrial e se verificava insuficiência energética e de alimentos nos grandes centros urbanos. Frente a estes problemas, o governo adotou uma estratégia de políticas econômicas que buscava, em primeiro lugar, estabilizar a economia, para depois crescer, inspirado na fórmula Campos Salles/Rodrigues Alves⁷². Com o passar do seu governo, contudo, a situação econômica iria se agravar, tanto interna quanto externamente, com a dificuldade de obter recursos nos dois âmbitos para completar o seu projeto industrial, além da dificuldade em atender as diversas demandas sociais; assim, gradativamente o segundo governo Vargas abandona as políticas de estabilização para perseguir mais claramente o crescimento (FONSECA; MONTEIRO, 2005).

Durante este período, mesmo que sem a criação de um plano formal para a economia, o governo se guiou em seus movimentos por uma ideia de desenvolvimento econômico e social abrangente, que via na expansão do capitalismo no campo, na realização de um bloco de inversões buscando a industrialização pesada, na conexão do desenvolvimento do urbano com o rural e na integração das massas urbanas ao processo de desenvolvimento um conjunto de realizações integrado, que não poderiam ser resolvidos setorialmente (DRAIBE, 2004).

⁷¹ Os desequilíbrios no balanço de pagamentos eram uma constante de todo o período, embora os problemas se tornassem mais agudos em alguns momentos; na posse de Vargas, particularmente, a situação não era tão dramática, devido ao aumento do preço do café no mercado internacional (FONSECA; MONTEIRO, 2005)

⁷² Em nenhum momento o governo de Vargas abandonou a retórica do desenvolvimento econômico; a diferença é que em um primeiro momento era enfatizada a necessidade de estabilizar a economia para criar as condições de um desenvolvimento sustentável no tempo (FONSECA; MONTEIRO, 2005)

Pelo lado do aparelho burocrático, o segundo governo Vargas marcou uma clara inflexão na ossatura estatal, para utilizar a expressão de Sônia Draibe (2004), pois promoveu a aceleração, expansão e centralização da máquina estatal, apresentando sinais de descontinuidade inclusive com o Estado Novo. Muito dessa expansão se deu em paralelo à existência do velho aparato burocrático, visto pela cúpula do governo como obsoleto, com a criação de novos espaços administrativos. Destes, três configurações institucionais merecem destaque: a rede de mecanismos efetivos de centralização; as empresas públicas; e a criação do banco de investimentos (DRAIBE, 2004).

A rede de mecanismos efetivos de centralização criados foi uma série de órgãos nos quais agentes públicos e privados puderam sincronizar suas ações para buscar o desenvolvimento; além disso, é característico desse período a criação de órgãos setoriais de abrangência nacional, como a Comissão de Desenvolvimento Industrial (CDI) e a articulação de atores privados e públicos para a execução de objetivos em setores específicos, como no caso da indústria automobilística. Esta nova forma de articulação entre os setores burocrático estatal e privado foi o embrião dos “grupos executivos”, que foram centrais no governo de Kubitschek.

Já a escolha pelas empresas públicas se deu pela sua flexibilidade, agilidade e considerável autonomia administrativa em comparação à administração pública tradicional, além de sua maior capacidade de captar recursos no Brasil e no exterior (SARAVIA, 2004). Sua escolha também derivou da notória fragilidade das empresas privadas nacionais para executarem as enormes inversões necessárias para a consecução do bloco de investimentos necessários à industrialização pesada⁷³. Assim, as empresas públicas teriam, na concepção varguista, papel estratégico e dinâmico na industrialização pesada. Mesmo que o governo reservasse espaços para o desenvolvimento do capital privado nacional e considerasse, como uma das principais razões para o elevado investimento das empresas públicas, a criação de condições para a expansão da indústria privada nacional, esta ficaria subordinada ao Estado no longo prazo, fato que gerou uma série de resistências ao projeto varguista (DRAIBE, 2004).

⁷³ Não era vedado pelo governo a participação do capital estrangeiro em associação com capitais nacionais; entretanto, era exigido que este operasse de maneira subordinada ao capital nacional (FONSECA; MONTEIRO, 2005).

Finalmente, a criação do BNDE em 1952 marcou a escolha pelo banco público de investimentos como forma de fomentar a industrialização e articular e coordenar os investimentos públicos e privados. Entre as funções a serem executadas pelo BNDE estavam o fornecimento de crédito de longo prazo e o aval para o recebimento de créditos externos, a centralização dos recursos públicos a serem investidos em infraestrutura e na industrialização pesada e a função de articulador global dos investimentos na economia (DRAIBE, 2004, DIAS, 1995). O BNDE foi criado sob influência da comissão mista Brasil-Estados Unidos, que dotou essa instituição de técnicas de elaboração e avaliação de projetos que levavam em consideração uma estrita exigência de rentabilidade para o fornecimento de crédito, o que levou o banco, em diversos momentos, a intervir diretamente nas empresas. Assim, o BNDE se tornou um instrumento com o qual o governo podia intervir diretamente nos setores privados, coordenando os investimentos na economia; a importância do BNDE neste sentido ficaria ainda mais patente durante o Plano de Metas (DIAS, 1995).

O sonho varguista, de construção de um capitalismo nacional no Brasil, não pôde ser levado a cabo, principalmente devido à resistência política das elites brasileiras. O projeto de Vargas, de rápida industrialização e modernização da economia implicava em uma radical transformação do *status quo* no Brasil; além de enfrentar a resistência dos setores mercantis tradicionais, que estavam sendo prejudicados diretamente pela política de industrialização, a nascente burguesia industrial não estava disposta a se submeter a liderança do Estado. Além disso, o capital estrangeiro – que tampouco estava ansioso por subordinar-se ao Estado brasileiro – levava a cabo uma estratégia de fusões e alianças com o capital privado nacional; assim, as elites brasileiras, que sempre se sentiram mais identificadas com as elites estrangeiras, preferiram seguir o caminho de menor resistência – aquele que menos rompia com o *status quo* – de se associar, de forma subordinada, ao capital estrangeiro, e não ao Estado brasileiro. Assim, pode-se afirmar que as elites brasileiras vetaram o projeto varguista, o que também significou um veto à expansão das empresas públicas como instrumentos para instalar setores germinadores na economia⁷⁴. Este veto também se materializou na estreiteza da base fiscal do

⁷⁴ Isso não quer dizer que nenhuma empresa pública foi instalada no período; pelo contrário, estas passaram por expansão importante, e é emblemática a criação da Petrobrás, que representou a convergência entre defesa nacional, nacionalismo econômico, emancipação do país, ideologia desenvolvimentista e maior participação do Estado na economia. Sua atuação foi pensada também

governo, incapaz de obter junto à sociedade a quantidade de recursos necessários aos investimentos e gastos realizados e na dura oposição praticada por essas elites ao governo de Vargas, que o levou a acentuar o apelo popular de seus discursos, seu último trunfo para compor uma base social capaz de dar suporte ao seu projeto, fato que polarizou ainda mais a sociedade e culminou com o seu suicídio, em 1954. Este veto não representa que o projeto de Vargas foi completamente abandonado, mas sim a fragmentação da sociedade brasileira, que avançava na industrialização e no desenvolvimento econômico pelos caminhos de menor resistência, sem grandes rupturas com o passado; essa fragmentação também era significativa dentro do aparelho de Estado (DRAIBE, 2004, IANNI, 1977, KOHLI, 2004).

3.1.4 JK e o Plano de Metas

Com o suicídio de Vargas, o Brasil passou por um período político turbulento, até que Juscelino Kubitschek foi eleito e assumiu a presidência em 1956. Dentre suas propostas de governo estava a execução do Plano de Metas, que consistia num ambicioso projeto de modernização da economia brasileira, que realizaria “cinquenta anos em cinco”.

O Plano de Metas representou a solidificação da industrialização no país, com importantes avanços em todos os setores industriais; entretanto, a expansão industrial no período foi centrada na produção de bens de consumo duráveis, simbolizada pela introdução da indústria automobilística no período. O Plano de Metas articulou a grande empresa transnacional na industrialização brasileira, em conjunto com o empresariado privado nacional e as empresas públicas. O empresariado nacional, mais débil que os outros dois atores, se consolida neste período como a “perna fraca” deste tripé. Desta forma, os horizontes da integração entre o capital internacional e o Estado brasileiro passam a demarcar os setores de atuação para o capital privado nacional (DRAIBE, 2004).

A entrada das empresas transnacionais foi possível porque o período em que JK esteve à frente do governo brasileiro foi marcado por mudanças no cenário internacional, notadamente a busca das empresas transnacionais por novos

em termos de germinação da atividade econômica no país, pois viria a produzir insumos básicos para a economia.

mercados. Assim, após vinte e cinco anos de criação de pré-requisitos infra estruturais para a industrialização pesada no Brasil, surge uma oportunidade para articular o capital internacional à industrialização brasileira. E a forma encontrada foi justamente o Plano de Metas, que visava coordenar vultosos investimentos, tanto públicos como privados, nos mais diversos setores necessários ao estabelecimento da indústria. O Plano de Metas delimitava os setores da industrialização destinados a cada perna do tripé nesse processo: ao capital nacional caberia um espaço articulado aos investimentos externos e públicos, tendo garantida uma fatia desses mercados, mas que não seriam por eles controlados; ao capital estrangeiro caberia realizar investimentos em setores novos, e para isso lhes foi concedida pelo governo uma série de benesses, como isenções fiscais e facilidades de importação, desde que se associassem ao capital privado nacional e buscassem nacionalizar a sua produção; finalmente, ao setor público, principalmente através das empresas públicas, caberia levar adiante importantes projetos em infraestrutura, além de entrar na divisão setorial dos investimentos na indústria pesada, principalmente na produção de insumos industriais básicos. Assim, em contraste com o período anterior, à empresa pública cabia um papel circunstancial, o de eliminar os entraves surgidos no processo de desenvolvimento econômico (SUZIGAN, 1976, DRAIBE, 2004).

A profundidade da internacionalização da economia no período foi definida de maneira paradoxal pela relação do Estado com o setor privado nacional: por um lado, o empresariado nacional se apresentava frágil economicamente – não contando com bases tecnológicas e financeiras sólidas para levar a cabo o projeto da industrialização pesada – e politicamente – o que impediu que as políticas expressassem seus interesses exclusivos. Por outro lado, sua força política limitava a autonomia do Estado brasileiro, impedindo que as empresas públicas liderassem autonomamente o processo de avanço da industrialização pesada (DRAIBE, 2004).

O governo Kubitschek utilizou-se extensamente dos “grupos executivos” – organização institucional constituída de maneira temporária, composta pelos melhores técnicos da burocracia e por representantes do empresariado – para conduzir o Plano de Metas. Com estes grupos, vinculados diretamente a presidência da república, o governo logrou a rapidez e a flexibilidade necessárias para a execução do Plano de Metas, fato que levou Kohli (2004) a afirmar que estes grupos representavam um caso típico de burocracia autônoma e inserida. Os “grupos

executivos” também representaram a hipertrofia do poder executivo em relação aos outros poderes (IANNI, 1977).

As empresas públicas, como já foi dito, cumpriram papel fundamental no Plano de Metas – ainda que não o principal –, e sua atuação implicava em ajudar a instalação do setor de bens de capital, principalmente os nacionais⁷⁵; para tanto, eram importantes as compras feitas por essas empresas, assim como o financiamento de longo prazo fornecido pelos bancos públicos, em especial o BDNE (IANNI, 1977). A expansão das empresas públicas durante o Plano de Metas foi tão grande, expandindo-se por novos setores, que levou Saravia (2004) a afirmar que este foi o momento de maior expansão do setor produtivo estatal na história da economia brasileira, já que nos períodos posteriores este setor se expandiu muito mais em razão da diversificação das atividades das empresas públicas existentes. As empresas públicas terminaram o Plano de Metas contribuindo com 9,6% da formação bruta de capital fixo na economia, em comparação à uma contribuição de 3,5% em 1956, além de terem se tornado mais capital-intensivas e de expandirem seus encadeamentos com o restante da economia (VILLELA, 2000a).

Já os bancos públicos aumentaram significativamente sua participação no mercado financeiro; de acordo com Villela (2000a), a participação destes no total do setor financeiro passou de 39% em 1956 para 53% em 1959, uma expansão de 36% em apenas três anos. Dentre estes, foi fundamental a participação do BNDE – que se fortaleceu no período, expandindo sua base de recursos –, não somente como fornecedor de crédito de longo prazo, mas principalmente como agente do desenvolvimento econômico, cobrando das empresas receptoras de crédito o “conteúdo nacional”, além de seu papel central na análise de projetos e controle das aplicações. No final do Plano de Metas, o envolvimento do BNDE com o empresariado, tanto público quanto privado⁷⁶, já estava consolidado, e viria a se intensificar no futuro (DIAS, 1995).

⁷⁵ Uma caracterização mais detalhada da importância que tinham as empresas públicas no plano de metas como articuladores e coordenadores dos investimentos em seus setores de atuação pode ser encontrada em Dias (1995; especialmente o cap. 3).

⁷⁶ O BNDE intervia nas empresas quando estas apresentavam dificuldades com o pagamento de seus compromissos junto ao banco, e essa intervenção incluía as empresas públicas. Estas intervenções em empresas públicas evidenciavam que a heterogeneidade da burocracia pública brasileira também se encontrava nas empresas públicas, vide o relato das imensas dificuldades da CNA de lograr os seus projetos de modernização durante o Plano de Metas, ao contrário de empresas dinâmicas como a CSN e a Petrobrás (DIAS, 1995).

Ao final do Plano de Metas, pode-se afirmar que houve uma transformação estrutural na economia brasileira, com a participação da indústria no PIB subindo de 20% para 26%, além da sua própria mudança – com a consolidação do setor de bens de produção – e da notável melhoria da infraestrutura no país. A constituição do capitalismo no Brasil, no entanto, se deu sob bases frágeis, marcadas pela heterogeneidade estrutural, e o salto industrializante requerido necessitava de um Estado forte que levasse adiante este processo; sem embargo, esta heterogeneidade também perpassava toda a sociedade brasileira, e o governo era obrigado a equilibrar os distintos interesses das classes agrárias, compostas pelas velhas oligarquias regionais e por modernos setores, como a cafeicultura paulista; das burguesias industriais, heterogêneas entre si, mas que se fortaleceram durante o processo; e dos setores médios, que eram muito diferenciados entre si.

Assim, o governo Kubitschek, incapaz de estabelecer vencedores e perdedores neste processo⁷⁷, seguiu sempre pelos caminhos de menor resistência, evitando encarar problemas de fundo da economia brasileira como a reforma tributária e administrativa⁷⁸, gerando uma hipertrofia do poder executivo e levando ao limite a situação fiscal do Estado brasileiro (DRAIBE, 2004, DIAS, 1995). Essa heterogeneidade foi transposta para o aparato estatal, que passou a contar simultaneamente com órgãos centralizadores e dinâmicos⁷⁹ e outros que apresentavam todos os problemas típicos do “funcionalismo” (DRAIBE, 2004). A resultante deste processo foi o aprofundamento dos vínculos do capital privado nacional com o capital internacional (IANNI, 1977). Assim, a instalação do capitalismo no Brasil, consolidado durante o governo JK, deixou patente todas as contradições e limites do Estado brasileiro.

⁷⁷ Na verdade, os Estados produtores mais vinculados à agricultura do que à indústria foram prejudicados com a execução do Plano de Metas, por fatores como a inflação, que distribuía renda para os agentes formadores de preços, o ágio cambial, que transferia recursos dos agentes exportadores aos importadores, e a concentração regional do investimento no sudeste. Dalmazo (1992) aponta como o Estado do Rio Grande do Sul foi prejudicado durante a execução do Plano de Metas, devido principalmente aos problemas apontados anteriormente, fato que fortaleceu a campanha pela criação do BRDE.

⁷⁸ Até porque seria muito difícil lograr as reformas de fundo de que necessitava a economia brasileira no período.

⁷⁹ Mesmo dentre os setores mais dinâmicos da burocracia pública, havia muita divergência, principalmente sobre qual era a estratégia de desenvolvimento a ser seguida e sobre os limites da intervenção pública na economia (DRAIBE, 2004).

3.1.5 Crise política: os governos Jânio Quadros e João Goulart

Jânio Quadros assumiu o poder em 1961, com a economia ainda em expansão, como reflexo dos investimentos do Plano de Metas, mas desacelerando; o discurso da equipe econômica de Quadros afirmava que era necessário estabilizar a economia e acabar com as transferências de renda do setor exportador para o setor importador, com uma taxa de câmbio única e realista. O discurso foi levado a cabo, e a desvalorização e unificação da taxa de câmbio geraram maior pressão inflacionária, além de cortar importantes recursos do governo⁸⁰. O período era de grande instabilidade política, e Quadros, para reverter a queda de sua popularidade entre a população e sua própria base aliada⁸¹, em um cenário econômico no qual se agravavam os desequilíbrios internos e externos, tentou um golpe de Estado, ao renunciar à presidência, esperando que o povo o conduzisse de volta ao poder. Não foi o que aconteceu, e este ato incitou ainda mais a turbulência política no país, já que o seu vice era João Goulart, político do PTB famoso por sua conexão com a classe trabalhadora. Em 1961, Goulart assume a presidência sob intensa desconfiança dos militares, que exigem a adoção do regime parlamentarista (IANNI, 1977).

O maior problema enfrentado pelo governo Goulart era o controle da inflação, que havia se acelerado muito nos governos anteriores – especialmente o de JK –, mas também as restrições externas e um grave desequilíbrio nas contas do governo, apontado pelos analistas da época como a principal causa do descontrole inflacionário. O Plano Trienal, cujo mentor intelectual foi o economista Celso Furtado, foi lançado no início do período presidencialista. Foi um plano abrangente, que buscou a velha fórmula Campos Sales/Rodrigues Alves, preconizando ao mesmo tempo um controle dos gastos públicos no curto prazo, mas sem abandonar a meta de desenvolvimento econômico no longo prazo; além disso, o Plano Trienal fazia uma avaliação bastante clara dos gargalos a serem superados na economia brasileira. Algumas empresas públicas importantes foram criadas no período, como a Eletrobrás (SARAVIA, 2004); entretanto, a atuação de muitas empresas no período se viu

⁸⁰ O ágio cambial, instituído durante o segundo governo de Vargas, representava importante fonte de receita para o governo brasileiro, e sua extinção representou perdas valiosas de recursos; isso fica claro quando se nota que os governos Quadros e Goulart passaram a incorrer em déficits fiscais importantes, mesmo com a diminuição dos gastos do governo.

⁸¹ É digno de nota que o único presidente eleito pela UDN, o tradicional partido conservador da época, condecorou o ministro cubano “Che” Guevara com a Grã Cruz da Ordem Nacional do Cruzeiro do Sul.

prejudicada face ao uso pelo governo de suas tarifas como forma de combate à inflação, o que limitou seriamente sua capacidade de autofinanciamento.

O governo não logrou superar os problemas e gargalos econômicos no curto prazo, principalmente no que tangia à inflação, e o Plano Trienal foi paulatinamente abandonado, em direção de políticas mais direcionadas ao crescimento. Esta guinada na política econômica corresponde as fases de “randomização” e depois de abandono das políticas de estabilidade (FONSECA; MONTEIRO 2005), e representa a busca de legitimação do governo Goulart frente à sociedade. No final do período, momento no qual as políticas pró crescimento e os discursos pelas reformas de base foram acentuados, a crise política instaurada no país levou ao golpe militar de 31 de março de 1964.

3.1.6 Legado herdado pelos militares

A ditadura militar, que assumiu o poder no Brasil em abril de 1964, herdou de seus antecessores uma economia com graves desequilíbrios macroeconômicos; mais que isso, herdou um aparato estatal altamente fragmentado, no qual conviviam órgãos burocráticos de alta qualidade com órgãos ineficientes, onde reinava o clientelismo e a patronagem política. O processo de industrialização no Brasil já estava consolidado, e a influência das empresas transnacionais já estava demarcada de forma definitiva. A crise política também sinalizava o desgaste do aparato estatal, que necessitaria passar por profundas reformas para corresponder às necessidades da sociedade capitalista que se complexificava no Brasil.

Assim, o golpe militar foi um movimento político das elites brasileiras que determinou os rumos que o desenvolvimento brasileiro seguiria nos anos posteriores. Manteve a estratégia de desenvolvimento industrial na qual o Estado era forte para com as massas, mas incapaz de se impor frente as pressões impostas pelas elites, representando mais uma vez a continuidade do desenvolvimento do capitalismo no Brasil pelas linhas de menor resistência, ou seja, sem alterar demasiado o *status quo* e sem assegurar autonomia a autonomia tecnológica e financeira nacional.

No que se refere as empresas públicas, o governo militar herdou um bom número delas, instaladas em setores-chave da economia brasileira e altamente envolvidas com a indústria nacional, sendo algumas destas empresas exemplos de

boa gestão econômica e de desenvolvimento de capacidades nacionais, enquanto que outras eram mal administradas e ineficientes, refletindo o aparato estatal como um todo que o governo militar herdava de seus antecessores, fragmentado e dual.

3.2 Os governos militares

O objetivo desta seção é fazer uma retomada do processo de desenvolvimento econômico brasileiro durante os governos militares até o governo Geisel. O governo Figueiredo será tratado em uma seção distinta, pois seguiremos a abordagem de que o Estado desenvolvimentista brasileiro se esgotou no final do governo Geisel, tendo seu ápice no projeto do Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND).

3.2.1 Ajuste e reforma

Após o golpe de 1964, assume a presidência da república o marechal Castelo Branco, face à uma economia em crise, com desaceleração do crescimento do produto, crescentes déficits fiscais e inflação em ascendência. Frente a esses problemas, o primeiro governo militar compôs a equipe econômica sob a liderança de dois economistas de conhecida tradição ortodoxa no Brasil: Roberto Campos e Otávio Gouvêa Bulhões. Para solucionar os problemas, foram executadas algumas reformas na economia brasileira; entre elas, destaca-se o Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG) e a reforma tributária de 1967.

O PAEG foi o plano de estabilização da economia brasileira. Neste plano, destaca-se a análise feita das causas da inflação, que era diagnosticada como um resultado da inconsistência da política distributiva executada no período anterior, em que o governo gastava sistematicamente mais do que arrecadava, além de gerar incompatibilidades, estimulando a propensão marginal ao consumo dos trabalhadores via a política salarial e a propensão a investir via aumento descontrolado da oferta de crédito. Assim, as três causas da inflação brasileira – déficits públicos, expansão do crédito e majoração dos níveis salariais – estavam associadas à inconsistência distributiva. Dessa forma, o maior desafio era acabar com a inconsistência, e a solução encontrada foi a compressão salarial; para tanto, o governo passou a determinar

reajustes salariais inferiores à inflação. Resende (1992) afirma que, neste contexto, as políticas fiscal e monetária restritivas foram executadas não tanto para conter a inflação, mas sim para superar as restrições externas, já que sua execução era fundamental para reobter apoio – e crédito – externo. Também era dada significativa ênfase no PAEG na manutenção e inclusive na recuperação das taxas de crescimento econômico e no aspecto gradual do combate à inflação que essa meta acarretava (RESENDE, 1992).

Tabela 3.1.: Indicadores macroeconômicos básicos para a economia brasileira, 1964-1966 (%)

Ano	Crescimento do PIB	Deflator implícito do PIB	Investimento/PIB
1964	3,4	89,9	15,0
1965	2,4	58,2	14,7
1966	6,7	37,9	15,9

Fontes: Crescimento do PIB e Deflator implícito: IBGE - Diretoria de Pesquisas - Departamento de Contas Nacionais.
Investimento/PIB: IBGE (1987 e 1988) apud Abreu (1992, Anexo estatístico)

Neste período também foram relaxadas as condições internas para a obtenção de crédito externo, medida que favoreceu sobremaneira as empresas transnacionais – com suas linhas diretas de crédito junto as matrizes – e as maiores empresas nacionais, principalmente as públicas. Também junto às medidas de estabilização estava a recomposição das tarifas públicas, que foram rebaixadas durante o governo Goulart; tal medida visava eliminar os déficits públicos gerados por essas empresas, e sua execução gerou, inicialmente, uma inflação corretiva. A correção tarifária e a maior facilidade de obtenção de crédito no exterior fortaleceram as empresas públicas nesse período, que passaram a contar com maior autonomia financeira e administrativa⁸², e possibilitou a expansão dessas empresas durante o governo militar (TREBAT, 1983).

A reforma tributária também foi significativa, pois finalmente dotou o país de um verdadeiro sistema tributário, inserido numa estratégia de desenvolvimento traçada pelo Estado. Esta reforma teve como um de seus principais objetivos o

⁸² A maior autonomia também foi, de certa forma, estimulada pelos primeiros governos militares e sua crença na tecnocracia (SCHNEIDER, 1994).

reestabelecimento da capacidade de financiamento do governo. As principais mudanças no sistema tributário foram a introdução de impostos indiretos, a revisão do IR e uma significativa centralização dos recursos tributários. A carga tributária, que era de 16% do PIB em 1963, manteve-se ao redor de 25% do PIB durante todo o governo militar (VARSANO, 1997). Além da reforma tributária, a criação de fundos como o FGTS e a instituição da correção monetária sobre os títulos públicos, que davam proteção aos credores frente à inflação brasileira, dotaram o governo de recursos que aumentaram significativamente a sua capacidade de intervenção na economia. Os dois últimos processos citados, o de centralização dos recursos financeiros e a maior autonomia das empresas públicas e de órgãos da administração indireta em geral, conformam o movimento centrípeto/centrífugo da burocracia pública brasileira pós-1964, apontado por Martins (1985).

Finalmente, a análise das reformas executadas no período deixa claro a ausência de preocupação distributiva dos governos militares, que optaram pela compressão salarial; por uma reforma tributária com caráter regressivo, baseada em impostos indiretos; e pela maior facilidade que foi concedida à obtenção de crédito diretamente no exterior pelas empresas. Todas essas medidas evidenciam o processo de concentração de renda, e formaram a base do que ficaria conhecido como o “modelo” brasileiro de crescimento (FURTADO, 1986, KOHLI, 2004). No entanto, tais medidas deprimiram a atividade econômica durante os primeiros anos da ditadura militar, o que gerou pressões para que a política econômica tomasse novos rumos.

3.2.2 “Milagre” econômico

Em 1967, houve a primeira troca na presidência da república durante o período militar, e também ocorreram mudanças na direção da economia. Os ministros Bulhões e Campos foram afastados e assumiu preponderância o recém empossado ministro da fazenda Delfim Netto. O governo militar necessitava que a economia voltasse a crescer significativamente para legitimar-se politicamente, e essa necessidade ditou os rumos que a economia brasileira seguiria até a crise da dívida, no início dos anos 1980. Delfim e sua equipe estabeleceram como objetivos do governo a aceleração do desenvolvimento econômico e a redução da inflação, com maior ênfase no primeiro objetivo. Também mudou a análise das causas da inflação, que passou a ser vista como uma inflação de custos, associada ao elevado custo do crédito (LAGO, 1992).

Gradualmente, as políticas monetária, fiscal e creditícia foram se tornando mais “flexíveis” e expansionistas, fato que, aliado à existência de capacidade ociosa na economia e à volta dos investidores externos ao país, estimulou a economia nos primeiros anos do milagre. Além disso, importantes subsídios, redução de entraves burocráticos e exceções tarifárias foram dadas para estimular a exportação de bens manufaturados; esses incentivos, juntamente com a política de minidesvalorizações cambiais adotada em 1968, estimularam as exportações e criaram um clima favorável à obtenção de empréstimos externos. Inicialmente, os empréstimos externos obtidos serviram para recompor as reservas internacionais; não obstante, no final do período, observou-se um aumento da obtenção de empréstimos externos além do que era necessário para o financiamento do crescimento da economia no período, e as empresas públicas foram importantes agentes desse endividamento crescente. Tal endividamento só tenderia aumentar durante a década de 1970 e culminou com a crise da dívida externa brasileira (LAGO, 1992, KOHLI, 2004)

A política salarial herdada do período anterior foi mantida, sob o argumento de que um relaxamento da compressão salarial geraria tensões inflacionárias, e a manutenção dos salários em níveis baixos, em um período no qual a produtividade da economia crescia de forma considerável, foi um fator essencial na atração do capital estrangeiro para o país. Durante todo o período do “milagre” econômico, acentuou-se a desigualdade de renda no país, com deterioração das condições de vida das camadas mais pobres da população (FURTADO, 1986); qualquer que seja o indicador usado, o salário mínimo real caiu entre os anos de 1967 e 1973 (LAGO, 1992).

Tabela 3.2.: Indicadores macroeconômicos básicos para a economia brasileira, 1967-1973 (%)

Ano	Crescimento do PIB	Deflator implícito do PIB	Investimento/PIB
1967	4,2	26,5	16,2
1968	9,8	26,7	18,7
1969	9,5	20,1	19,1
1970	10,4	16,4	18,8
1971	11,3	19,4	19,6
1972	11,9	19,9	20,2
1973	14,0	29,6	21,4

Fontes: Crescimento do PIB e Deflator implícito: IBGE - Diretoria de Pesquisas - Departamento de Contas Nacionais.

Investimento/PIB: IBGE (1987 e 1988) apud Abreu (1992, Anexo estatístico)

As reformas levadas a cabo no governo Castelo Branco e as políticas expansionistas da demanda executadas por Delfim estimularam e muito a economia, que passou a crescer a taxas elevadas a partir de 1968, como aparece na tabela 3.2. O crescimento, embora significativo em todos os setores da economia, teve nova ênfase nos bens de consumo duráveis; essa expansão era compatível com o “modelo” de expansão da economia brasileira, que ao concentrar renda e criar novas linhas de crédito ao consumo estimulava a demanda por esses bens (FURTADO, 1986, LAGO, 1992). Até 1970, o crescimento se baseou no uso da capacidade instalada no país, e então o investimento passou a aumentar. Foram fundamentais para o aumento do investimento a maior participação do BNDE, que provia crédito – muitas vezes subsidiado – ao setor privado nacional⁸³, maior liberação de incentivos pelo Conselho de Desenvolvimento Industrial (CDI), e o investimento das empresas públicas, que cresceram de modo significativo no período, fornecendo insumos básicos e gerando importantes economias externas com os seus encadeamentos com o resto da economia (SUZIGAN, 1976, TREBAT, 1983). Mais adiante abordaremos este assunto com mais detalhes.

Assim, o período do “milagre” foi caracterizado por importante crescimento e alguma diversificação industrial, aumento dos investimentos e relativo controle do

⁸³ No período militar o BNDE se especializou no financiamento do setor privado, ao contrário do que ocorrera no plano de metas; na verdade, de acordo com Martins (1985), o BNDE, como instituição, buscou atuar como o verdadeiro *demiurgo* da indústria privada nacional.

processo inflacionário. Embora as classes mais baixas da população tenham visto seus rendimentos caírem no período, as classes médias viram seu poder de consumo aumentar no período. As exportações cresceram e o país voltou a contar com a confiança dos investidores internacionais. No entanto, o “modelo” do “milagre”, ainda que tenha estimulado as exportações, era altamente intensivo em importações e no uso do petróleo – vide a expansão do setor automobilístico no país. Além disso, importantes setores da economia, especialmente os exportadores de produtos manufaturados, foram se tornando cada vez mais dependentes dos subsídios públicos para manterem-se competitivos. Estes subsídios, aliados a generalização da correção monetária nos títulos da dívida pública, começaram a impor restrições na “sombra” às aparentes sanas finanças públicas. Por outro lado, os níveis de endividamento externo da economia, embora não alarmantes, já davam sinais de estarem em rota ascendente. Foi frente a esse cenário que o primeiro choque do petróleo, em 1973, viria a sacudir a economia brasileira (LAGO, 1992, KOHLI, 2004).

3.2.3 O II PND

O Brasil se deparou com um grave desequilíbrio em seu balanço de pagamentos em decorrência do primeiro choque do petróleo, em 1973, já que a matriz energética do país era baseada no petróleo. Frente a estes problemas que foi lançado o II PND, um ambicioso plano econômico, que tinha três objetivos principais: a transformação da matriz energética; o fortalecimento da indústria de base e de bens de capital; e uma melhora na posição externa da economia, com o aprofundamento da substituição de importações e a diversificação das exportações. Às empresas públicas caberia um papel central na execução do plano, ainda que isto não fosse admitido publicamente; de fato, eram as empresas públicas que levariam a cabo o grosso dos investimentos na indústria de base – em especial na geração de energia hidrelétrica – e direcionariam suas encomendas aos produtores nacionais de bens de capital, exercendo portanto papel central em dois dos objetivos centrais do plano (LESSA, 1998).

Tabela 3.3.: Indicadores macroeconômicos básicos para a economia brasileira, 1974-1979 (%)

Ano	Crescimento do PIB	Deflator implícito do PIB	Investimento/PIB
1974	8,2	34,6	22,8
1975	5,2	33,9	24,4
1976	10,3	41,2	22,5
1977	4,9	45,4	21,4
1978	5,0	38,2	22,2
1979	6,8	54,4	23,0

Fontes: Crescimento do PIB e Deflator implícito: IBGE - Diretoria de Pesquisas - Departamento de Contas Nacionais.
Investimento/PIB: IBGE (1987 e 1988) apud Abreu (1992, Anexo estatístico)

A avaliação entre os gestores do plano era de que o setor privado nacional era a “perna fraca” do tripé, e por isso diversas medidas foram tomadas para fortalecê-lo. Além da demanda gerada pelas grandes empresas públicas em seus projetos de investimento nas indústrias básicas, novos incentivos lhes foram concedidos pelo poder público; em especial, destacam-se os incentivos creditícios oferecidos pelo BNDE, que passou a fortalecer a empresa privada nacional não apenas com empréstimos, mas também com aportes de capital. De acordo com Monteiro Filha (1995), foi durante a execução do II PND que o BNDE teve a maior participação de sua história até aquele momento na formação bruta de capital fixo na economia, e seus desembolsos representaram 8,7% do investimento total. A economia brasileira, principalmente nos primeiros anos do plano (1974-1976) respondeu bem aos estímulos, e alcançou as maiores taxas de investimento de sua história, conforme a tabela 3.3. Não obstante o crescimento dos empréstimos concedidos pelo BNDE aos capitais privados nacionais, esta expansão era vista com ressalvas pelo empresariado nacional. A iniciativa do Estado – e do BNDE em particular – de estimular as empresas a abrir o seu capital, não foi muito bem aceita, porque favorecia os pequenos investidores. O problema era que os “pequenos” investidores eram na verdade grandes fundos de pensão, muitos públicos, o que, junto com a maior exposição dessas empresas ao BNDE – seja via financiamentos ou aportes de capital – lhes retirava parte de sua autonomia; esses fatores aumentaram a grita do empresariado nacional contra a “estatização” da economia (LESSA, 1998).

O desenrolar do II PND evidenciou alguns problemas econômicos e da articulação do Estado com os principais grupos empresariais. Entre eles, destaca-se a aceleração da inflação, que em 1974 ultrapassara o nível de 30% anual – conforme a tabela 3.3 –, tornando-se uma preocupação central para a política econômica. De acordo com Trebat (1983), com a exceção do período de ajuste entre 1964 e 1966, sempre que a inflação se tornou um problema relevante para os gestores da economia brasileira, as empresas públicas perdiam grande parte de sua autonomia em definir seus níveis de preços. Assim, ao mesmo tempo em que estas empresas eram chamadas a capitanear os blocos de investimento essenciais para o plano de desenvolvimento, suas margens de lucro e sua capacidade de auto financiamento se tornavam menores, e cada vez mais necessitavam recorrer ao crédito externo, que estava mais caro e escasso. Esses fatores causaram uma série de atrasos na execução dos projetos pelas empresas públicas, o que frustrou principalmente a indústria nacional de bens de capital, que respondeu ao chamado do plano e expandiu consideravelmente sua capacidade produtiva; perdia-se assim a simultaneidade necessária para promover o grande salto qualitativo da indústria nacional (HERRLEIN JR., 2013, LESSA, 1998).

O aumento da inflação também gerou importantes inquietudes, principalmente no Ministério da Fazenda, chefiado por Mario Henrique Simonsen, que levou a cabo durante boa parte do II PND uma política monetária restritiva. Esta política elevou as taxas de juros nacionais a níveis superiores aos verificados no mercado internacional, ao mesmo tempo que garantia a rentabilidade dos títulos públicos ao protegê-los de variações cambiais e inflacionárias, com a generalização da correção monetária e salvaguardas cambiais. Com a desconfiança na capacidade do Estado em executar os investimentos do II PND e a crescente atratividade dos títulos públicos, muitos recursos gerados produtivamente deixaram de ser reinvestidos na produção e passaram ao mercado financeiro⁸⁴ (TAVARES E ASSIS, 1986, LESSA, 1998).

⁸⁴ Em 1978, pesquisa feita pela revista Isto É observou que, de 49 grandes empresas, apenas dez apresentaram lucros operacionais maiores que os não operacionais; era o “banquete” financeiro que estava servido (LESSA, 1998)

Tabela 3.4: Poupança como proporção do PIB no Brasil, média dos anos selecionados

Média Anual	Poupança do governo	Poupança privada	Poupança interna	Poupança externa	Poupança total
1964-1966	1,2	17,5	18,7	-0,8	17,9
1967-1973	3,8	14,9	18,7	1,6	20,3
1974-1980	2,5	16,6	19,1	4,5	23,6

Fontes: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Departamento de Contas Nacionais;

Pereira, L. A.; Pereira, L. V. O setor público brasileiro 1890/1945.

Rio de Janeiro: IPEA, 2001. (Texto para discussão, n. 845).

Adaptações elaboradas pelo autor.

Também se tornou evidente a incapacidade do Estado em resistir às pressões dos setores não priorizados pelo II PND. Entre estes setores se destacam o da construção civil e o produtor de automóveis, que receberam uma série de benesses no período. Ainda que não fossem prioritários, estes setores empregavam um grande número de trabalhadores e geravam boa parte dos recursos fiscais, de forma que o Estado não poderia reduzir-lhes os benefícios sem incorrer em uma redução de suas combalidas bases fiscais, e a ameaça de demissões generalizadas era forte o suficiente para que o Estado mantivesse a ajuda. Embora o Estado tentasse conter e direcionar mais efetivamente os subsídios oferecidos ao empresariado nacional, estes já abrangiam grande parte da indústria nacional, principalmente os setores exportadores, e a sua remoção poderia prejudicar esses setores e afetar o esforço para equilibrar o balanço de pagamentos (LESSA, 1998). Esses movimentos prejudicaram as bases fiscais do governo, que foram paulatinamente se reduzindo – devido ao aumento das transferências via subsídios –, e obrigaram o governo a depender cada vez mais do endividamento externo, como fica claro na tabela 3.4, que mostra o salto na utilização da poupança externa e a redução da poupança do governo durante os anos do II PND.

Apesar dos reveses na execução do II PND, e de que este tenha deixado como legado para as gerações posteriores um acentuado endividamento e uma inflação galopante, tratou-se de um plano que não se limitou a empurrar o problema derivado da primeira crise do petróleo “com a barriga”; pelo contrário, o plano buscou uma autêntica transformação estrutural da economia brasileira, e, mesmo com atrasos e reveses, logrou este objetivo (CASTRO; SOUZA, 2004). O plano assentou-se em um diagnóstico bem elaborado dos problemas estruturais que a economia brasileira

enfrentava em meados da década de 1970, que corretamente via a crise do petróleo não apenas como conjuntural, e sim estrutural, e buscou modificar os rumos da industrialização brasileira para capacitá-la a enfrentar a nova realidade (FONSECA; MONTEIRO, 2007). Finalmente, o Estado brasileiro logrou, com o II PND, acomodar os diversos interesses que compunham o pacto social que sustentava o modelo desenvolvimentista, em uma última “fuga para a frente”, que levou ao limite a capacidade do Estado brasileiro de endividar-se e buscar novas frentes de investimento. Tal acomodamento, com todas as suas contradições, foi fundamental para que Geisel assegurasse que o seu sucessor não fosse um militar da linha-dura, que poderia colocar em risco o processo de distensão política (FIORI, 1992, HERRLEIN JR., 2013).

3.3 As empresas públicas no Brasil (1964-1979)

O objetivo desta seção é fazer uma análise mais sistemática das empresas públicas e de suas relações com a economia e o processo de desenvolvimento, em especial com a industrialização. Esta seção estará dividida em duas subseções, sendo que a primeira abordará as empresas públicas produtivas e a segunda os bancos públicos.

3.3.1 *As empresas públicas não financeiras*

O objetivo desta subseção é analisar qual foi a relação que as empresas públicas não financeiras brasileiras tiveram com o processo de desenvolvimento econômico do Brasil durante os governos militares, até o final do governo Geisel, em 1979.

Como já afirmamos, durante os governos militares, as empresas públicas ganharam muita autonomia administrativa. Esse ganho de autonomia, que já era significativa desde os governos anteriores, foi uma forma de manter a racionalidade empresarial nessas instituições e insulá-las de pressões clientelistas. Além disso, a ideologia dos governos militares enfatizava a busca pelas soluções “técnicas” e não políticas para os problemas do processo de desenvolvimento, o que fez emergir com ainda mais poder a tecnocracia no Brasil (SCHNEIDER, 1994). Isso, aliado ao fortalecimento das empresas públicas no período do ajuste entre 1964 e 1966, a partir

da recuperação de suas tarifas e às facilidades de diversificação dessas empresas, criou o ambiente adequado para que essas empresas se expandissem significativamente, especialmente no período do “milagre” econômico (TREBAT, 1983, SUZIGAN, 1976).

São exemplos significativos dessa expansão a Petrobrás, que diversificou sua atuação para setores como o petroquímico, principalmente através da Petroquisa, subsidiária criada pela empresa para participar como sócio minoritário em outros empreendimentos. A Petroquisa foi essencial na construção do polo petroquímico de Camaçari, instalado no Nordeste do Brasil (EVANS, 1980, BAER; KERSTENETZKY; VILLELA, 1973). Assim, a Petrobrás passou a se diversificar em parceria com empresas privadas nacionais e/ou estrangeiras, dando forma mais concreta à tríplice aliança que enfatiza Evans (1980); a criação do polo em Camaçari evidencia uma preocupação precoce de diversificação regional das atividades da empresa, e esse tipo de diversificação colaborou com a criação de economias externas nessa região. Mais tarde, durante o II PND, foi criado o polo petroquímico de Triunfo, no Rio Grande do Sul, o qual também contou com elevados investimentos da Petrobrás; neste polo foi mais nítida a articulação política do Estado, através do poder executivo, para instalar o polo na região sul do país, com o intuito político de diversificar regionalmente a produção e fortalecer economicamente – e politicamente – outras regiões que não o sudeste, um dos objetivos secundários do II PND (LESSA, 1998).

Muitas dessas diversificações das empresas públicas foram em setores nos quais não era tradicional a atuação do setor produtivo do governo. Um exemplo é a expansão da Petrobrás para a distribuição de combustíveis, cujo objetivo foi a ampliação dos lucros. Outro exemplo desse tipo de diversificação foi a expansão da CVRD para setores não vinculados à mineração, como o setor da celulose e o de alumínios, nos quais a empresa passou a competir diretamente com empresas privadas. Essa expansão horizontal das empresas públicas levou autores como Pinheiro e Oliveira Filho (1991) a afirmar que, durante o governo militar as empresas públicas não se expandiram como parte de um plano integrado e centralizado de intervenção estatal, e sim como estratégia para aumentar a sua rentabilidade, igual a qualquer empresa privada. Enquanto a economia crescia a taxas vigorosas, havia espaço para crescimento tanto do setor produtivo estatal como das empresas

privadas; contudo, aos primeiros sinais de descenso cíclico, surgiram conflitos e gritas empresariais contra a “estatização” da economia.

As empresas públicas tiveram um papel fundamental na formação de pessoal qualificado para a área industrial. Evans (1980) afirma que na expansão do setor petroquímico, muitos funcionários da Petrobrás foram contratados por empresas do setor privado que estavam iniciando suas atividades, um exemplo do reconhecimento que o setor privado tinha da eficiência da administração das empresas públicas. Schneider (1994) afirma que a burocracia pública brasileira funcionou relativamente bem, ainda que não fosse totalmente institucionalizada, e atribui esse sucesso às perspectivas de carreira dos burocratas públicos. Assim, os burocratas⁸⁵ que ambicionavam cargos mais altos não se comportavam como agentes em busca de rendas, como propõe uma ala mais radical da teoria neoclássica ortodoxa, uma vez que as promoções e evoluções na burocracia pública brasileira no período militar se davam através de indicações e nomeações, e quanto maior a responsabilidade dos cargos ambicionados, maior era a exigência de que os candidatos apresentassem bons resultados em seus cargos anteriores. As empresas públicas, dado o seu tamanho e sua importância na economia brasileira, detinham cargos bastante ambicionados e de grande projeção, e normalmente eram administradas de forma competente⁸⁶. Não obstante, o grau de autonomia e boa administração nas empresas públicas variava muito de empresas para empresas; a empresa pública que administrava as ferrovias federais era um claro exemplo de empresa “cabide de empregos”; tal sina vinha desde antes da ditadura militar e mesmo com reformas administrativas na empresa, ela não foi lucrativa durante todo o período militar, assim como a expansão da malha ferroviária ficou muito aquém do necessário para o projeto de desenvolvimento. Houve também casos como o da Siderbrás, *holding* criada para centralizar a administração das siderúrgicas públicas e que não obteve a autonomia necessária para levar a cabo essa função, devido às características do setor siderúrgico, que incluía um conflito político entre os estados produtores, e também o fato de ser uma empresa que lidava com um insumo básico com muito encadeamento

⁸⁵ Burocratas aqui se refere às pessoas que trabalhavam na administração pública e tinham diversas origens: técnicos, militares, políticos e técnicos políticos (SCHNEIDER, 1994).

⁸⁶ Um exemplo da visibilidade dos cargos mais altos nas empresas públicas é o fato de que Geisel, antes de se tornar presidente da república – uma indicação, no período militar – foi presidente da Petrobrás.

para a frente com o restante da economia, em especial com o setor automobilístico, dominado por grandes empresas transnacionais e que eram muito influentes politicamente. Assim, a Siderbrás, composto primordialmente por três grandes empresas – CSN, Usiminas e Cosipa – não logrou sucesso na sua função de centralização e coordenação das atividades siderúrgicas do Estado (TREBAT, 1983, SCHNEIDER, 1994).

Vamos analisar agora o investimento público, em especial o das empresas públicas, e sua relação com o crescimento da economia e com a taxa global de investimento. Conforme aparece na tabela 3.5, o investimento das empresas públicas aumenta de 7,5% do investimento total da economia em 1964 para 21,9% em 1979, tendo atingido seu ápice – 25,3% – em 1976. Assim, fica clara a tendência ascendente do investimento das empresas públicas, que culminará com sua atuação no II PND, no qual sua participação foi fundamental para a execução do plano, como afirmamos anteriormente. Ao analisar a tabela 3.5, fica claro que as empresas públicas fizeram um enorme esforço de investimento durante o II PND, assim como se supõe que a queda da taxa de investimento de 24,4% em 1975 para ao redor de 22% nos três anos seguintes deve-se provavelmente à queda da taxa de investimento privado, devido aos fatores que explicamos na seção anterior. Também se verifica na tabela 3.5 que 1973 foi o primeiro ano em que as empresas públicas tiveram uma participação maior no investimento público do que a administração direta, e que essa participação permaneceu em patamares superiores daí em diante. O investimento das empresas públicas foi, em média, de 16,2% de todo o investimento durante o “milagre”, e de 22,7% durante o período do II PND. Ficou claro para os governantes neste período a importância que as empresas públicas tinham para estimular a demanda agregada, e sua atuação no período do II PND foi essencial para a manutenção das elevadas taxas de crescimento, conforme aparece na tabela 3.3 (TREBAT, 1983).

Tabela 3.5: Investimento público e privado como proporção do investimento total no Brasil, de 1980 a 1984 (%)

Ano	Investimento Público			Investimento Privado (b)	(a)/(b)	Investimento/PIB
	Governo	Empresas Públicas (a)	Total			
1964	21,2	7,6	28,8	71,2	10,6	15,0
1965	27,3	15,5	42,9	57,1	27,2	14,7
1966	22,7	15,9	38,6	61,4	25,9	15,9
1967	25,6	17,6	43,2	56,8	31,0	16,2
1968	20,7	15,2	35,9	64,1	23,6	18,7
1969	28,3	14,1	42,4	57,6	24,6	19,1
1970	22,4	17,1	39,5	60,5	28,3	18,8
1971	20,5	17,7	38,2	61,8	28,7	19,6
1972	18,9	17,2	36,1	63,9	26,9	20,2
1973	14,3	16,6	30,9	69,1	24,0	21,4
1974	16,5	20,2	36,8	63,2	32,0	22,8
1975	16,9	20,5	37,4	62,6	32,7	24,4
1976	17,7	25,3	43,0	57,0	44,4	22,5
1977	17,6	25,2	42,8	57,2	44,1	21,4
1978	15,9	23,2	39,1	60,9	38,1	22,2
1979	12,1	21,9	34,0	66,0	33,1	23,0

Fontes: Investimento público: Adaptado de Trebat (1983, p. 130)

Investimento/PIB: IBGE (1987 e 1988) *apud* Abreu (1992, Anexo estatístico)

Investimento privado = Investimento total - Investimento público.

Nota: São incluídos apenas o conjunto das maiores empresas públicas, e sua participação no investimento contém alguma subestimação. No entanto, a subestimação não parece ser significativa.

As empresas públicas brasileiras tinham grande importância como fornecedoras de insumos básicos para o setor industrial como um todo, principalmente as indústrias siderúrgica e hidrelétrica; entretanto, sua importância foi ainda maior como geradora de demanda, através de suas encomendas ao setor privado nacional, principalmente compras de bens de capital. Isso evidencia o papel central das empresas públicas como geradoras de encadeamentos para trás na cadeia produtiva, ou seja, sua função de grande demandante, tanto para estimular a indústria nacional como para fortalecer a geração de tecnologia. Essa função foi exacerbada no período do II PND, quando a média do conteúdo nacional das compras de bens de capital subiu de 20% para 60% nas maiores empresas públicas (TREBAT, 1983).

Tabela 3.6: Valor adicionado pelas empresas públicas e pelo setor privado no Brasil; anos selecionados. (Milhões de Cr\$)

Ano	Valor adicionado	Valor adicionado	(a)/(b)
	pelas empresas públicas (a)	pelo setor privado (b)	
1965	1141,1	10813,9	10,6
1970	7775,0	53841,4	14,4
1975	54396,5	280458,2	19,4
1978	150762,1	894499,1	16,9

Fonte: Adaptado de Trebat (1983; p. 126).

A análise dos dados de valor adicionado pelas empresas públicas sugere a sua importância como agente investidor na economia brasileira. Ao analisar-se a tabela 3.6, nota-se que o valor adicionado das empresas públicas em relação às empresas privadas variou entre 10% e 20%, tendo atingido seu ápice em 1975, auge dos investimentos do II PND. Pode-se supor com certeza de que a participação do valor adicionado pelas empresas públicas no total do PIB seja menor do que a sua participação no valor adicionado pelas empresas privadas, e, ao comparar-se esse dado com a importância do investimento das empresas públicas analisados anteriormente, têm-se uma ideia de sua função como agente que leva a cabo uma parcela considerável do investimento na economia como um todo, e significativamente maior – em relação ao seu tamanho – do que o investimento realizado pelas empresas privadas. Daí pode-se inferir que as empresas públicas, mesmo que tenham incorporado uma série de características da racionalidade empresarial, não passaram a atuar exclusivamente em busca da maximização de seus lucros

As grandes empresas públicas brasileiras atuavam naqueles setores mais intensivos em capital; Suzigan (1976) mostra que o imobilizado líquido das empresas públicas por trabalhador, em 1974, era de 287 mil cruzeiros por trabalhador, enquanto que essa relação era de 87,3 mil cruzeiros por trabalhador para as empresas transnacionais e 56,6 mil cruzeiros por trabalhador nas empresas privadas nacionais (SUZIGAN, 1976; p. 102); por outro lado, a proporção do lucro líquido sobre o patrimônio líquido se invertia, sendo de 22% nas empresas privadas nacionais, 20% nas empresas transnacionais e de apenas 11% nas empresas públicas (SUZIGAN, 1976; p. 102). Esses dados explicitam a natureza dos investimentos das empresas públicas, normalmente em setores intensivos em capital, com baixo retorno sobre o capital investido e que tradicionalmente não atraem o capital privado.

Tabela 3.7: Investimento e Excedente operacional (lucros e reservas de depreciação) para as empresas públicas no Brasil, de 1966 a 1980. (Milhões de Cr\$ correntes)

Ano	Investimento total (I)	Excedente operacional (E)	Resíduo (I - E)	Índice de auto financiamento (E/I)	Índice de auto financiamento, exclusive ferrovias (%)
1966	1.026.395,00	616.083,00	410.312,00	60	81
1967	2.040.069,00	954.412,00	1.085.657,00	47	56
1968	3.044.573,00	1.382.662,00	1.661.911,00	45	51
1969	6.317.567,00	1.923.310,00	4.394.257,00	30	63
1970	10.134.055,00	3.489.137,00	6.644.918,00	34	63
1971	14.065.013,00	5.219.835,00	8.845.178,00	37	59
1972	20.833.411,00	6.395.576,00	14.437.835,00	31	53
1973	31.953.318,00	9.230.277,00	22.723.041,00	29	50
1974	52.674.045,00	14.712.189,00	37.961.856,00	28	54
1975	92.811.000,00	20.697.205,00	72.113.795,00	22	46
1976	130.963.100,00	27.512.900,00	103.450.200,00	21	35
1977	178.911.400,00	45.294.400,00	133.617.000,00	25	39
1978	178.911.400,00	59.974.100,00	118.937.300,00	34	37
1979	272.264.500,00	83.483.600,00	188.780.900,00	31	34

Fonte: Adaptado de Trebat (1983; p. 206)

A análise da tabela 3.7 mostra como as empresas públicas perderam capacidade de autofinanciar-se no decorrer dos governos militares – essa era de 81% em 1966 e foi a 34% em 1979, ao excluir-se as ferrovias. Este dado está de acordo com a análise que fizemos anteriormente da economia brasileira, de que as empresas públicas saíram fortalecidas do período das reformas do governo Castelo Branco, e paulatinamente foram perdendo sua capacidade de autofinanciamento. A capacidade de autofinanciamento está diretamente ligada à capacidade das empresas públicas de determinarem os seus preços. Assim, o uso das tarifas das empresas públicas como instrumento para subsidiar o setor privado ou para o controlar a inflação foi usado exageradamente, e prejudicou o desempenho dessas empresas.

A tabela 3.8 deixa claro a afirmação feita por Trebat (1983) de que as empresas públicas tiveram maior liberdade para marcar os seus preços em períodos nos quais a inflação não era uma preocupação central para a equipe econômica do governo; conforme a tabela, os índices de preços das empresas públicas, que chegaram a ser 25% maiores do que o índice dos produtos industriais em 1975, recuou rapidamente até 1979.

Tabela 3.8: Comparações entre índices implícitos de preço para produtos das empresas públicas (Eps) e índice de preços industriais no Brasil, de 1966 a 1979 (1966 = 100)

Ano	Índice implícito para as Eps (1)	Índice implícito para as Eps exclusive Petrobrás (2)	Índice de preços industriais (3)	(1)/(3)*100	(2)/(3)*100
1966	100	100	100	1,00	1,00
1967	122	132	125	0,98	1,06
1968	152	149	163	0,93	0,91
1969	193	191	196	0,98	0,97
1970	236	245	229	1,03	1,07
1971	288	299	269	1,07	1,11
1972	349	348	312	1,12	1,12
1973	395	390	358	1,10	1,09
1974	473	513	463	1,02	1,11
1975	812	751	599	1,36	1,25
1976	1200	1020	818	1,47	1,25
1977	1619	1301	1139	1,42	1,14
1978	2155	1711	1585	1,36	1,08
1979	3294	2473	2462	1,34	1,00

Fonte: Adaptado de Trebat (1983; p. 185)

A falta de recursos prejudicou os planos de investimento das empresas públicas, especialmente durante o II PND, o que as levou a utilizar de seu poder de mercado para fazer as empresas produtoras de bens de capital competir em preços no mercado interno, o que pode ter prejudicado o desempenho dessas empresas (LESSA, 1998); não obstante, a demanda das empresas públicas foi fundamental para o crescimento deste setor. Essa informação salienta o fato de que muitas vezes as políticas levadas a cabo pelo Estado brasileiro continham algumas incoerências.

Assim, as empresas públicas foram levadas a expandir seu nível de endividamento externo, para financiar seus ambiciosos projetos de investimento. O problema é que muitos dos recursos obtidos no exterior vinculavam a liberação dos recursos à compra de materiais no exterior, o que comprometia parte da demanda das empresas públicas com produtos importados. Por outro lado, o governo passou a usar as empresas públicas como forma de obter créditos no exterior para evitar déficits no balanço de pagamentos. Esta atitude do governo seria um dos mecanismos fundamentais do que ficaria conhecido como a estatização da dívida externa, com as

empresas públicas assumindo a partir de meados da década de 1970 cada vez maiores montantes de recursos no exterior (CRUZ, 1995, TREBAT, 1983).

3.3.2 As empresas públicas financeiras

O sistema financeiro brasileiro passou por reformas em meados da década de 1960, dentro do conjunto de reformas mais amplo levado a cabo pelo PAEG; dentre essas reformas, destaca-se a criação do Banco Central, que retirou do Banco do Brasil funções de autoridade monetária da economia. O sistema financeiro brasileiro encontrava-se bastante segmentado já em meados da década de 1960, e permaneceria assim durante todo o governo militar. Assim, de acordo com Suzigan (1976), metade dos depósitos eram realizados nos bancos públicos.

Esta segmentação ficava mais clara, entretanto, na alocação dos recursos de crédito na economia. Neste quesito, a segmentação do mercado era marcante, e os bancos públicos forneceram durante o governo militar por volta de 75% do crédito de longo prazo, destinado a realização de investimentos. Destes 75%, o Banco do Brasil concentrava-se no crédito agrícola, a Caixa Econômica Federal e o Banco Nacional de Habitação⁸⁷ (BNH) no crédito habitacional e o BNDE no crédito destinado à indústria⁸⁸. Dos 25% do crédito de longo prazo que era fornecido pelos bancos privados, sua quase totalidade era originada em recursos repassados pelo BNH. Assim, quase a totalidade do crédito destinado ao investimento era originado no setor público. Ao setor financeiro privado correspondia o fornecimento de crédito para capital de giro, basicamente (SUZIGAN, 1976). Esta segmentação do mercado financeiro foi herdada pelos governos militares dos governos anteriores, e argumenta-se que sua origem se deu ainda nos anos 1930, quando a persistência do processo inflacionário aliada à imposição de um teto à taxa de juros fez com que a provisão de crédito de longo prazo se tornasse muito arriscada para os interesses privados (SUZIGAN, 1976). Independentemente das razões para a ausência do setor privado

⁸⁷ O BNH foi perdendo participação relativa na concessão de crédito com o decorrer dos governos militares.

⁸⁸ Os demais bancos públicos mantinham linhas de atuação semelhantes, segmentando-se entre as caixas econômicas estaduais, os bancos de desenvolvimento regionais e os bancos estaduais; no entanto, sua participação era relativamente pequena em comparação com os três grandes bancos citados.

na provisão de crédito de longo prazo, tratava-se sem dúvidas de uma falha no mercado de capitais, que impunha um estrangulamento significativo para a expansão do capitalismo no Brasil; assim, o Estado foi levado a suprir essa função para dar sustentação financeira ao desenvolvimento do país.

Esta função de provedor de crédito de longo prazo foi executada primordialmente pelo BNDE, banco de desenvolvimento que se especializou no crédito à indústria. O BNDE, que inicialmente foi concebido para dar sustentação financeira às grandes obras de infraestrutura, foi transformando sua linha de atuação com o passar do tempo. Assim, financiou as grandes obras de infraestrutura no Plano de Metas, e no início da década de 1960 o seu crédito foi direcionado, na sua maioria, para o financiamento da indústria siderúrgica pública nacional. Com as reformas de meados da década de 1960, as empresas públicas ganharam maior autonomia financeira, e o BNDE passou por um processo de reformulação, no qual a sua própria existência foi colocada em risco devido a conflitos dentro da burocracia econômica. Até como um movimento para defender a instituição, os burocratas do banco passaram a se articular cada vez mais com o setor privado nacional, e paulatinamente o crédito fornecido pelo BNDE foi direcionado a empresa privada nacional e não mais às empresas públicas (MARTINS, 1985).

O BNDE também passou por forte expansão na concessão de crédito durante os governos militares. Assim, durante o “milagre” as concessões de crédito pelo BNDE cresceram 260%. Não obstante, a fase de maior expansão da atividade do banco foi durante o II PND, quando as concessões do banco – que já eram significativas – cresceram incríveis 607%, e direcionadas quase totalmente as empresas privadas nacionais. O banco buscava uma complementaridade entre as diversas formas de financiamento, fornecendo financiamento interno, concedendo avais para a obtenção de crédito externo e participando acionariamente nas empresas. Outra forma de capitalização das empresas era via o crédito subsidiado, principalmente as linhas de crédito cuja correção monetária era fixada nominalmente em 20% a.a., o que na prática era uma forma de capitalização indireta das empresas. Essas formas complementares de financiamento estimularam o crescimento das empresas, ajudando a formar grandes grupos empresariais, ainda que este nunca tenha sido um objetivo explícito do BNDE. Por outro lado, o banco sempre foi cauteloso em relação aos níveis de endividamento das empresas mutuárias, não deixando que essas

empresas tivessem taxas de dívida sobre o patrimônio superiores a 90% (MONTEIRO FILHA, 1995). Alguns autores, como Amsden (2009) argumentam que essa política do banco foi um entrave na formação de grandes grupos empresariais, capazes de diversificar sua produção e internalizar de maneira duradoura processos de desenvolvimento tecnológico, como foi o caso dos *chaebols* sul-coreanos, que eram empresas mastodônticas.

O BNDE atribuía-se, como instituição, a missão de ser o *demiurgo* da indústria nacional, e passou a adotar um discurso cada vez mais antiestatizante (Martins, 1985). Contudo, a expansão da intervenção do banco era vista, muitas vezes, com ressalvas pelo empresariado nacional. Seu estímulo e envolvimento era encarado como uma intervenção maior do Estado nos assuntos privados, sendo que alguns empresários consideravam que sujeitar-se às linhas de financiamento e as contrapartidas de “capitalismo social”⁸⁹ exigidas era o último recurso para garantir a sobrevivência da empresa (LESSA, 1998). Assim, havia uma contradição inerente à atuação do banco, pois expandia sua intervenção, inclusive com aumento de sua participação acionária nas empresas, ao mesmo tempo que pregava uma ideologia contra a intervenção estatal. Essa atuação, de acordo com Martins (1985), era resultado de uma interpretação dos burocratas do banco de que o problema das empresas privadas nacionais era simplesmente empresarial, e não uma deficiência estrutural dessas empresas em relação às outras pernas do tripé, e que bastava para corrigir suas deficiências uma maior dose do remédio – crédito – junto de uma supervisão mais rigorosa do banco⁹⁰.

3.4 Epílogo: A crise da dívida externa e a transferência de recursos ao exterior

O ano de 1979 foi um ano de mudanças tanto internas quanto no cenário internacional. Destaca-se o segundo choque do petróleo, com seus efeitos perversos sobre o balanço de pagamentos da economia brasileira, e a reação da política monetária estadunidense, que iniciou um ciclo de elevação das taxas de juros que iria prejudicar

⁸⁹ Lessa (1998) afirma que o “capitalismo social” que o Estado buscava no período era uma majoração do poder dos acionistas minoritários, o que daria um aspecto mais social ao desenvolvimento baseado na propriedade privada.

⁹⁰ Este fato leva Martins (1985; p. 121) a concluir que a atuação do BNDE tenderia a tornar o capitalista individual um mero *rentier* do Estado, já que o Estado entraria com aportes significativos de capital e coordenaria as decisões empresariais e de investimento, “pensando” pelo próprio empresário nacional. Nos parece, entretanto, exagerada a conclusão de Martins.

sobremaneira a economia brasileira. No Brasil, assumia a presidência o general Figueiredo, e a equipe econômica, após um breve período de Mario Henrique Simonsen no comando, foi assumida pelo “mago” Delfim Neto, que foi chamado para retomar o comando da economia depois do segundo choque de petróleo.

Tabela 3.9.: Indicadores macroeconômicos básicos para a economia brasileira, 1980-1984 (%)

Ano	Crescimento do PIB	Deflator implícito do PIB	Investimento/PIB
1980	9,2	90,4	22,5
1981	-4,3	100,5	21,0
1982	0,8	101,0	20,4
1983	-2,9	131,5	16,1
1984	5,4	201,7	15,5

Fontes: Crescimento do PIB e Deflator implícito: IBGE - Diretoria de Pesquisas - Departamento de Contas Nacionais.

Investimento/PIB: IBGE (1987 e 1988) *apud* Abreu (1992, Anexo estatístico).

Como aparece na tabela 3.9, a economia brasileira deu um último respiro, em 1980, com o crescimento de 9,2% do PIB, e depois entrou no triênio recessivo de 1981-1983. As taxas de inflação nesses três últimos anos superaram pela primeira vez na história os 100% anuais, e a taxa de investimento caiu paulatinamente até 1983, quando se verificou uma queda brusca. O ano de 1983 marcou também o “fim” do II PND, com a entrada em operação dos investimentos preconizados pelo plano, o que levou muitos autores, em especial Castro e Souza (2004) a afirmar que a recuperação em 1984 devia-se menos às políticas econômicas levadas a cabo no início da década de 1980 do que dos investimentos realizados durante o II PND, promovidos principalmente pelas empresas públicas⁹¹.

⁹¹ Mais adiante voltaremos a este assunto.

Tabela 3.10: Poupança como proporção do PIB no Brasil, 1980 a 1984. (%)

Ano	Poupança do Governo	Poupança privada	Poupança interna	Poupança externa
1980	0,8	17,8	18,6	5,4
1981	1,0	19,0	19,9	4,5
1982	-0,1	16,7	16,6	6,0
1983	-0,3	15,0	14,8	3,6
1984	0,3	17,4	17,7	0,0

Fontes: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Departamento de Contas Nacionais; Pereira, L. A.; Pereira, L. V. O setor público brasileiro 1890/1945. Rio de Janeiro: IPEA, 2001. (Texto para discussão, n. 845).

A poupança na economia brasileira caiu acentuadamente neste período, como se verifica na tabela 3.10. Tanto o governo como os atores privados reduziram seus níveis de poupança no período, e a utilização da poupança externa no período servia basicamente para a rolagem da dívida pré-existente, acentuando os problemas de endividamento.

Tabela 3.11: Investimento público e privado como proporção do investimento total no Brasil, de 1980 a 1984 (%)

Ano	Investimento Público			Investimento Privado (b)	(a)/(b)	Investimento/PIB
	Governo	Empresas Públicas (a)	Total			
1980	9,9	18,0	28,0	72,0	25,0	22,5
1981	12,3	21,6	33,9	66,1	32,7	21,0
1982	12,2	22,9	35,1	64,9	35,2	20,4
1983	11,0	24,0	35,1	64,9	37,0	16,1
1984	12,4	19,0	31,5	68,5	27,7	15,5

Fontes: Investimento público: IBGE Sistema de contas nacionais.

Investimento/PIB: IBGE (1987 e 1988) *apud* Abreu (1992, Anexo estatístico)

Investimento privado = Investimento total - Investimento público.

Tabela 3.12: Dados selecionados para as empresas públicas brasileiras, exceto o grupo Petrobrás, de 1980 a 1985 (bilhões de Cr\$ de 1980)

Ano	Receitas operacionais		Recursos do tesouro		Investimentos	
	Valor	Índice	Valor	Índice	Valor	Índice
1980	757,1	100,0	190,3	100,0	457,8	100,0
1981	664,6	87,8	155,9	81,9	450,4	98,4
1982	655,3	86,6	125,9	66,2	414,1	90,5
1983	591,6	78,1	92,7	48,7	282,1	61,6
1984	668,1	88,2	98,7	51,9	273,1	59,7

(bilhões de Cr\$ de 1980)

Ano	Pagamento de juros		Crédito		
			De curto prazo		Total
	Valor	Índice	Valor	Valor	Índice
1980	104,3	100,0	0,0	377,4	100,0
1981	158,4	151,9	31,2	397,2	105,2
1982	212,5	203,7	21,5	422,2	111,9
1983	221,4	213,3	100,3	329,0	87,2
1984	273,1	261,8	25,9	448,9	118,9

Fonte: Adaptado de Cruz (1995; p. 136).

Ao analisar a tabela 3.11, nota-se que as empresas públicas mantiveram sua participação no investimento total da economia durante todo o período; não obstante, a tabela 3.12 indica que os investimentos das empresas públicas caíram no período, de forma acentuada a partir de 1983, com o fim das obras do II PND. A tabela 3.12 também indica a deterioração financeira das empresas públicas, que viram reduzidas suas receitas operacionais, assim como os recursos que obtinham junto ao tesouro. Por outro lado, a conta de juros das empresas públicas mais que dobrou no período.

O início da década de 1980 foi marcado pela crise da dívida externa brasileira, e a crise da dívida levou a um processo que ficou conhecido como a “estatização” da dívida. Essa estatização da dívida ocorreu em duas etapas: a primeira, ainda na segunda metade da década de 1970, deu-se em grande parte através das empresas públicas, que foram obrigadas a obter um volume cada vez maior de recursos no exterior, já que lhes era vedado o acesso ao crédito interno; a segunda etapa se intensificou na virada da década de 1970 para 1980, com a crescente transferência da dívida privada externa para o governo, através de mecanismos financeiros com os quais o governo assumia os riscos cambiais da dívida dos agentes privados (CRUZ, 1995). Assim, ficava evidente que o uso das empresas públicas como agente captador de recursos devia-se a uma racionalidade de política econômica, pois não era

consistente com os estímulos microeconômicos enviados pelo mercado aos administradores de tais empresas (BELLUZZO; ALMEIDA, 1992).

Com a elevação das taxas de juros internacionais no início da década de 1980, a principal preocupação da equipe econômica brasileira passou a ser a crise no balanço de pagamentos, e como vimos, o ônus da crise recaiu principalmente sobre o Estado. O governo buscou um ajuste recessivo, de forma a conter o rombo nas contas externas principalmente através da diminuição das importações, embora um número crescente de estímulos e subsídios tenham sido mantidos ao setor privado exportador (CARNEIRO; MODIANO, 1992). Uma importante fonte destes subsídios eram as empresas públicas, que tiveram os seus níveis de preços comprimidos ainda mais no período, de forma a conter o avanço da inflação, mas principalmente auxiliando o setor exportador da economia brasileira. Assim, o governo, ao mesmo tempo que assumia a dívida externa, comprometia os seus recursos financeiros e as suas empresas públicas para subsidiar as empresas privadas que exportavam, para depois comprar esses recursos externos dos agentes privados em troca de títulos da dívida interna brasileira, cada vez mais atrativos com os seus mecanismos de correção monetária (CRUZ, 1995). Assim, ocorreu um mecanismo de socialização dos custos da dívida externa no qual o Estado assumiu todo o ônus da dívida externa, o que solapou suas bases fiscais e afetou sua capacidade de fazer frente a esses compromissos crescentes (WERNECK, 1987).

O final da ditadura militar, período em que as elites brasileiras abandonaram o pacto social que dava sustentação ao processo de desenvolvimento que vigorou – com suas peculiaridades e inconsistências – desde os anos 1930 no Brasil, marcou, portanto, o fim do Estado desenvolvimentista no Brasil (FIORI, 1992, HERRLEIN JR., 2013). As empresas públicas, um instrumento de política de desenvolvimento extensamente utilizado durante todo o período, também tiveram sua capacidade de atuação tolhida com o fim da ditadura militar. Na verdade, já no início do governo Figueiredo começaram a se exacerbar as críticas à atuação das empresas públicas no Brasil, com uma busca por um maior controle sobre a sua atuação e expansão pelo governo central, além do objetivo colocado pelo governo de “desestatizar” a economia (DA COSTA; MIANO, 2013). Não obstante, como verificamos neste capítulo, salvo algumas exceções devidas às expansões por razões empresariais das empresas públicas, o papel da empresa pública na economia brasileira sempre foi complementar

ao da empresa privada – nacional e estrangeira – e sua atuação, antes de limitar, fortaleceu e estimulou o desenvolvimento da indústria nacional. Com o II PND, a atuação das empresas públicas – e do Estado desenvolvimentista – chegou ao seu ápice, com as empresas públicas participando de maneira consciente e deliberada pelo Estado brasileiro no último e mais importante projeto de transformação estrutural da economia brasileira. Na década de 1980, com a crise da dívida, as empresas públicas foram chamadas a fazer um último esforço pelas empresas privadas nacionais, e terminaram de executar seus planos de investimento ao mesmo tempo que utilizaram seus preços para subsidiar as empresas privadas envolvidas no esforço exportador, em uma forma de encadeamentos autofágicos para a frente. Como afirma Werneck (1987), a circunscrição dos custos do ajuste aos cofres públicos impediu que as empresas privadas arcassem com os piores efeitos do ajustamento das contas externas, fato que impediu que a indústria brasileira passasse por um processo de desarticulação semelhante ao que ocorreu em outras economias – principalmente latino-americanas – frente à crise da dívida externa. Este fato não se originou de alguma espécie de racionalidade econômica, na qual o governo deliberadamente escolheu sacrificar as empresas públicas para resgatar o setor privado devido à ineficiência de suas empresas, mas à fraqueza do Estado brasileiro, encarnado na figura dos governos militares, que não resistiu às pressões das elites nacionais e sacrificou o modelo de intervenção do Estado na economia (FIORI, 1992).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao analisar-se o papel das empresas públicas no desenvolvimento do Brasil e da Coreia do Sul, verifica-se que, conforme supusemos inicialmente, sua atuação não se limitou a intervir apenas naqueles casos onde se verificara a presença de monopólios naturais. Também se observou que a prática da busca de rendas, embora existente, não foi um traço dominante da atuação dos burocratas das empresas públicas, especialmente nas empresas públicas mais importantes para o desenvolvimento da economia nos dois países. O forte comprometimento de ambos os governos com o crescimento econômico tornou a boa administração das empresas públicas e o logro dos objetivos ditados pelo governo um fator determinante para a tomada de decisões dos burocratas, já que considerações sobre o futuro de suas carreiras, vinculados a esses resultados, parecem ter sido, na maioria dos casos, mais importantes que considerações de maximização de seus rendimentos no curto prazo, o que conferiu – com exceções – às administrações das empresas públicas uma racionalidade econômica de maximização do produto interno e das vinculações da produção das empresas públicas com o restante da economia.

Assim, parece-nos que a racionalidade da intervenção estatal por meio das empresas públicas proposta pelos autores da Economia Política Institucionalista é mais adequadas para captar as razões do desenvolvimento de tais empresas nos dois países. Dentre essas razões, a incapacidade do setor privado de executar os investimentos considerados fundamentais pelos Estados para o logro de seus objetivos de desenvolvimento econômico foi sem dúvidas a razão mais importante para a intervenção estatal via empresas públicas tanto na Coreia do Sul como no Brasil. Em ambos os países, os Estados se incumbiram da missão de acelerar o processo de desenvolvimento econômico, e a relutância dos agentes privados em executar os investimentos necessários para o desenvolvimento, chamaram à baila os Estados, que intervieram através das empresas públicas produtivas e dos bancos públicos – principalmente com a criação dos bancos de desenvolvimento. A intervenção estatal se concentrou em setores específicos, notadamente aqueles com maior intensidade de capital e que geravam encadeamentos com o restante da economia. Desta forma, não negamos que a intervenção nos setores caracterizados como monopólios naturais foi importante em ambos os países – especialmente na

geração de energia – mas não foram os únicos setores nos quais ocorreu a intervenção.

As empresas públicas nos setores de monopólio natural, apesar dos vultosos investimentos, se relacionavam com o crescimento ao evitar a ocorrência de gargalos que bloqueassem o processo de expansão econômica. Não obstante, era objetivo assumido – tanto pelo governo brasileiro como pelo sul-coreano – a aceleração do processo de desenvolvimento econômico. Assim, a criação de empresas públicas não se limitou a eliminar os pontos de estrangulamento da economia, mas também adentrou em setores nos quais os ganhos de produtividade poderiam ser difundidos para diversos outros setores centrais no projeto de industrialização, mas nos quais o capital privado não estava apto a entrar no momento considerado adequado pelo Estado; destaca-se, neste quesito, a intervenção em setores industriais produtores de bens intermediários, nos quais são significativos os encadeamentos para a frente com o restante da economia, em especial o setor siderúrgico. Por outro lado, as empresas públicas foram importantes geradoras de encadeamentos para trás com o restante da economia com os seus grandes projetos de expansão que demandavam bens de capital, buscados junto às indústrias nacionais, estimulando sobremaneira o desenvolvimento das empresas privadas em ambos os países. Tal função se verifica ao notar que as empresas públicas foram importantes agentes de investimento em ambos os países, chegando, muitas vezes, a executar cerca de um terço do total da formação bruta de capital fixo na Coreia do Sul e ao redor de um quinto no Brasil. Esse investimento foi bastante importante para o avanço do processo de industrialização na Coreia do Sul e no Brasil, em especial durante o II PND no último caso, e impressionam ao compará-los com o valor adicionado por essas empresas no total da economia, que permaneceu ao redor de 10% em ambas as economias. Esses dados confirmam a importância da demanda das empresas públicas para o estímulo à produção privada.

As empresas públicas também foram importantes na administração de insumos cruciais para a economia; entre eles, destacam-se a criação em ambos os países de empresas controladas pelo governo para gerir a produção e o refino do petróleo. Insumo energético essencial para boa parte das indústrias nos dois países, foi considerado por ambos os Estados uma indústria importante demais para estar em mãos de interesses privados. Destaca-se também a importância em ambos os países

do controle da volatilidade do preço dos combustíveis, principalmente a partir do primeiro choque do petróleo, em 1973, momento em que os dois países absorveram o impacto do choque, e suavizaram o impacto no preço dos combustíveis no mercado interno. No caso brasileiro, também foram importantes as considerações sobre a apropriação de rendas sobre recursos minerais para a criação de empresas públicas – especialmente a CVRD – dadas as importantes reservas minerais contidas neste país. Considerações sobre a nacionalidade do capital investido nestes setores também foram relevantes.

Os bancos públicos, por outro lado, preencheram uma lacuna no sistema financeiro de ambos os países: o fornecimento de crédito de longo prazo. Tanto na Coreia do Sul como no Brasil, praticamente a totalidade dos empréstimos de longo prazo foram concedidos pelos bancos públicos, seja através de recursos internos, seja através da concessão de avais para a obtenção de empréstimos no exterior. Assim, nos dois países se verificou uma dependência do setor privado para com os bancos públicos, que adquiriram certos graus de controle sobre as atividades empresariais do setor privado. Tal função, entretanto, foi executada com maior eficácia pela Coreia do Sul. Isto ocorreu, principalmente, devido à formação histórica e as estruturas sociais distintas de ambos os países.

A Coreia, país que se tornou independente apenas com o final da Segunda Guerra Mundial, emergiu parcialmente arrasada economicamente e muito dividida politicamente; em seguida, com a guerra da Coreia, boa parte do aparato produtivo do país foi destruído, além da divisão do país em dois e da permanência do conflito entre as duas Coreias por tempo indeterminado. Assim, os governantes da Coreia do Sul, pressionados pelos Estados Unidos para submeterem-se ao domínio econômico japonês, e frente a uma sociedade na qual as elites – destruídas pela guerra e debilitadas pela reforma agrária – eram fracas politicamente, “criou” uma elite industrial a partir do que restou das empresas japonesas, fomentando essa nascente burguesia industrial com injeções de crédito subsidiados, e tratou de fortalecer esta elite ao mesmo tempo que a mantinha sob seu controle, principalmente através do fornecimento de crédito pelos seus bancos públicos. Tal política conformou a criação dos grandes grupos empresariais na Coreia do Sul – os *chaebols* – grupos empresariais enormes e diversificados e manteve-os sob controle indireto do governo Park. A preocupação que a Casa Azul tinha com a concentração de poder nas mãos

dos *chaebols* se verificou especialmente na manutenção dos bancos sob o poder público, inclusive os bancos comerciais, que forneciam capital de giro para as indústrias. Esse cuidado do governo coreano com a expansão dos grandes grupos empresariais teve origem durante o período colonial, no qual os futuros líderes da Coreia do Sul conviveram com as grandes empresas japonesas - os *Zaibatsus* – e viram a grande influência que tais empresas tinham sobre o governo japonês. Muito dessa influência derivava do fato de tais empresas controlarem também grandes instituições financeiras, isolando-as do controle estatal exercido pelo controle do crédito.

No Brasil, ao contrário da Coreia do Sul, as transformações econômicas ocorreram sem um forte ponto de ruptura com o passado, como no caso dos conflitos das décadas de 1940 e 1950 na Coreia, e as elites brasileiras sempre mantiveram poder político suficiente para não submeterem-se ao Estado. Assim, as elites, inclusive as elites empresariais brasileiras, que eram relativamente fracas economicamente, evitaram ao máximo depender do Estado. Desta forma, mesmo que o crédito de longo prazo tenha sido fornecido pelo Estado, tais empresas sempre buscaram alguma independência dos bancos públicos, buscando alternativas de autofinanciamento e não expondo-se a níveis de endividamento elevados. Desta forma, as empresas brasileiras somente expuseram-se demasiadamente aos bancos públicos em situações emergenciais para sua sobrevivência, situação que reduziu sobremaneira a eficácia do mecanismo de controle das atividades econômicas privadas pelo Estado através do crédito no Brasil. Por outro lado, os próprios bancos públicos brasileiros também evitaram a concessão de crédito para as empresas privadas acima de determinados valores, e a criação de gigantescos grupos empresariais nunca foi um objetivo dos bancos públicos brasileiros.

Apesar da semelhança da estrutura produtiva do Estado na Coreia do Sul e do Brasil, também houve diferenças importantes entre os dois países. Entre elas destaca-se a maior autonomia que receberam as empresas públicas brasileiras, que levou estas empresas a expandirem-se muitas vezes devido a razões empresariais de maximização dos lucros das empresas. Tal comportamento levou essas empresas a penetrarem em setores que estavam “reservados” ao setor privado. Enquanto o crescimento econômico permaneceu elevado – o período do “milagre” – tal expansão não gerou muitas críticas entre o setor privado nacional; entretanto, com o descenso

cíclico iniciado em meados da década de 1970, elevou-se o tom das críticas empresariais à expansão das empresas públicas, o que levou o governo a assumir um discurso de reduzir o número dessas empresas na economia, principalmente a partir do governo Figueiredo. Tal trajetória levou autores a afirmar que a expansão da atividade empresarial pública brasileira durante os governos militares foi desordenada, não seguindo uma orientação fundada num plano econômico abrangente e deliberado. Nos parece, entretanto, que tal consideração, se válida durante o “milagre”, deve ser relativizada durante a execução do II PND.

A Coreia do Sul, por outro lado, sempre manteve um controle maior sobre a expansão de suas empresas públicas, e limitou-as aos setores nos quais o setor privado hesitava em participar. A exceção a esta regra foi a siderurgia, no qual o Estado investiu pesadamente, através da POSCO. Tal empresa, gigantesca no projeto, era grande demais para ser construída pelo setor privado sul-coreano no início da década de 1960. Entretanto, o desenvolvimento histórico deste país prova que o governo foi capaz de fomentar a entrada dos capitais privados em setores relativamente intensivos em capital e escala, e a exceção da siderurgia evidencia uma preocupação do Estado sul-coreano com a concentração de poder econômico nas mãos de atores privados. Assim, a criação da POSCO como uma empresa pública teve como consideração a manutenção de tal setor – central com seus encadeamentos para a frente e para trás com outros setores – sob controle público, de forma a limitar o poder dos grandes grupos empresariais. A experiência da POSCO contrasta com o caso brasileiro, em uma evidencia precoce da debilidade do Estado desenvolvimentista brasileiro, o qual sucumbiu as pressões regionais e empresariais e não conseguiu que a *holding* criada para centralizar as atividades da siderurgia pública lograsse executar de maneira satisfatória essa função.

Em suma, ao comparar-se a atuação das empresas públicas em ambos os países, nota-se que estas adquiriram formas semelhantes. No setor produtivo, atuaram principalmente naqueles setores mais intensivos em capital, no qual os capitais privados, devido as suas próprias insuficiências e aversão ao risco, não entravam na velocidade necessária para a expansão da economia desejada por ambos os governos. Já no setor financeiro, as empresas públicas foram responsáveis principalmente pelo crédito de longo prazo, e utilizaram deste instrumento para intervir nas decisões econômicas dos agentes privados e orientá-los para a produção, que

deveria seguir, em linhas gerais, o planejamento definido pelos governos. Não obstante, o Estado sul-coreano foi muito mais eficaz que o Estado brasileiro na execução do projeto de desenvolvimento, logrando a formação de um capitalismo nacional que conseguiu internalizar o desenvolvimento tecnológico na economia. Isto se deveu, principalmente, a características da formação histórica dos países, conforme afirmado anteriormente. Enquanto a Coreia do Sul teve um acentuado ponto de ruptura na sua estrutura social entre meados da década de 1940 e 1950, o Brasil sempre se modernizou pelas linhas de menor resistência, sem alterar demasiado o *status quo*. Por outro lado, a Coreia do Sul se localiza num dos pontos do globo mais tensos geopoliticamente, convivendo com um vizinho que até hoje permanece hostil. Seus dois principais parceiros, o Japão e os Estados Unidos, são países que já ocuparam a Coreia do Sul, e as considerações de segurança neste país são portanto muito mais acentuadas que no Brasil. Tal contexto explica porque a sociedade sul-coreana incorporou a ideia enfatizada pelos seus governos – em especial o de Park – de que o desenvolvimento econômico nacional – nacionalismo econômico – é o caminho a ser seguido para manter a independência política. Daí também explica-se a adesão das classes trabalhadoras a campanhas que estimulavam a extensão voluntária da jornada de trabalho, além da “aceitação” de um rígido controle – inclusive policial – dos locais de trabalho.

No Brasil, as elites sempre se identificaram mais com as elites estrangeiras do que com a sua própria população, de forma que a sua submissão ao Estado nunca foi verdadeira para tais grupos, que preferiram seguir o caminho de associar-se ao capital internacional. Tais diferenças foram chave no desenvolvimento econômico brasileiro, caracterizado pela penetração de grandes grupos transnacionais⁹² nos setores mais dinâmicos da economia, formando um “tripé” por tais grupos, pelas empresas públicas e pelas empresas privadas nacionais. Tal formação também derivou em uma divisão de tarefas entre essas três frações do capital, sendo que as empresas públicas foram responsáveis, principalmente, pela industrialização pesada. Assim, o capital privado brasileiro caracterizou-se, durante todo o período, por sua relativa debilidade, dependente tanto das empresas transnacionais como das empresas públicas para sua expansão, e não foram capazes – em sua maioria – de internalizar e desenvolver

⁹² Woo (1991) afirma que a Coreia do Sul, com seu pequeno mercado e riscos geopolíticos, não era um país especialmente atraente para as empresas transnacionais na década de 1960, especialmente.

capacidades tecnológicas próprias. Ainda assim, tinham força política suficiente para não submeterem-se ao Estado, recorrendo a sua ajuda sempre que necessitaram ser resgatados; desta forma, muitos autores consideram que o Estado brasileiro do período era fraco, ou brando, para lograr os objetivos desenvolvimentistas⁹³, ao contrário do Estado coreano, que apresentou características de um Estado forte, “duro”, coeso. Assim, em ambos os países foi logrado um certo nível de sinergia e cooperação entre o setor privado e o Estado; não obstante, na Coreia do Sul nunca houve dúvidas de que o Estado estava no comando, enquanto que no Brasil, nos momentos de dificuldade, o Estado teve de arcar com as consequências e com o abandono do apoio político por parte das elites que foram beneficiários de suas políticas.

No que se refere as empresas públicas, nota-se em ambos os casos que estas foram criadas principalmente devido a considerações pragmáticas – e não por ideologia dos governos – de superação de entraves para o desenvolvimento econômico, e sua atuação nos dois países demonstra que, ao contrário do geralmente assumido na literatura econômica, nunca foram um entrave para o desenvolvimento do setor privado. Pelo contrário, sua evolução e expansão foi consequência de seu uso como um instrumento de política de desenvolvimento, visando estimular o crescimento do setor privado. O caso brasileiro é emblemático, porque a fraqueza de seu Estado levou a uma situação paradoxal no final da década de 1970, na qual as empresas públicas foram chamadas a participar do último e maior salto para a frente da economia brasileira sob o modelo desenvolvimentista, o II PND. Para a execução de tal projeto foram fundamentais as empresas públicas, ao mesmo tempo em que as contradições da política econômica as levava a corroer suas bases financeiras. Finalmente, com a eclosão da crise da dívida no início da década de 1980, a fraqueza do Estado brasileiro frente aos interesses privados fez com que este assumisse todo o ônus da dívida, e as empresas públicas foram chamadas a cumprir sua derradeira função neste modelo – que correspondeu a autofagia da política econômica e que solapou as bases financeiras das maioria das empresas públicas –: subsidiar, com energia e insumos baratos, o esforço exportador do setor privado, e captar empréstimos no exterior, para obter as divisas necessárias para fazer frente aos

⁹³ Evans (1993) situa o Estado brasileiro como um exemplo de Estado desenvolvimentista intermediário; Kohli (2004) assinala que o Estado brasileiro mesclou características dos Estados capitalistas coesos e fragmentados.

encargos da dívida externa. Desde essa época a capacidade de investimento das empresas públicas declinou acentuadamente, e o Estado brasileiro viu enfraquecido um dos seus instrumentos mais efetivos para intervir na estruturação da economia brasileira, estimulando os níveis de investimento.

Das experiências estudadas neste trabalho, mais do que um modelo de intervenção específico a ser copiado pelos países em desenvolvimento, é importante guardar as motivações que levaram tanto a Coreia do Sul quanto o Brasil a intervir na economia através das empresas públicas. Isso porque o capitalismo e a sociedade se transformaram muito desde o início dos anos 1980 até os dias de hoje, tecnologias tornaram-se defasadas e novos paradigmas tecnológicos emergiram. Assim, mais do que tentar replicar as experiências históricas do terceiro quartel do século XX, é significativo que os Estados atuaram através das empresas públicas naqueles setores da economia nos quais a iniciativa privada foi insuficiente para fazer frente às necessidades de desenvolvimento vistas como válidas pelos Estados, assim como atuaram em setores que transbordavam desenvolvimentos tecnológicos e de produtividade para o restante da economia. Além disso, considerações sobre o controle de rendas derivadas de recursos naturais seguem válidas, e o uso de empresas instaladas para efetuar compras públicas ainda segue como uma forma válida de intervenção através das empresas públicas.

Para encerrar o trabalho, é importante deixar claro que tanto o Brasil como a Coreia do Sul, no período que foi estudado neste trabalho, foram governados por ditaduras militares. Nos dois países foi extensa a utilização da força e coação policial para disciplinar as classes trabalhadoras e as oposições políticas, principalmente de cunho esquerdista, e não é intenção deste trabalho tentar diminuir os crimes e violações aos direitos humanos cometidos por tais regimes, nem diminuir ou relativizar tais atos. O objetivo deste trabalho é única e exclusivamente analisar o processo de desenvolvimento e a atuação das empresas públicas em tais países, e não validar e recomendar tal tipo de experiência histórica como um caminho a ser seguido pelos países. Na opinião do autor, o desenvolvimento nunca é pleno quando não acompanhado da existência da democracia.

REFERÊNCIAS

ABREU, M. de P. et al. (Ed.). **A ordem do progresso**: cem anos de política econômica republicana, 1889-1989. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

AMSDEN, A. H. **Asia's next giant**: South Korea and late industrialization. Oxford: Oxford University Press, 1989.

AMSDEN, A. H. **A ascensão do "resto"**: Os desafios ao ocidente de economias com industrialização tardia. São Paulo: Unesp, 2009.

ARBIX, G. (org.). **Brasil, México, África do Sul, Índia e China**: diálogo entre os que chegaram depois. São Paulo: EdUSP, 2002.

AROCENA, R.; SUTZ, J. J. **Subdesarrollo e innovación**: Navegando contra el viento. Madrid: Cambridge University Press, 2003.

BAER, W.; KERSTENETZKY, I.; VILLELA, A. As modificações no papel do Estado na economia brasileira. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, Rio de Janeiro, v. 3, p. 883-912, dez., 1973.

BASU, P. K. Reinventing public enterprises and their management as the engine of development and growth. In: **United Nations Publication, Public Enterprises: Unresolved Challenges and New Opportunities**, ST/ESA/PAD/SER. E/69, United Nation. New York, 2007. p. 9-20.

BELLUZZO, L. G. de M.; ALMEIDA, J. S. A crise da dívida e suas repercussões sobre a economia brasileira. In: BELLUZZO, L. G. de M.; BATISTA JR, P. N. **A luta pela sobrevivência da moeda nacional**. São Paulo: Paz e Terra, 1992. p. 25-50.

BUCHANAN, J. M. **Los límites de la libertad**: entre la anarquía y el leviatán. Buenos Aires: Katz Editores, 2009.

CARNEIRO, D. D.; MODIANO, E. Ajuste externo e desequilíbrio interno: 1980-1984. In: ABREU, M. de P. et al. (Ed.). **A ordem do progresso**: cem anos de política econômica republicana, 1889-1989. Rio de Janeiro: Campus, 1992. p. 323-346.

CASTRO, A. B. de; SOUZA, F. E. P. **A economia brasileira em marcha forçada**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2004

CHANG, H. J. **The political economy of industrial policy**. London: Macmillan, 1994.

CHANG, H. J. Rompendo o modelo: Uma economia política institucionalista alternativa à teoria neoliberal do mercado e do Estado. In: ARBIX, G. (org.). **Brasil, México, África do Sul, Índia e China: diálogo entre os que chegaram depois**. São Paulo: EdUSP, 2002. p.99-134.

CHANG, H. J. La administración de la inversión pública. **ONU DAES. Guías de orientación de políticas públicas**, [S.l.], 2007.

CHANG, H. J.; SINGH, A. Public enterprises in developing countries and economic efficiency. **UNCTAD Review**, [S.l.], v. 4, p. 45-82, 1993.

CRUZ, P. R. D. C. Endividamento externo e transferência de recursos reais ao exterior: os setores público e privado na crise dos anos oitenta. **Nova Economia**, Belo Horizonte, v. 5, n. 1, p. 121-144, ago. 1995.

DA COSTA, F. L.; MIANO, V. Y. Estatização e desestatização no Brasil: o papel das empresas estatais nos ciclos da intervenção governamental no domínio econômico. **Revista de Gestión Pública**, Santiago, v. 2, n. 1, ene.-jun., 2013.

DALMAZO, R. A. **Planejamento estadual e acumulação no Rio Grande do Sul, 1940-74**. Porto Alegre: Secretaria do Planejamento e da Administração, Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser, 1992.

DIAS, J. L. O BNDES e o Plano de Metas 1956/61. In: **O BNDES e o Plano de Metas**. Rio de Janeiro: Departamento de Relações Interinstitucionais do BNDES, 1996.

DRAIBE, S. **Rumos e metamorfoses: um estudo sobre a constituição do Estado e as alternativas da industrialização no Brasil, 1930-1960**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2004.

EVANS, P. B. **A tríplice aliança: as multinacionais, as estatais e o capital nacional no desenvolvimento dependente brasileiro**. Rio de Janeiro: Zahar, 1980.

EVANS, P. B. O Estado como problema e solução. **Lua Nova**: revista de cultura e política, [S.l], n. 28-29, p. 107-157, 1993.

EVANS, P. B. **Embedded autonomy**: states and industrial transformation. Princeton: Princeton University Press, 1995.

FAUCHER, P. A empresa pública como instrumento de política econômica. **Revista de Economia Política**. São Paulo, v. 2, abr.-jun., 1982.

FIORI, J. L. Economía política del Estado desarrollista en Brasil. **Revista de la CEPAL**, [S.l], n 47, ago. 1992.

FONSECA, P. C. D. As fontes do pensamento de Vargas e seu desdobramento na sociedade brasileira. In: RIBEIRO, M. T. R. **Interpretes do Brasil** – Leituras críticas do pensamento social brasileiro. Porto Alegre: Mercado aberto, 2001. p. 103-124.

FONSECA, P. C. D. O processo de substituição de importações. In: VIGNOLI, F. H.; REGO, J. M.; MARQUES, R. M. (orgs.). **Formação econômica do Brasil**. São Paulo: Saraiva, 2003.

FONSECA, P. C. D. Instituições e política econômica: crise e crescimento no Brasil na década de 1930. In: BASTOS, P. P. Z.; FONSECA, P. C. D. (orgs.) **A era Vargas**: desenvolvimentismo, economia e sociedade. São Paulo: Editora Unesp, 2012. p. 159-178.

FONSECA, P. C. D. **Desenvolvimentismo**: a construção do conceito. Departamento de economia e relações internacionais da UFRGS. (Texto para discussão, no prelo), 2013.

FONSECA, P. C. D.; MONTEIRO, S. M. M. Credibilidade e populismo no Brasil: a política econômica dos governos Vargas e Goulart. **Revista Brasileira de Economia**, São Paulo, v. 59, n. 2, p. 215-243, abr./jun. 2005.

FONSECA, P. C. D.; MONTEIRO, S. M. M. O Estado e suas razões: o II PND. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 28, p. 28-46, jan./mar. 2007.

FURTADO, C. **Desenvolvimento e subdesenvolvimento**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.

FURTADO, C. **Análise do "modelo" brasileiro**. São Paulo: Civilização Brasileira, 1986.

HERRLEIN JR., R. O II PND nas interpretações de Carlos Lessa e Antônio Barros de Castro: paroxismo e esgotamento do Estado desenvolvimentista no Brasil. In: DE ABREU, L. A.; MOTTA, R. P. S. (orgs.). **Autoritarismo e cultura política**. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2013. Cap. 10.

HOUSSIAUX, J. R. Document 6 – Cohérence des actions: la compatibilité des décisions des entreprises privées et publiques. In: L'HÉRITTEAU, M. F. (ed.) **Pourquoi des entreprises publiques?**. Vendôme, Presses universitaires de France, 1972. p. 64-68.

IANNI, O. **Estado e planejamento no Brasil (1930-1970)**. Civilização brasileira, Rio de Janeiro, 1977.

JOHNSON, C. **MITI and the Japanese miracle: the growth of industrial policy: 1925-1975**. Stanford: Stanford University Press, 1982.

JONES, L. P. **Public Enterprise and Economic Development: The Korean Case**. Seoul: Korea Development Institute, 1975.

JONES, L. P. Definição e taxionomia da empresa pública. **Revista de Administração Pública**, São Paulo, v. 16, n. 4, p. 108-130, out./dez., 1982.

JONES, L. P.; SAKONG, I. **Government, business, and entrepreneurship in economic development: The Korean case**. Cambridge, MA: Council on East Asian Studies, Harvard University, 1980.

JONES, L. P.; MASON, E. S. Role of economic factors in determining the size and structure of the public enterprise sector in less-developed countries with mixed economies. In: JONES, L. P. (ed.) **Public enterprise in less-developed countries**. Cambridge: Cambridge University Press, 1982. p. 17-47.

KALECKI, M. **Crescimento e ciclo das economias capitalista**. São Paulo: Hucitec, 1990.

KOHLI, A. **State-directed development: political power and industrialization in the global periphery**. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

LAGO, L. A. C. A retomada do crescimento e as distorções do “milagre”: 1967-1973. In: ABREU, M. de P. et al. (Ed.). **A ordem do progresso**: cem anos de política econômica republicana, 1889-1989. Rio de Janeiro: Campus, 1992. p. 233-294.

LESSA, C. **A estratégia de desenvolvimento, 1974/76**: sonho e fracasso. Campinas: Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia, 1998.

L'HÉRITEAU, M. F. Introduction. In: L'HÉRITEAU, M. F. (ed.) **Pourquoi des entreprises publiques?**. Vendôme: Presses universitaires de France, 1972.

MARTINS, L. **Estado capitalista e burocracia no Brasil pós-64**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

MONTEIRO FILHA, D. C. A Contribuição do BNDES para a Formação da Estrutura Setorial da Indústria Brasileira no Período 1952/89. **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, v. 2, n. 3, p. 155, jun., 1995.

MUELLER, D. C. **Public choice II**: a revised edition of public choice. Cambridge: Cambridge University Press, 1989.

PINDYCK, R.; RUBINFELD, D. L. **Microeconomia**. São Paulo: Prentice Hall, 2002.

PINHEIRO, A. C.; OLIVEIRA FILHO, L. C. de. **Privatização no Brasil**: passado, planos e perspectivas. Brasília: Ipea, 1991. (Texto para discussão, 230).

RESENDE, A. L. Estabilização e reforma: 1964-1967. In: ABREU, M. de P. et al. (Ed.). **A ordem do progresso**: cem anos de política econômica republicana, 1889-1989. Rio de Janeiro: Campus, 1992. p. 213-232.

RODRIK, D. King Kong Meets Godzilla: The World Bank and the *east Asian miracle*. In: A. F. et al. **Miracle or Design?** Lessons from the East Asian Experience. Policy essays n. 11, Washington, 1994. p.13-53.

RODRIK, D. Getting interventions right: how South Korea and Taiwan. **Economic Policy**, v. 10, n. 20, p. 53-107, 1995.

RODRIK, D. **Una economía, muchas recetas**: La globalización, las instituciones y el crecimiento económico. Mexico: Fondo de Cultura Económica, 2011.

RONDINELLI, D. A. Can public enterprises contribute to development? A critical assessment and alternatives for management improvement. In: UNITED NATIONS. **Public Enterprises: Unresolved Challenges and New Opportunities**. New York: ST/ESA/PAD/SER. E/69, United Nation, p. 21-42, 2007.

SAKONG, I. Macroeconomic Aspects of the Public Enterprise Sector. In: PARK, C. K. **Macroeconomic and Industrial Development in Korea**. Seoul: KDI, 1980. p. 99-128.

SARAVIA, E. **Estado e empresas estatais - criação e crescimento**: o papel das empresas estatais como instrumento de política pública. Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2004.

SCHNEIDER, B. R. **Burocracia pública e política industrial no Brasil**. São Paulo: Sumaré, 1994.

SCHUMPETER, J. **Teoria do Desenvolvimento Econômico**. São Paulo: Abril, 1982.

SUZIGAN, W. As empresas do governo e o papel do estado na economia brasileira. In: REZENDE, F. et. al. **Aspectos da Participação do Estado na Economia**. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1976. p. 77-134.

TAVARES, M. da C.; DE ASSIS, J. C. **O grande salto para o caos**. Rio de Janeiro: J. Zahar Editor, 1986.

TREBAT, T. J. **Brazil's state-owned enterprises**: a case study of the state as entrepreneur. Cambridge: Cambridge university press, 1983.

UNITED NATIONS. **Public enterprises: unresolved challenges and new opportunities**. New York: ST/ESA/PAD/SER. E/69, United Nation, 2007.

VARSANO, R. A evolução do sistema tributário brasileiro ao longo do século: anotações e reflexões para futuras reformas. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, Brasília, v. 27, n. 1, abr. 1997.

VILLELA, A. As Empresas do Governo Federal e sua Importância na Economia Nacional-1956/1960. In: VILLELA, A. A.; MARQUES, H. N. (Orgs.) **Escritos selecionados de Annibal Villela**. Brasília: Ipea, 2000 (a). p. 223-241.

VILLELA, A. Empresas do governo como instrumento de política econômica. In: VILLELA, A. A.; MARQUES, H. N. (Orgs.). **Escritos selecionados de Annibal Villela**. Brasília: Ipea, 2000 (b). p. 273-287.

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

WOO, J. E. **Race to the swift**: State and finance in Korean industrialization. New York: Columbia University Press, 1991.

WORLD BANK. **Bureaucrats in business**: The economics and politics of government ownership. [S.l.]: World Bank Group, 1996.