

CAPÍTULO VIII

Capitalismo Estatal

A economia brasileira não é apenas capitalista monopolista; é também tecnoburocrática ou estatal. Tecnoburocrático e estatal não são termos sinônimos, mas têm muitas semelhanças. A tecnoburocracia é uma nova classe, que também poderíamos chamar de burocracia ou simplesmente classe média empregada. Existe uma tecnoburocracia privada, que trabalha para as grandes empresas, e uma tecnoburocracia estatal, civil e militar, que trabalha para o Estado e as empresas estatais em todos os seus níveis. Se queremos dar ênfase ao fato de que o capitalismo brasileiro é cada vez mais produto da intervenção do Estado, falamos em capitalismo monopolista estatal (ou de Estado). Se queremos salientar a importância crescente da tecnoburocracia, embora se trate principalmente da tecnoburocracia estatal, falamos de capitalismo monopolista tecnoburocrático.

Neste capítulo examinaremos o caráter estatal da economia brasileira.

Nos países capitalistas centrais o capitalismo desenvolve-se em quatro fases: capitalismo mercantil, capitalismo industrial competitivo, capitalismo monopolista e capitalismo monopolista estatal. O momento decisivo da passagem para o capitalismo estatal, na Inglaterra e nos Estados Unidos, que podem ser considerados como países-padrão do desenvolvimento capitalista, ocorre na grande depressão dos anos trinta. Nos Estados Unidos esse processo tem inclusive um nome — o *New Deal* de Roosevelt, entre 1933 e 1940. Na Inglaterra surge a figura marcante de John Maynard Keynes, provavelmente o mais significativo economista político da primeira metade do século XX (como Adam Smith, David Ricardo e Karl Marx foram, respectivamente, os economistas cujas con-

tribuições para a economia política foram mais decisivas na segunda metade do século XVIII, na primeira do século XIX e na segunda do século XIX).

Keynes publica a *Teoria Geral da Moeda, do Juro e do Emprego* em 1936. A mensagem revolucionária ao nível da teoria económica ortodoxa, da qual Keynes fora anteriormente um dos mais ilustres representantes, era simples: o sistema capitalista era intrinsecamente desequilibrado, sujeito a crises profundas. A solução para reduzir a violência das crises económicas era a intervenção do Estado na economia.

Na verdade Keynes estava apenas registrando e interpretando um movimento que já estava acontecendo no sistema económico. O *New Deal* é uma política económica keynesiana antes de Keynes. O mesmo se pode dizer das compras e da queima do café pelo Estado brasileiro no início dos anos trinta. Era o Estado Regulador que surgia e passava a substituir parcialmente o mercado na regulação macroeconómica do sistema económico. Passava a ser função do Estado controlar o fluxo de investimentos e de consumo (a procura ou demanda agregada) para evitar as crises e a inflação. As crises cíclicas do capitalismo são causadas pelo surgimento de perspectivas pessimistas por parte dos empresários quanto à sua taxa de lucro futura, levando-os a reduzir o volume de investimento ou acumulação de capital. A inflação, por sua vez, seria causada, segundo a explicação keynesiana, não simplesmente por um excesso de moeda (como pretendiam os neoclássicos), mas por um excesso de procura agregada. Em ambos os casos, portanto, era essencial que o Estado controlasse os investimentos, que, por sua vez, através do mecanismo do multiplicador, determinariam a renda total, o consumo (função da renda) e a poupança. Esta deixava de determinar o investimento, como pensavam linearmente os clássicos e neoclássicos, para ser por ele determinada. Em economias caracterizadas pelo desemprego e pela capacidade ociosa, os investimentos transformavam-se na variável estratégica, e a poupança (ou os lucros, na interpretação de Kalecki) surgia como mera consequência ou resíduo. Cabia ao Estado, através da política económica, determinar o nível dos investimentos, o qual, por sua vez, determinava a taxa de poupança e o volume de lucros gerados pelo sistema económico.

É preciso, entretanto, assinalar que a emergência do Estado Regulador, responsável pelo pleno emprego e pela estabilidade dos preços, foi uma revolução, anos trinta e quarenta, principalmente para os dois países onde se iniciou o desenvolvimento capitalista: Inglaterra e Estados Unidos. Nos países de capitalismo tardio, como a Alemanha e o Japão (a França é um caso intermediário), já vimos que o capitalismo já se implantou em termos monopolistas a partir do último quantil do século

XIX. Mas o capitalismo nesses países não foi apenas monopolista, foi também estatal.

De modo geral, pode-se afirmar que quanto mais atrasado estivesse o país em relação à Inglaterra e aos Estados Unidos, e quanto mais rápido tenha sido o processo de recuperação do atraso, maior foi a participação do Estado, não apenas como Estado Regulador, mas também como Estado Produtor.

O caso do Japão ilustra de maneira exemplar essa lei geral. Na segunda metade do século XIX o Japão era um país muito atrasado. Não possuía nenhuma indústria. Mas em 1868 realizou uma revolução aristocrática: restauração Meiji. Em seguida o Estado japonês organizou-se para realizar poupança forçada (extraída de uma agricultura camponesa razoavelmente próspera) e aplicá-la diretamente na industrialização. Praticamente todas as indústrias importantes do Japão, no final do século XIX e início do século XX, foram impulsionadas pelo Estado. Era o Estado Produtor que nascia. É certo que logo em seguida o Estado cedeu praticamente de graça todas suas empresas industriais para umas poucas famílias capitalistas japonesas, em grande parte de origem samurai. Isto foi possível devido ao total controle que essas famílias exerciam sobre o Estado japonês, no qual os trabalhadores não tinham a mínima participação. Mas a eficiência do Estado Produtor, do Estado Empresário, na promoção do desenvolvimento e da própria acumulação capitalista, estava demonstrada.

Ao mesmo tempo, nos países capitalistas centrais ainda, o Estado assumia de forma crescente um terceiro papel (além do de Regulador e Produtor). Transformava-se em Estado Previdenciário ou do Bem-Estar. Um número crescente de tipos de consumo era transformado em consumo social e atribuído ao Estado: é o caso da educação, da saúde, do saneamento básico, de previdência social em geral.

O Estado assume o papel de Regulador, porque, como Keynes demonstrou, a política macroeconômica era condição absoluta de um relativo equilíbrio do sistema econômico.

O Estado assume o papel de Estado do Bem-Estar porque o consumo social é mais eficiente, mais barato, portanto, do que o consumo privado. Diante da pressão dos trabalhadores por maiores salários, o consumo social é uma forma de concedê-los (é salário indireto) muito mais barata para o capitalista do que aumentar-lhes diretamente os salários. O consumo social gerenciado pelo Estado rebaixa o custo de reprodução da mão-de-obra que deve ser paga pelas empresas na forma de salários diretos.

Finalmente, o Estado assume o papel de produtor não porque seja mais eficiente do que os capitalistas privados, mas porque tem maior

capacidade de captar e concentrar o excedente necessário para a formação das grandes empresas. A eficiência dos tecnoburocratas privados que dirigem as grandes sociedades anônimas tende a ser aproximadamente a mesma que a dos tecnoburocratas estatais que administram empresas semelhantes: têm vantagens em alguns pontos e desvantagens em outros. Mas a capacidade de realizar poupança forçada do Estado e de acumular grandes somas de recursos é realmente única. Através de imposto, preços de monopólio ou de simples inflação o Estado é capaz de financiar suas próprias empresas de maneira muito mais efetiva do que os capitalistas.

A classe dominante capitalista reconhece esse fato, embora esteja sempre alertando contra os "riscos da estatização". Os capitalistas sabem ou pelo menos sentem que a intervenção do Estado na economia, inclusive como Estado Produtor, é essencial para a acumulação privada. A acumulação estatal não compete com a privada, mas a estimula. Criando grandes empresas, o Estado compra equipamentos (geralmente a alto preço) das empresas capitalistas, e vende matérias-primas ou energia a essas e outras empresas capitalistas (geralmente a baixo preço). Criando grandes bancos estatais, o Estado tem condições de financiar as empresas capitalistas a juros subsidiados.

No Brasil a industrialização só ganha impulso quando, com a Revolução de 1930, o Estado deixa de ser representante da oligarquia agrário-mercantil. No período primário-exportador, entre 1808 e 1930, o Estado Oligárquico é antiindustrializante, uma imitação mal feita do Estado liberal ou do Estado do *laissez-faire* europeu. É autoritário politicamente, e na área econômica limita-se a servir de cabide de empregos para os agregados e familiares da classe dominante agrário-mercantil.

Entre 1930 e 1960, com a ascensão de Getúlio Vargas ao poder, instala-se o Estado Populista no Brasil. O governo passa a ser o produto de uma aliança de classes da qual participam setores não exportadores da velha oligarquia, a burguesia industrial nascente, as camadas médias tecnoburocráticas também nascentes e, como sócios minoritários, os trabalhadores urbanos. As políticas do Estado assumem então um caráter nitidamente industrializante. A siderúrgica de Volta Redonda é instalada na primeira metade dos anos quarenta, mas é só nos anos cinquenta que o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), a Petrobrás, as companhias hidrelétricas (que depois se subordinam ou transformam em Eletrobrás e Companhia Energética do Estado de São Paulo (CESP) e as demais siderúrgicas começam a ser instaladas.

Através de grandes investimentos nas áreas da siderúrgica e de outras matérias-primas básicas, do petróleo, da energia elétrica e do desenvolvimento de um sistema bancário, estatal, o Estado brasileiro, ainda na última fase do período populista (anos cinquenta), estabelece

QUADRO VI — *Participação do Estado na Acumulação de Capital*
(%)

	1965	1970	1975	1978
Setor Privado	61,9	61,2	58,0	57,0
Estado	38,1	38,2	42,0	43,0
Governo	24,8	18,5	16,9	16,1
Empresas Públicas	13,3	20,3	25,1	26,9

Fonte: Henri Philippe Reichstul e Luciano Coutinho, "Tendências Recentes do Investimento Empresarial do Estado".

bases mais sólidas para a acumulação privada de capital e, portanto, para a industrialização brasileira.

A Revolução de 1964 liquida com o Estado Populista e se propõe desestatizar a economia. Mas o Estado Tecnoburocrático-Capitalista Autoritário que se instala, além de ditatorial, estava profundamente empenhado em acelerar a acumulação capitalista e garantir a expansão das organizações burocráticas públicas e privadas. Ora, para isso era essencial o aprofundamento de participação do Estado na economia. O Estado é Tecnoburocrático-Capitalista porque expressa a aliança da classe dominante burguesa com a tecnoburocracia emergente. Esta, em sua fração estatal e particularmente militar, assume o papel de classe dirigente. A burguesia é tutelada pela tecnoburocracia no plano político. No plano econômico, entretanto, a alta tecnoburocracia, ainda que satisfazendo seus próprios interesses, na forma de altos ordenados e de poder, atende principalmente aos interesses de acumulação de capital da burguesia.

Neste período, o desenvolvimento do aparato econômico estatal é extraordinário. Embora o número de empresas estatais não seja um indicador decisivo da participação do Estado na economia, é significativo assinalar que até o final dos anos cinqüenta havia no Brasil 14 empresas estatais contra 560 em janeiro de 1981. Só a partir de 1974, quando se inicia a segunda crise do capitalismo brasileiro (a primeira ocorreu entre 1962 e 1966, favorecendo o golpe de 1964), uma campanha antiestatizante da burguesia procura paralisar o desenvolvimento do Estado. O êxito dessa campanha, entretanto, foi muito limitado. As empresas estatais continuaram a crescer em número e dimensão. Só nos anos setenta foram criadas 259 empresas estatais. Em 1981, porém, já estava claro que a saída da crise só poderia ocorrer a partir de novos investimentos estatais e de maior controle do sistema econômico do Estado.

O Quadro VI apresenta a participação crescente do Estado no pro-

cesso de acumulação de capital (formação bruta do capital fixo). Essa participação que era de 38,1% em 1965 sobe para 43% em 1978.

Segundo cálculos de Carlos A. Longo, da Universidade de São Paulo, a participação do Estado no PIB, incluindo as empresas estatais, correspondia a 47,5%. Wilson Suzigan, a partir de uma amostra de 731 grandes empresas, verificou que as empresas estatais (115 na amostra) controlavam em 1974 mais da metade do patrimônio líquido total, um quarto do faturamento, um terço do lucro líquido e empregavam pouco menos de um terço da mão-de-obra. As instituições oficiais de crédito eram responsáveis por 72,2% dos financiamentos para investimentos, sendo um número provavelmente subestimado porque considerava como fonte privada de crédito os repasses de fundos do BNH pelas Sociedades de Crédito Imobiliário.

Cabe, entretanto, observar que a carga tributária (porcentagem de impostos sobre o PIB) no Brasil está longe de ser elevada quando comparada com a dos países desenvolvidos. Segundo dados do Fundo Monetário Internacional (*Government Finance Yearbook*, 1979), a carga tributária bruta do Brasil era 26,6% contra 31,7% nos Estados Unidos, 33,3% na Itália, 40,7% na França, 41,9% na Alemanha Ocidental, 48,6% na Suécia e 48,9% no Reino Unido. Carlos A. Longo calculou a carga tributária bruta do Brasil em 1980 em 21,9% e a líquida (excluídos os subsídios que voltam ao setor privado) em apenas 12,8% em 1980. Vale assinalar que essa carga tributária vem inclusive tendendo a baixar; em 1970 era de 15,0% e em 1975 de 14,9%.

Conclui-se, portanto, que os impostos são muito baixos no Brasil (especialmente os impostos sobre o capital). As despesas do Estado, entretanto, têm aumentado continuamente, em particular os subsídios e os investimentos. Explica-se, portanto, o crescente déficit do setor público brasileiro, que, segundo cálculos de Carlos Von Doellinger, do IPEA (Ministério do Planejamento), alcançou 5,3% do PIB em 1978, 8,1% em 1979 e 7,3% em 1980.

Tudo indica que a tendência ao aumento da participação do Estado na economia é inerente às economias capitalistas. Seja para recuperar o atraso em relação a outras, seja para não passarem a atrasar-se, não há outra alternativa senão aumentar os investimentos e as despesas de consumo social do Estado. A burguesia resiste a essa tendência, não apenas porque quer pagar menos impostos, mas também porque percebe que essa tendência, embora favorecendo-a a curto prazo, a longo prazo interessa principalmente à tecnoburocracia. Este fato explica as recorrentes campanhas contra a estatização e os planos de governos conservadores de redução de impostos e despesas públicas. Mas tudo indica que essa resistência

da burguesia terá poucas condições de êxito enquanto o Estado continuar a se revelar um eficiente captador de poupança forçada e um realizador de despesas de consumo social pelas quais o setor privado não pode responsabilizar-se.