

O PAPEL DAS EMPRÊSAS GOVERNAMENTAIS NA INDUSTRIALIZAÇÃO DA AMÉRICA LATINA

Werner Baer
(Universidade de Vanderbilt)

INTRODUÇÃO

Na América Latina, a participação direta do governo na atividade econômica tem ocorrido raramente devido às convicções ideológicas das classes governantes sobre o papel do Estado no processo produtivo. Anteriormente à grande depressão da década de trinta, os governos latino-americanos desempenharam papel relativamente passivo em suas economias — deixando o desenvolvimento das exportações, da maior parte dos projetos de infraestrutura e das indústrias para o setor privado. Muitas vezes o governo concedia favores especiais ao setor privado, como, por exemplo, subsídios para ferrovias, taxas favoráveis para empresas de serviços públicos e outros. Assim, o Estado agia mais como um “cenarista” do que propriamente como participante direto.

Contudo, a grande depressão da década de trinta e a segunda guerra mundial “... forçaram um reexame relutante do papel do governo nas economias nacionais. Agências governamentais intervieram no mercado comprando a produção agrícola, pecuária e mineral, com o propósito de regular as exportações ou livrar-se dos

excedentes, supervisionar o volume e a composição das importações e controlar o nível e as taxas de câmbio...”

(¹) A escassez de produtos manufaturados importados, ocasionada por problemas das balanças de pagamento induziu o desenvolvimento das indústrias de substituição de importações, aliviando, assim, a falta daqueles produtos (²). Para promover a industrialização, muitos governos latino-americanos “... ajudaram direta e indiretamente a manutenção e expansão de indústrias já estabelecidas, financiaram a criação de novas indústrias e atenderam a todos os níveis de pro-

Trabalho preparado para a Conferência sobre “Política Fiscal para a Industrialização na América Latina”, Universidade da Flórida — 17 a 20 de fevereiro de 1971. O autor agradece a Andrea Maneschi e William O. Thweatt pelas muitas sugestões úteis que ofereceram.

(¹) Stanley J. Stein e Barbara H. Stein, *The Colonial Heritage of Latin America*, New York, Oxford University Press, 1969, pg. 191-2.

(²) Para pesquisas sobre a industrialização em substituição às importações, ver o artigo do autor “Import Substitution Industrialization in Latin America: “Experience and Interpretations”, *Latin American Research Review*, Fall 1971; ver também Joseph Grunwald, “Some Reflections on Latin American Industrialization Policy”, *Journal of Political Economy*, julho/agosto de 1970.

reção solicitados, na forma de tarifas e controle de câmbio e importações..."⁽³⁾.

Neste retrospecto, serão investigadas primeiramente as condições e motivos que levaram os governos, a partir da década de trinta, a tomar parte, cada vez mais direta, nas atividades produtivas. Seguir-se-á uma análise do impacto relativo dessas atividades nas economias, como um todo. Discutir-se-á, então, o procedimento das empresas governamentais, comparando-as com as empresas particulares. Finalmente serão feitas especulações sobre o futuro do setor governamental diretamente produtivo à medida em que as economias latino-americanas enfrentam os problemas da industrialização posterior à substituição de importações da década de setenta.

CIRCUNSTÂNCIAS QUE LEVARAM À PARTICIPAÇÃO GOVERNAMENTAL NAS EMPRESAS PRODUTIVAS

Faz-se, de início, um sumário de como as empresas produtivas governamentais foram criadas e cresceram em quatro dos maiores países da América Latina.

(a) *Argentina*

As atividades governamentais diretas se tornaram significativas sob o regime de Perón ⁽⁴⁾, cujo objetivo era transformar o Estado no poder predominante na vida econômica do país. O governo criou uma frota estatal em 1944 (aumentando assim uma frota petroleira — criada na década de 20 — e uma marinha mercante estatal,

fundada em 1941). No fim da década de 40 aumentou-a ainda mais nacionalizando algumas linhas privadas. Em 1944, o governo expandiu a sua ação para o campo financeiro, estabelecendo o Banco Industrial do Estado, que se tornou a única fonte de crédito a médio e longo prazo para pequenas e médias indústrias. Pouco depois, o Banco Central foi completamente nacionalizado e o governo expandiu sua participação para o campo securitário.

Neste mesmo período, o governo argentino desapropriou as grandes companhias intermediárias de trigo de Buenos Aires e La Plata e, em 1946, aumentou esta ação pela criação do Instituto Argentino para a promoção do Comércio (IAPI), cuja principal função inicial era manejar todas as exportações de trigo. Logo a seguir, o IAPI entrou na exportação de outros produtos básicos, especialmente a carne. Também entrou no campo da importação e, no princípio da década de 50, mais de 60%

⁽³⁾ Stein and Stein, op. cit., pg. 192.

⁽⁴⁾ Carlos Díaz-Alejandro afirma que não é exato caracterizar a economia pré-1930 como puramente "laissez-faire". Ele afirma que "... a intervenção estatal em assuntos econômicos é considerada legítima nas tradições latinas e hispânicas, e enquanto alguns "liberais" que dominaram o governo argentino lutaram contra aquele antigo costume, o apêgo ao "laissez-faire" não era nem muito profundo e nem muito espalhado, mesmo nos dias tranquilos que antecederam a década de 1930". Ele lembra o fato de que já no princípio do século, o governo argentino era ativo na extração de óleo e operações bancárias. "The Argentine State and Economic Growth: a Historical Review", em **Government and Economic Development**, editado por Gustav Ranis, New Haven, Connecticut, Yale University Press, 1971.

das exportações do país e 20% de suas importações eram manipuladas por aquela agência. Nos seus primeiros anos, o IAPI acumulou enormes lucros comerciais e se tornou uma importante fonte de financiamento para muitos programas governamentais⁽⁵⁾.

Em meados da década de 40 deu-se também a nacionalização das companhias de serviços públicos de propriedade estrangeira — a Companhia de Gás de Buenos Aires, de propriedade britânica, um certo número de subsidiárias da Companhia de Eletricidade, de propriedade americana e estrangeira, o sistema telefônico e as ferroviárias. No fim da década de 40, "... os principais e tradicionais interesses acionários estrangeiros (excluindo as firmas dedicadas à embalagem de carne) tinham sido liquidados" ⁽⁶⁾

Muitos têm questionado a sabedoria econômica do surto de nacionalização peronista e seus efeitos posteriores — por exemplo, a política de preços do IAPI com relação à agricultura, que funcionou em detrimento daquele setor, o uso de reservas de câmbio para adquirir as companhias de serviços públicos de propriedade estrangeira. Esses atos foram motivados por considerações nacionalistas e pelo desejo de "... subjugar interesses econômicos (não forças econômicas) ao poder do Estado"⁽⁷⁾. Embora o último objetivo tenha sido em parte atingido a exaustão das reservas cambiais e o aumento do endividamento ao estrangeiro diluíram a conquista da independência econômica.

A participação pública direta na produção industrial freqüentemente ocorreu devido à combinação de circunstâncias não previstas. A Admi-

nistração Nacional das Indústrias Estatais foi criada em 1947, para operar as companhias desapropriadas por pertencerem a proprietários oriundos dos países do Eixo. Tais companhias operavam principalmente no campo metalúrgico, elétrico, têxtil, farmacêutico e químico e eram administradas pelas forças armadas, que já haviam começado algumas outras indústrias. A aeronáutica operava em áreas tais como a produção de motocicletas, carros e caminhões, peças para aviões, etc. O exército dirigia cerca de dezesseis fábricas e dois pequenos alto-fornos. Entretanto, poucas dessas indústrias funcionavam em bases comerciais significativas.

A maior operação industrial do governo argentino foi na produção de aço. A SOMISA foi fundada em 1949, como companhia mista (80% das ações de propriedade do governo) e construída uma grande usina de aço integrada em San Nicolas. A justificativa para esta empresa estatal era de que não havia capital privado disponível na escala requerida por uma grande operação integrada de aço e que tal companhia era necessária para encorajar as indústrias derivadas, a maior parte estabelecidas pelo setor privado. A construção da usina só foi iniciada em 1955 e a produção começou em 1961.

O controle e a participação governamental têm sido dominantes na extração e refinação de petróleo, desde que o mesmo foi descoberto em Co-

(5) William P. Glade, *The Latin American Economies: a Study for their Institutional Evolution*, New York: Van Nostrand, 1969, pg. 423-5.

(6) Ibid. pg. 426.

(7) Ibid.

modoro Rivadavia, em 1907. Em 1922, o governo fundou os "Yacimientos Petrolíferos Fiscales — YPF", para o aproveitamento dos depósitos de petróleo. Todas as reservas se tornaram propriedade do Estado. Em meados da década de 60, a YPF administrava cerca de 70% da produção total, controlava quase 60% da capacidade de refinação e 55% do mercado interno de produtos refinados. Companhias privadas nacionais e estrangeiras podem submeter propostas ao YPF para contratos de perfuração e serviços e algumas continuam a operar na refinação e venda ao consumidor.

Depois da queda de Perón em 1955, ocorreram reduções no setor governamental. Muitas firmas estatais foram vendidas a grupos privados e a maior parte da expansão da atividade manufatureira foi atribuída ao setor privado. Exceção notável foi o aço. Encorajou-se o capital privado estrangeiro e foram assinados contratos com companhias petrolíferas estrangeiras para a exploração, perfuração e transporte de petróleo para o YPF. Algumas dessas políticas provocaram fortes críticas nacionalistas e foram, parcialmente, as causas de muitos problemas políticos nos últimos anos da década de 50 e durante a década de 60⁽⁸⁾.

(b) Brasil

Até o final da década de 30, o envolvimento direto do Estado nas atividades produtivas era praticamente inexistente. A criação da companhia estatal de aço (Companhia Siderúrgica Nacional), nos últimos anos de 30, foi um acontecimento residual, isto é, realizou-se depois que todas as tentativas para obter capital privado,

local ou estrangeiro, para construir uma usina de aço falharam. A ulterior expansão estatal na indústria do aço foi de natureza semelhante residual. Por exemplo, as usinas integradas COSIPA e USIMINAS começaram como companhias mistas (privadas e governo local). Entretanto, o custo dos projetos era tão elevado que somente pela participação equitativa do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE) foi possível completar os projetos. Na época em que essas usinas foram completadas, o BNDE era o acionista majoritário em cada uma das companhias⁽⁹⁾.

A companhia petrolífera estatal (Petrobrás) começou no final da década de 50, como resultado das pressões nacionalistas para conservar a exploração e propriedade do subsolo fora das mãos de companhias estrangeiras. Essa companhia monopoliza a exploração do petróleo controla e opera cerca de 84% de toda a refinação e detém uma pequena proporção do mercado consumidor de gasolina. Através da Companhia Nacional de Álcalis o governo brasileiro detém o monopólio da produção interna de soda cáustica.

Desde a segunda guerra mundial o governo brasileiro adquiriu as ferrovias do país, administra a maior parte do sistema de transporte costeiro e fluvial e a maior parte dos principais portos do país.

A atuação do governo brasileiro no setor bancário e creditício é também substancial. O Banco do Brasil (banco

⁽⁸⁾ Diaz-Alejandro, *op. cit.*

⁽⁹⁾ Para detalhes, ver o livro do autor *The Development of the Brazilian Steel Industry*, Nashville, Tennessee: Vanderbilt University Press, 1969.

estatal) recebeu mais de 22% dos depósitos bancários do país em 1969, e foi responsável por um valor de crédito equivalente. Foi também a principal fonte de crédito rural. Através do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE) e bancos especiais (como o Banco do Nordeste, o Banco Nacional de Habitação (BNH),) e numerosas caixas econômicas federais, o governo controla a maior parte dos créditos para habitação a longo prazo. Em 1969 todas as entidades bancárias estatais e regionais receberam mais de 60% de todos os depósitos⁽¹⁰⁾.

A maior parte das usinas de expansão da energia elétrica do país foram construídas por empresas públicas, nas décadas de 50 e 60, algumas de propriedade do governo federal e algumas dos governos estaduais⁽¹¹⁾.

Sem excluir as companhias privadas nacionais ou estrangeiras, a Companhia do Vale do Rio Doce (governamental) tornou-se a principal exportadora de minério, embarcando cerca de 80% das exportações de minério de ferro brasileiro, oriundo de terras de sua propriedade, porém pouca capacidade de exportação tem sido desenvolvida até a época deste relatório. A exportação de manganês, porém, está principalmente em mãos de empresas privadas. Deve-se notar que a Companhia do Vale do Rio Doce foi formada, no Estado de Minas Gerais, como resultado das pressões de grupos nacionalistas que se preocupavam com o controle estrangeiro sobre os recursos naturais.

As companhias governamentais também operam no campo securitário, na armazenagem e estocagem. O governo chegou até mesmo a ter uma empresa automobilística — Fábrica Nacional de Motores — a qual, depois

de anos de operação com consideráveis prejuízos, foi vendida, no fim da década de 60, à Alfa-Romeo, que desde então, a vem operando sob licença.

(c) *Chile*

No Chile, a participação direta do governo na atividade econômica data dos anos da década de 20, quando foram aprovadas leis estabelecendo programas de seguros sociais. As muitas instituições contidas nesses programas incluíam hospitais, lojas de alimentos e roupas, a maior firma produtora de vacinas do país e a maior empresa farmacêutica. Grande parte dos recursos destes programas foi também investida em ações de empresas industriais.

Na década de 20, o governo chileno aumentou sua participação no campo bancário e financeiro. O Instituto de Crédito Hipotecário (Caja de Crédito Hipotecario) e o Banco Nacional de Poupanças (Caja Nacional de Ahorros) haviam sido organizados em 1855 e 1910, respectivamente. Aquelas instituições foram complementadas pela criação de numerosos bancos do governo, especializados em diversos setores. Esses bancos estatais proviam crédito para a agricultura, mineração, indústria e para o desenvolvimento de regiões específicas no país e para setores específicos.

Logo o governo chileno entrou também no campo securitário e em 1933 foi constituído o instituto estatal se-

⁽¹⁰⁾ *Mundo Econômico*, julho-agosto 1970, pg. 43.

⁽¹¹⁾ Para estudo detalhado da crescente participação do governo brasileiro no setor de energia, ver Judith Tendler, *Electric Power in Brazil: Entrepreneurship in the Public Sector*, Cambridge, Mass: Harvard University Press, 1968.

curitário, que veio a monopolizar os seguros contra fogo e eventuais para o governo e agências semi-estatais.

A intervenção mais dramática do governo chileno veio com a criação da Sociedade Anônima de Desenvolvimento Chileno — CORFO.⁽¹²⁾ Embora fundada em 1939 para lidar com os efeitos advindos de um devastador terremoto, serviu "... como uma poderosa e autônoma organização fiscal para complementar... o programa de desenvolvimento... do governo..."⁽¹³⁾. À medida que os anos se passaram, a CORFO se envolveu em projetos, planejamento regional e mesmo nacional. Participou também da execução de planos e projetos. Em áreas onde o capital privado não se aventurara (ou não se aventurara em escala suficiente), a CORFO organizou companhias e operou-as como empresas estatais. Posteriormente algumas das últimas foram vendidas, completamente ou em parte, a investidores privados. Através de suas operações a CORFO representou um considerável impacto sobre a economia chilena. Estimou-se, por exemplo, que no período 1939-54 controlava mais de 30% do investimento em maquinaria e equipamento, mais de 1/4 do investimento público e perto de 20% do investimento interno bruto⁽¹⁴⁾. A CORFO se envolveu em uma grande variedade de setores. Participava da Companhia Nacional de Eletricidade, da companhia nacional de petróleo, de uma usina de chapas e arames de cobre, refinarias de açúcar de beterraba, uma sociedade hoteleira, uma companhia de maquinaria e equipamento agrícola, a maior manufatura de borracha e da usina siderúrgica nacional.

Os recursos da CORFO originaram-se dos impostos lançados especi-

ficamente para financiar suas atividades, das contribuições governamentais, de créditos do banco central e de créditos externos⁽¹⁵⁾. Em sua última atribuição, a CORFO tem agido também como intermediária financeira entre credores estrangeiros e investidores chilenos. Gradualmente, a CORFO gerou fundos internos de comissões, juros, dividendos, etc. Com o tempo, a importância dos fundos internos cresceu, perfazendo 20% dos fundos de investimento em 1951 e 40% no final da década de cinquenta⁽¹⁶⁾.

(d) México

Não obstante sua experiência revolucionária na primeira parte do século, a intervenção direta do governo mexicano na economia era bastante similar a de outros países da América Latina. No final da década de trinta, as ferrovias estavam completamente nacionalizadas. Mais ou menos na mesma época foi criada a Comissão Federal de Eletricidade e, daí em diante, o Estado se expandiu continuamente neste campo. Em 1960, com a compra pelo governo de todas as companhias elétricas privadas, a companhia estatal tinha o monopólio da energia. Também em 1938, com a desapropriação da indústria petrolífera, de propriedade estrangeira, o governo mexicano adquiriu o monopólio da exploração, refinação e distribuição dos pro-

(12) Para um retrospecto nas atividades da CORFO ver Markos Mamalakis, "An Analysis of the Financial and Investment Activities of the Chilean Development Corporation: 1939-1964", *The Journal of Development Studies*, janeiro de 1969.

(13) *Ibid.* pg. 118.

(14) *Ibid.*

(15) *Ibid.* pg. 120

(16) *Ibid.* pg. 126.

duto daquela indústria. Este monopólio é exercido pela gigantesca companhia estatal PEMEX.

Já na década de vinte, o governo mexicano entrou diretamente no setor financeiro. O Banco do México foi constituído como banco central em 1925. Pouco depois foram criados bancos setoriais operados pelo Estado e, nas décadas seguintes, foi instituída uma série de bancos governamentais para cobrir todos os tipos de crédito. Na década de trinta, o governo mexicano entrou também no mercado consumidor, não somente como regulador, mas como participante ativo.

A maior participação direta do governo mexicano na economia tem sido através da "Nacional Financiera S. A." (NAFIN), fundada em 1939, mas que somente se tornou uma importante instituição de desenvolvimento na década de quarenta. A NAFIN é uma instituição de propriedade governamental (90% de suas ações são do governo). Como a CORFO chilena, a NAFIN tem agido como promotora e financiadora de empresas. No princípio dos anos de sessenta a NAFIN "... era credora, investidora e avalista para 533 empresas comerciais de todos os tipos, tinha ações em 60 firmas industriais e era a maior acionista em 13 firmas produtoras de aço, têxteis, filmes cinematográficos, madeira prensada, fertilizantes, energia elétrica, açúcar, madeira e carne refrigerada. No fim de 1961 os empréstimos da "Nacional Financiera" eram aproximadamente a metade de todas as instituições creditícias privadas e responsável por mais de um terço dos empréstimos totais das instituições creditícias públicas do México"⁽¹⁷⁾.

As razões pelas quais a NAFIN entrou em diversos ramos de atividade

econômica são várias: — o governo poderia simplesmente pedir-lhe que entrasse em determinado campo; ela poderia auxiliar uma firma sobrecarregada de dívidas ou poderia concordar em receber ações como pagamento de empréstimos, etc. O governo tem sido o primeiro promotor dos investimentos da NAFIN na infra-estrutura, na produção de vagões ferroviários, de automóveis, de coque, de produtos químicos e fertilizantes. O setor privado concebeu e começou a maioria dos outros projetos, em grande número dos quais a NAFIN é agora acionista majoritária.⁽¹⁸⁾

(e) Outros países

Encontram-se modelos semelhantes de intervenção direta dos governos na economia de muitos outros países latino-americanos. No Peru, por exemplo, o Banco Industrial, de propriedade do governo, entrou na promoção e participação de várias empresas industriais. O governo peruano também criou companhias de petróleo, fertilizantes e produção de aço. O governo colombiano fundou muitas indústrias através do seu Instituto de Fomento Industrial⁽¹⁹⁾. A maioria destas foi

(17) Calvin P. Blair, *Nacional Financiera: Entrepreneurship, in a Mixed Economy* "Public Policy and Private Enterprises in Mexico", editado por Raymond Vernon, Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1964, pg. 194.

(18) Ibid. pg. 236.

(19) Esse Instituto fundou cerca de trinta grandes empresas desde os últimos anos da década de quarenta, incluindo a "Planta Colombiana de Soda", "Industria Colombiana de Llantas", "Acerías Paz del Río", "Cementos Boyacá", "Celulosa y Papel de Colombia", "Forjas de Colombia". Ver "Industrial Development in Latin America", *Economic Bulletin for Latin America*, segundo semestre de 1969, New York, 1965, pgs. 182-5.

gradualmente vendida ao setor privado. A Corporação Venezuelana de Fomento (CVF), fundada em 1946, também entrou em atividades similares às da CORFO e NAFIN⁽²⁰⁾.

De acordo com cálculos feitos por Brandenburg, no princípio da década de sessenta, das 32 maiores empresas da Colômbia, 10 eram de propriedade do governo, incluindo ferrovias, finanças, várias companhias de serviços públicos e petroquímica. Para a Venezuela, Brandenburg descobriu que 12 das 30 maiores companhias estavam em mãos do governo, incluindo serviços públicos, aço, produtos químicos, refinações de açúcar, turismo, aerovias e frota mercante⁽²¹⁾.

O PAPEL DA EMPRESA GOVERNAMENTAL

Dêste breve retrospecto da situação de país por país, deve ter ficado claro que as considerações ideológicas sobre o papel do Estado na economia tem sido raramente — se o foi alguma vez — fator importante no crescimento das empresas estatais latino-americanas. Uma combinação de circunstâncias forçou a crescente participação direta do Estado nas atividades econômicas. Estas circunstâncias podem ser classificadas em três categorias principais: o crescimento e a política de industrialização do Estado, nacionalismo e estatismo. Embora estas condições coincidam, isto é, as modificações para o crescimento da empresa estatal estejam misturadas, por conveniência, serão esquematizadas, de maneira breve e separadamente.

a. *Crescimento e política de Industrialização*

Com a escassez de capacidade empresarial e a falta de habilitação do

setor privado para poupar recursos para projetos que requerem grandes investimentos, o Estado foi, frequentemente, forçado a entrar em certas atividades. Isto aconteceu especialmente no caso das indústrias do aço e em certos tipos de indústria pesada e serviços públicos. Em alguns países, o Estado entrou somente depois de estar bem claro de que nem o capital privado nacional nem o estrangeiro queriam entrar em certos ramos de atividade, considerados essenciais para a industrialização do país⁽²²⁾. Em tais casos, o papel da empresa estatal era de agir como estimulante e/ou complemento para o desenvolvimento de uma estrutura industrial. Por exem-

(20) Nações Unidas, *El Proceso de Industrialización en América Latina*, New York, 1965, pgs. 182-5.

(21) Frank Brandenburg, *The Development of Latin American Private Enterprise*, Washington, D. C.; National Planning Association, maio de 1964, pgs. 60 e 65.

(22) A maioria dos observadores experientes sentem que este tem sido o motivo mais importante para o desenvolvimento das empresas estatais. Por exemplo, Raymond Vernon afirma que "... de tempos em tempos, no desenvolvimento de qualquer nação, aparece uma demanda quase indispensável de alguma unidade indivisível de produção em escala tão grande e em campo tão desconhecido que excede tanto às inclinações a correr risco do setor privado quanto sua capacidade de mobilizar capital para a aventura..." em *Public Policy and Private Enterprise*, pg. 7. Observações similares podem ser encontradas em "Fiscal Policy for Economic Growth in Latin America", por Victor L. Urquidí, publicado pelo "Joint Tax Program", Baltimore, Maryland: The Johns Hopkins Press, 1965, pg. 15. Para uma análise interessante sobre a extensão em que regimes militaristas e reformistas são responsáveis por substanciais aumentos nas atividades econômicas do Estado, ver Charles W. Anderson, *Politics and Economic Change in Latin America*, Princeton, N. J.: D. Van Nostrand Company, Inc., 1967, pg. 327-9.

plo, o estabelecimento de usinas de aço governamentais foi considerado essencial para estimular o desenvolvimento das indústrias metalúrgicas.

É interessante notar que em quase todos os países a maioria das companhias estatais eram mistas, nas quais o governo (tanto direta quanto indiretamente), controlava a maioria das ações. Em muitos casos havia a intenção expressa de devolver as companhias às empresas privadas, através da venda de ações. Em algumas circunstâncias isto ocorreu (por exemplo, no Chile e na Colômbia), enquanto que em outros casos as condições jamais permitiram tal acontecimento. Implícita nesta atitude havia a concepção do Estado entrando nas atividades produtivas apenas numa base temporária, estabelecendo facilidades que seriam, grandemente, assumidas por grupos privados. Isto foi rotulado por alguns como "socialismo transitório", um estágio necessário ao processo de industrialização.

b. Nacionalismo

A pressa de industrializar era, em parte, baseada no desejo nacionalista de uma maior independência econômica dos tradicionais centros industriais mundiais. Entretanto, a maioria dos governos enfrentava um dilema. Queria maximizar o afastamento de suas economias das vicissitudes do mercado internacional e maximizar o controle interno sobre os recursos naturais e de capital. Entretanto, devido à falta de capital e capacidade empresarial, a industrialização forçou a maior parte dos países latino-americanos a confiar nas poupanças e no "know-how" estrangeiros.

O que se observa na maioria dos países latino-americanos é uma situação de acomodação, em que grande parte do setor manufatureiro foi deixado para o capital privado, interno e estrangeiro, mas em que o Estado reservou para si os setores considerados por demais centrais e sensíveis para permanecerem em mãos estrangeiras e onde o setor interno privado não dispunha nem de capital nem de habilitação empresarial. Isto explica o envolvimento do Estado no petróleo, mineração e serviços públicos⁽²³⁾.

c. Estatismo e acontecimentos diversos

A rede da infra-estrutura latino-americana (ferrovias, sistemas de gás e energia, sistema telefônico, etc.) foi, em grande parte, desenvolvida por empresas privadas estrangeiras. Estas foram atraídas pela promessa de altos lucros, tanto como resultado de subsídios especiais no período de construção, como de taxas de estrutura favoráveis.

O aparecimento de regimes mais populares e orientados para o desenvolvimento resultou em políticas menos favoráveis às empresas de serviços públicos. As taxas passaram a ser cada vez mais controladas pelo Estado e usadas para servir (ou subsidiar) a população urbana e o crescente setor industrial. A situação tornou-se especialmente séria nas economias inflacionárias, onde nem sempre era permitido elevar as taxas de serviços pú-

(23) Estou perfeitamente ciente de que o "nacionalismo" em si mesmo pode ser considerado como uma ideologia. No contexto deste trabalho, porém, usei o termo em sentido mais restrito, e referente aos respectivos papéis da empresa privada e da empresa estatal da economia.

blicos ao nível geral de preços⁽²⁴⁾. Como resultado, as empresas de serviços públicos fizeram poucos esforços para modernizar e expandir seu capital e, em muitos casos, o capital existente era deixado cair em abandono. O declínio resultante nos serviços públicos trouxe pressões cada vez maiores sobre os governos. Em alguns casos, o governo nacionalizou (geralmente com compensação para as companhias), enquanto que em outros formou companhias estatais para prover os serviços adicionais que as companhias privadas estrangeiras não queriam e/ou não podiam prestar. Em tais casos, a participação do governo nos serviços públicos cresceu rapidamente e logo se tornou dominante.

Não há dúvida, entretanto, de que a encampação dos serviços públicos pelo governo era também motivada pelo nacionalismo. Muitos governantes sentiram que tal setor era por demais crítico, dentro da estrutura econômica do país, para ser deixado em mãos de corporações estrangeiras. Isto não é difícil de entender. Devido à sua natureza monopolística natural, muitos países desenvolvidos têm nacionalizado ou regulamentado os serviços públicos. Assim, um monopólio natural em mãos estrangeiras, em países menos desenvolvidos, é ainda mais suscetível de nacionalização. Como foi visto acima, em muitos casos a encampação pelo governo foi facilitada no final da segunda guerra mundial, pois países endividados, como a Grã-Bretanha, estavam ansiosos para liquidar seus investimentos.

Entretanto, é interessante notar que onde o Estado entrou na posse de empresas diretamente produtivas, devido a circunstâncias especiais (por

exemplo, o confisco das firmas alemãs na Argentina), muitas foram novamente vendidas ao setor privado. Isto aconteceu especialmente com empresas produtivas menores, de pouca importância estratégica na economia e para as quais o Estado não dispunha de pessoal empresarial.

IMPACTO DAS COMPANHIAS ESTATAIS NA ECONOMIA

Pelos dados da tabela 1 é evidente que o peso do setor público nos países latino-americanos é considerável e, em alguns casos, similar ao dos países da Europa Ocidental e dos Estados Unidos. Para alguns países existem dados sobre a distribuição das despesas de investimentos públicos, de acordo com os órgãos governamentais. Isto é mostrado na tabela 2. Deve-se notar que para o Brasil, em 1966, mais de 35% dos investimentos públicos foram distribuídos às empresas estatais. Embora a contribuição das empresas estatais chilenas para investimentos públicos tenha atingido somente 25%, a soma das companhias estatais e das agências autônomas de investimento perfizeram uma proporção ainda maior do que a referente ao Brasil. Algumas dessas agências autônomas são, de fato, empresas estatais, isto é, funcionam mais como entidades governa-

(24) Para alguns exemplos ver W. Baer, I. Kerstenetzky e M. H. Simonsen "Transportation and Inflation: a Study of Irrational Policy-Making in Brazil", *Economic Development and Cultural Change*, janeiro de 1965; Judith Tendler, *Electric Power in Brazil: Entrepreneurship in the Public Sector*, pp. 50 e pgs. 209/10; Robert T. Brown, "The Railroad Decision in Chile" na edição de Gary Fromm *Transport Investment and Economic Development*, Washington, D. C.: The Brookings Institution, 1965.

Tabela 1

**PARTICIPAÇÃO DO SETOR PÚBLICO NO PRODUTO INTERNO
BRUTO DE PAÍSES SELECIONADOS (Porcentagens)***

	1955	1966		1961
Argentina	27%	28%		
Brasil	24	33	Estados Unidos	30,2%
Colômbia	20	21	Alemanha Ocidental	39,2
México	15	22	Grã-Bretanha	34,5
Chile	23	35	Suécia	23,9
Peru	19	21		
Venezuela	28	26		

(*) Inclui todas as despesas governamentais e investimentos em empresas Públicas.
 Fonte: Nações Unidas, Estudio Económico de America Latina 1968, New York, 1969, pg. 109; Richard A. Musgrave, Fiscal Systems, New Haven: Yale University Press, 1969, pg. 41.

Tabela 2

**DISTRIBUIÇÃO DE DESPESAS DE INVESTIMENTOS PÚBLICOS
EM PAÍSES LATINO-AMERICANOS ESCOLHIDOS - 1966**

	Governo central	Estados	Governos Municipais	Agências Autônomas	Empresas Públicas	Total
Brasil	12,0	8,8	10,1	33,8	35,3	100,0
Colômbia	20,5	3,3	24,2	52,0		100,0
Chile	28,6			46,3	25,1	100,0
México	34,0	10,8		55,2		100,0
Peru	40,3			29,3	30,4	100,0

Fonte: Nações Unidas, Estudio Económico de America Latina 1968, New York, 1969, pg. 109; Richard A. Musgrave, Fiscal Systems, New Haven: Yale University Press, 1969, pg. 41

Tabela 3

(a) PROPORÇÃO DO INVESTIMENTO PÚBLICO IMOBILIZADO EM
 RELAÇÃO AOS INVESTIMENTOS IMOBILIZADOS TOTAIS EM
 PAÍSES LATINO-AMERICANOS ESCOLHIDOS

	1960-2	1964-6
Argentina	22,4%	28,5%
Brasil	34,5	61,8
Chile	59,5	66,5
México	32,7	31,3
Venezuela	43,7	39,6

Fonte: Nações Unidas, Economic Survey of Latin America, 1967, New York, 1969, pg. 101.

(b) BRASIL: PROPORÇÃO DO INVESTIMENTO DE EMPRÊSAS DE
 PROPRIEDADE GOVERNAMENTAL* E DO SETOR PÚBLICO EM
 RELAÇÃO AO INVESTIMENTO TOTAL

	1947-53	1954-49	1960-65
Setor Público	25%	28%	34%
Empresas de propriedade governamental	3%	7%	17%
Setor privado	72%	65%	49%
	100%	100%	100%

Fonte: Arnaldo de Oliveira Werneck, "As Atividades Empresariais do Governo Federal do Brasil", Revista Brasileira de Economia, jul/set. 1969, pg. 106.

* Empresas de propriedade governamental são empresas de propriedade do governo federal.

(c) MÉXICO: PROPORÇÃO DO INVESTIMENTO PARCIAL OU COMPLETO
 EM COMPANHIAS ESTATAIS EM RELAÇÃO AOS GASTOS DIRETOS
 DO GOVÊRNO EM CONTAS CORRENTES E DE CAPITAL

1939	13,6%
1950	25,5
1960	35,3
1962	37,4

Fonte: Clark W. Reynolds, The Mexican Economy: Twentieth Century Structure and Growth, New Haven: Yale University Press, 1970, capítulo VI, Tabela 2.

mentais do que como companhias mistas, onde o governo é o maior acionista.

Outra medida interessante da importância relativa do setor público é mostrada na tabela 3. O investimento público imobilizado como fração do investimento total tornou-se dominante no Brasil e no Chile em meados da década de sessenta e representou proporção considerável nos outros países, conforme demonstra a parte (a) da tabela. Muitos investimentos do governo, entretanto, entram em projetos tais como escolas e hospitais. Conseguiu-se maior desdobramento somente para alguns países. A parte (b) da tabela 3 dá um desdobramento especial dos investimentos brasileiros, de acordo com três subdivisões: privada, pública e empresas de propriedade governamental. Nota-se um avanço estável na importância do úl-

timo, desde os fins da década de quarenta até meados da de sessenta. Finalmente, na parte (c) da tabela, nota-se mais do que a triplicação da proporção do investimento das companhias do governo mexicano, em relação às despesas totais e diretas do governo.

Algumas outras medidas poderiam lançar maior luz sobre a importância relativa das empresas governamentais. A tabela 4 mostra a proporção das 10, 20 e 30 maiores empresas estatais, privadas ou estrangeiras. A predominância das estatais causa impacto.

Também é interessante notar que as únicas companhias latino-americanas relacionadas na pesquisa anual da revista "Fortune" entre as 200 maiores empresas fora dos Estados Unidos, são as três empresas petrolíferas estatais: Pemex (classificada em 66º lu-

Tabela 4

**DISTRIBUIÇÃO PERCENTUAL DA PROPRIEDADE DAS MAIORES
EMPRESAS EM SEIS PAÍSES LATINO-AMERICANOS*
(1963)**

	10 maiores		20 maiores		30 maiores	
	A	B	A	B	A	B
Governo	78,0%	82,7%	68,1%	71,7%	62,4%	65,8%
Capital privado latino-americano	10,5	11,5	18,1	19,3	21,2	22,4
Capital privado estrangeiro	11,3	5,8	13,8	9,0	16,4	11,8
	100,0	100,	100,0	100,0	100,0	100,0

(*) Média não ponderada das maiores 10, 20 e 30 empresas. Tamanho das empresas determinado por capital e reservas. (A) inclui exportadores de cobre e nitrato chilenos, (B) exclui o último. Países: Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, México E Venezuela

Fonte: Frank Brandenburg, The Development of Latin American Private Enterprise, Washington, D.C., National Planning Association, Maio de 1964, pg. 66.

gar em vendas e 71.788 empregados), Petrobrás (86º lugar, com 34.101 empregados) e YPF da Argentina (125º lugar, com 34.160 empregados). Apenas um banco latino-americano foi relacionado entre os 50 maiores bancos fora dos Estados Unidos, o Banco do Brasil, colocado em 18º lugar, com 42.457 empregados e cujo ativo estava crescendo a uma taxa anual mais rápida do que a de qualquer outro dos bancos relacionados⁽²⁵⁾.

METAS E ATUAÇÃO DAS COMPANHIAS GOVERNAMENTAIS

Para julgar o desempenho das companhias governamentais tem-se que chegar a um acordo sobre suas metas. Dependendo destas, essas companhias poderão receber notas altas ou baixas na avaliação de sua atuação.

Podem ser usados os critérios padrões empregados para avaliar a atuação das companhias privadas — eficiência no uso dos fatores de produção e rentabilidade. Os lucros de uma firma privada devem ser suficientemente grandes para assegurar fundos para a remuneração dos acionistas e, talvez, parte dos planos de expansão⁽²⁶⁾.

Como se pode ver na tabela 5, muitas companhias de propriedade dos governos da América Latina não preenchem os critérios básicos de uma companhia privada. Os dados da tabela foram obtidos de 64 empresas públicas em todo o mundo, das quais 24 da América Latina⁽²⁷⁾. Todas as corporações apresentaram superavit nas suas operações correntes, sendo os menores na América Latina. Deve-se notar, entretanto, que as ferrovias estavam em deficit até mesmo para as

operações correntes, o que era também o caso de “outros transportes” na América Latina e para “outras indústrias”, tanto na América Latina quanto em outras partes do mundo⁽²⁸⁾. Quando se incluem as taxas de depreciação, todos os setores combinados mostram deficit e somente petróleo, eletricidade e comunicações permanecem com algum superavit. Finalmente, quando novos investimentos são incluídos, todos os setores apresentam deficits substanciais. Isto significa que somente através das transferências governamentais (isto é, subsídios) ou empréstimos, essas companhias podem cobrir suas necessidades de depreciação e novos investimentos (no caso de transporte na América Latina, os subsídios eram necessários até mesmo para cobrir as despesas correntes).

(25) Fortune, agosto de 1970.

(26) A seção seguinte baseia-se em parte sobre o material e algumas idéias encontradas em “Public Sector Activities”, por Laurence Whitehead, *Financing Development in Latin America*, editado por Keith Griffin, MacMillan, 1971.

(27) A tabela é baseada em um estudo feito pelo FMI e publicado em seu jornal por Andrew H. Gantt II e Giuseppe Dutto, “Financial Performance of Government Owned Corporations in Less Developed Countries”. *MF Staff Papers*, março, 1968. A tabela 5 é baseada em dados encontrados neste artigo e reunidos em uma tabela por Laurence Whitehead no trabalho mencionado na referência 23.

(28) “Outras Indústrias” inclui firmas como as corporações estatais de carvão da Argentina, a companhia de mineração de estanho boliviana, a usina estatal colombiana Aciaria Paz del Rio, etc. Para discussão dos deficits das ferrovias ver o artigo mencionado sob a referência n.º 21, por Baer, Kerstenetzky e Simonson, e também Alan Abouchar, “Inflation and Transportation Policy in Brazil”, *Economic Development and Cultural Change*, outubro 1969.

TABELA 5

Necessidade Média de Financiamento de 64 Empresas Públicas em Países Subdesenvolvidos
(das quais 24 são companhias latino-americanas)
Em Porcentagem da Atividade, da Empresa Onde a Atividade = $\frac{1}{2}$ (renda + despesa)

	Número de empresas	A) Superavit em operações correntes	B) Superavit após a de- preciação	C) Novos in- vestimentos	D) Superavit depois de to- dos investi- mentos (B — C)	E) Transfe- rências Go- vernamen- tais
Ferrovias						
i) América Latina	4	—57,1	—84,1	5,3	—89,4	90,6
ii) Todas	12	—13,5	—40,5	0,5	—41,0	35,3
Outros Transportes						
i) América Latina	4	— 3,8	—33,8	16,4	—50,2	44,5
ii) Geral	11	+10,9	—19,1	0,2	—19,3	17,8
Petróleo						
i) América Latina	5	+43,3	+23,3	50,0	—26,7	—1,6
ii) Geral	7	+33,8	+13,8	36,9	—23,1	—0,7
Eletricidade						
i) América Latina	3	+21,0	0,0	93,2	— 93,2	59,6
ii) Geral	13	+27,2	+ 6,2	108,2	—102,0	33,7
Comunicações						
i) América Latina	2	+26,7	+ 6,7	31,6	—24,9	14,5
ii) Geral	8	+ 5,7	—14,3	17,7	—32,0	28,6
Outras Indústrias						
i) América Latina	6	— 6,6	—30,6	24,5	— 55,1	45,7
ii) Geral	13	— 6,3	—30,3	107,8	—138,1	63,3
Todos os Setores						
i) América Latina	24	+ 2,1	—21,9	34,4	—56,3	42,3
ii) Geral	64	+ 8,0	—16,0	50,3	—66,3	32,9

Fonte: IMF Staff Papers, março de 1968, pgs. 108, 110, 111, 113, 115. Novos investimentos na coluna C é o excesso do investimento total (dado na pg. 111) sobre a depreciação (a diferença entre as colunas A e B).

A pobre atuação das ferrovias pode ser explicada pela política de preço e emprêgo. Em países como a Argentina, Brasil e Chile, deixou-se que as tarifas ferroviárias permanecessem atrasadas em relação ao nível geral de preços com o objetivo de colocar um freio no aumento geral e para proteger o governo da ira dos usuários das ferrovias. Embora os governos não ignorassem que a política de restrição de preços das ferrovias geralmente era mais do que compensada pelos subsídios promotores de inflação, os últimos eram levados ao conhecimento do público menos imediatamente.

A maior parte das ferrovias latino-americanas operam também com excesso de mão-de-obra. Por razões políticas e sociais, os governos têm relutado em permitir às ferrovias despedir a enorme quantidade de mão-de-obra disfarçadamente ociosa.

Apenas três setores puderam cobrir as necessidades de depreciação na América Latina. "Outras Indústrias", que contêm principalmente indústrias produtivas como o aço, carvão, mineração, não puderam cobrir suas depreciações. Entretanto, essa última amostra não continha firmas brasileiras e mexicanas. Algumas das últimas ganharam o suficiente para cobrir tanto a depreciação quanto alguns novos investimentos. Por exemplo, um estudo das empresas públicas brasileiras, no período 1956-60, revelou que as companhias industriais diretamente produtivas não somente eram lucrativas, quanto seus lucros cresciam em duas vezes a média da folha de pagamento. Assim, em 1960, os lucros das indústrias estatais eram suficientemente grandes para exceder o déficit do setor de transporte estatal.

(²⁹) Ficou claro, porém, que nenhum setor poderia financiar uma porção substancial de suas necessidades de investimento.

Não se deve, naturalmente, esquecer que, geralmente, o setor privado tanto é ávido ao encampar as indústrias mais lucrativas, quanto prudente ao adquirir as indústrias mais básicas e maciças e empresas de infraestrutura. Este aspecto foi observado especialmente naqueles países onde o governo (ou sua companhia de desenvolvimento) fundou empresas na esperança de, eventualmente, transferi-las para o setor privado. Como seria de esperar, apenas as empresas mais lucrativas foram adquiridas(³⁰). Dêsse modo, muitos países se encontraram numa situação em que o setor privado "... controla a maior parte das oportunidades lucrativas na manufatura, enquanto que as empresas públicas se encarregam dos investimentos maciços da infra-estrutura, para criar um ambiente adequado para o setor privado". (³¹)

Quais são as implicações desta atuação? Poderia se concluir que uma vez que as companhias estatais são ineficientes e usam políticas de preço prejudiciais, estando, portanto, em

(²⁹) Annibal Villela, "As Empresas do Governo Federal e sua Importância na Economia Nacional — 1956-60", Revista Brasileira de Economia março de 1962.

(³⁰) Nações Unidas, *El Proceso de Industrialización en América Latina*, pg. 127, se as empresas públicas lucrativas são facilmente transferíveis para o setor privado, então a sugestão de Victor Urquidí que "... não há razão baseada na política fiscal para impedir repasses entre empresas industriais ou outras relativas ao setor (público) ..." não é factível. "Fiscal Policy in Latin America's Economic Development", pg. 17.

(³¹) Whitehead, *op. cit.*

constante necessidade de subsídios governamentais, deveriam ser transferidas para o setor privado? A atuação de tais empresas têm atrapalhado o crescimento econômico e a industrialização?

Muitas firmas governamentais não podem funcionar como companhias privadas porque o proprietário, isto é, o governo, considera-as como dentes na engrenagem da sua máquina de política econômica. Em tais condições seria desejável para o governo ter suas empresas cobrando preços que resultariam em prejuízos?

Em primeiro lugar, o estabelecimento de preços prejudiciais à posição de lucros de uma empresa pode ser seguido por razões de rendimento. O governo pode exigir que suas empresas estabeleçam preços em uma base marginal de custos, o que resultaria em numerosas outras empresas trabalhando com preços médios abaixo do custo. Surge então uma série de perguntas sobre a transferência de fundos de companhias que apresentam lucro devido ao seu lucro marginal, mais alto do que o custo médio ou de outros setores da economia para as empresas deficitárias.

Segundo, fixar preços prejudiciais à apresentação de lucros adequados para cobrir despesas correntes, depreciação e expansão da empresa pode ser bastante consistente com certas metas distribucionais mais amplas do governo — por exemplo, proporcionando transporte barato para as massas urbanas e para a indústria, energia ou aço barato para o setor industrial, etc. A anti-econômica política de emprego das ferrovias da Argentina e do Brasil pode ser consistente

com os esforços gerais destes países ao lidar com uma oferta excessiva de mão-de-obra urbana.

Uma terceira razão para a política de subsídios pode ser o desejo do governo de criar economias externas. Estas podem resultar no crescimento industrial estimulado pela política tarifária do governo.

Se, por razões como as estabelecidas acima, as empresas governamentais têm que confiar nos subsídios para cobrir despesas correntes, depreciações e expansão, uma avaliação da situação só pode ser feita de acordo com alguns critérios de distribuição — quem se beneficia dos preços baixos e quem paga os subsídios? Quem se beneficia das economias externas? Que proporção dos benefícios dos baixos preços da eletricidade e transporte vão para a massa de trabalhadores urbanos e que proporção para as empresas privadas em termos de insumos de menor preço? Quem se beneficia com os preços mais baixos do aço?

Tais considerações devem ser confrontadas com um ponto de vista diferente, claramente expresso por Stolper.⁽³²⁾

...companhias privadas podem falir rapidamente, enquanto que nas empresas estatais o contribuinte pode ser forçado a prover seus prejuízos quase que indefinidamente. Nas indústrias socializadas está faltando o mecanismo que converte o prejuízo privado em lucro público, e, quando ocorrem pesados

(32) Wolfgang F. Stolper, *Planning Without facts*, Cambridge, Mass. Harvard University Press, 1966, pg. 190.

prejuízos no esquema empresarial do governo, a economia se torna cada vez mais encaixada dentro de uma situação em que qualquer crescimento maior se torna impossível. As propriedades do governo seriam substancialmente enfraquecidas se o socialismo inventasse algum acoisa equivalente à falência.

O dilema de Stolper pode ser respondido parcialmente considerando quem paga pelos subsídios. Que classes, por exemplo, suportam o jugo dos impostos usados para levantar recursos para os subsídios? Há um limite para tributar os grupos de menor renda e há um limite para tributar o setor privado produtivo. Uma autoridade definiu este problema sucintamente ao considerar o funcionamento de uma economia mista.⁽³³⁾

...investimento público e investimento privado são simultaneamente complementares e contraditórios. Teoricamente pode ser atingido um ponto no qual a taxa para financiar empresas públicas, adicionada à taxa imposta para propósitos gerais, é tão alta que os incentivos para o investimento privado são completamente eliminados. Em tal situação o governo, presumivelmente, tem a alternativa de reduzir tanto a taxa quanto o investimento público até o ponto em que os incentivos privados se tornam novamente eficazes ou então o país cai em uma economia completamente socializada.

O mesmo pode ser afirmado sobre o levantamento de recursos através de impostos, para subsidiar empresas governamentais deficitárias. Naturalmente os subsídios podem ser pagos por transferências dos deficits gover-

namentais. Este tem sido o modo comum de contornar o problema em numerosos países latino-americanos. Nas décadas de cinquenta e sessenta, os deficits orçamentários na Argentina, Brasil e Chile foram causados, frequentemente, pela necessidade de subsidiar empresas governamentais (especialmente ferrovias) e estes deficits, por sua vez, foram responsáveis por períodos de taxa inflacionária extremamente alta. A rota inflacionária era seguida frequentemente para evitar decisões distribucionais diretas ou explícitas, sobre quem deveria suportar o peso dos subsídios. Mas até mesmo esta rota tem seus limites; isto é, há um limite para o grau de inflação que um país pode tolerar. Os programas de estabilização em seguida a períodos de altas taxas de inflação têm, geralmente, testemunhado determinados esforços dos governos para racionalizar (isto é, aumentar a eficiência) a operação das empresas estatais e para instituir preços mais realistas.

Quanto maiores os subsídios, mais uma companhia estatal se torna o instrumento fiscal do governo. De fato, pode se introduzir um sistema de gradações — há empresas estatais que podem operar como companhias privadas (aumentar a eficiência interna e cobrar preços de acordo com os custos e planos de expansão — por exemplo, a Companhia Brasileira Vale do Rio Doce, algumas das usinas de aço latino-americanas), enquanto outras têm de operar com todos os tipos de constrangimento por parte dos governos. As últimas, naturalmente, consistem,

(33) A. H. Hanson, *Public Enterprise and Economic Development*, Londres, Routledge & Kegan Paul Ltd., 1959, pg. 190.

em grande parte de empresas de serviços públicos. Sabe-se, porém, que mesmo empresas estatais produtivas têm seguido políticas ditadas por considerações externas. Por exemplo, no Brasil algumas firmas governamentais, como usinas de aço, foram forçadas a não aumentar os seus preços, como parte dos planos de estabilização do governo.

ALGUMAS CONCLUSÕES

Neste retrospecto mostra-se que, como uma das causas e subproduto da industrialização nas últimas três ou quatro décadas, as empresas estatais têm-se tornado um importante setor nas economias latino-americanas. A aspiração da maior parte dos governos pela industrialização exigiu a entrada destes em áreas nas quais nem empresas privadas nacionais e nem estrangeiras se aventurariam. Em alguns casos, considerações nacionalistas impediram empresas privadas estrangeiras de entrar em certos campos de atividade. Em outros (especialmente quanto a serviços públicos) o controle governamental impedia os grupos privados de entrar ou expandir tais atividades. Entretanto, as áreas nas quais o governo entrou, eram complementos importantes para outros setores nos quais dominava a empresa privada.⁽³⁴⁾

Quando julgadas por critérios aplicados às companhias privadas, a atuação das empresas governamentais deixa muito a desejar. Algumas não po-

dem nem mesmo cobrir suas despesas correntes, enquanto quase todas necessitam de recursos externos substanciais para seus propósitos de expansão. Frequentemente isto é devido às metas mais amplas do governo ao administrar suas empresas — preços subsidiados para vários produtos e serviços, absorção empregatícia, etc. Assim, ao se avaliar a atuação das empresas públicas, tem-se que usar amplos critérios sociais. Contudo, concorda o autor com Diaz-Alejandro que "...aceitar uma variedade de objetivos, porém, não justifica qualquer medida pública".⁽³⁵⁾ Tem que haver um limite para os deficits de uma empresa governamental, em um sistema misto, para subsistir, — isto é, há limites de taxaço ou inflacionários além dos quais tal sistema não pode continuar em função adequadamente.

(34) Um recente artigo de Frederic L. Pryor provê alguns esclarecimentos interessantes quanto às motivações para a forma e extensão das propriedades públicas em países desenvolvidos. As motivações para nacionalização nestes países nem sempre coincidem com as que têm prevalecido na América Latina. Pryor mostra que "... a proporção de nacionalização relativamente mais alta nos setores de serviços públicos, transporte e comunicação, correspondem a proporções mais baixas na agricultura, reflorestamento, pesca e nos setores do comércio e finanças". Ver "The Extent and Pattern of Public Ownership in Developed Economies", *Weltwirtschaftliches Archiv*, Band 104, Heft 2, pg. 175-176. Com exceção do setor de Finanças, este padrão é também bastante evidente na América Latina.

(35) Diaz-Alejandro *op. cit.*

SUMMARY

The author tries to study the participation of the governmental enterprises in the industrialization of Latin America, specially in Argentina, Brazil, Chile and Mexico.

Initially he investigates the conditions and reasons which impelled the governments to take an increasingly direct part in the productive activities beginning in the decade of the thirties.

Next, the author analyzes the relative impact of such activities upon the economies, as a whole. Then he discusses the behaviour of the governmental enterprises, comparing them with private ones.

Finally he speculates on the future of the directly productive governmental sector, as the Latin American economies face the problems of industrialization after the substitution of imports, which will happen in the decade of the seventies.