

Em Tese

CAPITALISMO DE ESTADO: A INTERVENÇÃO ESTATAL NOS NEGÓCIOS

State capitalism: state intervention in business

Rodolfo Palazzo **DIAS**

Doutor em Sociologia Política

Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC)

<https://orcid.org/0000-0002-1845-1198> 

A lista completa com informações do autor está no final do artigo ●



MUSACCHIO, Aldo; LAZZARINI, Sergio G. **Reinventando o capitalismo de Estado: o Leviatã nos negócios: Brasil e outros países.** São Paulo: Portfolio – Penguin, 2015.

PALAVRAS-CHAVE: Estado. Empresas. Intervenção Econômica.

A questão da intervenção do Estado na economia é tema muito presente nos debates acadêmicos e jornalísticos na área econômica, que geralmente opõe um modelo monolítico de Estado ao chamado “livre mercado” (com defensores de ambos os lados). Na conjuntura atual brasileira, tal tema torna-se relevante também nas páginas políticas e policiais dos jornais, tendo em vista a série de escândalos que envolvem as empresas estatais, os agentes do governo e as acusações de corrupção.

A pesquisa de Musacchio e Lazzarini tem o grande mérito de qualificar tal debate, ao: 1) quebrar a dicotomia Estado X mercado, refletindo teoricamente sobre a multiplicidade de alternativas institucionais existentes nesse “capitalismo de Estado”; 2) fazer uma análise histórica aprofundada tanto em termos internacionais como brasileiro; 3) sistematizar bases empíricas muito amplas, testando hipóteses sobre a eficácia ou deficiência da atividade estatal através de evidências presentes nas próprias empresas.

A posição favorável dos autores em relação ao empreendimento econômico de tipo privado está presente ao longo do texto. Mas não é uma posição sustentada enquanto pressuposto. Primeiro, os autores frequentemente recorrem a estudos empíricos que sustentam a maior eficiência desse tipo de instituição. Segundo, verificam condicionalidades para que tais instituições operem melhor (economia que proporcione acesso a capital, situação regulatória adequada, entre outros).

Isso é importante porque, se condicionalidades são colocadas para o funcionamento eficaz da iniciativa privada, eles também o são para o funcionamento do empreendimento público.

A intervenção do Estado na economia é problematizada (teoricamente) pelos autores por uma série de visões (capítulo 2) às quais observam aspectos positivos e negativos dessa atividade. A visão da “dependência de trajetória” traz um elemento teórico importante para a definição dos autores: a amplitude a as áreas de intervenção estatal depende da história do Estado e do próprio país estudado. Portanto, a ampliação ou restrição da intervenção estatal deveria ser estudada em termos históricos, nos quais as melhores diretrizes a serem seguidas dependeriam de cada circunstância (a privatização não seria possível, nem desejável, em todos os casos).

Sob esse olhar diacrônico, os autores destacam duas visões favoráveis à intervenção estatal (visão industrial, com o papel do Estado enquanto indutor da



economia; e visão social, sendo a intervenção econômica um dos instrumentos do Estado de cumprir suas funções sociais) e uma visão contrária a intervenção (visão política; os problemas de agência presentes nas atividades governamentais, orientadas por outros propósitos que não o sucesso dos objetivos econômicos da empresa).

E assim, formulam uma classificação dos modelos de intervenção do Estado, deixando claro que tais modelos inclusive se complementam em certos momentos. Eles definem como “Leviatã como empreendedor” a forma mais clássica de intervenção estatal, com o Estado criando e possuindo empresas; “Leviatã como investidor majoritário” sendo a forma assumida no momento em que o Estado decide abrir o capital de suas empresas, porém mantendo o controle administrativo desta; “Leviatã como investidor minoritário” quando o Estado adquire parcelas acionárias de determinadas empresas, mesmo não assumindo o controle destas; e também a cessão de créditos subsidiados para estímulo de empreendimentos definidos, ou o “Leviatã como prestador”.

A análise histórica realizada pelos autores está presente nos capítulos 1 e 3 do livro¹, sendo o primeiro dedicado à reflexão do desenvolvimento do Estado interventor internacionalmente, e o segundo focado especificamente no caso brasileiro. As duas análises apontam em um sentido semelhante: o “Leviatã como empreendedor” se desenvolveu durante o século XX, mas devido às crises econômicas das décadas de 1980 e 1990 foi se desgastando. O problema identificado pelos autores foi, nessas crises, o fato de as instituições estatais serem incapazes de responder adequadamente aos problemas econômicos, tornando-se um peso na estrutura fiscal do Estado.

Inicialmente, tentou-se melhorar a organização administrativa das empresas, tentativas essas não tão bem sucedidas. Nesse período é que se desenvolveram as privatizações, que por razões econômicas e políticas não foram a única solução para o problema.

As empresas que não puderam ser privatizadas abriram seu capital, mantendo o controle administrativo no Estado, porém tendo que se adequar à estrutura regulatória e fiscalizadora das companhias abertas e das bolsas de valores. Esse processo deu origem ao “Leviatã como investidor majoritário”.

¹ Os capítulos 4 e 5 se dedicam a testar a hipótese do capítulo 3, de queda do “Leviatã como empreendedor” no Brasil. O capítulo 4 analisa os CEOs das estatais brasileiras desde o período da ditadura até a década de 1990; e o capítulo 5 analisa a eficiência das empresas estatais no mesmo período.

Mas mesmo no processo de privatização, este não foi um processo de transferência completa das instituições públicas para a posse privada. O que ocorreu foi a participação do Estado nesse processo, que através do financiamento das privatizações (dívida que posteriormente poderia ser convertida em ações), além de atividade de participação direta em empresas (BNDESPar), acabou com uma série de participações em várias empresas. Sem ter o controle destas, esse modelo de intervenção estatal foi chamado pelos autores de “Leviatã como investidor minoritário”.

Após a essas análises históricas mais gerais, os autores buscam estudar setores específicos nos quais esses modelos puderam ser observados. O setor de petróleo foi estudado pelos autores no capítulo 6, setor esse que passou por um processo intenso de estatização após a Segunda Guerra Mundial, mas que sofreram impacto dos processos de desestatização após a década de 1980. São trinta petrolíferas estatais estudadas, as quais quinze permaneceram totalmente sob o controle do governo e as outras abriram seu capital. Nos dois casos mudanças administrativas ocorreram. As que permaneceram como posse total passaram pelo processo de “corporatização”, que implicou na adoção de algumas regras de governança na atividade da empresa por decisão do próprio governo; as que abriram capital se viram compelidas a adotar tais regras por exigência dos mercados de capitais.

Fazendo uma análise geral das trinta companhias os autores problematizam a correlação entre independência estatal e aumento da eficiência empresarial, e focalizando nas estatais mexicana (PEMEX), norueguesa (Statoil) e brasileira (Petrobrás), estudam casos específicos dessa intervenção. O “Leviatã acionista majoritário” seria menos interventor do que o “Leviatã empreendedor”; as empresas sob o primeiro modelo possuiriam maior autonomia. Mas, como o caso brasileiro demonstra, existem circunstâncias em que o Estado, mesmo não possuindo todas as ações, ainda assim pode realizar ingerências na empresa.

O “Leviatã investidor minoritário” foi observado nos capítulos 7 e 8, em estudo do caso brasileiro. O BNDES ocupou papel central nesse estudo, dada a importância dessa instituição (dos bancos de desenvolvimento em geral) no estímulo ao desenvolvimento econômico, e dada a sua prática em obter participações em empresas privadas (destaque para o BNDESPar, instituição do banco de desenvolvimento responsável por essas participações).

Os autores mostram que a compra de ações por parte do BNDES em empresas possui o efeito positivo sobre as atividades das empresas, mas que esse efeito tem seu



impacto diminuído a partir de 2002. A explicação dos autores é de que o “Leviatã investidor minoritário” tem papel bastante relevante em economias que carecem de capital disponível para investimento. Mas a partir do momento em que o mercado de capitais se desenvolve na economia (como é o caso brasileiro a partir de 2001), o efeito positivo da intervenção estatal tende a diminuir. Esse efeito também se mostra mais diminuto quando o investimento é feito em empresas pertencentes a grupos econômicos (que possivelmente redistribuem os recursos recebidos entre as outras empresas dos grupos). Além do efeito sobre a eficiência da empresa, os autores estudam a possível interferência governamental através dessa participação minoritária. No caso da Vale foi observado a capacidade de ingerência do governo que contava, além de sua participação minoritária via BNDES, também com participações auxiliares através dos fundos de pensões de grandes estatais. Mas essa ingerência não ocorre em todos os casos, como pode ser observado na Embraer.

O BNDES, segundo os autores, além de demonstrar o modelo de investimento minoritário, também atua como “Leviatã prestador”. Ou seja, oferece crédito subsidiado com a função de induzir positivamente a atividade econômica (visão industrial). A pesquisa dos autores questiona essa capacidade indutora da atividade estatal comparando o desempenho das empresas que receberam ou não esses financiamentos, que não possuíram uma melhora em função dos empréstimos. Em situações em que as empresas privadas possuem oportunidades de obter crédito de várias fontes (mercado de capitais desenvolvidos), o empréstimo subsidiado feito pelo Estado acaba sendo mais uma transferência de recursos baratos para a iniciativa privada; recursos esses que poderiam ser usados para, por exemplo, diminuir a dívida pública que consome um alto volume de recursos por causa das elevadas taxas de juros.

Dessa forma, os autores criaram uma definição bem clara desse capitalismo de Estado reinventado:

Definimos capitalismo de Estado como a influência difusa do governo na economia, seja mediante participação acionária minoritária ou majoritária nas empresas, seja por meio do fornecimento de crédito subsidiado e/ou outros privilégios a negócios privados. (MUSSACHIO; LAZZARINI, 2015, p. 10).

Essa definição não pressupõe nem uma perversão nem uma benevolência pela atividade estatal; pressupõe sim que essas intervenções dependem de uma trajetória histórica das instituições; e que em certos momentos o capitalismo de Estado pode ter

efeitos benéficos (suprir ausência de capital, contornar falhas de mercado e cumprimento das funções sociais do Estado) ou maléficos (diminuição da eficiência econômica e deformações das relações de mercado).

O livro foi escrito não apenas com esse objetivo analítico acadêmico, mas também com o objetivo de orientar os agentes estatais e privados envolvidos com tais atividades econômicas. E é dessa forma que os autores encerram a obra, destacando as melhores e piores situações para a aplicação dos modelos, e também as lições que os governantes e empresários podem obter a partir da análise realizada na pesquisa. Como os próprios autores destacam no encerramento da obra, ainda tem muita pesquisa empírica que precisa ser feita para a compreensão da atividade estatal na economia, mas essa pesquisa é fundamental para pensarmos como tornar a “mão espoliadora” do Estado em “mão cuidadora”, efetivamente capaz de favorecer o desenvolvimento econômico e social do país.

NOTAS

TÍTULO DA OBRA



Rodolfo Palazzo Dias

Doutor

Universidade Federal de Santa Catarina, Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política, Florianópolis/SC, Brasil

E-mail: rodolfo.dias@gmail.com

<https://orcid.org/0000-0002-1845-1198>

Endereço de correspondência do principal autor

Não se aplica

FINANCIAMENTO

Não se aplica.



CONFLITO DE INTERESSES

Não se aplica.

LICENÇA DE USO

Os autores cedem à **Em Tese** os direitos exclusivos de primeira publicação, com o trabalho simultaneamente licenciado sob a [Licença Creative Commons Attribution Non-Comercial ShareAlike](#) (CC BY-NC SA) 4.0 International. Esta licença permite que **terceiros** remixem, adaptem e criem a partir do trabalho publicado, desde que para fins **não comerciais**, atribuindo o devido crédito de autoria e publicação inicial neste periódico desde que adotem a mesma licença, **compartilhar igual**. Os **autores** têm autorização para assumir contratos adicionais separadamente, para distribuição não exclusiva da versão do trabalho publicada neste periódico (ex.: publicar em repositório institucional, em site pessoal, publicar uma tradução, ou como capítulo de livro), com reconhecimento de autoria e publicação inicial neste periódico, desde que para fins **não comerciais e compartilhar com a mesma licença**.

PUBLISHER

Universidade Federal de Santa Catarina. Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política. Publicado no [Portal de Periódicos UFSC](#). As ideias expressadas neste artigo são de responsabilidade de seus autores, não representando, necessariamente, a opinião dos editores ou da universidade.

HISTÓRICO

Recebido em: 02 de novembro de 2017

Aprovado em: 04 de junho de 2018

