



Revista de economia heterodoxa
nº 10, ano VII • 2008
ISSN 1808-0235



Investimento público e desenvolvimento econômico: análise aplicada ao Brasil entre 1950 e 2006, com base em uma perspectiva teórica keynesiana e estruturalista*

Public investment and economic development: case study of Brazil from 1950 until 2006, based on a Keynesian and structuralist approach

CRISTINA FRÓES DE BORJA REIS** | titireis@ie.ufrj.br

Doutoranda do Instituto de Economia da UFRJ. Rio de Janeiro, Brasil.

Resumo Esse artigo investiga as relações entre investimento público e desenvolvimento econômico no Brasil entre 1950 e 2006, a partir de uma abordagem keynesiana e estruturalista. A partir da especificação da perspectiva teórica de desenvolvimento econômico e o papel do investimento público neste processo, examina-se o comportamento do mesmo na economia brasileira dividindo-se o período em duas fases, de acordo com o modelo de atuação do Estado: 1950 a 1979 e de 1980 a 2006. Conclui-se que o grande declínio da formação bruta de capital de origem pública, principalmente das empresas estatais, é uma das causas do baixo crescimento do país desde a década de oitenta. Os mecanismos que explicam esta relação são quatro, dois pelo lado da oferta e dois pelo lado da demanda. Mas não se pode deixar de considerar que, por ser uma variável determinada politicamente, o comportamento do investimento público depende dos grupos de interesse no poder e, em consequência, do regime macroeconômico adotado por eles.

Palavras-chave Desenvolvimento, Investimento Público, Infra-estrutura.

Abstract This paper investigates the relationship between public investment and economical development in Brazil from 1950 until 2006, based on a structuralist and Keynesian approach. After the theoretical specification of economic development and of the role of public investment in this process, the behavior of Brazilian economy is analyzed. The period under study is divided in two phases according to the model of State actuation: 1950-1979 and 1980-2006. The conclusion is that the great drop of public gross capital formation, mainly from state-owned enterprises, is one of the causes of the low Brazilian growth rate since the eighties. The mechanisms that explain this relationship are four, two by the supply side and two by the demand side. But it cannot be forgotten that public investment is a variable politically determined, so its behavior depends on the groups of interests in power and, consequently, on the macroeconomic regime adopted by them. **Keywords** Development, Public Investment, Infrastructure.

* O presente artigo deriva da dissertação de mestrado não publicada de Cristina Reis (2008). O texto completo sobre o tema, o banco de dados sobre investimento público e o anexo que explica como o mesmo foi elaborado estão disponíveis em <http://criticaeconomica.wordpress.com>.

** A autora agradece seu orientador prof. Carlos Medeiros, ao prof. Luiz Carlos Bresser Pereira, Marcus Cardoso, ao Crítica Econômica e ao parecerista anônimo pelos comentários sem, naturalmente, implicá-los nos equívocos e omissões do trabalho.

Introdução

Este artigo investiga as relações entre investimento público e desenvolvimento econômico, com base em uma abordagem keynesiana e estruturalista. A motivação para pesquisar sobre investimento público, destacadamente no setor de infra-estrutura, decorreu do retorno do tema no debate econômico após o insucesso em termos de desenvolvimento das políticas ortodoxas neoliberais que predominaram no governo brasileiro a partir da década de noventa.¹ Desde então, a decisão de investimento público no setor teve que considerar, também, as imposições da política macroeconômica para privilegiar a receita fiscal, modernização e “eficiência” das empresas estatais, preparando-as para a privatização. A análise é desenvolvida considerando que “[n]ão sendo uma despesa constitucional, nem uma transferência obrigatória, nem regulado por uma relação contratual, as despesas de investimento variam segundo as prioridades macroeconômicas e a estrutura de interesses dominantes na economia, assumindo, portanto, uma dimensão política” (Medeiros, 2007a, p. 11).

Na seção 1, apresenta-se a perspectiva teórica de desenvolvimento econômico e o papel do investimento público neste processo. Discutem-se, ainda, a importância do investimento em infra-estrutura, das políticas econômicas e das atividades das empresas estatais. Na seção 2, examina-se a relação entre o crescimento e o investimento público na economia brasileira dividindo-se o período em duas fases: de 1950 a 1979 e de 1980 a 2006. A divisão do tempo está de acordo com o tipo de atuação do Estado e de condução do investimento público, bem como das fontes de financiamento deste gasto, conforme se argumenta a seguir. A diferença mais latente é de que, no primeiro período, o Estado era altamente intervencionista e praticava políticas mais agressivas de sustentação da demanda interna principalmente via sua atividade empresarial, enquanto no segundo período os investimentos públicos recrudesceram e a política econômica viesou-se progressivamente para uma direção menos comprometida com o fomento da demanda agregada. Finalmente, as conclusões sintetizam as contribuições mais importantes do texto.

1 A despeito do recrudescimento do debate sobre investimento público no Brasil a partir dos anos noventa - quando a queda nos investimentos públicos, principalmente em infra-estrutura, culminou em grandes gargalos que emperram o desenvolvimento e intensificam as desigualdades regionais e setoriais -, são escassas as pesquisas acadêmicas sobre o tema e ainda mais raras as de abordagem heterodoxa.

Perspectiva teórica

O objetivo desta seção é estabelecer o conceito e os determinantes de desenvolvimento econômico, sob uma perspectiva a partir da demanda e na tradição histórico-estruturalista. Nessa abordagem, o investimento é a variável chave para a dinâmica do crescimento e mudança estrutural capitalista.

Considera-se que a demanda induz e cria – através do princípio da demanda efetiva² – a oferta, que se ajusta tanto no curto quanto no longo prazo às variações dos seus componentes autônomos (o padrão de financiamento, consumo e concorrência e as relações sociais entre capital e trabalho) e induzidos (mecanismo acelerador que ajusta o estoque de capital). Toma-se o desenvolvimento econômico por um processo de mudança estrutural decorrente da acumulação de capital que eleva a produtividade do conjunto da economia, sustentando altas taxas de crescimento no médio e longo prazos. Por mudança estrutural, entende-se a transformação dos coeficientes técnicos das funções de produção e da matriz insumo-produto de um país.

De acordo com a primeira lei de Kaldor, a indústria de transformação é o motor do crescimento, não apenas por causa da grande parcela que o produto industrial representa sobre o total produzido, mas também porque quanto maior a taxa de crescimento da produção industrial, maior será a taxa de crescimento da economia. Esta relação - a segunda lei de Kaldor, também conhecida como Lei de Verdoorn - se deve ao impacto que a atividade industrial exerce sobre a demanda e sobre a produtividade da economia, na medida em que desloca o trabalho dos setores de baixa produtividade para a indústria e pela existência de retornos crescentes estáticos e dinâmicos.

De Long & Summers (1992) apud Medeiros (2007a) afirmam que os países em desenvolvimento que mais cresceram durante anos sucessivos foram aqueles que mais investiram em máquinas e equipamentos, porque esses bens provocam aumento do grau médio de tecnologia da economia (através do progresso técnico incorporado) e demandam pesquisa tecnológica e provisão de serviços complementares, que são o núcleo da mudança tecnológica e industrial. Nos países periféricos em fase inicial de crescimento, a importação de máquinas e equipamentos é o tipo de investimento em inovação mais importante para a expansão da produtividade industrial por causa das necessidades de adaptação, reposição e manutenção desses bens.

2 O Princípio da Demanda Efetiva (PDE) formulado por Keynes e Kalecki, estabelece que numa economia mercantil qualquer transação de compra e venda implica apenas uma decisão autônoma: a de gastar (Possas, 1986).

Os impactos do desempenho industrial sobre o crescimento dependem dos regimes macroeconômicos, do marco regulatório e das restrições externas. Além disso, caso feito por empresas multinacionais, é preciso que mecanismos legais assegurem o transbordamento tecnológico. Assim, a indústria possui efeitos dinâmicos sobre as demais atividades econômicas e reúne atividades difusoras de inovação e progresso técnico, de modo que o ritmo da expansão do produto industrial exerce liderança sobre o crescimento do produto total. O desenvolvimento da indústria de bens de capital amplia o efeito dinâmico da economia por conta dos maiores impactos de encadeamento que geram, com aumento geral do investimento, promovendo o crescimento *hacia dentro*.

Se o investimento é a variável-chave para o desenvolvimento e segue a expansão dos componentes autônomos, o investimento público constitui parcela importante desse montante e é essencial para conduzir o ciclo de crescimento da economia.

É importante observar que o investimento público possui um papel ainda mais específico do que o gasto público em geral. Enquanto os gastos públicos constituem-se em um componente da demanda agregada e determinam a intensidade do multiplicador, o investimento público representa, também, criação de capacidade produtiva. Entretanto, ao contrário do investimento privado, ele é autônomo, pois depende da decisão das autoridades do governo de responder ou não a uma necessidade induzida pela expansão econômica. É, desta forma, uma variável política.

Há duas possibilidades de interpretação sobre a relação entre investimento público e privado: a existência de complementaridade (*crowding in*) ou substituição (*crowding out*). Embora os dois fenômenos possam ocorrer simultaneamente, defende-se que em geral o investimento público e o privado guardam uma relação de complementaridade, não necessariamente linear e proporcional.

Do ponto de vista empírico, inclusive em trabalhos tradicionais, apura-se essa complementaridade entre o investimento (notadamente em infra-estrutura) e o produto e a produtividade.

Os estudos de Auerbach (1989, 1990) *apud* Medeiros (2007) detectaram a existência de uma relação positiva entre os investimentos em infra-estrutura física e o investimento total, a lucratividade e a produtividade do setor privado da economia dos EUA. Sua hipótese, então comprovada, era de que a redução dos investimentos em infra-estrutura a partir de meados dos anos sessenta foi a principal responsável pelo declínio do desempenho da produtividade da economia americana desde os anos setenta. O autor encontrou, também, uma elasticidade positiva entre investimento público em infra-estrutura e o PIB e entre investimento público e investimento

privado. Calderón & Servén (2004) e Candido Jr. (2006), também encontraram uma relação positiva entre o investimento público em infra-estrutura e o crescimento em países latinos. Em ambos os trabalhos, a causalidade é explicada conforme a linha tradicional, isto é, os impactos positivos do investimento público se manifestam através de menores custos de produção e ganhos de produtividade total dos fatores (PTF), que acarretam em maiores investimentos privados. Já sob uma perspectiva um pouco mais abrangente, Belloc & Vertova (2004), também confirmam o *crowding in* no seu teste para países pobres altamente endividados. Os autores justificam que os canais da complementaridade entre investimento público em infra-estrutura e o investimento privado envolvem não apenas os incrementos na PTF, mas também o aumento da demanda (maior mercado) e das expectativas de lucros.

Ferreira e Maliagos (1999) analisaram o período de investimentos entre 1964 e 1994 no Brasil e comprovaram uma relação positiva entre investimento público em infra-estrutura e o PIB, sendo que os setores de maior impacto foram energia elétrica, transportes e telecomunicações. Monteiro Neto (2006) também encontrou conexões diretas entre o investimento público e o produto no Brasil desde 1970, inclusive quando analisou o investimento e o produto regionais. Ele destacou o investimento público como um dos elementos mais importantes para a formação bruta de capital fixo (FBCF) no Brasil a partir da segunda guerra mundial, tanto do ponto de vista quantitativo quanto qualitativo. Isso porque o investimento público se manteve a frente da demanda agregada, o que incentivava a reestruturação de setores produtivos existentes e formação de novos, através de sua atuação direta nos setores para os quais o investimento privado pouco se interessou ou não tinha condições para atuar. Sua abordagem está mais próxima à da presente discussão.

O investimento público tem efeitos complementares ao investimento privado porque, do lado da demanda, sustenta o ciclo econômico e expande e integra o mercado, e do lado da oferta, afeta a produtividade geral da economia e antecipa os ciclos de investimento (se houver planejamento econômico). Este investimento é capaz de deslocar a estrutura produtiva para setores intensivos em capital através das políticas de compras das empresas estatais e dos investimentos do governo em infra-estrutura em benefício dos produtores internos, impactando o montante e a alocação dos investimentos em geral. O volume e a composição dos investimentos públicos são cruciais para a taxa de investimento, para a sua distribuição setorial e para a produtividade do conjunto da economia.³

3 Hirschman (1958) já dizia que o investimento público é crítico, principalmente no que ele chamou de "capital fixo social"

As teorias macroeconômicas tradicionais, aplicadas nos documentos e discursos das instituições multilaterais internacionais desde os anos oitenta, consideram que os investimentos públicos são aceitáveis apenas em casos de “falhas de mercado” e de condições de financiamento que não prejudicam os “fundamentos fiscais”, pois crêm que, exceto no caso de retorno líquido positivo, os investimentos públicos exercem um efeito negativo sobre a taxa de juros. Tal efeito geraria um processo de *crowding out* do investimento privado, porque impactaria negativamente a dívida pública.

Esse raciocínio desconsidera que o investimento público possui impacto superior ao retorno apropriado pelo ente executor por causa das externalidades que gera na economia. Para os ortodoxos, deve-se submeter o investimento público aos mesmos critérios do investimento privado – lucratividade e eficiência –, o que rejeita a natureza pública destes investimentos (e que, portanto, devem contemplar elementos estratégicos de longo prazo para o desenvolvimento da nação) e é contraditório ao próprio argumento de falhas de mercado que eles apresentam para a intervenção do Estado. Além disso, os ortodoxos partem da premissa de que a taxa de juros interna é determinada pela dívida pública, por isso a política de estabilização requereria uma retração de investimentos públicos caso as demais despesas do governo fossem mais “engessadas”. Ou seja, para os que compartilham da visão de substituição entre investimento público e privado, o aumento dos investimentos públicos pode contribuir para o desequilíbrio fiscal, o que implicaria endividamento crescente, que, por sua vez, pressionaria a elevação da taxa de juros.

Por sua vez, na visão da macroeconomia keynesiana e estruturalista, como “não existe qualquer mecanismo que induza o pleno emprego de fatores de produção, a política macroeconômica pode influenciar o desempenho da economia não apenas no curto prazo, mas também no longo prazo na medida em que desloque o produto potencial da economia” (Medeiros, 2007, p. 5). Por isso o nível de produto depende do montante e da taxa de expansão dos gastos autônomos. Uma vez que o investimento público se enseja como uma demanda autônoma da economia, ele é capaz de promover o crescimento econômico e expandir os investimentos privados, caso não

(CFS), porque incita o investimento em “atividades diretamente produtivas” (ADP), ou seja, pelo seu efeito sobre a oferta. Para o ADP se concretizar são necessários incentivos como a existência de oferta de recursos ou a formação de atividades intermediárias, que desenrolam efeitos em cadeia, qualificados pelo autor como a produção líquida de novos recursos e a força ou a probabilidade de criação de novas indústrias (ou ampliação de investimentos). O surgimento de uma indústria induz a formação de indústrias satélites e gera economias de escala, provocando aceleração industrial. Segundo o autor, a ausência de interdependência ou de encadeamento é um dos maiores problemas das economias subdesenvolvidas.

haja plena ocupação dos fatores de produção, conduzindo a mudança estrutural para setores mais intensivos em capital e tecnologia.

Retomando o argumento de Rosenstein-Rodan (1943) *apud* Chang (2003), a descontinuidade tecnológica de países periféricos poderia ser superada através de políticas públicas que efetuem um planejamento social capaz de promover o “*big push*”, com expansão balanceada de várias indústrias. Esta expansão geraria renda e alargaria a demanda, o que ampliaria os mercados e as perspectivas de lucros do setor privado, incorreria em *linkages* horizontais sobre outras atividades econômicas e melhoraria as habilidades do trabalho na manufatura.

Nos países em fase inicial de desenvolvimento, a importação de máquinas e equipamentos é o tipo de investimento em inovação mais importante para a expansão da produtividade industrial por causa das necessidades de adaptação, reposição e manutenção desses bens. Mas Medeiros (2007) pondera que, tendo em vista os problemas no balanço de pagamentos, posteriormente, “a produção local de máquinas e equipamentos afirma-se como o núcleo estratégico do processo de industrialização na medida em que ela torna o subsistema industrial menos dependente de divisas e em tecnologia” (p. 3). Conforme afirmara Prebisch (1949), a superação dos problemas do balanço de pagamentos nos países atrasados dependeria também de políticas públicas de comércio internacional. Dever-se-ia promover a exportação e inverter o excedente em atividades industriais mais capital-intensivas, bem como estabelecer uma política de importações em prol dos bens que viabilizassem a industrialização, para que se reduzisse progressivamente o coeficiente importado. Destarte, o progresso técnico e o aumento da produtividade – acompanhados da maior organização e participação política dos trabalhadores – agrícola e industrial conduziram ao aumento de salário real, reduzindo a distância entre o centro e a periferia e dinamizando o mercado interno, deslocando para dentro o motor do crescimento da economia.

No que se refere ao papel específico do investimento público em infra-estrutura, argumenta-se primeiramente que, em um plano mais geral, o objetivo social e politicamente legítimo da mesma refere-se ao aprimoramento do bem-estar da população, porque efetiva o acesso universal aos serviços relevantes para a vida das pessoas. Do ponto de vista geopolítico, a infra-estrutura é essencial para a integração e demarcação do território. E, conforme a discussão de ciclos longos de Perez (2002), a difusão de cada nova revolução tecnológica requer a formação de infra-estrutura apropriada. As novas indústrias do setor de vanguarda e a infra-estrutura correspondente afetam toda a estrutura industrial porque modificam a forma de se realizar as atividades, o

que implica um novo paradigma tecno-econômico. Adentrar em novos paradigmas significa, portanto, mudanças profundas no padrão de investimentos e guarda relação direta com a configuração e operação do mercado de capitais. Cabe às políticas públicas elencarem as atividades de infra-estrutura mais estratégicas a serem realizadas em prol do desenvolvimento.

Chang (2003) apresenta uma argumentação completa sobre a importância das políticas públicas e das empresas estatais. Para o autor, a política industrial voltada ao investimento público é crucial tanto do ponto de vista estático quanto dinâmico. No caso estático, a intervenção do Estado é importante porque o mecanismo de mercado possui falhas de coordenação que são custosas à sociedade, inclusive às firmas.⁴ E portanto, continua o autor, as políticas industriais, tecnológica e anti-truste devem ser concretizadas *ex ante* porque, primeiro, conferem credibilidade ao sistema, o que encoraja o investimento privado; segundo, porque o Estado representa o interesse nacional, que é o ponto focal para a determinação das políticas; e terceiro porque as políticas públicas podem garantir a oferta nos casos onde a demanda não é previsível e nos quais o investimento privado não se aventuraria. Já no caso dinâmico, a política industrial faz-se necessária para conduzir a mudança estrutural que induz aumentos de produtividade à economia. Para Chang, as mudanças tecnológicas endógenas são intencionais e o investimento privado é alocado estrategicamente nos setores que podem oferecer maior retorno. Se os custos de transação impedem contratos que desenvolveriam a economia, diversificando a estrutura produtiva em direção à formação da indústria intensiva em capital e tecnologia, a intervenção do governo via políticas públicas ou atividade produtiva direta faz-se necessária. O papel da política industrial seria, então, coordenar as mudanças, encorajar as experiências que geram inovações e novos investimentos e preservar a diversidade das fontes de inovação (via mercado de capitais, subsídios à Pesquisa & Desenvolvimento [P&D], universidades e centros de pesquisa).

No que se refere às empresas públicas, pode-se elencar cinco principais motivações para sua existência, seguindo a abordagem daquele autor. A primeira motivação seria, sob um mercado de capitais incompleto, a existência de vantagens absolutas e/ ou comparativas em atividades cujas escalas mínimas de eficiência são grandes demais para que o setor privado se sentisse atraído a investir. A segunda seria os monopólios naturais, que se formam na maioria dos setores de infra-estrutura. A terceira

seria o caráter estratégico que podem desempenhar, pois há investimentos cruciais para o desenvolvimento nacional que somente o setor público efetivaria, pois sua decisão de investir deve considerar todas as externalidades que afetam a economia. A quarta motivação seria a produção de tecnologia e a acumulação de capital domésticas, diminuindo a dependência em relação ao capital externo. Finalmente, o montante e a forma de alocação, os agentes envolvidos e o local, bem como a política de preços dos bens produzidos por empresas públicas, podem ser utilizados como ferramenta de redistribuição de renda.

Enfim, as empresas públicas até podem balizar suas atividades pela lucratividade e eficiência, mas seus fins são muito mais abrangentes, passando pelas questões distributivas, pelos objetivos de emprego e inflação do governo, pela melhoria da produtividade e promoção do investimento privado, sustentar ciclo de demanda, incentivar a constituição de ofertantes locais para seus insumos, entre outros. Vale destacar que o Estado revela-se mais atuante na atividade empresarial direta à medida que domina não apenas setores tradicionais, como a infra-estrutura, mas também outros setores capital-intensivos e estratégicos, como mineração e indústrias de transformação de bens intermediários.

O investimento público no Brasil entre 1950 e 2006 e o desenvolvimento econômico

Nesta seção, investiga-se a relação entre o crescimento e o investimento público na economia brasileira em duas fases separadas: 1950-1979 e 1980-2006. Esta divisão decorre do cenário macroeconômico e o modelo de atuação do Estado, diretamente relacionados à decomposição da FBCF entre os setores institucionais privado e público, de forma que o primeiro período é o do desenvolvimentismo e o segundo é neoliberal.

⁴ As falhas de coordenação podem emergir da competição imperfeita, dos monopólios naturais, dos retornos crescentes dos fatores, da diferenciação, das barreiras à entrada, da não especificidade do capital etc.

Tabela 1 – Variação do PIB real, do PIB da Indústria de Transformação, da Formação Bruta de Capital Fixo e a parcela da FBCF sobre o PIB no Brasil por período histórico – 1950/ 1979.

Em percentuais, R\$ constantes de 1980.

	Variação do PIB real (%)	Variação do PIB real ind. Transformação (%)	Variação da FBCF real (%)	FBCF/PIB (%)
1950-1967				
Média	6.23	7.65	7.05	18.34
Desvio Padrão	2.97	5.21	10.12	1.96
1968-1979				
Média	8.93	9.89	10.81	22.85
Desvio Padrão	2.91	4.45	7.35	1.61
1980-1989				
Média	3.01	1.89	0.52	18.55
Desvio Padrão	4.61	7.04	11.97	2.45
1990-2006				
Média	2.27	1.59	1.41	14.58
Desvio Padrão	2.50	4.96	7.39	1.04

Fonte: Elaboração própria a partir de IBGE e IPEA.

Tabela 2 – Formação Bruta de Capital Fixo por investidor – Setor Público (Administração Pública e Empresas Estatais Federais) e Setor Privado –, Parcela da FBCF do Setor Público sobre o total e FBCF por tipo (Construção e Máquinas e Equipamentos) – 1950/ 2006.

Em percentuais do PIB, R\$ constantes de 1980 (exceto parcela da FBCF sobre o PIB no Brasil).

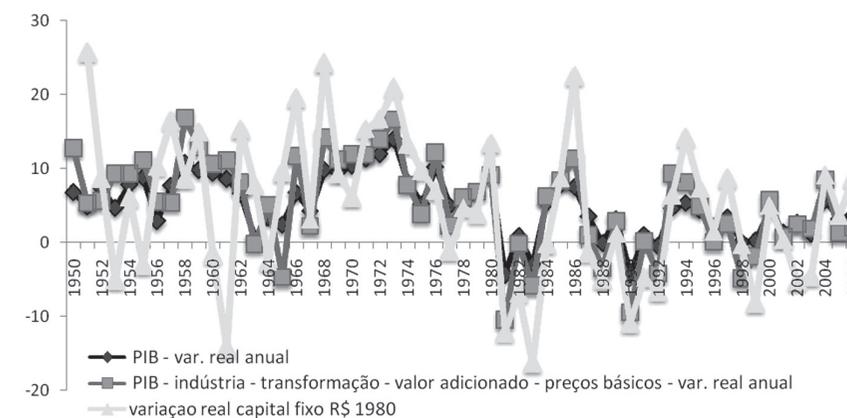
	FBCF/PIB (%)	FBCF por investidor (% do PIB)					FBCF por tipo (% do PIB)	
		Setor Público (% do PIB)			Setor privado (% do PIB)	Setor público/FBCF total (%)	Construção	Máquinas e equipamentos
Administração pública	Estatais federais	Setor público total						
1950-1967								
Média	18.34	4.35	1.22	5.58	12.70	31.07	11.40	6.57
Desvio Padrão	1.96	0.71	0.74	1.02	2.56	7.69	1.32	0.82

1968-1979								
Média	22.85	4.21	4.30	8.31	14.68	36.02	13.65	8.83
Desvio Padrão	1.61	0.91	1.74	1.74	1.42	6.15	0.95	0.97
1980-1989								
Média	18.55	2.25	2.94	5.19	13.36	27.85	12.51	5.52
Desvio Padrão	2.45	0.39	0.96	0.97	1.64	2.64	1.25	1.18
1990-2006								
Média	14.58	2.08	1.14	3.22	11.75	21.64	8.66	5.07
Desvio Padrão	1.04	0.47	0.58	0.93	1.39	6.79	2.00	1.14

Fonte: Elaboração própria a partir de IBGE e IPEA.

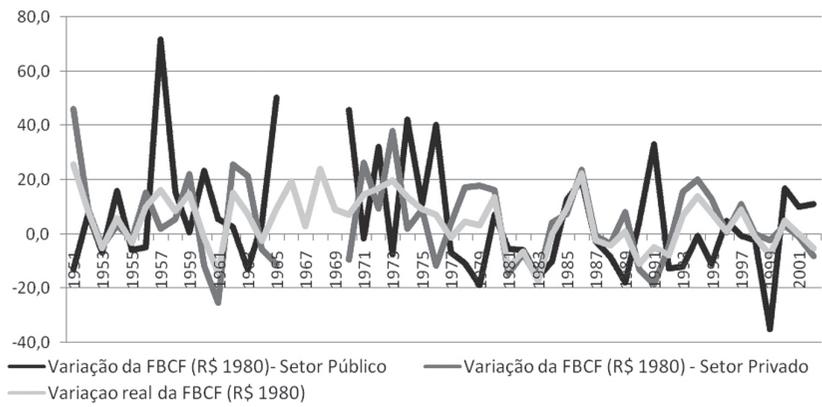
Gráfico 1 – Variação real anual do Produto Interno Bruto, do Produto da Indústria da Transformação (valor adicionado) e da Formação Bruta de Capital Fixo – 1950/ 2006.

Em percentuais, R\$ constantes de 1980.



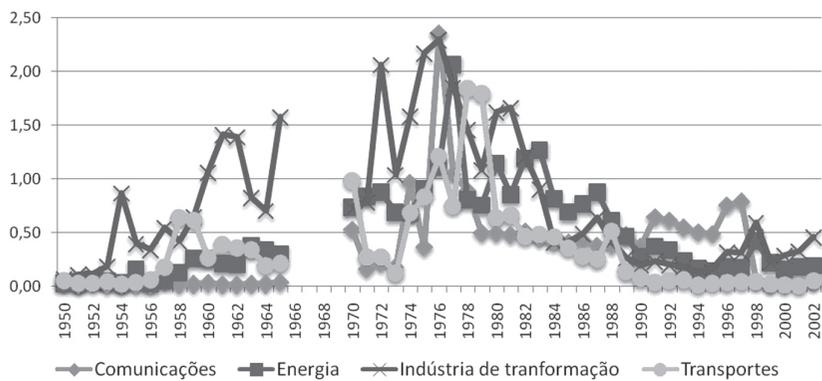
Fonte: Elaboração própria a partir de IPEA.

Gráfico 2 – Variação Real da Formação Bruta de Capital Fixo total, do Setor Público e Privado, em média móvel de 6 anos – 1950/ 2002. Em percentuais, R\$ constantes de 1980.



Fonte: Elaboração própria a partir de IBGE e IPEA. Setor público não inclui estatais estaduais e municipais, pois não foi possível extrai-las da FBCF privada. Dados de 1966 a 1969 e 2003 a 2006 não estavam disponíveis.

Gráfico 3 – Participação da Formação Bruta de Capital Fixo das Empresas Estatais do Governo Federal por setores de atividade econômica – 1950/ 2006. Em percentuais do PIB, R\$ constantes de 1980.



Fonte: Elaboração própria a partir de IBGE. Os dados para 1966-1969 e 2003-2006 não estavam disponíveis.

A expansão dos investimentos públicos: 1950 a 1979

A partir da segunda guerra mundial, o fluxo de investimentos da economia brasileira voltou-se mais à produção doméstica. Esses anos foram o período final da “industrialização restringida”.⁵ O governo Vargas (1950-1954) implementou o plano SALTE em 1951 (objetivava sanar problemas da saúde, alimentação, transportes e energia), que causou elevação nos gastos da administração pública e ampliou a concessão de crédito. Foram realizados grandes projetos de infra-estrutura com apoio, a partir de 1952, do então criado Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE).

Os investimentos do plano SALTE foram financiados pelas receitas cambiais, emissão de moeda e por empréstimos externos – particularmente, aqueles para projetos de infra-estrutura liberados pelo Eximbank em 1950. Os investimentos em infra-estrutura eram liderados pelo Estado sob o argumento de que os altos riscos e o controle de tarifas dos serviços de utilidade pública dificultavam que esses empreendimentos fossem feitos pelo setor privado. O ciclo tecnológico internacional da vez - do petróleo, indústria automobilística e outros bens domésticos duráveis - chegou ao Brasil apenas após a instalação desta infra-estrutura. Os dispêndios nesta infra-estrutura foram fortemente influenciados pela pressão do capital internacional, principalmente das empresas multinacionais em busca de novos mercados e posições monopolistas para os seus produtos.

No governo de Juscelino Kubitschek, de 1956 a 1960, o recém criado Conselho de Desenvolvimento elaborou o Plano Quinquenal de Metas, cujos objetivos eram ampliar a participação do setor público na formação de capital (com foco em energia, transporte, alimentação, indústrias de base e educação) e estimular o investimento privado, gerando emprego para elevar o padrão de vida da população. Nesse período, o PIB cresceu 9,43% ao ano e o Estado exerceu uma substancial demanda por investimento, de forma a sustentar a demanda efetiva e controlar o ciclo econômico.

De acordo com Orenstein & Sochaczinski (1990), o financiamento dos investimentos do Plano de Metas era oriundo 50% do governo, 35% de fundos privados e 15% de agências públicas. Os capitais externos foram facilitados por políticas de capitais, que foram importantes para financiar a FBCF. Lessa (1981) *apud idem* aponta que as componentes internas do financiamento daquele plano teriam sido principalmente a emissão de meios de pagamento e a concessão de crédito bancário. Com relação ao financiamento das estatais, especificamente no caso de infra-estrutura, Ferreira &

5 Termo cunhado por Cardoso de Mello, 1983.

Maliargos (1999) afirmam que nos anos cinquenta, o BNDE foi o agente de financiamento mais importante.

O interregno entre 1961 e 1964 foi de baixo crescimento e perda do dinamismo do processo de industrialização, com inflação alta (Índice de Preço ao Consumidor - FIPE em 80,5%). Uma possível causa de inflexão pode ter sido o arrefecimento da FBCF em relação aos anos anteriores. Em novembro de 1964, na ditadura militar, o Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG) logrou crescimento de 4,2% ao ano e a contenção da inflação, além de ter lidado com os entraves de financiamento e expansão tecnológica. Houve uma grande reforma tributária, que elevou consideravelmente a arrecadação via aumento de impostos e alteração das fontes de financiamento, implementando a emissão de títulos da dívida pública. Em 1960-1964 o déficit público era financiado quase totalmente por emissão de moeda, já em 1966, quase totalmente por títulos da dívida pública. Sobre o financiamento das estatais do PAEG até 1975, mais da metade dos recursos provinha das receitas próprias das mesmas, pois as tarifas públicas seguiram uma política realista.

Algumas inflexões importantes nas contas do setor público brasileiro aconteceram entre 1950 e 1967. Primeiramente, houve descolamento das despesas primárias (cerca de 20%), em ritmo de aceleração, em relação à carga tributária bruta, que se manteve inferior à primeira e somente se acelerou quando da reforma do PAEG (passou de um patamar médio de 20% até 1964 para 25% até o final da década de setenta). Os gastos em custeio mantiveram-se relativamente estáveis. A FBCF da administração pública em termos do PIB decresceu de 1950 até 1956, mas depois voltou a ascender, enquanto as transferências e assistência previdenciária se elevaram mais significativamente apenas durante os anos de PAEG. Já de 1968 a 1979, a carga tributária bruta do governo brasileiro manteve-se em um patamar próximo a 25% do PIB. Por sua vez, a despesa primária em proporção do PIB, após uma elevação para 27% ao final dos anos sessenta, exibiu uma tendência de queda para níveis de 22% até 1979.

A evolução do crescimento do PIB entre 1968 e 1979 registrou altas taxas de variação anuais, oscilando entre 4,84% e 13,71%. Como é possível verificar no gráfico 1, o desempenho do PIB guardou, de um lado, relação praticamente idêntica com o PIB da indústria da transformação, tal qual aconteceu entre 1950 e 1967. De outro lado, a variação do PIB esteve mais fortemente correlacionada com a variação da FBCF do que na fase anterior. A taxa de variação real da FBCF mais acentuada foi em 1973, de 20%, data do auge do I Plano Nacional de Desenvolvimento (PND). Seus programas principais eram as políticas fiscal e monetária de estímulo à demanda via crédito, subsídios e incentivos fiscais.

Do gráfico 2 depreende-se que a FBCF pública e privada esteve muito correlacionada, ainda que com defasagem, na maioria dos anos das décadas de cinquenta e sessenta. Contudo, esta relação não parece tão evidente na década de setenta. Rejeitando-se o argumento ortodoxo de *crowding out*, no qual a substituição de investimento privado por público deriva da elevação do custo do investimento ocasionado pela deterioração das contas públicas (teoria neoclássica), acredita-se que o comportamento menos direto entre o investimento público e o privado deveu-se ao papel de sustentar o ciclo assumido pela política de investimentos do governo nessa época e que acarretava, com defasagem de um período, numa reação do investimento privado na mesma direção. Apenas de 1978 a 1980 a oposição entre as tendências perdura por mais de um ano, pois o investimento privado sofreu grande queda durante a crise e o investimento público foi expandido.

O crescimento do PIB nos anos setenta levou a baixas taxas de desemprego e avançou apoiado no re-investimento de lucros, com aproveitamento da capacidade ociosa, da ampliação dos incentivos fiscais e de crédito, do arrocho salarial, entre outros. A despeito da crise do petróleo ao final de 1973 e da piora nos termos de troca, a taxa anual de investimento, em média 24,04% do PIB entre 1974 e 1979, possibilitou o crescimento de 6,75% ao ano, com ênfase nas indústrias básicas, notadamente nos setores de bens e capital, eletrônica pesada, insumos básicos, continuando o processo de substituição de importações. Esses investimentos fizeram parte do II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND), que juntamente com a abundância de capital externo mantiveram o desenvolvimento sem desvalorizar o câmbio, o que impediria importações de bens e capital e matérias-primas. O peso da FBCF do setor público nessa fase é o maior da história brasileira recente e a sustentação por anos consecutivos de altas taxas de crescimento e da FBCF/ PIB configurou um processo de desenvolvimento. Estes efeitos dos investimentos e da sua alocação dependiam, conforme afirma Medeiros (2007), “de um regime monetário, cambial e fiscal favorecedor do alto crescimento”.

Houve, sem embargo, crescente participação das empresas estatais na composição da FBCF, superior à administração pública a partir de 1974. Entre 1950 e 1965, as variações da FBCF do setor público seguiam exatamente as variações da FBCF da administração pública, pois muitas empresas estatais estavam sendo criadas na época e ainda participavam pouco do total investido pelo governo federal. Em 1976, a FBCF das estatais atingiu seu maior valor relativo da história, 7,26% do PIB, o que se deveu à expansão de escala das já existentes, à proliferação de empresas e ao surgimento de grandes *holdings* setoriais. As principais fontes de recursos das estatais em 1974-1975

eram: lucros e depreciação (recursos internos) - que representavam 50,5% do total de recursos; as receitas vinculadas do tesouro - 12,3%; os subsídios do tesouro - 10,2%; os empréstimos de logo prazo internos (principalmente do BNDE) - 8,3%; a subscrição de ações - 1,8%; e os empréstimos externos de longo prazo - 16,9% (Treat, 1983, p. 88).

Ao longo do período, estabeleceu-se o “tripé” do modelo econômico do Estado Desenvolvimentista, com o setor público presente nas atividades de grandes investimentos sem retorno de curto-prazo (indústria de base e infra-estrutura), o grande capital privado nas atividades de mão de obra intensiva (alimentos, têxtil, metal-mecânico) e as multinacionais nas de maior intensidade de capital (química, eletrônica, automobilística).

Tal como se observa no gráfico 3, entre 1950 e 1965, a FBCF de empresas estatais federais que mais cresceu foi a da indústria da transformação, com um primeiro pico em 1954, uma trajetória ascendente a partir de 1956 até 1962 e outro pico em 1965. Esse comportamento do setor de indústria da transformação deveu-se aos investimentos do Plano de Metas, que se concentraram no setor industrial, com destaque para a produção química e mineral, onde se incluíam a produção e o refino de petróleo e a extração de minério de ferro. Os outros setores que se destacaram foram o de energia e o de transportes, este último com maior parcela em proporção ao PIB em 1958 e 1959. Deve-se tomar o crescimento dos investimentos em indústria da transformação como uma particularidade crucial do Estado Desenvolvimentista. O aumento destes investimentos sinalizou a disposição do Estado em atuar não somente em setores tradicionais, como o de infra-estrutura, mas em outras atividades que influenciam na configuração do sistema produtivo do país.

Mas em contraste com o que se observou entre 1950 e 1965, a partir de 1976 a indústria da transformação já não era o principal setor de investimentos públicos. Os setores de energia, comunicações e transportes receberam grande incremento de investimentos, sendo que o aporte de investimentos das estatais federais foi maior relativamente aos outros setores em energia em 1971 e 1977, transportes em 1970, 1978 e 1979; e comunicações em 1976.

À guisa do ciclo financeiro internacional nos anos setenta, o expediente dos empréstimos externos para financiamento, mesmo que no Brasil tenha sido para fins produtivos, tratou-se de um sobre-endividamento. Em 1979, quando aumentaram os juros internacionais, todo o esquema de sobre-endividamento que os países periféricos “engoliram” entrou em erupção e levou-os à profunda crise. A dívida externa registrada evoluiu 25,7% ao ano entre 1968 e 1979. Em 1967 ela era fundamentalmente pública (73,1%), em 1973 era 64,1% privada e em 1979 tornou a ser pública (67,6%).

O endividamento externo não se constituiu como o motor principal do investimento das estatais durante o “milagre econômico”, mas o foi no período do II PND, pois a retração das receitas próprias causadas pela defasagem tarifária após 1975 foi solucionada com empréstimo externo, vis-à-vis um cenário de liquidez de capitais no exterior.

A retração dos investimentos públicos: 1980 a 2006

O gráfico 1 mostra que entre 1980 e 1989 as taxas de crescimento do PIB real, do PIB real da indústria da transformação e da FBCF real tiveram grande relação entre si. A FBCF do setor público e do privado evoluíram conjuntamente (ver gráfico 2). As participações das duas variáveis sobre o PIB possuem uma trajetória geral descendente, com um vale nos anos de 1984 e 1985. É notório que os valores da FBCF do setor público são bastante inferiores aos observados nos anos anteriores.

A ruptura do financiamento externo ao final dos anos setenta e começo dos oitenta significou transferências de recursos para o exterior e um novo comportamento do setor público. Para superar a crise do balanço de pagamentos do início da década, o governo recorreu ao FMI e a outras instituições internacionais. Concederam um empréstimo de cerca de US\$ 6 bilhões ao Brasil, com a contrapartida de expandir as exportações e adotar metas internas contracionistas, principalmente no que se referia ao gasto público. O governo, por um lado, intensificou políticas para viabilizar o superávit comercial, tais como renúncia fiscal e subsídios para o setor exportador. De outro lado, arcou como ônus dos juros da dívida e arrochou gastos. Após 1981 as finanças públicas passaram a ser observadas pelo resultado operacional do governo, que descontava as parcelas de correção monetária e cambial da dívida da Necessidade de Financiamento do Setor Público (NFSP). Até então as empresas estatais não entravam na apuração dos resultados do setor público. A limitação do crescimento dos seus investimentos nominais possibilitou que o governo promovesse o ajuste do contínuo endividamento líquido do governo derivado da crescente carga de juros reais implícita na dívida pública. Após 1985 a receita operacional das estatais se recuperou devido às políticas de discriminação de preços e de vendas antecipadas de produtos e serviços.

Porém, a Constituição Federal de 1988 enrijeceu os gastos da União porque aumentou as vinculações das receitas (92% comprometido), porém excluiu os setores de infra-estrutura, cortando uma série de fundos diretamente atrelados às empresas estatais. Ora, tal decisão, de natureza política, refletiu uma orientação menos intervencio-

nista do Estado em atividades empresariais diretas. A nova lei repercutiu fortemente sobre a FBCF do setor público. No entanto, fixou-se o repasse das receitas da união para estados e municípios em 25%, o que conferiu a essas esferas maior liberdade para realizar investimento em atividade empresarial. Se nas décadas de sessenta e setenta as estatais federais eram muito mais importantes como componente da FBCF do governo, detendo dois terços da FBCF pública, passaram a ser até menos significantes do que a FBCF da administração pública, tal qual ocorrera na década de cinquenta, tempo em que muitas empresas estatais estavam sendo constituídas. Tomando as médias do período, o setor produtivo estatal teve uma queda anual de investimento de 6,21%, enquanto a administração pública e o setor privado tiveram um crescimento, respectivamente, de 2,81% e 1,65% nesses dez anos da história brasileira.

As receitas tributárias do governo nos anos oitenta equivaleram, em média, a 24,86% do PIB. A evolução das receitas foi ascendente entre 1980 e 1983 e de 1985 para 1986. Provavelmente porque, no primeiro caso, promoveu-se um forte arrocho fiscal como uma das medidas para sair da crise e, em 1986, por causa do reaquecimento da economia e do represamento temporário da inflação. As despesas primárias da administração pública mantiveram-se aquém das receitas até 1987, diferentemente do que ocorrera no período entre 1968-1979, quando superaram as receitas tributárias, principalmente devido ao aumento das despesas de custeio. A FBCF evoluiu tal qual as despesas primárias, exceto em 1989.

Por suposto, o regime macroeconômico adotado pelo Brasil estava em sintonia com as tendências neoliberais impostas sobre os países periféricos, que também beneficiavam a elite financeira, núcleo do grupo de interesses em ascensão no poder. O mandato do presidente José Sarney (1985-1990) atravessou os anos de melhor desempenho do PIB, todavia com alta inflação e sem deflagrar um ciclo de desenvolvimento. Diversos planos de estabilização e pacotes fiscais foram implementados, mas eles contiveram a inflação apenas temporariamente. Durante o mandato de Fernando Collor de Mello, iniciaram-se os processos de abertura comercial e financeira, em adesão às políticas macroeconômicas do Consenso de Washington. A Política Industrial de Comércio Exterior (PICE) lançou o Plano Nacional de Desestatização (PND) e implementou reformas tarifárias e de comércio exterior, focalizando a diminuição das restrições de importações. O PND pretendia promover um novo desenho industrial e do perfil dos gastos públicos. A política de comércio externo foi um dos principais fatores para a transformação da estrutura produtiva e da inserção externa brasileira.

O gráfico 3 demonstra a evolução dos investimentos das estatais federais em diferentes atividades, que em sua maioria tiveram trajetórias descendentes e abaixo

de 1% do PIB. A indústria da transformação voltou a ser a atividade com maior parcela da FBCF, tal qual o foi no começo da industrialização, porque inclui a Petrobras. O setor de energia também obteve um pico de investimento em 1998 e, em seguida, estagnou em 0,2% do PIB. O setor de transportes, o qual teve parte negociada em concessões, manteve um patamar bastante baixo de investimentos. Já as telecomunicações foram o item mais importante da FBCF das estatais federais entre 1990 e 1997, quando os investimentos públicos zeraram por causa das privatizações. Verifica-se, também, a supressão dos gastos em mineração em 1997, quando as reformas deste setor foram concluídas.

As privatizações se relacionaram intimamente com a entrada de IDE (70% foi relativo à mudanças patrimoniais, associadas principalmente às privatizações, de acordo com Bielschowsky (2002)), uma vez que o capital privado internacional foi o principal comprador das empresas estatais vendidas. Porém, este fluxo de IDE não foi tão significativo comparativamente à participação do Brasil no IDE mundial entre 1976 e 1985.

Durante 2003 e 2006, período do primeiro mandato de Luis Inácio Lula da Silva, os processos de privatização foram interrompidos. Todavia, as linhas gerais da política macroeconômica foram quase integralmente mantidas e o investimento público em infra-estrutura permaneceu estagnado. Como a infra-estrutura confere competitividade à indústria e conduz à mudança estrutural, com a deterioração desses investimentos, se vislumbrava, no curto prazo, a degradação das condições operacionais, principalmente dos serviços relacionados às exportações, e no longo prazo, a estagnação da capacidade e do volume de produção. Isso porque a não verificação dos investimentos públicos, que funcionam como demanda autônoma da economia, não invocariam altas taxas de inversões do setor privado, principalmente nos setores capital-intensivos.

Assim, o desempenho econômico entre 1990 e 2006 foi inferior ao da “década perdida”, com variação média do PIB real de 2,27% ao ano. No gráfico 1 se vê como o PIB, o produto da indústria da transformação e a FBCF variaram conjuntamente ao longo do período em baixos patamares. A FBCF obteve variação negativa em 6 anos da série, o PIB da indústria da transformação também obteve em 3 anos e o PIB em 2 anos (1990 e 1992). A vertiginosa queda da participação do setor público na FBCF dos anos noventa em diante derivou tanto da redução do investimento das empresas estatais, quanto da administração pública. Comparando-se os períodos, em 1968/1979, a FBCF real média das estatais federais era de 4,30% do PIB, 2,94% em 1980/1989 e entre 1990 e 2006 esse indicador foi reduzido para apenas 1,14%

(ver tabela 2). Se as privatizações tivessem se refletido em manutenção ou aumento dos investimentos conforme o discurso da época apontava, não se observaria uma trajetória de franca diminuição da FBCF total. E ainda, a maioria dos investimentos verificados destinou-se à modernização, não criando capacidade produtiva. Destarte, o investimento em proporção do PIB manteve-se abaixo dos 17% e, de acordo com Carneiro (2002), caracterizou-se por ciclos de curta duração e baixo poder de encadeamento. Retomando a discussão teórica sobre o efeito de substituição ou de complementaridade do investimento público e privado, pode-se inferir que o decréscimo sistemático dos investimentos do setor produtivo estatal culminou na queda nos investimentos privados.

A carga tributária bruta exibiu uma trajetória ascendente nos anos noventa, (de cerca de 24,4% em 1991 para 32,2% em 2002) associada aos ganhos de arrecadação logrados com o Plano Real e a recuperação, ainda que tímida, do crescimento. A despesa primária, por sua vez, aumentou de 31,1% em 1991 até atingir seu ápice de 36,9% em 1998, para diminuir a partir de então. O declínio relativo das despesas realizou-se à base da redução do custeio e da FBCF, a despeito do aumento das transferências e assistência previdenciária. Entre 1999 e 2003, o Plano de Estabilização Fiscal possibilitou que o governo federal elevasse o superávit primário através de aumento das receitas mais do que proporcional ao de despesas correntes. Um dos eixos importantes da estabilidade fiscal foi a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal, que conteve os gastos das esferas públicas em prol de uma adequação às receitas. Contudo, o déficit operacional se manteve por causa da emissão de dívida pública, porém sem reativar a demanda efetiva porque afetava apenas a riqueza financeira.

A explicação principal sobre a redução dos investimentos federais no final dos anos oitenta e início dos noventa reside naquela mudança implementada na Constituição Federal de 1988. A partir de então, os outros determinantes mais importantes são os relativos ao regime macroeconômico. Mas tal redução dos investimentos como forma de obter o superávit fiscal foi possível, logicamente, porque os resultados da atividade empresarial do governo são incluídos no cálculo dos resultados operacionais. As autoridades brasileiras solicitaram ao FMI a não inclusão dos investimentos fixos no cálculo. Após dois anos de negociação, de acordo com Giambiagi (2004), aceitaram a redução da meta de superávit fiscal em 0,15% do PIB para um conjunto específico de investimentos. O fundo concordou, também, com certo relaxamento nos investimentos da Petrobras (FMI, 2004). Naturalmente essas pequenas concessões não ajudaram a expandir a FBCF pública, sobretudo por causa da permanência do regime fiscal.

Por outro lado, o governo Lula procurou contrabalancear as medidas restritivas ao investimento através do BNDES e das Parcerias Público-Privadas (PPPs). O banco lançou novos programas focando o setor de bens de capital, mas que não geraram resultados de forte incremento nos investimentos. Do mesmo modo, até 2006 as PPPs não foram expressivas, de forma que não se converteram num fator de alavancagem da taxa de investimento da economia.

Os relatórios sobre ajuste fiscal formulados pelo FMI (2004, 2005) reconhecem que as reformas e a liberalização nos setores de infra-estrutura na América Latina não compensaram a queda do investimento público pelo investimento privado, contudo atribuem a solução à flexibilização dos outros gastos públicos e à maior eficiência nos investimentos públicos, mantendo-se as metas de equilíbrio fiscal. O argumento aqui defendido é o de que sem a mudança desse regime macroeconômico, será difícil aumentar o investimento público.

Assim, três comentários devem ser explicitados sobre o processo de privatização e o declínio do investimento público em infra-estrutura. O primeiro é o de que os objetivos teóricos das privatizações no primeiro mandato de FHC – reordenar a posição estratégica do Estado, reduzir a despesa pública, retomar o investimento e modernizar estas empresas e fortalecer o mercado de capitais – contrastaram com a prática, que foi mesmo desonerar o ajuste fiscal e financiar a conta corrente. Carneiro (2007) afirma que ao longo da década de noventa, as privatizações renderam mais de 100 bilhões de dólares, o que representou cerca de 18% do PIB, usados principalmente para manter o regime monetário-cambial e para esterilizar os “esqueletos” (da ordem de 4,3% do PIB). Mesmo assim, a relação dívida/PIB continuou se elevando, principalmente por causa dos juros. O segundo comentário é o de que a solução de privatizar revelou-se despropositada, não somente porque suas premissas eram equivocadas (e assim, os resultados foram insatisfatórios, sem lograr aumento da FBCF), mas como também porque a desvalorização cambial de 1999 retirou a urgência da privatização. Ou seja, ela foi usada apenas como medida para manter um regime macroeconômico recessivo e insustentável, de acordo com os interesses do capital internacional. O terceiro é o de que medidas de caráter de curto-prazo e sem planejamento estratégico, na maioria das vezes, são fracassadas e agravam as dificuldades de um país para se desenvolver. A regulação de vários setores após a privatização foi mal feita (e mais voltada aos interesses privados do que da sociedade) e resultou, por exemplo, na crise energética e em aumento das tarifas ao consumidor. Enquanto isso, os gargalos de infra-estrutura permanecem e travam o setor produtivo privado.

Conclusões

O que se pretendeu deixar claro, do ponto de vista teórico, é que o investimento público possui papel essencial para o desenvolvimento na medida em que induz maior investimento privado, conforme forem as políticas macroeconômicas e a restrição externa. Esta relação se dá por quatro mecanismos principais, dois pelo lado da demanda e dois pelo lado da oferta. Do lado da demanda, o investimento público ocasiona investimento privado induzido, primeiramente, pelo efeito multiplicador e, em segundo lugar, pela expansão e integração físicas do mercado interno, principalmente através da infra-estrutura. Do lado da oferta, o investimento público e a política de compras das empresas estatais constituem-se em demanda autônoma que incentiva o uso de capacidade ociosa ou a extensão da capacidade produtiva de setores que de outra forma não teriam estímulos para crescerem. Além disso, os serviços do investimento público, principalmente de infra-estrutura, rendem uma redução dos custos de produção do setor privado, sendo capazes de incentivar, portanto, a produtividade e a oferta das empresas.

A partir desta perspectiva teórica, a análise dos investimentos públicos no Brasil entre 1950 e 1979 comprovou o resultado esperado de seus efeitos para trás e para frente sobre os investimentos privados. Sempre que houve uma expansão da FBCF direcionada para as atividades capital e tecnológico intensivas, impactou-se diretamente e positivamente o produto industrial e, assim, as taxas de crescimento do PIB e o processo de desenvolvimento econômico. Desse modo, a FBCF, o produto da indústria de transformação e o PIB guardaram estreita conexão ao longo de quase todo o período, exceto em meados dos anos setenta, quando o II PND implementou uma política de investimentos agressiva para sustentar a demanda. A formação, ainda que incompleta, da indústria capital intensiva, dinamizou a economia através do aumento da produtividade e seus efeitos de arrasto sobre outros setores. No entanto, nem sempre os ganhos de produtividade foram acompanhados de elevação dos salários reais e, portanto, o desenvolvimento não implicou redistribuição acentuada da renda.

Conforme visto, no Brasil entre 1950 a 1979, as decisões políticas e jurídicas facilitaram o aumento do investimento público, por isso houve enorme expansão das empresas estatais e a construção de mecanismos variados para o seu financiamento, destacando-se a vinculação de tributos às suas receitas. Paralelamente, na maior parte do período o regime macroeconômico operava políticas pró expansão da FBCF doméstica, como a política de câmbio seletiva, a política fiscal expansionista e a

política monetária com juros baixos e pró-crédito. Em adição, foram uma particularidade crucial do Estado Desenvolvimentista as maiores taxas de investimento público em indústria da transformação, pois o governo aprofundou sua intervenção sobre a configuração do sistema produtivo do país e sua capacidade de sustentação da demanda. A atuação do governo foi, destarte, fundamental para iniciar a superação do problema típico da economia retardatária, o do atraso tecnológico. Vale ressaltar que, em cada época, a forma de atuação do Estado moldou-se de forma conveniente aos grupos de interesses nacionais e internacionais (os da vanguarda do ciclo tecnológico) no poder. No caso do investimento público, esta relação é direta, pois se trata de uma variável política.

A nova configuração do poder a partir dos anos oitenta, conforme discutiu-se na seção 2.2, adotou uma política econômica que causou o declínio da FBCF pública, um importante motivo para as menores taxas de crescimento econômico entre 1980 e 2006. Nos anos oitenta no Brasil, a grande ruptura no padrão do crescimento deu-se em paralelo com a transformação do papel do Estado. O regime macroeconômico fundamentado no receituário liberal progressivamente eliminou os mecanismos de intervenção na economia e diminuiu o investimento público. De 1990 a 2006, os processos de abertura, o regime macroeconômico, as reformas e as privatizações causaram grande declínio da participação do investimento das empresas estatais em relação ao PIB, mas como o investimento privado não recuperou os patamares anteriores de FBCF, a competitividade e o dinamismo do setor produtivo nacional foram prejudicados.

Assim, o declínio dos investimentos e, portanto, das taxas de crescimento, que se verificaram até 2006 poderiam se reverter através de intervenções políticas em prol do investimento público, mas devem estar em consonância com um regime macroeconômico apropriado para a promoção do desenvolvimento. As políticas públicas, além de seu papel estratégico para o desenvolvimento, têm também o importante papel distributivo, que se revela mais ou menos justo do ponto de vista social de acordo com os grupos de interesse que detiverem o poder.

Referências bibliográficas

- BELLOC, M.; VERTOVA, P. (2004) "How Does Public Investment Affect Economic Growth in HIPC? An Empirical Assessment". Quaderni n. 416, Università degli Studi di Siena, Dipartimento di Economia Politica, janeiro de 2004.

- BIELSCHOWSKY, R. (org.) (2002) *Investimento e Reformas no Brasil. Indústria e Infra-estrutura nos anos 1990*. Brasília: IPEA/CEPAL, 2002.
- CALDERÓN, C.; SERVÉN, L. (2004). "Trends in infrastructure in Latin America – 1980-2001". *Banco Central de Chile, working paper n° 269*, setembro de 2004.
- CANDIDO Jr., J. O. (2006) "Efeitos do investimento público sobre o produto e a produtividade: uma análise empírica". *Texto para discussão n. 1204*, IPEA. Brasília, agosto de 2006.
- CARDOSO DE MELLO, J. M. (1982) *O Capitalismo Tardio*. São Paulo: Editora Brasiliense, 1982.
- CARNEIRO, R. (2002) *Desenvolvimento em crise – a economia brasileira no último quarto do século XX*. Campinas: Editora Unesp, 2002.
- CARNEIRO, R. (2007). Projeto de pesquisa: "O Brasil na era da globalização: condicionantes domésticos e internacionais ao desenvolvimento". Subprojeto VI: "Determinantes do investimento". *Relatório 1: Trajetória do investimento – evolução das estruturas e modificação da propriedade*. Campinas, 2007.
- CHANG, H. (2003) *Globalization, economic development and the role of the state*. London and New York: TWN, Zed Books, 2003.
- FERREIRA, P. C. e MALLIAGROS, T. G. (1999) Investimentos, Fontes de Financiamento e Evolução do Setor de Infra-estrutura no Brasil: 1950-1996. *Ensaios Econômicos*, EPGE, 346/5, 1999.
- FMI (2004). "Public Investment and Fiscal Policy". *Relatório dos Departamentos de Assuntos Fiscais, Políticas e Revisão*, FMI, abril de 2005.
- FMI (2005) "Public Investment and Fiscal Policy - Lessons from the Pilot Country Studies". *Relatório do Departamento de Assuntos Fiscais*, FMI, abril de 2005.
- GIAMBIAGI, F. (2004) "Estabilização, reformas e desequilíbrio macroeconômico: anos Fernando Henrique Cardoso" em Giambiagi, F., Villela, A. & Castro, L. (orgs.) *Economia Brasileira Contemporânea (1945/2004)*. Rio de Janeiro: Editora Campus, 2004.
- HIRSCHMAN, A. (1958) *The strategy of economic development*. New Haven: Yale University Press, 1958.
- LIBÂNIO, G. (2007) Manufacturing industry and economic growth in Latin America: a kaldorian approach. In: *XII Encontro Nacional De Economia Política Brasil e América Latina no Capitalismo Contemporâneo: contradições e perspectivas do desenvolvimento*. Sociedade de Economia Política, São Paulo, 05 a 08 de junho de 2007.
- MEDEIROS, C. (2007) "Regime Macroeconômico, Crescimento e Inovações no Brasil" (mimeo).
- MONTEIRO Neto, A. (2006) "Intervenção estatal e desigualdades regionais no Brasil: contribuições ao debate contemporâneo". *IPEA, Texto para discussão n. 1229*. Brasília, novembro de 2006.
- ORENSTEIN, L.; SOCHACZENSKI, A. (1990) "Democracia com desenvolvimento: 1956-1961" em Abreu, M. P. (org.) *A ordem do progresso*. Rio de Janeiro: Editora Campus, 1990.

- PEREZ, C. (2002) *Technological Revolutions and Financial Capital*. Edward Elgar: Cheltenham, UK, 2002.
- POSSAS, M. (1987) *A dinâmica da economia capitalista: uma abordagem teórica*. São Paulo: Brasiliense, 1987.
- PREBISCH, R. (1949) "O desenvolvimento econômico latino-americano e alguns de seus principais problemas" em Bielschowsky, R. (org), *Cinquenta anos de pensamento da CEPAL*. Rio de Janeiro: Record, 2000.
- TREBAT, N. (1983) *Brazil's State Owned Enterprises: a case study of the state as entrepreneur*. Nova Iorque: Cambridge University Press, 1983.

Fontes de dados

- IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística: Contas Nacionais, séries de indústria, Estatísticas do século XX, Estatísticas das Empresas Públicas e Estatísticas da Administração Pública.
- IPEADATA – base de dados do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada: séries de produto, séries de formação bruta de capital fixo, deflatores, dívida externa e interna, importações e exportações.

Cronologia do processo editorial

Recebimento do artigo: 26-mai-2008 | **Envio ao avaliador:** 14-ago-2008 | **Recebimento da avaliação:** 27-ago-2008 | **Envio para revisão do autor:** 29-set-2008 | **Recebimento do artigo revisado:** 01-out-2008 | **Aceite:** 02-out-2008.