



# TEXTO PARA DISCUSSÃO

ISSN 0103-9466

373

## **Industrialização nacional e o protagonismo do Estado em dois tempos**

**Denis Maracci Gimenez  
Rodrigo Sabbatini**

**Fevereiro 2020**



UNICAMP

**ie** Instituto de  
economia

# Industrialização nacional e o protagonismo do Estado em dois tempos

Denis Maracci Gimenez <sup>1</sup>

Rodrigo Sabbatini <sup>2</sup>

## 1. Introdução

Em 2014, em um encontro voltado para a cooperação acadêmica internacional, um importante representante da comitiva chinesa presente no Brasil foi questionado sobre o enorme dinamismo econômico promovido pelas relações simbióticas entre estado e mercado na China, especificamente, das relações umbilicais entre suas empresas estatais e suas empresas privadas. Reconhecendo de forma discreta a eficiência dessas relações na promoção do desenvolvimento econômico, passou a enfatizar a importância das ações coordenadas orientadas pelo planejamento. Seguindo em seu raciocínio sobre o “modelo chinês”, passou aos exemplos que os guiaram historicamente para a construção de um caminho próprio. Para a surpresa dos presentes, o oficial chinês destacou a experiência brasileira em seu processo de industrialização ao longo do período 1930-1980 como um exemplo virtuoso para a construção do novo modelo chinês a partir de 1978.

Demonstrando grande conhecimento sobre essa experiência desde o governo Vargas, a partir da década de 1930, passando por Juscelino Kubitschek nos anos 50 e pelos governos militares após a “Revolução de 1964”, expressou admiração pela virtuosidade do modelo brasileiro no que se refere às complementariedades e sinergias entre as ações das empresas estatais e de suas articulações com as empresas privadas nacionais e estrangeiras. Em conclusão, formulou uma questão que nos pareceu inquietante para ele e, sem que fosse sua intenção, constrangedora para os brasileiros presentes: por que vocês não fazem mais isso?

Tal indagação, além de constrangedora, é tão inquietante quanto percuciente, em especial para os brasileiros imersos na hodierna catástrofe nacional. O Brasil foi a mais bem-sucedida experiência de industrialização de um país periférico ao longo do século XX. O processo de industrialização do país ao longo de cinquenta anos produziu ao final da década de 1970 uma complexa sociedade urbana industrial, uma das mais importantes do mundo, capaz de incorporar os padrões de produção e consumo dos países centrais, estabelecidos a partir da II Revolução Industrial. Certamente, deve-se considerar aquilo de malsão expressou o “modelo brasileiro”: a pobreza das massas, a desigualdade supina, a precariedade das políticas sociais, a exclusão das maiorias. Ademais, a permanente dependência financeira e tecnológica nunca fora superada e nos acossou no momento de transformação radical do capitalismo em face da globalização financeira e de sucessivas revoluções tecnológicas a partir da passagem dos anos 70 para os anos 80 do século passado.

Não obstante, o sucesso foi inequívoco. O esforço em prol da industrialização iniciado pelo Presidente Vargas, prosseguido por Juscelino em seu Plano de Metas e não interrompido pelos militares depois de 1964, produziu uma forma peculiar e eficiente nas relações entre Estado e Mercado no Brasil, entre as empresas estatais, as empresas estrangeiras integradas ao projeto de desenvolvimento e as empresas

---

(1) Professor do Instituto de Economia da Unicamp, Pesquisador e Diretor do Cesit/IE/Unicamp.

(2) Professor de Economia e Diretor nas Faculdades de Campinas (Facamp).

privadas nacionais, em larga medida, constituídas a partir das fronteiras de expansão abertas pela ação estatal em suas várias dimensões, financeiras, produtivas e comerciais.

Trata-se de uma experiência bem-sucedida que enfrentou os desafios de uma industrialização levada adiante sob as condições impostas pelo capitalismo em sua fase monopolista. O processo de integração da economia brasileira a ordem internacional dominada por grandes corporações atuando sobre mercados internos de trabalho, significou enfrentar os desafios da mobilização de enormes massas de recursos financeiros concentrados, enfrentar os desafios da inovação e incorporação do padrão tecnológico radicalmente monopolizado pelas economias centrais, os desafios das enormes escalas exigidas e da complexa teia de complementariedades intersetoriais inerentes, enfrentar riscos estruturais do estrangulamento externo.

Como foi possível enfrentar esses desafios, entre outros, e ser bem-sucedido nesse improvável processo de industrialização modernizadora? E mais, tentando responder ao oficial chinês, como e por que o país interrompeu este processo virtuoso de desenvolvimento? Partiremos do argumento, já fartamente exposto por importantes intérpretes do Brasil moderno, que o desenvolvimento brasileiro, assim como em outras experiências de industrialização atrasada, foi caracterizado, antes de tudo, pelo protagonismo do planejamento, da coordenação e da ação direta do Estado no então incipiente sistema de produção capitalista brasileiro<sup>3</sup>.

Ação integrada do Estado que logrou orientar, apoiar ativamente e complementar o esforço de industrialização do setor privado, dando um sentido a ele por meio dos bancos públicos e da ação das empresas estatais, definindo as decisões de investimentos, as prioridades, os papéis dos participantes, criando novos participantes privados ou públicos, em uma estratégia marcada pelo radical pragmatismo permanentemente adaptado às condições particulares de um país continental, de passado escravista-colonial, que buscava romper com a divisão internacional do trabalho.

Em dois tempos, o propósito desse estudo é tecer considerações sobre o sucesso de industrializações nacionais em condições históricas distintas. No **primeiro tempo**, a estratégia bem-sucedida da industrialização brasileira tomando em conta o protagonismo do Estado, particularmente do setor produtivo estatal (SPE) entre 1930 e 1980. Neste primeiro tempo, também estamos interessados em oferecer elementos, ainda que sintéticos, para refletirmos sobre a posterior renúncia a essa estratégia tão bem-sucedida e eficiente em nossas desventuras no mundo globalizado, com resultados evidentes no processo de desindustrialização do país em curso desde a década de 1980.

Em um **segundo tempo**, trataremos da bem sucedida estratégia chinesa de industrialização a partir do final da década de 1970, sob a égide da globalização. A China adaptou às novas condições internacionais e às suas necessidades de país atrasado, as relações entre estado-mercado, empresas estatais e empresas privadas, com grande protagonismo de um poderoso Estado. Evidentemente, neste segundo tempo, o sucesso chinês aponta para a tese de que sob os ventos da globalização, radicalizou-se a necessidade do planejamento nacional e da articulação umbilical das relações estado-mercado, das empresas públicas e privadas, na estratégia de desenvolvimento nacional. Neste segundo tempo, portanto, o Brasil, protagonista do primeiro tempo, caminhou na contramão dos países periféricos vencedores, asiáticos em geral, particularmente na contramão da estratégia chinesa.

---

(3) Sobre as experiências de industrializações atrasadas ver Barbosa de Oliveira (2002). Particularmente importante para as peculiaridades nacionais é o capítulo 5: “O capitalismo atrasado”.

À esta Introdução segue-se mais quatro sessões e breves conclusões. Na segunda sessão trataremos do papel do Estado no capitalismo moderno, à luz de algumas das interpretações mais marcantes do século XX. Na terceira sessão apresentaremos casos selecionados de desenvolvimento retardatário, discutindo de que forma o planejamento nacional e o setor produtivo estatal contribuíram para estas experiências. Na quarta sessão será apresentada com maiores detalhes a experiência de modernização e industrialização do Brasil, uma das experiências de desenvolvimento mais bem-sucedidas do século XX. Em seguida, na quinta sessão, apresentaremos de que forma o Estado chinês coordenou, sob as brumas da globalização, o mais impressionante processo de desenvolvimento contemporâneo. A última sessão trará nossas conclusões.

## **2. O capitalismo moderno e o papel do Estado**

Hilferding, Hobson e Lenin tratam de forma sistemática as transformações radicais que deram origem ao capitalismo moderno que nasce com a segunda revolução industrial promovida pelo advento da grande empresa monopolista. Ao tratar do capital financeiro, Hilferding analisa as transformações na propriedade capitalista a partir do desenvolvimento do sistema de crédito, indicando um movimento característico dos novos tempos que é o progressivo predomínio da sociedade anônima sobre a empresa individual, não simplesmente como um problema organizacional, mas da supremacia do capitalista monetário, do acionista, sobre o empresário industrial, o velho “capitão de indústria”. Indica assim, o caminho de mudança da propriedade capitalista pela mobilização de gigantescas massas de capital monetário, a partir do sistema de crédito, que funcionara como poderoso mecanismo aglutinador, centralizador e gestor de novos capitais, arma decisiva do processo de concorrência no que se refere ao aumento do tamanho das empresas, da intensificação do progresso técnico, do aumento das escalas de produção, da produtividade, em face do movimento de concentração e centralização do capital (Hilferding, 1985).

Sobre esse processo observado na recém unificada Alemanha de Bismarck, promovido como uma política de Estado, é digno de nota o pioneirismo de Hobson em perceber que esse “capitalismo moderno”, dominado pela grande empresa monopolista, tinha sua sede privilegiada nos Estados Unidos, não simplesmente como um prolongamento do capitalismo europeu, mas com algo realmente novo no novo mundo. “A grandeza de ser grande” encarnada por Andrew Carnegie, John Rockefeller, Jay Gould e J. P. Morgan, expressa a novidade apontada nos Estados Unidos por Hobson (1985). A onda de fusões e aquisições que tomou conta dos Estados Unidos no ocaso do século XIX varreu a empresa típica do padrão anterior e deu origem a empresas como a U.S Steel, responsável por mais de 80% do aço norte americano produzido no início do século XX, ou a International Paper, formada em 1898 pela fusão de 17 empresas, que passou a produzir sozinha, 60% do papel para jornais do país (Morris, 2007, p. 252-253).

Essa fase superior do capitalismo, como abordado por Lenin, se constituiu na simbiose das finanças, da produção e distribuição, com o protagonismo do sistema de crédito, revolucionando o mundo do século XX em direção às estruturas de produção e consumo de massa. Com efeito, Lenin observa que por sua dimensão e dinâmica, o capital financeiro não pode ser reinvestido apenas na indústria trustificada existente, mas estabelece a tendência da “expansão para fora”, para fora da empresa, para fora do setor, para fora do espaço nacional, transformando a economia mundial nos quadros do avanço do imperialismo. Isso exigiu uma nova economia política das relações internacionais para a sua compreensão (Lenin, 1987).

As realizações econômicas firmadas pelo avanço do capital monopolizado nas grandes estruturas empresariais, suas crises e contradições, foi progressivamente solapando o velho estilo do século XIX no que diz respeito às relações entre a economia, a política e a sociedade. Um capitalismo dominado pelas grandes corporações produzindo uma nova vida política, social e cultural com a chegada das massas a vida

pública por meio de sindicatos, partidos políticos, movimentos culturais etc. Novos tipos sociais que caracterizam esse novo mundo com a presença de novas elites, das novas classes médias e de um operariado de peso podem ser vistos na figura do financista, do administrador de empresas, do gerente, do escriturário, do vendedor, do bancário, do petroleiro, do metalúrgico, entre outros.

As experiências do *New Deal* nos Estados Unidos de Roosevelt e do Nacional Socialismo alemão a partir de 1933, ou ainda da social democracia sueca e as iniciativas da Frente Popular na França a partir de 1936, entre outras experiências nacionais de recuperação econômica, são profundas expressões desse processo de transformação do Estado e da consolidação de um novo posicionamento dos governos frente às questões econômicas e sociais colocadas em torno do desenvolvimento econômico nos quadros da catástrofe que eclodiu com o crash de 1929. Em seus distintos momentos e de acordo com seus contornos nacionais particulares, o que na realidade se viu através das políticas de recuperação implementadas durante a década de 1930, foi uma imensa politização das relações econômicas apoiada em um sentimento anti-liberal que atingiu os Estados Unidos e com mais força varreu a Europa. Nada mais característico da ordem liberal do que a supremacia da economia sobre a política, do mercado sobre a sociedade. Todavia, como diz Polanyi, naqueles anos 30 revolucionários, firmaram-se novas relações entre economia e sociedade, entre Estado e Mercado, novas relações entre o setor público e o setor privado e o avanço de tal processo, em grande medida, se mostrou precursor das perspectivas de condução da vida econômica e social no pós guerra (Polanyi, 1980).

Mesmo os economistas de estirpe ortodoxa, como Pigou (1932) ou keynesianos da síntese neoclássica como Samuelson (1954) ou Stiglitz (1989), em geral avessos a qualquer intervenção do Estado no livre jogo das forças de mercado, procuravam explicações teóricas, dentro de seu paradigma, para esta nova realidade imposta pelos fatos. Quase como uma confissão de culpa *ad hoc*, apontaram momentos em que a presença do Estado se faria não apenas necessária, mas desejável. De maneira geral, o Estado poderia ter que intervir no sistema de mercado, inclusive ofertando bens e serviços, sempre que tais mercados não fossem capazes de produzir o chamado equilíbrio ótimo de Pareto. O Estado deveria intervir em mercados onde predominassem as chamadas **falhas de mercado**:

*(...) governments should take a leading role in the allocation of investment, control the 'commanding heights' of the economy, and otherwise intervene to compensate for market failures (Krueger, 1990, p. 9).*

Falhas de mercado podem ser encontrados em atividades mercantis: a) onde predominassem externalidades negativas; b) onde houvesse maciça assimetria de informações; c) onde predominasse a concorrência imperfeita; d) onde houvesse a necessidade de oferta de bens públicos e; e) quando os mercados fossem incompletos ou inexistentes. Ou seja, mesmo a teoria ortodoxa acaba por reconhecer, inadvertidamente, que o Estado deve sempre intervir na economia, uma vez que qualquer economista bem treinado consegue perceber que, na verdade, ao menos uma de tais “falhas” de mercado pode ser encontrada em qualquer atividade econômica. Ou seja, as chamadas “falhas” não são desvios nem exceções, mas a marca de realidade de qualquer mercado no capitalismo moderno.

Liberto destas insignificâncias teóricas, mas atento à realidade que o cercava, Andrew Shonfield em seu notável livro *Modern capitalism – the changing balance of public and private power*<sup>4</sup> retrata de forma clara os traços marcantes da forma de se enfrentar os desafios de uma economia de mercado dominada pelas grandes corporações em suas relações com o poder do Estado expandido no pós guerra. Com “grandes diferenças entre as instituições básicas e os métodos econômicos de um país e de outro”, verifica-se uma

---

(4) Shonfield (1968).

certa uniformidade em seus traços mais salientes. Registra-se uma influência cada vez maior das autoridades públicas sobre a gestão do sistema econômico, com diferentes mecanismos e tendo a centralidade do controle do sistema bancário e de um vasto setor empresarial, privado ou estatal, publicamente controlado. Todas as experiências nacionais do mundo desenvolvido do pós-guerra, passaram pela imensa ampliação dos gastos governamentais e determinaram diretamente o rumo de um vasto setor das atividades econômicas em cada nação.

Os novos métodos adotados para a gestão eficiente do novo capitalismo procuraram dominar a violência do mercado estruturado sob a força das grandes corporações, mantendo a concorrência ativa mas regulada e controlada, assegurando uma ampla área de previsibilidade à administração dos negócios frente à intensa transformação tecnológica e aos enormes investimentos, principalmente àqueles de longa maturação, que exigem grande colaboração entre as firmas. Shonfield afirma que naqueles anos do pós-guerra, “o mercado clássico dos tratados de economia tornou-se mais remoto do que nunca” e que os governos, por meio do planejamento econômico, incentivaram as firmas, dentro de cada indústria, a desenvolverem diretrizes unânimes com base em seus interesses comuns de longo alcance. Observa que a administração econômica em larga escala, tanto no governo como no setor privado, é a realização da coerência intelectual frente aos novos desafios econômicos e sociais concretos impostos. Caracteriza-se o “capitalismo moderno”. Sua mais óbvia manifestação é o planejamento nacional de longo alcance, que abrigou também a preocupação com o bem-estar social, elevando o uso dos fundos públicos para a difusão da política social numa escala crescente que, não sendo contraditórios aos objetivos do planejamento, muito ao contrário, passaram a absorver proporção cada vez maior da renda nacional em expansão (Shonfield, 1968, p. 107-109).

De toda forma, como demonstram Berle e Means, naqueles meados dos anos 60, prosseguiu a marcha contínua em direção ao “capitalismo coletivo”, que chamaram de “sistema de incorporação acionária” dedicado ao investimento para a produção. Tal sistema, marcado pelo predomínio crescente da forma de sociedade anônima, ofereceu poder de decisão cada vez maior aos administradores em detrimento ao papel passivo dos acionistas. Para eles, “o deslocamento de cerca de 2/3 da riqueza industrial do país da propriedade individual para a propriedade de grandes empresas financiadas pelo público, transforma radicalmente a vida dos proprietários, a vida dos trabalhadores e as formas de propriedade. O divórcio entre propriedade e controle, resultante desse processo, envolve quase necessariamente uma nova forma de organização econômica da sociedade”, tornando crescentemente inútil as justificativas éticas e econômicas apresentadas pela ciência econômica convencional (Berle; Means, 1984).

Talvez o maior intérprete do capitalismo no século XX, John Maynard Keynes lançou, por sua vez, as bases teóricas definitivas para a compreensão da realidade nas modernas economias contemporâneas. Como Keynes foi além de teórico, um publicista e, sobretudo, um homem público que exerceu grande influência sobre a política mundial antes e durante a II Guerra Mundial, suas ideias foram reconhecidas como um dos pilares da formação, consolidação e expansão da ação direta do Estado no capitalismo moderno.

Já em 1924, em conferência feita em Oxford, *The End of Laissez Faire*, Keynes mostra como as correntes transformações econômicas, sociais, políticas e culturais no mundo que nasce com o século XX põem fim ao *laissez faire*, mas não à ideologia do *laissez faire*. Mostra ali que as ideias estão peremptas em relação à realidade e, no entanto, elas continuam a governar os homens. Aquilo que posteriormente irá aparecer na Teoria Geral quando afirma que “os homens práticos são escravos das ideias de algum economista morto”. Então, a ideia de *laissez faire* persiste como um problema para o novo mundo do capitalismo moderno, porque as questões impostas são antes de tudo de ordem prática e não de princípios

gerais e de ideias abstratas. Naquele mundo do entreguerras, a questão prática é a questão da reforma do capitalismo, de transformar o capitalismo do *laissez faire* num capitalismo regulado, da politização das relações econômicas que implicam reformas capazes de incorporar certas técnicas, o planejamento, e ao mesmo tempo algum arranjo político compatível com a nova ordem social (Keynes, CWK IX).

Nesta mesma ocasião, Keynes defendeu que o Estado não deve substituir nem competir com o setor privado, mas sim ocupar os espaços que as empresas privadas não ocupam, não necessariamente porque não são capazes, mas sobretudo porque, diante das incertezas que cercam decisões intertemporais, optam pelo adiamento do investimento. Como tais investimentos têm impactos sociais, em especial na geração de emprego e renda, devem, portanto, ser objeto de decisões coordenadas e inteligentes que não poderiam ser relegados apenas ao setor privado, motivado pelo lucro<sup>5</sup>.

O Estado, desta forma, deveria coordenar e conduzir tais investimentos, através da influência concreta sobre as decisões privadas ou através de ações diretas. E tal ação de intervenção deveria ocorrer, preferencialmente através de corpos semi-autônômicos dentro do Estado, tais como corporações públicas:

*I suggest, therefore, that progress lies in the growth and the recognition of semi-autonomous bodies within the state. (...) and we must probably prefer semiautonomous corporations to organs of the Central Government for which Ministers of State are directly responsible* (Keynes, CWK IX, p. 288-290).

Em sua obra mais conhecida, “*A teoria geral do emprego, do juro e da moeda*”, publicada em 1936, Keynes aprofunda tais ideias. Para o autor, a ação do Estado deveria ser direta pois os instrumentos tradicionais como a política tributária e a manipulação da taxa de juros seriam insuficientes para libertar o espírito animal<sup>6</sup> que norteia a sede acumulativa dos capitalistas. As decisões de investimento tomadas no *presente* por capitalistas que têm expectativas de lucro no *futuro*, estão submetidas a condições de incerteza e podem, assim, ser adiadas ou canceladas, flutuando de tal forma instável que ocasionaria grandes impactos sobre a geração de emprego e renda na sociedade.

Tal instabilidade e incapacidade de enfrentar o desemprego involuntário é intensificada ainda pela perseguição do lucro através da acumulação financeira, aquela socialmente estéril, aquela que emerge quando um *empresário* se torna um *rentista* ao explorar a escassez de capital e do crédito. Para Keynes, tal processo deveria ser coibido pela ação do Estado: os capitalistas deveriam “*to be harnessed to the service of the community on reasonable terms of reward*” (Keynes, CWK VII, p. 377). A este processo de ação pública Keynes denomina “*eutanásia do rentista*”<sup>7</sup>. É por esta razão que o Estado, ademais, deveria organizar diretamente o investimento, público e privado, sempre sob a égide do interesse social:

*I expect to see the State, which is in a position to calculate the marginal efficiency of capital-goods on long views and on the basis of the general social advantage, taking an ever greater responsibility for directly organising investment* (Keynes, CWK VII, p. 164).

Nesse mesmo sentido, o pensador inglês afirma (Keynes, CWK VII, p. 378) que o Estado deveria atuar como um farol que influencia as decisões privadas de gasto, não apenas através de instrumentos

(5) “*I believe that some coordinated act of intelligent judgement is required (...) I do not think that these matters should be left entirely to the chances of private judgement and private profits, as they are at present*” (Keynes, CWK IX, p. 292).

(6) Numa crítica clara ao individualismo metodológico do paradigma ortodoxo, Keynes (CWK VII, p. 161) define o *animal spirits* como a condição humana que impele o capitalista à ação, que se baseia mais no *otimismo espontâneo* em obter lucro do que no *cálculo racional* e matemático sobre um incerto retorno futuro.

(7) “*(...) it would mean the euthanasia of the rentier, and, consequently, the euthanasia of the cumulative oppressive power of the capitalist to exploit the scarcity-value of capital*” (Keynes, CWK VII, p. 376, grifos nossos).

tradicionais de política econômica, mas também através de *outras formas* de atuação<sup>8</sup>. Formas de atuação que deveriam servir como um contrapeso às flutuações do investimento privado<sup>9</sup>.

Formas de atuação que se configuram, portanto, como movimento de **socialização do investimento**<sup>10</sup>, a única forma de assegurar o pleno emprego e a boa vida<sup>11</sup> numa sociedade capitalista reformada. Um capitalismo que respeita os princípios e anseios da iniciativa privada, mas que também é progressivamente mais estável e menos desigual graças à ação decisiva do Estado. Uma sociedade mais desenvolvida, mais civilizada. Estavam assim lançadas, definitivamente, as bases conceituais da expansão de um setor produtivo estatal que precisa interferir diretamente na economia capitalista, de modo a estimulá-la, de forma a salvá-la de suas próprias vicissitudes. Conceitos que, como veremos a seguir, foram amplamente apropriados por países que lograram sucesso em processos de desenvolvimento, modernização e industrialização.

### 3. O protagonismo do Estado no desenvolvimento retardatário

Cada nação buscou o seu caminho a partir do reconhecimento da eficiência desse capitalismo moderno. Por certo, pelo gigantismo dos negócios, o trauma alemão sob o nazismo e a sempre incerta função do poder público estadunidense, Alemanha e Estados Unidos aparecem fora da corrente principal do capitalismo moderno, cultuando símbolos anacrônicos do capitalismo tradicional e grande antipatia ao poder do Estado sobre a economia.

Todavia, concretamente, a empresa privada organizada na Alemanha Ocidental caminhara permanentemente guiada pelo instinto de centralizar as decisões econômicas. A despeito dos esforços americanos na ocupação de estabelecer uma base econômica liberal, com empresas divididas, limitadas que competiriam entre si, com aval retórico do Dr. Erhard, Ministro da Economia, a indústria alemã na República Federal do pós guerra organizou-se num sistema hierárquico de associações industriais, que deita raízes no período imperial e que fora reforçado pelos nazistas, revelando que o último desejo dos industriais alemães era estabelecerem uma economia de livre mercado formada por pequenos produtores. Assim, as 100 maiores empresas interligadas pelos grandes bancos e pela política de Estado, respondiam por 40% da produção industrial em 1960, empregando 1/3 dos operários alemães. Aqui está o coração do chamado “milagre alemão” do pós-guerra.

Em contraste com os alemães que concentram o poder público e isso se desdobra sobre a estrutura empresarial, o poder dos altos negócios nos Estados Unidos estabeleceu historicamente impedimentos ideológicos e institucionais expressos na função incerta do poder público na maior economia do mundo. Sempre que possível, ao Estado cabe o papel de árbitro e não de gerente.

---

(8) Segundo Minsky, “*The other ways presumably would include consumption financed by transfer payments, along with increased output of public goods*” (Minsky, 2008, p. 154, grifos nossos).

(9) Em carta a Wiliam Beveridge, principal autor do relatório “*Social Insurance and Allied Services*”, conhecido como *Plano Beveridge*, pilar conceitual do *welfare state* na Inglaterra do pós-guerra, Keynes critica o então professor da Universidade de Oxford: “*I entirely fail to understand how you can avoid making public investment a counterweight to fluctuations of private investment*” (Keynes, CWK, XXVII, p. 381, grifos nossos).

(10) “*I conceive, therefore, that a somewhat comprehensive socialisation of investment will prove the only means of securing an approximation to full employment; though this need not exclude all manner of compromises and of devices by which public authority will co-operate with private initiative. (...) Moreover, the necessary measures of socialisation can be introduced gradually and without a break in the general traditions of society*” (Keynes, CWK VII, p. 378, grifos nossos).

(11) “*The real problems of the future are (...) the profound moral and social problems of how to organise material abundance to yield up the fruits of a good life*” (Keynes, CWK, XXVII, p. 261, grifos nossos).

Sob o governo de F. D. Roosevelt aceitou-se o planejamento econômico do *New Deal* para a recuperação numa situação de crise extrema. Conforme afirma Luciano Coutinho, a experiência do governo Roosevelt nos primeiros cem dias foi extremamente dramática. Em meio à crise, decreta uma série de feriados bancários e estende os créditos da *Reconstruction Finance Corporation* (RFC) agência criada para dar apoio ao fragilizado sistema bancário norte-americano. Por outro lado, em 1933, cria a *National Recovery Administration* (NRA), uma agência nacional investida de poderes para obrigar a indústria, através de sua sub-agência, a *National Industrial Recovery Administration* (NIRA), a reorganizar-se. Seus amplos poderes contemplavam a fixação de preços, a distribuição de quotas de produção, entre outras medidas. O General Hugh Johnson, seu diretor-geral, considerava a NRA um instrumento para a conjugação, sob um controle coordenado, do trabalho de todos os departamentos e órgãos de caráter econômico do governo federal. Para ele, a autoridade pública falaria através de uma só voz e responderia a voz única das corporações industriais. Considerava ultrapassada a forma tradicional da empresa competitiva americana. Além da indústria, outra área importante afetada pela Depressão foi a agricultura. Para ela, novas diretrizes governamentais foram delimitadas e novos métodos utilizados a partir da criação da *Agricultural Adjustment Administration* (AAA) uma sub-agência da NRA. A atividade da AAA envolvia controles completos sobre a produção de cada agricultor e sobre os preços dos vários produtos (Coutinho, s. d.).

O Estado passou a intervir como sócio ativo, comprando estoques para manter os preços em níveis desejados e passou a dirigir o sistema agrícola em todos os segmentos. Shonfield descreve tal política agrícola como um monumento permanente à escola intervencionista do *New Deal*, que acreditava no desaparecimento da era do mercado competitivo. Ademais, observa a própria NRA como um potente instrumento de planejamento econômico centralizado do tipo moderno; também um símbolo da rejeição do capitalismo do velho estilo liberal (Shonfield, 1968). Schlesinger, enumera os dogmas deste primeiro ímpeto do *New Deal*: “que a revolução tecnológica tornara inevitável o gigantismo; que não era possível continuar confiando na competição para proteger os interesses sociais; que as grandes unidades eram uma oportunidade e não um perigo a ser combatido; e que a fórmula para a estabilidade da nova sociedade deve ser a combinação e cooperação sob uma autoridade federal ampla”. Questionado sobre o enorme passo que estava dando contra os velhos ideais do capitalismo de livre mercado, aprovando o planejamento, Roosevelt respondeu: “nunca me senti mais seguro de qualquer coisa em minha vida” (Schlesinger, 1986).

O ímpeto inicial do *New Deal*, de 1933 a 1935, produziu uma enorme multiplicação de instrumentos governamentais e institucionais para o enfrentamento da crise. Além da política industrial, agrícola e aquela voltada ao sistema bancário, incluindo o *Glass-Steagall Act*, que passou a controlar grande parte da produção nacional, o gravíssimo problema do desemprego suscitou nas autoridades, a disposição de formular políticas especificamente dirigidas a ele. Mediante às fortes pressões políticas da massa de desempregados nas grandes cidades norte-americanas, já em abril de 1933, o governo instituiu o *Unemployment Relief act*, que o equipava de poderes para aliviar o desemprego por meio da criação de empregos públicos e da dotação de subsídios.

Concomitantemente, o apoio aos desempregados foi ampliado através do *Emergency Relief Act*, que aumentou significativamente a área de atuação do governo em relação aos desempregados<sup>12</sup>.

---

(12) A Lei Wagner, de 1935, também foi outra iniciativa fundamental na consolidação de um leque de políticas públicas voltadas ao enfrentamento da crise. Nela estabeleceu-se o Estatuto do Trabalhador, o sistema previdenciário de aposentadoria, pensão e fundo de desemprego, através de uma base de financiamento apoiada num imposto de 2% sobre a massa salarial. A administração de Roosevelt ainda cria em outubro de 1933, uma agência específica destinada a fomentar a construção civil, a *Civil Works Administration*. Esta nova agência empreitava grandes obras com o objetivo de ampliar a oferta de empregos na construção civil. (Coutinho, s. d.).

A reação contra o aparato governamental montado por Roosevelt não demorou. Apesar dos resultados positivos concretos, em 1935 ele é declarado inconstitucional pela Suprema Corte no caso da NRA. Seguiu-se exigências de corte de gastos públicos para os orçamentos dos anos seguintes. Todavia, o esforço de guerra na década de 1940 ampliou os controles e instrumentos de planejamento econômico nos Estados Unidos. Sob esse formato do “capitalismo moderno à americana” a economia dos Estados Unidos dobrou de tamanho entre 1939 e 1945. Mas os questionamentos prosseguiram por todo pós-guerra, tendo na gestão do Presidente Johnson as maiores tensões que envolveram sua política de promoção da *Great Society*.

Na corrente principal do capitalismo moderno estão todos os países desenvolvidos, mas atrasados diante dos Estados Unidos e Alemanha. A tradição do planejamento francês inscrita na criação do *Commissariat Général du Plan*, em 1946, pelo General Charles de Gaulle, responsável pela definição do planejamento econômico do país, principalmente por meio dos Planos Quinquenais; o “planejamento das reservas humanas” dos suecos; o Estado como empresário que caracteriza de forma mais contundente o padrão italiano e austríaco.

A Itália, a mais pobre das nações industriais da Europa ocidental em renda *per capita* foi aquela que mais avançou relativamente nos anos do pós-guerra. No *miracolo italiano*, entre as décadas de 1950 e 1960, a média de crescimento do produto foi superior a 6% ao ano. O crescimento consistente do produto desse país atrasado, que foi apenas abalado pela crise no balanço de pagamentos em 1963-64, teve no papel desempenhado pelo setor público sua peça chave. Em certos aspectos, destaca Shonfield, a Itália é o exemplo mais extremo da iniciativa e intervenção direta do setor público em toda a Europa Ocidental (Shonfield, 1968, p. 265-266).

Em larga medida, a importância da empresa nacionalizada e semi-pública deita raízes em políticas opostas ao liberalismo econômico levadas adiante no período fascista. Também as gigantes da indústria italiana do pós-guerra, Fiat, Snia Viscosa, Montecatini, Pirelli, Olivetti, Edison, são filhas do antiliberalismo italiano, assim como uma estrutura bancária muito centralizada e com grande relação com as decisões de Estado. Assim funcionara desde o entreguerras a *Cassa dei Depositi e Prestiti* e o maior banco comercial do país, o *Banco Nazionale del Lavoro*, nacionalizado em 1929, como também, evidentemente, o Banco Central, *Banca d'Italia*, núcleo do sistema de decisão e controle dos empréstimos e investimentos.

O controle sobre as decisões de investimentos e crédito pelo Banco Central era apoiado, principalmente, na enorme concentração de recursos financeiros do sistema italiano, submetidos a imensa autoridade do seu governador, dotado de poderes para supervisionar os negócios, conceder facilidades ou cortá-las junto aos bancos e às empresas industriais. Por óbvio, estão integradas a essa estrutura estatal centralizada de decisão sobre créditos e investimentos todas as empresas italianas, privadas e públicas. E neste caso, observa-se um peso enorme do setor produtivo estatal na indústria italiana do pós guerra. Isso pode ser observado pela presença de duas grandes sociedades anônimas: o *Istituto per la Ricostruzione Industriale* (IRI), a maior empresa comercial da Itália, nascida em 1933 que reuniu 120 companhias encampadas a beira da falência diante dos efeitos da crise de 1929 e a *Ente Nazionale Idrocarburi* (ENI), fundada em 1953 incorporando empresas nacionalizadas do setor do petróleo e do gás criadas no governo de Mussolini.

Em 1960, os dois conglomerados respondiam por mais de 1/5 de todo investimento de capital na indústria manufatureira, transporte e comunicações, reunindo as empresas mais dinâmicas em termos de crescimento e inovação tecnológica. Na presidência do *Signor Mattei*, a ENI foi dirigida sob o “princípio de *Condottieri*”, como uma companhia de combate diante das grandes companhias estrangeiras de petróleo e gás. A política nacional considerava a empresa um empreendimento obrigatoriamente apoiado pelo poder

público, particularmente contando com o apoio dos bancos. O objetivo principal da empresa, integrada ao planejamento nacional de longo alcance, era oferecer combustível barato e certo em abundância para a indústria italiana, reinvestindo seus lucros na ampliação de suas atividades, que incluíram operações com o petróleo soviético, mais barato, num momento de grande tensão da guerra fria<sup>13</sup>.

Por outro lado, no início da década de 1960, a IRI respondia por uma série de setores básicos da indústria moderna italiana, sendo o maior empregador da mão de obra industrial do país. Reunindo empresas decrépitas, em sua maioria, exerceu pressão permanente sobre o Tesouro e sobre a estrutura bancária italiana para a ampliação e aperfeiçoamento de suas atividades, que respondiam por 62% da marinha mercante, 85% da produção de ferro fundido, 55% da produção de aço, 80% da construção naval, 65% da produção de mercúrio, 10% da produção de cimento, entre outros. Ademais, reunia muitas ações de bancos, empresas de engenharia mecânica, aviação comercial, serviços telefônicos, autoestradas, radiodifusão e televisão. Sua importância foi reforçada pela política de “investimento não lucrativo” do governo italiano na empresa, na verdade subsídios, com o objetivo de apoiar um ritmo acelerado de investimentos em áreas vitais da economia, tendo por pressuposto a incapacidade das diversas empresas reunidas realizarem tal tarefa de forma crescente, integrada e contínua, apenas com recursos próprios. Mesmo com tamanho apoio de subsídios e crédito, à direção do grupo foi dada grande liberdade para traçar a estratégia empresarial orientada pelas diretrizes do planejamento nacional de longo prazo (Shonfield, 1968, p. 277).

Na realidade, a experiência italiana do pós guerra torna visível um aspecto do desenvolvimento econômico no século XX de grande relevância para as nossas preocupações sobre o Brasil: quanto maior o atraso econômico mais imperativa mostrou-se a presença do Estado, do planejamento nacional, de uma estrutura de financiamento centralizada e de um setor produtivo estatal capaz de fazer frente às necessidades impostas pelo capitalismo monopolista.

#### **4. O protagonismo do Estado e o sucesso da industrialização brasileira**

Como observamos, a experiência italiana do pós-guerra torna visível a grande relevância do planejamento nacional, de uma estrutura de financiamento centralizada e de um setor produtivo estatal capaz de fazer frente às necessidades impostas pelo capitalismo monopolista numa das economias até então mais pobres da Europa Ocidental. E nestes termos, o processo de desenvolvimento italiano explicita que quanto maior o atraso econômico, mais imperativa mostrou-se a presença do Estado numa estratégia de desenvolvimento exitosa.

Nesse sentido, pensamos o Brasil e o sucesso de sua industrialização entre 1930 e 1980. Como afirma Luiz Gonzaga de Mello Belluzzo, o reformismo desenvolvimentista não foi uma idiosincrasia da história nacional brasileira, mas uma resposta nacional aos desafios impostos pelo capitalismo moderno. Para ele,

o desenvolvimentismo, enquanto projeto ideológico e prática política nos países da periferia, nasceu nos anos 30, no mesmo berço que produziu o keynesianismo nos países centrais. Uma reação contra as misérias e as desgraças produzidas pelo capitalismo dos anos 20 (...) A onda desenvolvimentista e a experiência keynesiana tiveram seu apogeu nas três décadas que sucederam o fim da Segunda Guerra. O ambiente político e social estava saturado da ideia de que era possível adotar estratégias nacionais e intencionais de crescimento, industrialização e avanço social (Belluzzo, 2004, p. 38).

Nesse ambiente internacional, entre 1930 e 1980 o Brasil conseguiu resultados notáveis, com taxas médias de crescimento superiores aos países desenvolvidos, próximas a 7% ao ano, produzindo assim uma

---

(13) Shonfield (1968, p. 273-274), a partir dos dados da OCDE, *Economic Surveys, Italy*, junho de 1964.

das mais bem-sucedidas experiências de desenvolvimento e industrialização na periferia. Ao contrário de outros países latino-americanos, a estrutura industrial se diversificou, não ficando restrita a poucos ramos de atividade, mas avançando em setores tecnologicamente mais complexos como os de bens de consumo duráveis, de produtos intermediários e de bens de capital.

Num período relativamente curto, o Brasil passou de uma estrutura primário-exportadora a uma economia industrial complexa, onde ao final da década de 1970 se produzia praticamente tudo aquilo que as economias mais desenvolvidas produziam<sup>14</sup>. Transitou de uma sociedade rural a uma sociedade urbana de massas, criando uma nova estrutura de classes, uma ampla classe média, diversificando as ocupações e ampliando oportunidades no mercado de trabalho.

Tabela 1  
Brasil, taxas médias de crescimento anual (período 1947-1980, em %)

PIB	7,1
Agricultura	4,3
Indústria	8,5
Construção Civil	5,7
Bens de Consumo Duráveis	15,3*
Bens de Consumo não Duráveis	5,8*
Bens de Capital	12,8*
Bens Intermediários	10,5*
Exportações	5,6
Importações	5,4
População total	2,8
População urbana	5,6
PEA	4,0
PEA urbana	4,5
PEA rural	-0,6
Emprego	3,1
Emprego urbano	5,1

Fonte: Elaboração própria a partir de dados de Serra (1998)

(\*) Período de 1949 a 1980.

Como foi possível? Como foi possível enfrentar o atraso monumental de um país continental que assistiu o mundo realizar duas revoluções industriais mantendo-se integrado à divisão internacional do trabalho por um robusto e diversificado complexo exportador?

Em seu esforço crítico de interpretação sobre a formação e o desenvolvimento da economia brasileira, João Manuel Cardoso de Mello, observa de maneira precisa que o movimento da economia e da formação de “um certo capitalismo” na América Latina foi complexamente determinado, em primeira instância por fatores internos e, em última instância, por fatores externos. Somente assim, diz, “nem a História aparece como singularidade irredutível, nem como a realização monótona de etapas de desenvolvimento prefixadas”, como se o destino da nação estivesse traçado, condenando-nos ao

---

(14) É importante ressaltar que o estrondoso êxito na instalação da indústria não foi isento de problemas de ordem competitiva, que contribuíram para o esgotamento do modelo após os anos 1980. Destacamos, por exemplo, a persistência de uma estrutura industrial com escalas insuficientes, em especial ao nível da firma. Além disso, o arranjo Estado-burguesia nacional-capital estrangeiro consolidou uma estrutura excessivamente concentrada, provedora de rendas oligopólicas, e com baixos estímulos ao investimento em inovação. E mais, resultou numa estrutura significativamente dependente da tecnologia estrangeira e dos recursos estatais para a manutenção do esforço de investimento.

subdesenvolvimento e a inserção periférica. Na realidade, nos termos de João Manuel Cardoso de Mello, trata-se dos desafios nacionais peculiares de um “capitalismo tardio”, de uma industrialização levada adiante na fase monopolista do capital com passado escravista colonial. Desafios postos pelo encontro dos padrões do desenvolvimento capitalista moderno com as especificidades brasileiras (Cardoso de Mello, 1982).

Uma larga tradição do pensamento econômico e social brasileiro destaca as fragilidades do processo de industrialização, inclusive evocando elementos explicativos e anacrônicos do rotundo fracasso do país em suas desventuras no mundo globalizado. A fragilidade da burguesia nacional, o conservadorismo das elites, o patrimonialismo, ou ainda, a falta de coesão social, aparecem recorrentemente no debate nacional. Todavia, infelizmente, são elementos incapazes de oferecer uma explicação satisfatória para o fato de que estamos diante de uma das mais bem-sucedidas experiências de desenvolvimento capitalista do século XX.

Como em todas as experiências nacionais de desenvolvimento retardatário no século XIX, e mais ainda no século XX, o protagonismo do Estado brasileiro foi o elemento decisivo da exitosa estratégia de industrialização nacional. Constrangido pelo brutal atraso econômico e social do país, o Estado brasileiro planejou, coordenou, investiu, financiou e, finalmente, tornou-se empresário. Constituiu-se, assim, um enorme sistema produtivo estatal, que, a rigor, criou um verdadeiro empresariado nacional e estruturou a classe trabalhadora em termos de uma projeção nas correntes do desenvolvimento moderno. Produziu-se aqui uma forma peculiar e eficiente de simbiose entre o Estado e o Mercado, entre as empresas estatais, as empresas estrangeiras integradas ao projeto de desenvolvimento e as empresas privadas nacionais, em larga medida, constituídas a partir das fronteiras de expansão abertas pela ação estatal em suas várias dimensões, financeiras, produtivas e comerciais.

Sonia Draibe em *Rumos e metamorfoses – Estado e industrialização no Brasil (1930-1960)*, mostra que o comando do Estado sobre o avanço do capitalismo se fez sob modalidades variadas de intervenção e regulação econômica por meio de uma máquina burocrática-administrativa centralizada e em expansão, abrangendo aspectos cada vez mais amplos da atividade econômica. Assim, diz Draibe, que “visto como um todo o processo de industrialização, uma das condições para a atualização e mesmo a concretização das tendências de direção seria o controle do Estado, uma vez que só nele se completava a capacidade de articulação dos distintos interesses e do estabelecimento das alianças políticas sobre bases estáveis”. Nesse caso, prossegue em sua análise, mostrando que “de uma à outra fase da industrialização, com autonomia, força e capacidade de iniciativa, o Estado brasileiro planejou, regulou e interveio nos mercados, e tornou-se ele próprio produtor e empresário, através de seus gastos e investimentos, coordenou o ritmo e os rumos da economia e, através de seus aparelhos e instrumentos, controlou e se imiscuiu até o âmago da acumulação capitalista” (Draibe, 1985: 45).

A construção desta simbiose estado-mercado percorreu árduo caminho, em especial se for considerada a secular fragilidade do Estado no Brasil. O protagonista da industrialização brasileira constituiu-se historicamente frágil, incapaz de cumprir funções elementares de um Estado Moderno de fato, como ter o monopólio dos mecanismos de coerção legítima capacidade de tributar e de fazer justiça. Como tratado por Oliveira Vianna em *Instituições Políticas Brasileiras*, um federalismo estabelecido na Constituição de 1891, cuja característica elementar era a fraqueza do governo central diante da força dos poderes locais. Nos termos de Vianna, o problema da construção de um Estado Moderno e da centralização do poder político, permaneceu premente ao longo da primeira metade do século XX (Vianna, 1999).

Devemos assim destacar que o percurso da industrialização enfrentou, desde o início, dois desafios simultâneos, a saber: a construção de uma economia moderna e a consolidação de um Estado moderno. Desafios expostos, ademais, ao padrão do capitalismo das grandes corporações e a uma estrutura social

constituída sob o domínio da grande propriedade, de formas arcaicas de exploração da força de trabalho e do arranjo primário exportador.

É diante desse cenário desafiador que devemos analisar como a Revolução de outubro de 1930 abriu caminho para a constituição de um Estado com certa autonomia de direção pela heterogeneidade de suas bases de apoio, e que operou nos limites dados pelas contradições inerentes aos diversos interesses representados nessa mesma base social. Em condições políticas internas e externas muito diferentes, pelo menos três momentos foram decisivos para a estruturação do Estado e do setor produtivo estatal no Brasil na bem sucedida trajetória da industrialização brasileira entre 1930 e 1980: a) as reformas promovidas por Vargas no Estado Novo; b) a engenhosa articulação público-privada no Plano de Metas com Juscelino Kubitschek, na segunda metade da década de 1950 e; c) a reforma administrativa feita pelo governo militar a partir de 1964. Se não, vejamos.

Apesar dos esforços desde 1930, com a subida de Vargas ao poder, apenas quando a centralização do poder político foi efetivada, depois de 1937, é que o governo central, de fato, começou a dispor de relativa autonomia para poder viabilizar os projetos de modernização. É esse o **primeiro** momento agudo do processo de industrialização.

A necessidade premente de organização de um aparelho burocrático, capaz de responder às demandas constitutivas da modernização capitalista a partir do Estado Novo, impôs ao governo central uma série de questões práticas no que diz respeito tanto à resolução dessas questões, ou seja, como e quando criar os órgãos e empresas, quanto às consequências políticas derivadas dessas iniciativas. Num primeiro momento de modernização, duas iniciativas foram decisivas para avançar a ossatura do Estado brasileiro com seus desdobramentos sobre o processo de industrialização e particularmente da constituição de um setor produtivo estatal: a criação Departamento Administrativo do Serviço Público – DASP; e a criação do Conselho Federal de Comércio Exterior – CFCE. Ver Martins (2020).

O DASP foi criado a partir do decreto-lei nº 579 de 30/07/1938 em conformidade ao que fora disposto pelo artigo nº 67 da Constituição de 1937. Segundo o decreto-lei o órgão passou a ser competente para levar adiante o estudo pormenorizado das repartições, departamentos e estabelecimentos públicos, com o fim de determinar, do ponto de vista da economia e da eficiência, as modificações a serem feitas na organização dos serviços públicos, sua distribuição e agrupamentos, dotações orçamentárias, condições e processos de trabalho, relações de uns com os outros e com o público. Seu desdobramento na montagem de DASP's estaduais (os “Daspinhos”) e na organização racional do orçamento público em relação direta com o Presidente da República, marca a gênese da formação da moderna burocracia brasileira. A partir de 1938, o chefe do DASP, Luís Simão Lopes instituiu intercâmbio entre técnicos e funcionários com universidades norte-americanas e o IIE (*Institute of International Education*), através de parcerias e bolsas de estudo. O principal intercâmbio ocorreu na *American University*, em Washington, através da *School of Public Affairs* e o Ministério das Relações Exteriores, comandado pelo ministro Osvaldo Aranha. Assim sendo, a gênese a formação da moderna burocracia brasileira é inspirada nas grandes reformas conduzidas nesse campo pelo *New Deal* de Roosevelt, num estilo muito mais inspirado na burocracia americana e não, como sugerido por algumas interpretações, no fascismo europeu.

O DASP em conjunto com o Conselho Federal de Comércio Exterior, criado antes, a partir do Decreto nº 24.429 de 20 de junho de 1934, deu início ao projeto de **planejamento** econômico centralizado pela União, sob diretrizes diretas do presidente da República, ou seja, acima dos ministérios e para além dos governos estaduais. É sob a direção desses dois órgãos que toda uma série de Conselhos e Institutos são criados para dinamizar o planejamento econômico nacional para a industrialização. Enquanto a burocracia e o controle orçamentário estavam sob a responsabilidade do DASP, o CFCE atuava na formulação de um

conjunto de projetos e estudos para que, posteriormente, a própria presidência da República se incumbisse da sua execução. Como órgão consultivo, a constituição do CFCE abarcou, além de técnicos e funcionários de Estado, membros de setores da indústria nacional privada. Atuando como órgão consultivo da Presidência da República, desenvolveu por mais de dez anos estudos que foram fundamentais para a industrialização brasileira e para a montagem do sistema produtivo estatal no Brasil. Praticamente todo planejamento inicial para a montagem da indústria de base no Brasil saiu dos estudos deste Conselho, sendo implementado durante e após o Estado Novo. Estudos do CFCE indicaram a necessidade estratégica de separação da Siderurgia e da Mineração no Brasil e assim propuseram a criação de duas companhias, a Companhia Vale do Rio Doce em Minas Gerais e a Companhia Siderúrgica Nacional em Volta Redonda/RJ, marcos fundamentais da industrialização brasileira. Estudos indicaram a necessidade de criação de um aparato de planejamento específico para o setor de energia e assim o Conselho propôs a criação do Conselho Nacional do Petróleo, decisivo na futura criação da Petrobrás, e a organização do sistema elétrico brasileiro, embrião da Eletrobrás). Tais proposições ainda se desdobraram no segundo governo Vargas, por exemplo, na criação do BNDE – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico em 1952, diretamente recomendado pelos trabalhos da “Comissão Mista Brasil-Estados Unidos” (CMBEU), que reuniu técnicos americanos e brasileiros na formulação de orientações para implementação de projetos prioritários para o desenvolvimento econômico do país (Silva; Cachapuz; Lamarão, 2004).

O **segundo** momento agudo de modernização da economia brasileira deu-se com o Plano de Metas de Juscelino Kubitschek, quando se completou a industrialização pesada, a partir de um enorme protagonismo do planejamento público e da constituição de um amplo sistema produtivo estatal. Na verdade, a construção dos estágios superiores da estrutura industrial integrada no Brasil, tal como tratado por Carlos Lessa, foi progressivamente exigindo maior presença e articulação do Estado, sob condições de maior complexidade, tanto interna, quanto externa<sup>15</sup>.

Entretanto, é importante mencionar que o Plano de Metas propunha claramente um salto de modernização que, naquele momento, era incompatível com o aparato estatal criado pelo Estado Novo. Apesar dos avanços da era Vargas, prevalecia ainda a “não coordenação instrumental” da ação estatal, uma vez que esta era vista como um conjunto de instrumentos que atuavam como simples soma de poderes, na ausência de coordenação, sequer parcial, dos poderes pré-existentes, na precariedade do poder estatal no trato do crédito, sem um Banco Central, onde o Banco do Brasil representava em torno de 40% das operações em um sistema bancário, assim como em um sistema tributário, presentes como herança da economia primária-exportadora. Tratava-se, portanto, de uma situação peculiar de um país subdesenvolvido de dimensões continentais, onde, internamente, observam-se graves limitações dadas por sistemas produtivos em distintos estágios de desenvolvimento, por uma escassa integração regional e setorial, prevalecendo um esquema policêntrico de formulação e execução de políticas, pela grande dispersão de escassos recursos fiscais, por um peso enorme dos estados controlando sistemas econômicos isolados, desdobrando-se em resistências brutais ao governo central e ao seu planejamento.

Por outro lado, já estavam presentes na sociedade poderosos fatores de impulsão a uma política de desenvolvimento com protagonismo do Estado. A crescente aceitação do papel do Estado como “empresário inovador” é um deles e não fora simplesmente produzida por motivos ideológicos, mas pelo sucesso inequívoco da constituição pretérita de um importante sistema produtivo estatal, exemplificada pela criação da Companhia Siderúrgica Nacional – CSN (1941), da Companhia Vale do Rio Doce – CVRD (1942), da Companhia Hidrelétrica do São Francisco – CHESF (1945), do Banco Nacional de Desenvolvimento

---

(15) A presente análise sobre o Plano de Metas foi amplamente apoiada em Lessa (1983).

Econômico – BNDE (1952), da Petróleo Brasileiro – Petrobrás (1953) etc.<sup>16</sup>. Também deve-se ser destacado que a presença de instrumentos anteriores da política de desenvolvimento, mesmo dispersos, ampliou o raio de ação ao Estado brasileiro junto ao setor privado, nacional e estrangeiro.

E os avanços ocorreram. As responsabilidades do setor público nos eixos estabelecidos no “Plano de Metas”, a saber, a ampliação da oferta de energia, transporte e insumos básicos (principalmente siderurgia), desempenharam papel decisivo para o setor privado (nacional e estrangeiro). Setores de elevada complexidade no que se refere aos investimentos, demandando vultuosos recursos e longos períodos de maturação, abriram fronteiras de investimentos para a entrada das grandes corporações estrangeiras no setor de bens de consumo duráveis, por exemplo, e para o capital nacional privado em bens intermediários e em toda sorte de ricas oportunidades de investimentos articulados às decisões do planejamento estatal. Um planejamento que necessitou de grande precisão e execução intersetorial articulada<sup>17</sup>.

Os resultados foram extraordinários e praticamente todas as metas estabelecidas foram cumpridas ou superadas. Alguns exemplos claros são os 14 mil km de rodovias e 11 mil km de ferrovias construídos, a produção de petróleo bruto que saiu de 5,6 mil barris para 64,6 mil barris/dia (1955-1959), a produção de cimento que quase dobrou no período, de 2,7 milhões de toneladas para 5 milhões, entre outros.

Concretamente, como tudo isso foi feito? Nos setores prioritários de transporte, energia e outras atividades industriais básicas, diretamente o setor estatal. Para as rodovias, o fortalecimento do Departamento Nacional de Estradas de Rodagem – DNER, um departamento autônomo criado por Vargas em julho de 1937; para as ferrovias, a constituição da Rede Ferroviária Sociedade Anônima – RFFSA, em 1957, uma holding que consolidou 18 ferrovias regionais, com o objetivo principal de promover e gerir os interesses da União no setor de transportes ferroviários; para a navegação mercante fez-se a união de várias empresas, com destaque para Lloyd Brasileiro e a Companhia Nacional de Navegação Costeira sob comando da “Comissão de Marinha Mercante”; para a eletricidade, sob coordenação autárquica do Conselho Nacional de Águas e Energia Elétrica foram sendo constituídas várias empresas regionais que depois foram reunidas na Eletrobrás a partir de 1962, já proposta por Vargas em 1954; para o petróleo, a recém-criada Petrobras; para a metal mecânica, o fortalecimento da Fábrica Nacional de Motores (FNM), além da NOVACAP, responsável pela construção de Brasília.

E como todas essas iniciativas se relacionavam com o precário orçamento público? O “Velho DASP” não conseguia enfrentar os novos desafios da complexa elaboração orçamentária sem o poder discricionário dos tempos de Vargas no Estado Novo. Assim, sem qualquer planejamento anterior, o caminho foi sendo construído por meio da constituição de fundos financeiros de aplicação vinculada, entidades públicas autárquicas e pelo orçamento próprio das empresas estatais, com um sentido comum: todos fora dos limites do orçamento fiscal. Todos transformados em espaços de planejamento e execução com grande interesse do setor privado. Todos gozando de grande apoio do BNDE. Talvez o maior exemplo tenha sido o “Fundo de Reaparelhamento Econômico”, o maior deles, que basicamente tinha autonomia para fazer tudo o que fosse prioridade do planejamento econômico. Neste caso, cabe destacar, que o BNDE transformou-se, na prática, num órgão de financiamento, planejamento e gestão, como o centro das decisões governamentais, acima dos “localismos” e peça básica da filosofia do Plano de Metas.

---

(16) Sobre a gênese do sistema produtivo estatal, ver o excelente trabalho de Dain (1986).

(17) Como uma das dimensões das dificuldades enfrentadas e da necessidade de planejamento sofisticado, em 1961, na saída do Plano de Metas, a assessoria técnica da Presidência da República estimava que o governo central respondia por apenas 30% do orçamento público e os outros 70% estavam com os governos subnacionais. Ver Lessa (1983).

Outra dimensão da estratégia era a incorporação articulada do setor privado. Pretendia-se, a rigor, avançar na dura tarefa iniciada por Vargas de criação de um moderno empresariado nacional. Além disso, pretendia-se também articular os interesses nacionais e aqueles do capital estrangeiro. Assim, a estratégia levou à criação de entidades administrativas especiais de caráter colegiado, os famosos “Grupos Executivos”. De grande destaque foi o GEIA – Grupo Executivo da Indústria Automobilística, fundamental na estratégia de absorção das montadoras multinacionais europeias e norte americanas na constituição do setor automobilístico, com desdobramentos importantíssimos em todo setor de autopeças, com grande presença de empresas privadas nacionais que foram sendo constituídas. Não é ocioso dizer que sem estradas, energia, siderurgia e toda a infraestrutura promovida, não haveria multinacionais no setor automobilístico, tampouco existiriam empresários nacionais no setor de autopeças.

No mesmo sentido, outros grupos foram criados: o GEIMAR para máquinas agrícolas e rodoviárias, o GEIMAPE para a indústria mecânica e pesada, o GEMF para a exportação e comércio de ferro, o GEIMF para material ferroviário, o GEICON para a construção naval. Bom exemplo da potência dessa estratégia é a construção naval. O GEICON tinha por objetivo estudar projetos de financiamento para a ampliação da capacidade de produção dos estaleiros brasileiros e de dois estrangeiros que então se instalaram no Brasil. Assim, contemplou seis estaleiros – Ishikawajima, Verolme, Caneco, Mauá, Só e Emaq – com financiamentos amparados pelo recém-criado Fundo de Marinha Mercante (FMM), para a construção de navios de médio e grande porte. Neste caso, um bom exemplo é o Estaleiro Caneco. Tratava-se de uma precária empresa restauradora de navios fundada em 1886 no bairro portuário do Caju no Rio de Janeiro. Adquirida pela família Donato em 1945, família do ramo de extração e venda de madeiras nobres no Espírito Santo, proprietária da Companhia Industrial de Madeiras Barra de São Mateus, por força do GEICON, recebeu em 1960 a primeira encomenda de uma embarcação cuja entrega definitiva ocorreria apenas em 1966, dadas as dificuldades tecnológicas e gerenciais comuns às demais empresas do setor naquele momento. Sob a direção do empresário Arthur João Donato, um filho de imigrantes de ascendência europeia, formado em Direito em 1945, no início da década de 1970, o Caneco era um dos maiores produtores de navios do Brasil e um dos maiores do mundo. Criou-se um empresário e uma importante empresa no setor, onde o grau de nacionalização da produção dos navios chegou a 80% na década de 1970<sup>18</sup>.

Um problema central da estratégia de industrialização era fazer o planejamento articulado exigido pelas complementariedades setoriais, escalas de produção, necessidades de financiamento etc. Neste sentido, o que define o Plano de Metas é o pragmatismo de suas soluções instrumentais, que pode ser visto na montagem informal de um conjunto de “centrais de coordenação”, com ativa relação direta com o Presidente da República, que buscavam compatibilizar os distintos objetivos frente à fragmentação do Estado. Na verdade, sua “coordenação global” não foi pré-concebida. As dificuldades práticas fizeram, tendo no BNDE, para dentro, e na SUMOC – Superintendência de Moeda e Crédito, para fora, no comércio exterior pilares fundamentais. Diga-se, ambos na esfera financeira.

Em suma, as realizações do Plano Metas aprofundaram a industrialização brasileira. O país que ingressou na década de 1960 é profundamente diferente daquele que Vargas tomou posse para o seu segundo governo. Ao mesmo tempo, o sucesso do Plano de Metas radicalizou as contradições e a necessidade de reformas estruturais capazes de projetar o desenvolvimento de uma sociedade urbana industrial. Conforme amplo tratamento dado pelo pensamento econômico brasileiro, o cenário no início dos anos 60 era de desaceleração da economia, com forte componente cíclico em face da intensidade e das características da expansão do ciclo que completou a industrialização pesada (Tavares, 1972). Vigorava também um avanço marcante da inflação, majorada pelo intenso crescimento da renda, num momento de descompasso entre a

---

(18) CPDOC (s. d.)

demanda e a oferta, resultando num aumento generalizado dos preços. Diante deste cenário de transição se apresentam sucessivamente as “reformas de base” do Presidente João Goulart, grande parte dos impasses de seu governo e a definição de um estilo desenvolvimento capitalista no Brasil com a eclosão da “Revolução de 1964” e sua modernização conservadora.

Inaugura-se, assim o **terceiro** momento agudo do processo de industrialização e modernização do Estado brasileiro. Na percuciente análise de Cláudia Guimarães, “1964 deve ser explicado tanto pelo o que destrói quanto pelo o que constrói” (Guimarães, 1990).

De fato, um conjunto de importantes reformas estruturais foi concebido e executado pelos sucessivos governos militares a partir de 1964. Reforma financeira, reforma fiscal, reforma da política salarial, reforma na política social e uma importante reforma administrativa foram levadas a cabo através de diversas medidas de ordem regulatória e por outras ações diretas do Estado. Por exemplo, a reforma administrativa foi instalada em 1967 pelo Decreto-Lei 200/67, com o objetivo declarado de institucionalizar mudanças na administração do Estado brasileiro para que desempenhasse os novos termos de sua relação com a economia. Tratava-se de um antigo problema presente e colocado num amplo projeto de reforma administrativa elaborado em 1952 por Vargas, cujo centro era modernizar a administração financeira e orçamentária do Estado. Diante da brutal reação, a proposta não foi sequer encaminhada ao Congresso e posteriormente Juscelino evitou o desgaste político com isso, criando, como vimos, uma estrutura informal e ágil vinculada ao Plano de Metas. Todavia, seu sucesso ampliou contradições entre uma economia industrializada e a brutal fragilidade das estruturas do Estado.

A preocupação básica com a reformulação institucional esteve presente desde o início do governo militar, seja na criação do Ministério Extraordinário para o Planejamento e Coordenação Econômica ou na própria criação do Banco Central do Brasil. O sentido geral da reformulação implementada em 1967 era a ampliação necessária das funções do Estado na gestão da economia nacional. Na verdade, tal ampliação buscava menos impulsionar a industrialização, tarefa já cumprida e mais atuar na gestão e planejamento de um capitalismo já constituído. Trata-se de uma reformulação que via o papel decisivo do Estado no processo de acumulação de capital, que buscava tornar mais dinâmicas e integradas as relações entre Estado e Mercado. Como observado por Toninelli (2000), tal ampliação da intervenção estatal estava ao par da práxis da política econômica mundial, que acabara por instalar economias verdadeiramente *mistas*, isto é, em que a presença do Estado regulador, financiador e produtor caminha ao lado do setor privado, influenciando-o decisivamente. O Brasil estava tão próximo da ideologia reinante que mesmo Roberto Campos, um ícone do liberalismo nacional, mas também protagonista da burocracia estatal desde a era Vargas, reconheceu que “(...) certamente o grau de intervenção (no mercado de trabalho e no sistema financeiro, por exemplo) foi muito superior ao habitual em países não-socialistas. Mas o que conta não é tanto o grau de intervenção, mas sim o tipo de intervenção” (Campos, 2004, p. 637).

De fato, o primado da reforma administrativa era a consolidação de um Estado forte, planejador e eficiente, a partir da imposição de critérios técnicos ao funcionamento dos organismos estatais. O decreto Lei 200/67 foi composto por dezessete títulos, que passavam pela definição da Administração Direta e Administração Indireta federal, com o sentido de dar maior caráter empresarial ao setor produtivo estatal. Concretamente, em seu título I, a administração federal passou a comportar a distinção entre “Administração Direta”, constituída pelos serviços integrados na estrutura administrativa da Presidência da República e de seus ministérios e “Administração Indireta”, formada pelas Autarquias, Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista, entidades dotadas de personalidade jurídica própria e vinculadas ao Ministério em cuja área de competência estiver enquadrada sua finalidade.

Nos títulos seguintes, estabeleceu regras para o orçamento anual da União e programas orçamentários plurianuais. Adiante, deu maior autonomia para administração indireta em sua ação, desde que respeitado o planejamento central. Inspirado no IRI italiano (*Instituto per la Reconstruzione Industriale*), retira dos Ministérios o poder de nomear dirigentes das Estatais, que passam apenas para a supervisão. Também impõe a todos os Ministérios a existência de órgão de planejamento, coordenação e controle financeiro, assim como normas para licitações, com o firme objetivo de dar ao setor privado a execução de tarefas submetidas ao planejamento do Estado<sup>19</sup>.

Qual é o movimento em seu conjunto? Pelo grau de desenvolvimento da economia brasileira, ampliar a centralização decisória e a descentralização operacional. Por um lado, o fortalecimento do planejamento do Estado, inclusive expresso em maior suporte à pesquisa com a criação do IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (1964/1967) e da FINEP – Financiadora de Estudos e Projetos (1965), integrada ao IBGE, criado por Vargas em 1938. Por outro, ampliar os espaços de execução para as empresas privadas. Todavia, isso não significou um recuo do setor produtivo estatal frente à crescente participação do setor privado. Muito ao contrário. Enquanto na década de 1950 foram criadas 15 novas empresas federais e 49 estaduais, num total de 64 empresas, entre 1960 e 1969 foram criadas 39 empresas federais e 175 estaduais e entre 1970 e 1976 outras 70 empresas federais e 60 estaduais. Assim, no período posterior ao Plano de Metas (1960-1976) foram criadas 109 empresas federais e 235 estaduais. Mesmo considerando que parte disso foi reorganização do setor produtivo estatal, é inequívoco o seu avanço, tanto no volume, como no escopo das atividades empresariais do Estado brasileiro.

A reforma administrativa, em conjunto com as outras reformas, particularmente a reforma financeira e a reforma fiscal, amplia a capacidade de intervenção do Estado. Não obstante, não consegue assegurar a integração virtuosa desejada. O que se observa é um Estado com poder redobrado, mas com um poder crescentemente estilhaçado. Esse movimento é muito claro no setor produtivo estatal e na ação das empresas estatais que, por sua importância e grandiosidade, fogem do controle do planejamento nacional e passam a atuar como espaços de poder autônomos dentro do Estado.

De toda forma, no ocaso do período de industrialização, entre o “Milagre” (1967-1973) e o II PND (1974-1979) ganha redobrada força o setor produtivo estatal. Particularmente no governo Geisel, a estratégia do II Plano Nacional de Desenvolvimento impõe o protagonismo das estatais. Basta observar as metas físicas estabelecidas para os setores eleitos como prioritários: metas de crescimento de 151% da capacidade instalada da indústria química, 178% da indústria naval, 152% da siderurgia e metalurgia, entre outros, é notório que em todos os setores prioritários estão as empresas estatais e mais, a elite do sistema produtivo estatal.

A dinâmica econômica dos setores privilegiados pelo II PND, tais como energia hidrelétrica, energia atômica, indústria petroquímica, metalurgia dos não ferrosos (em especial alumínio), produção de etanol, exploração e refino de petróleo, transporte marítimo, etc, pressupõe elevadas economias de escala ao nível da planta e estrita coordenação de investimentos de grandes blocos de capital, tanto privados nacionais, como estrangeiros. E esta coordenação é feita, por exemplo, por grandes empresas estatais, como Itaipu

---

(19) É digno de nota as resistências enfrentadas pelos militares dentro do Estado e no setor privado a esse movimento. Não por outro motivo, o decreto-lei 199/67 é editado juntamente com a reforma administrativa, redefinindo o papel do Tribunal de Contas, colocando-o na posição de controlador externo do poder executivo e não interno, sem poder de interferência em atos e ações do Presidente da República e dos Ministérios. O diagnóstico é que o TCU freava as ações do Estado desde Vargas, passando por JK. Assim, define o TCU como órgão auxiliar do Congresso Nacional e não mais como “sujeito do registro das contas públicas”. Torna-se apenas avaliador externo do Balanço da União e de seu orçamento. Cf. Guimarães (1990).

Binacional e Petrobras, mas cujos efeitos da expansão se estendem uma miríade de empresas privadas de vários setores, portes e origem de capital.

Um exemplo sintomático é o arranjo para a instalação de polos petroquímicos (de São Paulo, em 1972, da Bahia, em 1978, e do Rio Grande do Sul, em 1982): foram planejados no âmbito do II PND, com ênfase na descentralização regional da produção industrial; foram financiados pelo setor público (incentivos da SUDENE, recursos do BNDE e BNB, por exemplo); e tiveram sua instalação liderada pelo braço petroquímico da Petrobras (Petroquisa). Ao arranjo juntaram-se diversas empresas privadas nacionais (e.g. grupos UNIPAR, ULTRA, Suzano, Odebrecht, Geyer, Mariani, Ipiranga) e empresas estrangeiras (e.g. Dow, Union Carbide, Solvay, Rhodia, Philips Petroleum, Basf, Bayer). Coordenadas pelo esforço do planejamento, e sob o comando do setor produtivo estatal, estas empresas consolidaram o modelo de gestão tripartite em toda a indústria petroquímica no Brasil, inclusive com participações acionárias cruzadas. Ademais, a criação dos polos estimularam novos investimentos de empresas fornecedoras de equipamentos industriais (como Bardella ou Dedini) e de produtos metalúrgicos (como CONFAB). Fomentaram o surgimento ou a expansão de empresas fornecedoras de serviços industriais (montagem, instalação, manutenção). E permitiram a expansão do setor de transformados plásticos, grande gerador de empregos industriais. E este não é um exemplo isolado. Em todos os segmentos privilegiados pela expansão industrial do II PND o mesmo efeito multiplicador, oriundo do setor produtivo estatal, atingiu positivamente o setor privado.

Ou seja, o arranjo liderado pelo setor produtivo estatal logrou, nos anos 1970, não apenas completar a instalação da estrutura industrial até então compatível com os países industrializados, mas também ampliar o sistema produtivo privado, ao criar demanda para fornecedores nacionais e ofertar insumos industriais (petroquímica, energia, aço, alumínio, celulose, etc.) com escala e preços adequados à expansão de produtores a jusante da cadeia. Ou seja, o sistema produtivo estatal estimulou sobremaneira o setor produtivo privado e contribuiu decisivamente para o êxito do processo de industrialização e modernização da economia brasileira.

No entanto, o arranjo virtuoso começa a ruir ao final dos anos 1970. O primeiro problema vem do *front* externo. Ao contrário de grande parte do período de industrialização, quando o país cresceu sem lançar mão de significativo endividamento externo, que totalizava em 1967 apenas US\$ 3 bilhões, desde o “Milagre” o crescimento apoiou-se amplamente em um padrão de financiamento dependente de recursos externos, em uma conjuntura de alta liquidez internacional e crédito farto. Ao mesmo tempo em que sustentou o crescimento acelerado dos anos 70, essa política levou o país a um rápido e elevado endividamento externo, particularmente do setor estatal, tornando-o altamente vulnerável a choques externos<sup>20</sup>.

As dificuldades já haviam percorrido grande parte da década de 1970. Em meio a interesses contraditórios, num cenário de progressivo agravamento das condições econômicas internacionais e da desaceleração do crescimento desde 1974, vê-se um Estado progressivamente paralisado, incapaz de prosseguir na articulação de interesses públicos e privados, nacionais e estrangeiros, para encaminhar questões de fundo para a sustentação do crescimento, como as fragilidades da estrutura interna de financiamento e das bases de inovação tecnológica, num ambiente internacional de turbulência financeira e transformação radical do padrão tecnológico. Nas palavras de João Manuel Cardoso de Mello, os problemas e impasses fundamentais explicitados no II PND estão “centrados na definição dos rumos da expansão futura e na estruturação de mecanismos capazes de garanti-la”. E prossegue:

---

(20) Para uma crítica sobre o II PND e a estratégia de desenvolvimento nos anos 70 ver Lessa (1998).

A maior razão de seu fracasso foi determinada pela incapacidade de se ajustar os interesses da grande empresa estatal, grande empresa nacional privada e corporação multinacional. Não se trata aqui, como julgam os desavisados, de um conflito desencadeado a partir de interesses gerais de cada segmento empresarial (...) O problema, na realidade é muito outro: em torno de cada projeto definido pelo Estado, há que compor interesses específicos das empresas de cada segmento. Ocorre que nenhum dos interesses ou bloco de interesses é capaz de se impor, viabilizando o objetivo fixado pelo Estado. Nestas circunstâncias, o Estado se vê dardejado por uma onda de solicitações contraditórias, que é incapaz de conciliar e atender (...) O aturdido Leviatã assiste, de mãos atadas, o encurtamento súbito de seu poder financeiro e é surpreendido com acusações de promover a estatização desenfreada (Cardoso de Mello, 1977).

O aprofundamento da crise internacional que se arrastara por toda a década de 1970 e seus desdobramentos a partir da reconversão da política norte-americana, com o “choque de juros” promovido em outubro de 1979 pelo Federal Reserve, criou não somente um ambiente hostil para as políticas nacionais de desenvolvimento, mas levou à bancarrota a periferia endividada e altamente dependente dos recursos externos. Ante a carência de formas de organização capitalistas superiores capazes de assegurar o mínimo de autonomia financeira e tecnológica, compreendidas primordialmente pela constituição de um sistema financeiro adequado às necessidades do desenvolvimento e de uma base produtiva assentada em grandes empresas nacionais, com capacidade competitiva internacional, o país sucumbe num cenário de forte restrição e diante do posterior fechamento do crédito externo à periferia com a “crise da dívida externa”<sup>21</sup>.

Em condições históricas distintas, internas e externas, nas quatro décadas seguintes à “crise da dívida” e na chamada era da globalização, o Brasil interrompeu seu processo de desenvolvimento. Assistiu-se um processo de regressão da estrutura produtiva brasileira em relação à estrutura produtiva mundial em meio à relativa estagnação econômica e social. Na década de 1980, os efeitos devastadores do estrangulamento externo e a reação interna a ele, promoveram não somente a alta inflação, mas, entre outros problemas, a desorganização das finanças públicas com enorme fragilização do setor produtivo estatal. Propostas de reorganização foram feitas, como a montagem do Fundo Nacional de Desenvolvimento (FND) e de uma *holding* de estatais, integradas aos esforços de estabilização do Plano Cruzado, buscando uma articulação superior da estrutura de financiamento, produção e inovação. Mas sucumbiram nas condições e impasses da “Nova República”.

Outrossim, frente à desorganização do setor público, a estratégia de desestatização ganhou força e foi levada adiante na década de 1990. Os ventos liberais sopraram nas velas dos poderes nacionais estabelecidos, promovendo um amplo programa de privatizações que radicalizou a desorganização do sistema produtivo estatal e seu caráter historicamente inorgânico. Mesmo assim, o Brasil contou ainda com a importante presença das empresas estatais em setores chaves da economia no processo de retomada do crescimento a partir de 2003. Falamos aqui da enorme importância dos bancos públicos (BNDES, Banco do Brasil e Caixa Econômica Federal) no financiamento das empresas, assim como da centralidade da Petrobras ou da Eletrobras e de seus programas de investimentos, acompanhados atentamente pelo setor privado nacional e estrangeiro. A crise econômica a partir de 2015 e as condições políticas hodiernas que se impuseram, parecem identificar o sistema produtivo estatal e os bancos públicos remanescente não como espaços fundamentais para possibilidades de uma estratégia de retomada do desenvolvimento, mas como inimigos públicos da racionalidade econômica e da nação.

---

(21) Sobre às debilidades estruturais da economia brasileira, ver Tavares (1972).

## 5. Globalização e o papel do Estado na modernização chinesa após 1978

Como vimos, o processo de industrialização e modernização da economia brasileira em quatro décadas foi um dos mais bem-sucedidos casos de desenvolvimento socioeconômico do mundo, especialmente se considerarmos as especificidades periféricas ao qual fomos submetidos desde o início. O caso chinês, coincidentemente iniciado nos estertores do processo brasileiro e que também completou recentemente 40 anos, foi, no entanto, mais amplo e ainda mais exitoso. Tal como no Brasil ou em outros casos de desenvolvimento retardatário e tardio, o processo chinês, a partir de 1978, também lançou mão de extensiva participação do Estado, inclusive de forma direta através de empresas estatais. E tal como nas outras experiências, o processo chinês também respeitou suas especificidades locais e também teve que se adaptar ao ambiente internacional vigente.

Dentre as características domésticas iniciais destacam-se uma economia populosa, pobre, fechada, rural e com recursos naturais insuficientes<sup>22</sup>. Além disso, vigia um amplo e ineficiente regime de planificação centralizada, onde os elementos de economia de mercado eram virtualmente inexistentes. Por fim, deve-se destacar a vigência de um rígido regime político que, desde 1949, reside nas mãos dos líderes do Partido Comunista Chinês (PCC).

Do ponto de vista externo, o desenvolvimento chinês esteve condicionado pela retomada generalizada das políticas liberais, em que os fluxos econômicos internacionais expandiram-se farta e livremente em praticamente todos os países. Enquanto o Brasil modernizou-se e industrializou-se durante o regime regulado de Bretton Woods, com base em mercados internos, a China o fez sob a égide da globalização.

A nova ordem econômica mundial se caracteriza, entre outras coisas, pela desregulamentação e pela liberalização dos fluxos comerciais e financeiros transfronteiriços, pelo acirramento da concorrência capitalista (e da rivalidade oligopolista) em escala mundial, ou ainda pelo deslocamento da produção industrial dos países centrais para os periféricos. O processo de desenvolvimento chinês coincide com a intensificação destes fenômenos globalizantes a partir dos anos 70, razão pela qual é fácil apontar a China como grande protagonista deste processo. De fato, a China se torna o maior produtor industrial e o maior exportador do mundo (ver Tabela 2). E mais, a China se insere como protagonista ao estabelecer uma relação simbiótica com os EUA, ainda o maior mercado do mundo e principal centro financeiro do capitalismo. Simbiótica porque os EUA, que acumulam crescentes déficits comerciais e na conta corrente do balanço de pagamentos, encontram na China seu maior parceiro comercial e, ao mesmo tempo, o principal financiador de seus passivos externos. Não por acaso, a China se torna a maior detentora de reservas cambiais denominadas em dólar e, também, no maior credor de títulos públicos estadunidenses<sup>23</sup>.

Ou seja, o êxito do processo de industrialização chinês foi inequívoco, mesmo diante da globalização. Entre 1978 e 2018, como pode ser observado na Tabela 2, o PIB chinês cresceu 9,4% ao ano; a renda per capita cresceu anualmente 11%, atingindo US\$ 9.771 (ou 110% do Brasil e 16% dos EUA); as exportações cresceram a uma taxa de 15% ao ano; houve rápida urbanização; e a indústria<sup>24</sup> ainda representava, ao final do período, 41% do PIB (contra 18% no Brasil). E mais: entre 1978 e 2017, 740 milhões de pessoas deixaram a linha de pobreza<sup>25</sup>. Inegavelmente, a China se tornou a segunda maior

(22) Ver Tabela 2.

(23) Para uma análise mais aprofundada deste modelo sino-americano simbiótico, ver, por exemplo, Belluzzo (2009), em especial o capítulo 10.

(24) Indústria de transformação, indústria extrativa e construção.

(25) Fang et al. (2018, p. 12).

potência mundial, ameaçando fortemente a liderança estadunidense, tanto do ponto de vista econômico e tecnológico<sup>26</sup>, quanto do ponto de vista político.

Tabela 2  
Brasil e China: fatos estilizados, 1978 e 2018

	1978		2018	
	Brasil	China	Brasil	China
População (Milhões)	115	956	209	1.393
População Urbana (% do Total)	63,6	17,9	86,6	59,2
PIB Per Capita (US\$ correntes)	1.744	156	8.921	9.771
PIB (US\$ bilhões constantes de 2010)	865	294	2.310	10.797
PIB (% no total mundial)	3,3	1,1	2,8	13,1
Exportações (US\$ bilhões correntes)	12,7	9,9	239,7	2.487,10
Exportações (% no total mundial)	1,0	0,8	1,2	12,8
Grau de Abertura (Corrente de Comércio em % do PIB)	14,5	9,7	29,1	38,2
Reservas Internacionais (US\$ bilhões correntes)	6,9*	10,1*	374,7	3.168,20
Agricultura (Valor Adicionado em % do PIB)	10,3	27,7	4,4	7,2
Indústria** (Valor Adicionado em % do PIB)	35,5	47,7	18,4	40,7
Indústria de Transformação (% no total do valor adicionado mundial)	nd	nd	1,3	28,2
Crédito Doméstico ao Setor Privado (% do PIB)	50,3	50,3	61,8	161,1
Patentes depositadas por residentes (unidades)	1.954***	4.065***	4.980	1.393.815

\* Valores em 1980

\*\* Inclui a indústria de transformação, indústria extrativa e da construção

\*\*\* Valores em 1985

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Banco Mundial e da WIPO.

Como o processo de modernização chinês pôde ser bem-sucedido é objeto de diversas interpretações. *Grosso modo*, analistas ortodoxos<sup>27</sup> entendem que a abertura econômica e as demais políticas de liberalização implementadas a partir de 1978 foram cruciais para explicar o êxito do processo. Predomina a visão, nos círculos ortodoxos, de que a China só pôde crescer e se desenvolver porque se rendeu às benesses do livre mercado. Nada é mais distante da realidade.

As reformas chinesas iniciadas em 1978 transformaram, de fato, uma *economia planificada*, onde todos recursos eram alocados através da ação do Estado e que situava-se quase isolada dos fluxos econômicos internacionais, em uma *economia de mercado*, onde prevalecem empresas privadas (inclusive estrangeiras), onde os fluxos comerciais internacionais representam quase 40% do PIB e onde os princípios de mercado determinam a alocação dos recursos em praticamente todas as atividades econômicas. A China moderna opera, inegavelmente, sob “(...) uma forma de capitalismo, e não sob uma forma disfarçada de economia planificada” (Naughton; Tsai, 2015, p. 18).

(26) Segundo WIPO (2019), a China foi responsável, em 2018, por mais de 46% de todos os depósitos de patentes no mundo, quase 90% delas de responsabilidade de empresas chinesas. O volume de patentes depositadas foi quase três vezes maior que o do segundo colocado no ranking, os EUA.

(27) Ver, por exemplo, Lardy (2014).

A predominância de mecanismos de mercado, no entanto, não impediu que a dinâmica econômica continuasse sendo controlada, direta e indiretamente, pelo Estado chinês. Tal como grande parte dos países industrializados modernos, a China contemporânea é uma economia mista, onde predominam os mecanismos de mercado, mas onde vigora também a força de um Estado que regula, financia e produz numa extensão muito mais ampla do que se observa em outras economias com presença estatal intensa. A este arranjo dual, onde a força da concorrência privada interage com farta intervenção estatal, Naughton e Tsai (2015) denominaram como uma forma de *capitalismo de estado*. Já Xi Jinping, líder chinês desde 2013, caracterizou o modelo chinês como *socialismo com características chinesas*<sup>28</sup>.

Independentemente de como se denomina o modelo, o importante é ressaltar que a China adotou, a partir de suas especificidades e sob as condições internacionais vigentes nas últimas décadas, uma versão ampla, moderna e mais eficiente dos modelos de intervenção estatal que foram tão importantes, como vimos, no desenvolvimento dos países centrais no pós-guerra, assim como na heroica industrialização brasileira. Se não, vejamos.

Todas as antigas economias planejadas enfrentaram o desafio do estabelecimento de mecanismos de mercado e a expansão (ou ressurgimento) de empresas privadas em detrimento do encolhimento (ou virtual eliminação) do setor produtivo estatal. Os países do leste europeu experimentaram, por exemplo, um processo radical, de conversão imediata em uma economia de mercado<sup>29</sup>. Experimentaram a passagem abrupta de uma economia planejada para o capitalismo selvagem, sem mediações.

Por outro lado, a China diferenciou-se dos países do leste europeu pelo gradualismo, pelo pragmatismo e pela menor extensão do processo de desestatização. O *gradualismo* diz respeito tanto a secular cautela chinesa, quanto à necessidade de testar mudanças num ambiente ainda contaminado pelo passado de planificação, obtendo assim o paulatino apoio de antigos líderes do PCC. “Cruzar o rio, sentindo com cautela cada pedra da travessia”, defendia Deng Xiaoping, patrono das reformas a partir em 1978. *Pragmatismo* deriva da sublimação ideológica, isto é, as reformas foram implementadas em aparente contradição às doutrinas comunistas do PCC, que, entretanto, permaneceram vivas no discurso político.

O mote das reformas poderia ser sintetizado em outro famoso aforismo atribuído a Deng: “não importaria a cor do gato, basta que elimine os ratos”. Na prática, portanto, as reformas pró-mercado avançaram em detrimento da manutenção da ideologia anti-capitalista do PCC, que se manteve entrincheirado no poder, ao contrário do que viria a ocorrer nos demais países do antigo bloco soviético. Segundo Chow (2018) a estabilidade política doméstica (fora e dentro do PCC) contribuiu para galvanizar o apoio às reformas, cujo progressivo sucesso, explicitado pelo rápido crescimento econômico, reforçou ainda mais o pragmatismo ideológico e a posterior aceleração do processo gradual de transformação.

Já no que refere à desestatização, é importante ressaltar que inicialmente houve forte e progressivo aumento da participação do setor privado na economia, menos por causa de privatizações ou desinvestimentos públicos, e mais porque houve, de fato, um estímulo à criação e expansão de empresas privadas que, movidas pela concorrência, ocuparam rapidamente os espaços de valorização do capital. Segundo Lardy (2018), houve um “deslocamento” relativo do setor produtivo estatal e não sua mera

---

(28) “It means that the path, the theory, the system, and the culture of socialism with Chinese characteristics have kept developing, blazing a new trail for other developing countries to achieve modernization” (XI, 2017).

(29) Segundo Chow (2018, p. 104) os países egressos do antigo bloco soviético adotaram uma “terapia de choque”, na tentativa de mudar quase imediatamente para uma economia de mercado.

substituição pela empresa privada<sup>30</sup>. Em 1978, a produção industrial a cargo das empresas estatais era de 80% do total. Em 2015, esta participação relativa era de cerca de apenas 20%. Ou seja, houve uma forte retração *relativa* do Estado empresário na economia. No entanto, ao final deste período a produção estatal restante era 12 vezes maior do que 1978. Em 2016, as empresas estatais ainda empregavam 47 milhões de pessoas, ou cerca de 11% da força de trabalho urbana.

Ao invés de promover uma rápida e maciça privatização, o processo de modernização chinesa foi alterando o papel da empresa estatal e a natureza (e extensão) de sua influência sobre a economia do país. Segundo Jefferson (2016), Song (2018) e também Naughton (2018), a evolução do setor produtivo estatal (SPE) pode ser agrupado em etapas, cada qual com características próprias.

Na primeira fase, entre 1978 e meados dos anos 1990, o esforço do SPE foi para contribuir com a paulatina transformação da China numa economia de mercado. Através de mecanismos contratuais, as empresas estatais passaram gozar do aumento da autonomia em relação ao Executivo e suas comissões de planificação, tanto no nível federal, quanto provincial e municipal. O corpo diretivo das estatais tinha a responsabilidade de introduzir mecanismos de mercado, em especial a perseguição do lucro e a institucionalização de práticas mercantis de compra de insumos e venda de produtos. Dentre os resultados deste processo inicial de transformação, observa-se a forte descentralização da produção estatal, o forte aumento da concorrência entre as empresas públicas (com consequente piora dos indicadores de rentabilidade) e, sobretudo a expansão de empresas “coletivas”, representando a primeira onda de compartilhamento da propriedade produtiva. Estas empresas nascem associadas aos governos ou comunidades locais<sup>31</sup>, mas agregam paulatinamente sócios privados, e passam a orbitar em torno das estatais regionais maiores, produzindo, sobretudo no início, bens de consumo não duráveis: são as *Town and Villages Enterprises* (TVE), que se expandem pelo país em várias centenas de milhares<sup>32</sup>. São também as TVE que passam a receber em parceria os primeiros capitais estrangeiros, neste caso, originários da “China não continental”: são os capitais HMT (Hong Kong, Macau e Taiwan). Vale ressaltar também que a entrada de capital estrangeiro na China pós-78 também se deu por experimentos graduais: nas chamadas Zonas Econômicas Especiais (ZEE), onde práticas de livre mercado, incentivos fiscais e o estímulo à atração de IDE são progressivamente implementados<sup>33</sup>.

Nesta fase de transição, portanto, o SPE continua sendo ainda e, por larga margem, a principal força produtiva do país. Além disso, segundo Song (2018), as estatais continuaram sendo a fonte essencial de

---

(30) “Unlike some other formerly centrally planned economies, in China, privatisation of SOEs has been only a minor contributor to the rise of private business” (Lardy, 2018, p. 330).

(31) “In the 1980s, township and village enterprises (TVEs) emerged and prospered, becoming engines of China’s industrial growth. Local governments played a crucial role in advancing the development of TVEs. (...) Entrepreneurs who wanted to start enterprises had to tie up with the local government, resulting in the emergence of a large number of so-called red-cap enterprises” Yao (2018, p. 85).

(32) Wang (2018, p. 171, tradução nossa) afirma que “(...) as TVE responderam à demanda do mercado, mobilizando a força de trabalho de forma rápida e eficiente” e por esta razão “(...) se tornaram a ponta de lança das reformas pró-mercado”. Segundo o autor, em 1977 as TVE empregavam cerca de 23 milhões de pessoas. Em 1984, 52 milhões, ou 11% da força de trabalho chinesa. E em 1992, eram 106 milhões.

(33) As ZEE são inicialmente instaladas, em 1980, em quatro cidades na costa sul da China: Shenzhen, Xiamen, Zhuhai e Shantou. Numa clara demonstração do gradualismo e experimentalismo das reformas, somente em 1984 são autorizadas novas ZEE: 14 novas cidades costeiras são autorizadas a operar nos moldes das quatro originárias e, novamente, a parceria entre os capitais HMT, as TVEs e demais empresas estatais é crucial para o desenvolvimento deste experimento controlado de abertura.

equipamentos, de capacitação técnica e gerencial e de demanda para as TVEs e para as empresas privadas que foram surgindo no processo<sup>34</sup>.

A segunda fase de reforma do papel das empresas estatais inicia-se em 1992 e estende-se até 2003. É neste momento que são acelerados os processos de privatização em larga escala, sobretudo das empresas de menor porte e ou de setores de bens de consumo. Através da venda, da concessão, de *leasing* ou outras formas de desinvestimento, milhares de empresas estatais foram deslocadas para a propriedade privada ou simplesmente encerradas. Segundo Song (2018, p. 352) existiam em 1995 cerca de 118 mil estatais. Em 2002 eram “apenas” 34 mil, resultando numa redução de mais 44 milhões de postos de trabalho antes estatais. O mais relevante, entretanto, foi a implementação da política denominada *zhuada fangxiao*, grosso modo, “reter as maiores, vender as menores”. O objetivo era concentrar e centralizar a atividade produtiva do Estado nas empresas de maior parte, mais rentáveis e que tivessem importância estratégica para o país. Iniciou-se assim um processo de fusões e aquisições e de conglomeração de empresas públicas. Além disso, foram implementadas várias diretrizes que alteraram a forma de controle e gestão das estatais remanescentes: princípios de governança corporativa começaram a ser implantadas e iniciou-se o processo de venda de frações do capital, com retenção do controle majoritário.

Um dos resultados obtidos por esta transformação da natureza das estatais foi a melhoria significativa dos indicadores de rentabilidade das companhias, graças, sobretudo a ganhos de escala (aos níveis da planta e da firma) e de eficiência de gestão. O melhor desempenho permitiu a redução da necessidade de aportes fiscais (incluindo subsídios) como principal instrumento de financiamento e capitalização das estatais. O crédito bancário público, também reestruturado e ampliado neste momento, assumiu um papel decisivo nesse sentido, ao promover a reestruturação da dívida e mesmo o *write-off*<sup>35</sup> de boa parte dos empréstimos inadimplidos (*non-performance loans*) destinados às estatais que estavam se reestruturando.

Nesta fase foram também institucionalizados vários mecanismos de mercado, já presentes na fase anterior, mas ainda não regulados pelo incipiente estado de Direito chinês. Estabeleceu-se em leis a personalidade jurídica da empresa (1993) e institucionalizou-se regras de concorrência (1994). Esta nova institucionalidade, acrescida ao novo regime de gestão das estatais, contribuiu definitivamente para a consolidação dos mecanismos de mercado na China contemporânea, ao mesmo tempo em que explicitou-se a profunda interdependência das empresas e capitais privados com o SPE.

Na década seguinte (2003-13), consolidam-se os controles de governança corporativa nas estatais e intensifica-se o processo de concentração e centralização das empresas públicas remanescentes. Em 2003 é criada a *State-owned Assets Supervision and Administration Commission* (SASAC), órgão diretamente ligado ao Conselho de Estado, isto é, à alta cúpula do regime chinês. A SASAC centraliza as decisões estratégicas, e aponta e avalia os altos executivos de mais de uma centena de grandes conglomerados estatais, que se consolidam como o pilar da economia chinesa. Através de processos de fusões e aquisições, domésticos e internacionais, estes conglomerados tornam-se corporações gigantes ao nível mundial: em 2019, 82 das 500 maiores empresas do mundo compiladas pela Fortune Global 500<sup>36</sup> eram estatais chinesas, quase todas supervisionadas diretamente pela SASAC.

---

(34) Jefferson (2016, p. 9, tradução nossa) sintetiza o argumento: “(...) a entrada de novas firmas e uma crescente concorrência drenou o *market share* das empresas estatais, ao mesmo tempo que incentivou seus mais motivados e competentes funcionários a se transferirem para empresas não-estatais”.

(35) Lardy (2018, p. 331).

(36) Colvim (2019). Vale ressaltar que outras 37 empresas chinesas privadas fazem parte da lista das 500 maiores empresas do mundo.

Outra mudança importante foi o aprofundamento da venda de ações – em especial na bolsa de Shanghai – ou seja, de parte do capital estatal nestas grandes corporações como forma de captar recursos no mercado de capitais, sem que houvesse a ameaça da perda de controle por parte do Estado. Completa-se, portanto, o processo de substituição do controle puro pelo controle com propriedade compartilhada com investidores privados: em 2000, 17% das estatais remanescentes eram empresas de capital misto (com controle público); em 2013, esta proporção era de 79%<sup>37</sup>.

A nova fase de ação do SPE chinês no começo do século XXI incluiu também a explicitação da nova estratégia de propriedade, controle e gestão em setores selecionados. Setores selecionados por sua influência estratégica e importância econômica (ver Quadro 1). Tal definição norteou as decisões da SASAC e influenciou fortemente a iniciativa privada que, atenta a esta sinalização estratégica do Estado, moldou suas próprias decisões de investimento. A concentração das estatais e a divulgação de seus planos de ação e expansão em setores selecionados permitiu, a um só tempo, o aumento significativo da oferta de insumos básicos e o aumento da demanda efetiva, estimulada pelo imenso e crescente poder de compra estatal. Além disso, o melhor desempenho das estatais e sua nova forma de financiamento via mercado de capitais, permitiu que os bancos públicos, também reestruturados<sup>38</sup>, pudessem aumentar significativamente o crédito (barato) para as empresas privadas. O crédito ao setor privado salta de 109% do PIB em 2006 para 158% em 2016<sup>39</sup>.

Quadro 1  
China: estratégia de controle estatal em setores selecionados, 2006

Grupo	Exemplos de Setores	Metas de propriedade estatal
Setores Estratégicos	Defesa, geração e distribuição de energia, petróleo, petroquímica, telecomunicação, carvão, aviação e transporte marítimo	Manter 100% do controle e aumentar ativos públicos
Setores Básicos	Máquinas e equipamentos, automóveis, TIC, construção, aço, metalurgia dos não ferrosos, química, P&D	Controle majoritário da propriedade e da gestão; aumentar influência estatal mesmo com redução do capital
Outros setores	Trading, medicina, materiais de construção	Manter influência e controle em empresas-chave; nas demais, redução da participação do Estado

Fonte: Mattlin (2007) a partir de documentos do Conselho de Estado chinês.

Em suma, o setor privado chinês em expansão beneficiou-se, desta forma, de uma estrutura de custos competitiva e de um horizonte de investimento que reduzia as incertezas e liberava seu *animal spirits* empreendedor: não por acaso, entre 2000 e 2013 o número de empresas privadas de grande porte cresceu 19% ao ano (Song, 2018, tabela A19.1)

(37) SONG (2018, p. 370).

(38) Burlamaqui (2015, p. 735 e seguintes) oferece uma boa descrição da reestruturação dos bancos chineses neste período. Também Huang e Wang (2018, p. 293-294) dimensionam o sistema financeiro chinês, destacando a importância do setor público: dos 1017 bancos do país em 2016, apenas 5 eram privados. Em 2019, os quatro maiores bancos do mundo eram os quatro maiores bancos comerciais estatais da China (ICBC, CCBC, ABC, BoC). Em conjunto, os *big four*, possuíam quase US\$ 14 trilhões em ativos (S&P Market Intelligence, 2019).

(39) World Bank (vários anos).

É neste ambiente de consolidação da relação simbiótica entre o SPE e o pujante e competitivo setor privado chinês que é empreendida, já no governo de Xi Jinping, a fase mais recente de transformações das empresas estatais chinesas. Segundo muitos analistas<sup>40</sup> esta nova fase, em implantação até 2020, renova e amplifica o caráter de liderança estratégica das empresas estatais chinesas, assim como aumenta o controle estreito destas empresas pela cúpula do Estado. Vários são os elementos que permitem tal afirmação. Em primeiro lugar, mudanças nas regras de governança corporativa indicam que tem havido aumento do controle direto do PCC sobre o *board* dos grandes conglomerados estatais sob gestão da SASAC. Esta redução da autonomia dos gestores cumpre dois papéis: melhorar as práticas de *compliance* (uma vez que a popular cruzada anticorrupção de Xi Jinping mirou com afinco os outrora poderosos gestores das estatais) e intensificar a convergência entre a estratégia política e econômica de desenvolvimento do Estado e as políticas de investimento destas grandes corporações estatais.

Uma segunda mudança, que corrobora a convergência de interesses políticos e corporativos, é o agrupamento das estatais por classes de atuação. As estatais serão agrupadas em duas classes: aquelas que atuam em setores “públicos” e aquelas que atuam em setores “comerciais” (e neste caso serão divididas por setores mais ou menos competitivos). Ainda que restem dúvidas de como serão classificadas as estatais, o importante é que se explicita um duplo objetivo e forma de controle e avaliação. As estatais atuantes em segmentos “públicos” (e.g. defesa, energia, transporte, finanças) serão avaliadas por sua capacidade de promover impactos sociais e econômicos (para o conjunto do sistema produtivo) e pela gestão de custos e qualidade de produtos e serviços. Ou seja, neste caso, as estatais teriam um claro mandato político, em que o desempenho econômico/financeiro da empresa é menos relevante.

Já as estatais classificadas em setores “comerciais” (como os descritos no Quadro 1 acima) devem responder a metas de lucratividade e se submeterem a controles mais rígidos de governança corporativa. Neste caso, está previsto ainda um aumento da venda de ações (sem cessão do controle) em poder do Estado, aumentando a fração de capital privado nestas empresas ainda controladas pelo Estado<sup>41</sup>.

Além disso, nesta nova fase de atuação as estatais continuarão liderando setores estratégicos (ver Quadro 1 acima) mas também deverão estar à frente dos investimentos em inovação em áreas designadas como prioritárias pelo plano “Made in China 2025”, boa parte deles em áreas de manufatura inteligente (indústria 4.0), inteligência artificial, *big data*, novos materiais, biotecnologia e energia renovável<sup>42</sup>.

Em suporte às atividades que delimitam trajetórias tecnológicas, foi proposto também um novo instrumento de coordenação do investimento público através das empresas estatais. Além da ação coordenadora estratégica da SASAC, a ação estatal também será canalizada através de um novo instrumento de investimento público: fundos e empresas de *venture capital*. As *State Capital Investment and Operations Companies* (SCIO) operarão como veículos de atuação e investimento em setores na fronteira tecnológica, comprando participações acionárias em *startups* e coordenando o investimento de alto risco em segmentos inovativos<sup>43</sup>. Com estas medidas, a China se aproximaria de uma versão moderna de um Estado

---

(40) Jefferson (2016); Lardy (2018); Naughton (2018) ou Yu (2019).

(41) Song (2018, p. 364) aponta, ademais, que a nova dupla natureza das estatais se estende também ao corpo executivo das empresas. Haverá duas carreiras nas estatais: aquelas em que o funcionário tem estabilidade no emprego, mas renuncia a um salário de mercado; e aquelas em que o executivo tem incentivos financeiros tal como nas empresas privadas líderes, mas é avaliado por metas anuais de desempenho e, portanto, não tem estabilidade.

(42) PRC State Council (2015) e USCC (2017).

(43) Naughton (2018, p. 385).

empreendedor que influencia, financia e coopera com um setor privado inovador na fronteira do desenvolvimento tecnológico, no sentido sugerido, por exemplo, por Mazzucato (2015).

Por fim, as estatais terão papel decisivo no mais importante plano de internacionalização chinês, a *Belt and Road Initiative*<sup>44</sup>, um vasto programa de investimentos em infraestrutura comandada (e financiada) pela China em países que integram a antiga rota da seda (terrestre e marítima). De acordo com Song (2018, p. 362),

*(...) SOEs should remain party controlled. SOEs will still serve political goals such as fostering indigenous innovation, supporting social stability and promoting economic initiatives abroad such as the Belt and Road Initiative (BRI), regardless of the category to which they belong.*

Também Naughton (2018, p. 382) explicita esta redobrada estratégia de intervenção econômica:

*The current wave of SOE reform clearly intends a strengthening of the state sector's effective presence in the economy. It does not countenance any privatisation or selling down of the state share. Of course, this is consistent with past policy, in which the CPC [Communist Party of China] has insisted that public ownership should be the main body of the economy and state ownership should be the leading force, which must be consolidated and developed.*

Ainda que esta última reforma esteja em curso, alguns impactos sobre o setor privado já podem ser observados. Em primeiro lugar, houve uma retração *relativa* dos créditos bancários públicos destinados às empresas privadas, uma vez que o sistema financeiro estatal também recebeu diretrizes para apoiar mais intensamente esta nova fase de desenvolvimento das empresas estatais, em detrimento das empresas privadas<sup>45</sup>. Não por acaso, segundo Lardy (2018, p. 341), desde 2016, e pela primeira vez em décadas, a taxa de crescimento dos investimentos a cargo de empresas públicas suplantou, por larga margem, a taxa de investimento das empresas privadas.

Em segundo lugar, grupos privados de grande porte, em geral líderes em segmentos de alta tecnologia, têm sido instados a participar como sócios minoritários nas grandes corporações estatais, reforçando assim, de maneira formal, a aliança entre o capital privado e o capital estatal, robustecendo a estratégia de criar grandes “campeões nacionais” (e que são líderes globais), controlados pelo Estado, mas em parceria com “campeões” privados<sup>46</sup>.

Independentemente dos momentos distintos que, desde 1978, reformularam a natureza e a extensão do setor produtivo estatal chinês, o importante é observar que esse processo de modernização instituiu uma economia de mercado, em que impera uma pujante concorrência no setor privado, mas que é ativamente controlada, de forma centralizada, pelo Estado. Em suma, o novo sistema produtivo estatal pode ser caracterizado na China pelos seguintes elementos centrais:

- a) Controle direto do Estado sobre setores produtivos estratégicos, inclusive na fronteira tecnológica através de empresas estatais, empresas de capital misto com controle majoritário do Estado

---

(44) Para uma introdução ao programa ver, por exemplo, Huang (2016).

(45) Segundo Lardy (2018, p. 339), o crédito bancário para empresas privadas caiu de 57% do total em 2013 para 19% em 2015, enquanto a fração destinada às empresas estatais passou de 35% para 69% no mesmo período.

(46) Um exemplo é o caso da venda, em 2017, de 35% das ações da estatal UNICOM, a segunda maior empresa de serviços de telecomunicações da China, para as gigantes de tecnologia Alibaba, Tencent, Baidu e JD.com (ver SONG, 2018: 362). Note-se, ademais, que a política de controle estatal sobre os conteúdos de internet e que acabam por banir do mercado chinês os serviços, por exemplo da Google, criam, por sua vez, uma importante reserva de mercado para estas grandes empresas privadas de capital chinês que podem, assim, defender e ampliar seus espaços de acumulação de capital num ambiente de forte concorrência global.

ou *holdings* de empresas de capital misto, cujo núcleo de decisões corporativas estão centralizados nas mãos da cúpula política do regime;

b) Medidas permanentes de planejamento e de política industrial, incluindo políticas de inovação, de comércio exterior e de apoio à internacionalização de empresas, públicas e privadas, sempre em consonância com políticas fiscais e tributárias expansionistas e se valendo de um extenso controle sobre os fluxos internacionais de capitais;

c) Estrito controle estatal sobre a finança, incluindo o controle total do crédito bancário e parcial do mercado de capitais.

Este arcabouço que se valeu das especificidades domésticas da China planejada e influenciou e se aproveitou das condições internacionais (como a globalização e a deslocalização industrial) para **aperfeiçoar**, gradualmente, as tão exitosas experiências do século XX de desenvolvimento sob a coordenação estatal, tanto nos países centrais, como no Brasil.

Este modelo aperfeiçoado permite que o controle do Estado estimule, de forma simbiótica, e com sucesso excepcional, a gênese, a expansão, a rentabilidade crescente e, em muitos casos, o aumento de competitividade internacional (inclusive através de inovações) de centenas de milhares de empresas privadas chinesas. O investimento privado é, desta forma, diretamente estimulado pelo investimento e pela ação estatal.

Por fim, nos valendo<sup>47</sup> das ideias de Keynes, podemos concluir, portanto, que o setor produtivo estatal chinês reduz as **incertezas** do investimento privado, ao planejar, coordenar e garantir, através, por exemplo, de um imenso poder de compra do Estado e de suas empresas, a expansão da **demanda efetiva**. Elimina gargalos produtivos e reduz **custos de operação** das empresas privadas, através da oferta de insumos produtivos com escala e preços adequados. Reduz ainda os **custos de capital**, através da oferta elástica de crédito público a juros baixos para empresas privadas de todos os portes. E promove a **eutanásia do rentista**, dificultando a valorização do capital de forma socialmente estéril e direcionando o *animal spirits* do empresário chinês para atividades que contribuem para o lucro privado, mas também para a geração de emprego e para o desenvolvimento econômico exitoso.

Ou seja, o modelo chinês é a mais profunda e bem-sucedida experiência aplicada de *socialização do investimento*, exatamente nos moldes sugeridos por Keynes para solucionar o problema do desemprego<sup>48</sup> e, desta forma, permitir constituição de uma sociedade estável e mais justa<sup>49</sup>, mesmo no capitalismo contemporâneo<sup>50</sup>.

O que é perfeitamente compatível com as aspirações, ainda incompletas<sup>51</sup> mas já bem-sucedidas, do modelo de capitalismo de Estado com características chinesas.

---

(47) Autores como Belluzzo (2004); Ross (2010); Burlamaqui (2015); Jabbour e Paula (2018) também discutiram o desenvolvimento chinês à luz das ideias keynesianas.

(48) Segundo Marcuzzo (2010, p. 198), Keynes entendia que “*by making the future dependent on the economic success of an active social investment policy it would free individuals from the deprivations deriving from unemployment*”.

(49) “*In Keynes’s own view his theory implied that the existing order should be replaced by a much more egalitarian economy, based upon a dominance of social control over investment*” (Minsky, 2008, p. 12).

(50) “*The anti-crisis measures of China’s ‘socialist market economy’ are far closer to those Keynes foresaw than those taken by any capitalist economy*” (Ross, 2010, p. 158).

(51) Naughton (2017) demonstra que a redução da desigualdade ainda está longe de ser uma realidade na China contemporânea.

## 6. Conclusão

Procuramos neste trabalho tratar da importância do Estado e do setor produtivo estatal nos processos de desenvolvimento, industrialização e modernização das principais economias centrais e na periferia emergente, como o Brasil e a China. Nossa principal conclusão é que o papel do Estado que planeja, coordena, financia e produz diretamente não é o de ator coadjuvante, mas o de protagonista dos modelos de desenvolvimento em praticamente todos os países que iniciaram tardiamente, e sob condições internacionais distintas, seus processos de industrialização ou modernização.

Todos os países que quiseram se sentar atrasados à mesa do capitalismo monopolista, aquele em que vigora o poder do capital centralizado e concentrado, tiveram que lançar mão da liderança ainda mais ampla do setor produtivo estatal. Em todos os casos de desenvolvimento tardio, o setor produtivo estatal foi e é a espinha dorsal do desenvolvimento.

Nesse sentido, coube destaque aos dois casos mais bem-sucedidos de desenvolvimento tardio na periferia: **em dois tempos**, o Brasil, entre as décadas de 1930 e 1970, e a China, entre os anos 1980 e 2010. Em ambas as etapas de mais de quatro décadas, o Estado teve que assumir uma posição de liderança ainda mais significativa do que foi exercida nos países centrais. Os desafios domésticos eram distintos: no Brasil, a herança escravocrata, o atraso civilizatório e econômico da burguesia nacional e a inoperância de um Estado arcaico; na China, a pobreza rural e a vasta planificação ineficiente. Os obstáculos internacionais também: no Brasil, a inserção periférica radical, despojada de divisas internacionais; na China, as ameaças (e oportunidades) da globalização.

Em ambos os casos exitosos, o denominador comum foi um Estado planejador e forte, que lidera o salto dos obstáculos internos e externos, aperfeiçoando os instrumentos de ação direta na economia. Em ambos os casos, o setor produtivo estatal, incluindo um vasto sistema financeiro público, lidera, complementa e estimula um pujante setor privado. Ou seja, a ação direta e ampla do Estado alavanca o desenvolvimento socioeconômico e o faz estimulando as empresas privadas. São processos em que o setor produtivo estatal é o responsável, portanto, pela *socialização do investimento*, isto é, um movimento em que o investimento público complementa e lidera o investimento privado.

No entanto, o Brasil vem, desde os anos 1980, enfraquecendo ou abandonando os dispositivos estatais que permitiram nosso heroico processo de desenvolvimento. Subjugando os interesses nacionais ao canto das sereias do neoliberalismo, o Brasil vem drenando sua capacidade de planejamento, promovendo ainda o crescente desmonte do setor produtivo estatal, através da privatização de estatais ou de sua submissão ao tacão das exigências dos mercados financeiros desregulados. Não por acaso, a longa estagnação econômica do Brasil é uma dura realidade desde os anos 1980, mesmo após o suspiro de crescimento e de redução da desigualdade entre 2003 e 2010.

Por outro lado, a China tem logrado acelerar seu processo de industrialização, enfrentando altivamente as forças da globalização e, desde 2017, também o ímpeto imperialista renovado da América de Trump. O êxito crescente do capitalismo chinês reside, sobretudo, na expansão, concentração e internacionalização do setor produtivo estatal e não em seu enfraquecimento. E ao contrário da percepção liberal tão difundida pelo mundo, esta ação do Estado não ocupa os espaços de acumulação do setor privado: é o setor produtivo estatal chinês que lidera e estimula o inigualável êxito das empresas chinesas.

Em suma, se o oficial chinês, mencionado inicialmente, nos perguntasse como o Brasil poderia voltar ao trilho do desenvolvimento, responderíamos que um bom início seria recuperar a capacidade de planejamento e investimento do Estado, particularmente do setor produtivo estatal. Recuperar a capacidade

de estimular, de forma concreta, o investimento privado. As economias centrais do pós-guerra, o Brasil dos anos 1930-70 e a China do século XXI mostram que tal retomada é um sonho possível.

## 7. Referências bibliográficas

BARBOSA DE OLIVEIRA, Carlos Alonso (2002). *Processo de industrialização: do capitalismo originário ao atrasado*. São Paulo: Ed. UNESP; Campinas: Unicamp, 2002.

BELLUZZO, Luiz Gonzaga de Mello (2004). *Ensaio sobre o capitalismo no século XX*. São Paulo/Campinas: Editora da Unesp e IE/Unicamp, 2004.

BELLUZZO, Luiz Gonzaga de Mello (2009). *Os antecedentes da tormenta: origens da crise global*. São Paulo: Editora da Unesp; Campinas: Edições Facamp, 2009.

BELLUZZO, Luiz Gonzaga de Mello; COUTINHO, Renata (Org.). (1998). *Desenvolvimento capitalista no Brasil*. Campinas: IE/Unicamp, 1998.

BELLUZZO, Luiz Gonzaga de Mello; GALÍPOLO, Gabriel (2019). *A escassez na abundância capitalista*. São Paulo: Contracorrente, 2019.

BERLE, A.; MEANS, G. (1984). *A moderna sociedade anônima e a propriedade privada*. São Paulo: Abril Cultural, 1984. (Coleção Os Economistas).

BURLAMAQUI, Leonardo (2015). Finanças, desenvolvimento e o estado empreendedor chinês: uma abordagem Schumpeter-Keynes-Minsky. *Revista de Economia Política*, v. 35, n. 4, p. 728-744.

CAMPOS, Roberto (2004). *A lanterna na popa*. Memórias. 4. ed. Rio de Janeiro: Topbooks. 2v.

CARDOSO DE MELLO, João Manuel (1982). *O capitalismo tardio*. São Paulo: Brasiliense, 1982.

CARDOSO DE MELLO, João Manuel Cardoso de Mello (1977). *O Estado brasileiro e os limites da estatização*. *Ensaio de Opinião*, Rio de Janeiro, Inúbia, n. 2/3.

CHOW, Gregory. (2018). *China's economic transformation*. In: GARNAUT, Ross; SONG, Liang (Ed.). *China's 40 Years of Reform and Development: 1978-2018*. Acton: Australia National University Press.

CIMOLI, Mario et al. (Ed.) (2017). *Políticas industriales y tecnológicas en América Latina*. Santiago: Cepal, 2017

COLVIN, Geoff (2019). *It's China's world*. *Fortune*, Jul. 22<sup>nd</sup>. Disponível em: <https://fortune.com/longform/fortune-global-500-china-companies/>. Acesso em: 26 jan. 2020.

COUTINHO, Luciano (s. d.). *Das políticas de recuperação à II Guerra Mundial*. Campinas: IE/Unicamp.

COWEN, Tyler (1988). *The theory of market failure*. Fairfax: George Mason University Press.

CPDOC (s. d.). Verbetes em: <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/donato-artur-joao>. Acesso em: 26 jan. 2020.

DAIN, Sulamis (1986). *Empresa estatal e capitalismo contemporâneo*. Campinas: Ed. Unicamp.

DRAIBE, Sonia (1985). *Rumos e metamorfoses*. São Paulo: Ed. Paz e Terra.

FANG, Cai et al. (2018). 40 years of China's reform and development: how reform captured China's demographic dividend. In: GARNAUT, Ross; SONG, Liang (Ed.). *China's 40 years of reform and development: 1978-2018*. Acton: Australia National University Press.

- GUIMARÃES, Claudia (1990). *1964 – Estado e economia: uma nova relação*. Tese (Doutorado)–IE/Unicamp, Campinas.
- HILFERDING, R. (1985). *O capital financeiro*. São Paulo: Nova Cultural. (Coleção Os Economistas).
- HOBSON, J. (1985). *A evolução do capitalismo moderno – um estudo da produção mecanizada*. São Paulo: Nova Cultural. (Coleção Os Economistas).
- HOFMAN, Bert (2018). *Reflections on 40 years of China's reforms*. In: GARNAUT, Ross; SONG, Liang (Ed.). *China's 40 years of reform and development: 1978-2018*. Acton: Australia National University Press.
- HSIEH, Chang-Tai; SONG, Zheng Michael (2015). *Grasp the large, let go of the small: the transformation of the state sector in China*. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research. (NBER Working Paper, n. w21006).
- HUANG, Yiping; WANG, Xun (2018). Strong on quantity, weak on quality: China's financial reform between 1978 and 2018. In: GARNAUT, Ross; SONG, Liang (Ed.). *China's 40 years of reform and development: 1978-2018*. Acton: Australia National University Press.
- HUANG, Yiping (2016). Understanding China's belt & road initiative: motivation, framework and assessment. *China Economic Review*, 40, p. 314-321.
- JABBOUR, Elias; PAULA, Luiz. F. de. (2018). A China e a 'socialização do investimento': uma abordagem Keynes-Gerschenkron-Rangel-Hirschman. *Revista de Economia Contemporânea*, v. 22, n. 1.
- JEFFERSON, Gary (2016). *State-owned enterprise in China: reform, performance, and prospects*. Waltham, MA: Brandeis University, Department of Economics and International Business School. (Working Paper Series, n. 109).
- JONES, Lee; ZOU, Yizheng (2017). Rethinking the role of State-owned enterprises in China's rise. *New Political Economy*, v. 22, n. 6, p. 743-760.
- KEYNES, J. M. (CWK IX). *Essays in persuasion*. In: ROBINSON, Austin; MOGGRIDGE, Donald (Ed.) (2013). *Collected Writings of John Maynard Keynes*, v. IXI. Cambridge: Cambridge University Press, 2013.
- KEYNES, J. M. (CWK VII). The general theory of employment, interest and money. In: ROBINSON, Austin; MOGGRIDGE, Donald (Ed.) (2013). *Collected writings of John Maynard Keynes*, v. VII. Cambridge: Cambridge University Press.
- KEYNES, J. M. (CWK XXVI). Activities 1940-1946. Shaping the post-War World: Bretton Woods and reparation. In: ROBINSON, Austin; MOGGRIDGE, Donald (Ed.) (2013). *Collected writings of John Maynard Keynes*, v. XXVII. Cambridge: Cambridge University Press.
- KEYNES, J. M. (CWK XXVII). Activities 1940-1946. Shaping the post-War World: employment and commodities. In: ROBINSON, Austin; MOGGRIDGE, Donald (Ed.) (2013). *Collected writings of John Maynard Keynes*, v. XXVII. Cambridge: Cambridge University Press.
- KRUEGER, Anne O. (1990). Government failures in development. *Journal of Economic Perspectives*, v. 4, n. 3, p. 9-23.
- LARDY, Nicholas R. (2014). *Markets over Mao: the rise of private business in China*. Washington, DC: Institute for International Economics.
- LARDY, Nicholas R. (2018). *Private sector development*. In: GARNAUT, Ross; SONG, Liang (Ed.). *China's 40 years of reform and development: 1978-2018*. Acton: Australia National University Press.

- LENIN, W. I. (1987). *Imperialismo, fase superior do capitalismo*. Ed. Global.
- LESSA, Carlos (1983). *Quinze anos de política econômica*. São Paulo: Brasiliense.
- LESSA, Carlos (1998). *A estratégia de desenvolvimento 1974-1976 – sonho e fracasso*. Campinas: IE/Unicamp.
- MACAVOY, Paul, et al. (Ed.) (1989). *Privatization and state-owned enterprises*. Boston: Kluwer Academic Publishers.
- MARCUZZO, Maria Cristina (2010). Whose welfare state? Beveridge versus Keynes. In: BACKHOUSE, Roger; NISHIZAWA, Tamotsu. *No wealth but life: welfare economics and the welfare state in Britain, 1880-1945*. Cambridge: Cambridge University Press.
- MARTINS, Éder Luiz (2020). *Os alicerces da modernização capitalista no Brasil: um estudo sobre o Estado Novo (1937-1945)*. Tese (Doutorado)–IE/Unicamp, Campinas.
- MATTLIN, Mikael (2007). *The Chinese government's new approach to ownership and financial control of strategic state-owned enterprises*. Helsinki: Bank of Finland Institute for Economies in Transition, 13 April. (BOFIT Discussion Paper. n. 10/2007).
- MAZZUCATO, Mariana (2015) Innovation systems: from fixing market failures to creating markets. *Intereconomics*, v. 50, n. 3, p. 120-125.
- MINSKY, Hyman (2008). *John Maynard Keynes*. New York: McGraw-Hill.
- MORRIS, Charles (2007). *Os magnatas*. Porto Alegre: L&PM.
- NAUGHTON, Barry; TSAI, Keele (Ed.) (2015). *State capitalism, institutional adaptation, and the Chinese miracle*. New York: Cambridge University Press.
- NAUGHTON, Barry (2007). *Chinese economy: transitions and growth*. Cambridge, MA: MIT Press.
- NAUGHTON, Barry (2017). *Is China Socialist?* *Journal of Economic Perspectives*, v. 31, n. 1, p. 3-24, Winter.
- NAUGHTON, Barry (2018). *State enterprise reform today*. In: GARNAUT, Ross; SONG, Liang (Ed.). *China's 40 years of reform and development: 1978-2018*. Acton: Australia National University Press.
- OECD (2017). *The size and sectoral distribution of state-owned enterprises*. Paris: OECD Publishing.
- PIGOU, Arthur C. (1932). *The economics of welfare*. 4<sup>th</sup> ed. London: Macmillan, 1932.
- POLANYI, Karl (1980). *A grande transformação: as origens de nossa época*. Rio de Janeiro: Campus.
- PRC STATE COUNCIL (2015). *Made in China 2025*. Charting the 10-th year transformation of Chinese industry. Full English translation by IoT ONE, based on the original publication. July 7.
- PUTNINŠ, Tallis J. (2015). *Economics of state-owned enterprises*. *International Journal of Public Administration*, v. 38, n. 11, p. 815-832.
- QI, Hao; KOTZ, David M. (2019). The impact of state-owned enterprises on China's economic growth. *Review of Radical Political Economics*, 048661341985724. doi:10.1177/0486613419857249.
- ROSS, John. (2010). *Deng Xiaoping and John Maynard Keynes*. *Soundings*, n.46, p. 146-159.

S&P MARKET INTELLIGENCE (2019). *The world's 100 largest banks*. Disponível em: <https://www.spglobal.com/marketintelligence/en/news-insights/latest-news-headlines/50964984>. Acesso em: 26 jan. 2020.

SAMUELSON, Paul A. (1954). *The pure theory of public expenditure*. *Review of Economics and Statistics*, v. 36, p. 386-389.

SAPPINGTON, David; STIGLITZ, Joseph E. (1987). Privatization, information and incentives. *Journal of Policy Analysis and Management*, v. 6, p. 567-582.

SERRA, José (1998). Ciclos e mudanças estruturais na economia brasileira do pós-guerra. In: BELLUZZO, Luiz Gonzaga de Mello; COUTINHO, Renata (Org.) (1998). *Desenvolvimento capitalista no Brasil*. Campinas: IE/Unicamp.

SCHLESINGER, Arthur (1986). *The coming of the New Deal: 1933-1935 (The Age of Roosevelt, v. II)*. Boston: Houghton Mifflin.

SCHWEINBERGER, Albert (2014). State capitalism, entrepreneurship, and networks: China's rise to a superpower. *Journal of Economic Issues*, v. 48, n. 1, p. 169-180.

SHAPIRO, Carl; WILLIG, Robert (1990). *Economic rationales for the scope of privatization*. Woodrow Wilson School, Princeton University. (Olin Program Discussion Paper, n. 41).

SHONFIELD, Andrew (1968). *Capitalismo moderno*. Rio de Janeiro: Ed. Zahar.

SILVA, Raul; CACHAPUZ, Paulo; LAMARÃO, Sergio (Org.) (2004). *Getúlio Vargas e seu tempo*. Rio de Janeiro: BNDES.

SONG, Ligang (2018). State-owned enterprise reform in China: past, present and prospects. In: GARNAUT, Ross; SONG, Liang (Ed.). *China's 40 Years of Reform and Development: 1978–2018*. Acton: Australia National University Press.

STIGLITZ, Joseph E. (1989). Markets, market failures, and development. *American Economic Review*, v. 79, n. 2, Papers and Proceedings of the Hundred and First Annual Meeting of the American Economic Association (May). p. 197-203.

TAVARES, Maria da Conceição (1972). *Da substituição de importações ao capitalismo financeiro*. Rio de Janeiro: Zahar.

TONINELLI, Pier Angelo (Ed.) (2000). *The rise and fall of state-owned enterprise in the Western World*. Cambridge: Cambridge University Press. (Comparative Perspectives in Business History Series, 1<sup>st</sup> ed.).

UNITED STATES CHAMBER OF COMMERCE – USCC (2017). *Made in China 2025: global ambitions built on local protections*. United States Chamber of Commerce Report. Disponível em: [https://www.uschamber.com/sites/default/files/final\\_made\\_in\\_china\\_2025\\_report\\_full.pdf](https://www.uschamber.com/sites/default/files/final_made_in_china_2025_report_full.pdf).

VIANNA, Oliveira (1999). *Instituições políticas brasileiras – fundamentos sociais do Estado*. 4. ed. Brasília: Senado Federal. (1<sup>a</sup> edição, 1949).

VICKERS, John; YARROW, George (1991). Economic perspectives on privatization. *Journal of Economic Perspectives*, v. 5, n. 2, p. 111-132.

WANG, Xiaolu (2018). China's macroeconomics in the 40 years of reform. In: GARNAUT, Ross; SONG, Liang (Ed.). *China's 40 years of reform and development: 1978–2018*. Acton: Australia National University Press.

WIPO (2019). *World Intellectual Property Indicators 2019*. Genève: WIPO.

WORLD BANK (vários anos). *World Development Indicators*. Washington, D.C.: The World Bank. Disponível em: <https://databank.worldbank.org/source/world-development-indicators>. Acesso em: 20 jan. 2020.

XI, Jinping. (2017). Secure a decisive victory in building a moderately prosperous society in all respects and strive for the great success of socialism with Chinese characteristics for a new era. Speech delivered at the 19th National Congress of the Communist Party of China, October. Beijing. Disponível em: [http://www.xinhuanet.com/english/download/Xi\\_Jinping%27s\\_report\\_at\\_19th\\_CPC\\_National\\_Congress.pdf](http://www.xinhuanet.com/english/download/Xi_Jinping%27s_report_at_19th_CPC_National_Congress.pdf).

YAO, Yang. (2018). The political economy causes of China's economic success. In: GARNAUT, Ross; SONG, Liang (Ed.). *China's 40 years of reform and development: 1978–2018*. Acton: Australia National University Press.

YU, Hong (2019). Reform of state-owned enterprises in China: the Chinese Communist Party strikes back. *Asian Studies Review*, p. 1-20.

ZERBE, Richard O.; MCCURDY, Howard E. (1999). The failure of market failure. *Journal of Policy Analysis and Management*, v. 18, n. 4, p. 558-578.