

O Estado como empreendedor econômico

RICHARD LEWINSOHN

Dr. rer. pol.

O nome de Richard Lewinsohn — que com o presente artigo inicia sua colaboração na Revista do Serviço Público — se tornou mundialmente conhecido no primeiro decênio posterior à grande guerra de 1914-18. Redator econômico do importante jornal berlinense “Vossische Zeitung”, acompanhou atentamente o desenvolvimento da profunda crise — econômica, política e espiritual, que se seguiu ao tremendo conflito. Sua valiosa “História da Inflação” é um dos livros que melhor ajudam a compreender o caráter e as repercussões do formidável desajustamento de ordem monetária que abalou durante vários anos a economia européia, porém com maior violência a economia alemã.

Doutor em medicina, Lewinsohn sentiu-se, entretanto, vivamente atraído pelo estudo da economia, ao qual se consagrou inteiramente. Foram os problemas de natureza médico-social que o levaram a essa mudança de especialidade. Sua tese de doutorado em ciências econômicas, consagrou-a à análise da obra monumental de Werner Sombart.

Entre as obras por ele publicadas, traduzidas na sua maioria em várias línguas, merecem destaque: “A conquista da riqueza”, “História da Crise”, “Os lucros de guerra” e “A Bolsa”. Desde 1933 fixara-se Lewinsohn em França, onde continuou sua grande atividade intelectual, publicando livros e escrevendo em diversos jornais. Colaborou com várias personalidades dirigentes da França, inclusive com Paul Reynaud, a quem apresentou valiosas sugestões a respeito da guer-

ra econômica. Já apareceu em Portugal e no Brasil o impressionante relato, feito por Lewinsohn, dos “sessenta dias” da derrocada da França.

Atualmente no Brasil, esse notável economista não tem poupado esforços para adquirir um conhecimento seguro das questões essenciais da economia brasileira.

A atividade econômica do Estado é tão antiga quanto o próprio Estado. Em todos os tempos o Estado interveio na vida econômica e isto por quatro razões:

- 1.º para valorizar as riquezas naturais do país;
- 2.º para empreender, organizar e apoiar os trabalhos que ultrapassam a capacidade dos particulares;
- 3.º para assegurar as necessidades materiais do povo;
- 4.º para impedir os abusos dos particulares em detrimento da nação.

ESBOÇO HISTÓRICO

Nos primeiros grandes Estados de que temos noções históricas, no Egito, na Babilônia, na Assíria, os monarcas — o que, na época queria dizer: o Estado — eram ao mesmo tempo os principais empreendedores econômicos. No Egito, sob a Antiga e a Nova Dinastias, as minas de metais e as jazidas de mármore eram exploradas por conta dos Faraós (1). Mais tarde, sob o

(1) L. CIOLI — *Histoire économique depuis l'Antiquité jusqu'à nos jours* — Paris, 1938, pág. 13.

regime dos Ptolemeus, as refinarias de azeite, as papelarias, os cortumes, as fábricas de fiação e de tecidos eram empresas reais (2).

A história bíblica de José do Egíto nos ensina que o governo organizava e controlava também o comércio dos produtos agrícolas. Acumulava *stocks* de cereais para os períodos de má colheita e distribuía-os em dado momento para impedir uma alta exagerada dos preços. Durante toda a Antiguidade, a preocupação de assegurar o abastecimento da população constituía uma das mais importantes funções do Estado. Em Roma, sobretudo sob a República, o cumprimento dessa tarefa era uma condição essencial da popularidade do governo.

Se o Estado romano deixava, em geral, a exploração das minas aos particulares, empreendia ele próprio trabalhos públicos gigantescos. E, ademais, não renunciava, em absoluto, a intervir, quando necessário, na produção industrial e artesã. Quando sob o Império, os "collegia", as corporações de artesãos abusavam de sua posição monopolista para provocar uma alta artificial dos preços, o governo não se contentava com impor-lhes os preços máximos, mas criava também as manufaturas do Estado.

A economia da Idade-Média foi das mais pobres. As cidades eram destruídas ou deixadas em semi-abandono. A aldeia e o domínio senhorial, sós, não permitiam o desenvolvimento de grandes empresas nem de grandes organismos econômicos. O comércio era local e mínimo. Mas, desde que um vento novo soprou — no tempo das Cruzadas — o Estado retomou seu lugar de grande animador da vida econômica. Organizou as imensas empresas de além-mar, primeiro em direção ao Oriente, depois para o Ocidente, empresas essas que resultaram na descoberta do Novo Mundo e na colonização das três Américas.

Então, os empreendedores particulares mais avisados se voltaram, eles também, para os novos países e os exploraram, munidos de privilégios reais, por vezes excessivos. Enquanto isso, a produção na Europa estacionava e fixava-se em suas velhas formas tradicionais. Uma vez mais, o Estado teve que lhe imprimir um novo impulso. Foi na França de Luis XIV que Colbert inaugurou, para as manufaturas do Estado, uma nova era

da produção industrial. Algumas criações de Colbert e de seus êmulos, tais como a famosa manufatura dos Gobelins em Paris e as manufaturas de porcelana na França e na Alemanha, ainda existem.

INICIATIVA PARTICULAR E ASSISTÊNCIA DO ESTADO

Entretanto, o "colbertismo" como sistema econômico, ou seja, o estadismo e o protecionismo à *outrance*, extinguiu-se lá para o fim do século XVIII. Recebeu politicamente seu "coup de grâce" da Grande Revolução francesa. Economicamente devia morrer porque não soube se adaptar bastante rapidamente às novas invenções técnicas, às máquinas textéis e notadamente à máquina a vapor. Uma nova era começa: a idade do vapor.

A economia desse período deve, sem dúvida alguma, seu nascimento e seu magnífico impulso à iniciativa privada e a empreendedores particulares. Segundo uma opinião muito divulgada, o Estado não tomou participação alguma nesse desenvolvimento. Mas esta opinião sumária e algo simplista não corresponde à realidade. O Estado, no século XIX, não abdicou de modo algum de sua condição de fator econômico. Não se limitou, como se quis fazer crer, ao papel de "guarda noturno".

De momento que há grandes tarefas a cumprir, a cooperação e a assistência do Estado são indispensáveis. Na maior parte dos países europeus, o Estado se encarrega do financiamento da construção das estradas de ferro, seja por meio de subvenções, seja por meio de garantias. Em diversos países, o Estado cria, ele próprio, linhas ferroviárias e as conserva sob sua administração. Nos raros países em que o Estado permite às empresas de estradas de ferro estenderem-se e entrarem em concorrência sem controle algum, os resultados são quasi sempre desastrosos. *Krachs* de bolsa, desmorações financeiros, negligências administrativas e mesmo técnicas tem resultado disso.

Eis porque, pouco a pouco, o Estado teve que exercer, em toda parte, uma forte influência sobre a administração das estradas de ferro. Na maior parte dos países ele exerce hoje também o controle financeiro. Desde a nacionalização das estradas de ferro francesas, em 1937, a quasi totalidade das redes do Continente europeu é propriedade do Estado. No Japão, nas Índias in-

(2) GLOTZ — *Histoire économique de la Grèce. Histoire universelle du travail* — Ed. Rénard, Paris, p. 417.

glesas, na Austrália, assim como no Brasil, a maior parte das estradas de ferro pertencem igualmente ao Estado.

Ora, as estradas de ferro não são o único domínio da economia moderna em que o Estado tenha tido papel proeminente e sempre maior. Ao mesmo tempo que se construíam vias férreas, novas linhas de navegação, nacionais e internacionais, foram criadas, e essas, sempre pelo Estado ou com a sua assistência.

Pretende-se muitas vezes que o Canal de Suez — cuja construção representa certamente uma das maiores obras do século passado — teria sido realizado por iniciativa de um particular, Ferdinand de Lesseps, e com capital particular. Essa é a verdade, mas não toda a verdade. Sem dúvida, nem o governo francês, nem o governo britânico, para os quais Lesseps apelou, lhe consideraram os meios necessários. Mas o vice-rei do Egito subscreveu, desde o princípio, perto da metade do capital em ações e, além disso, pôs à disposição de Lesseps 25.000 *fellahs* para servirem de operários. O Estado, pois, teve uma parte essencial na construção do canal.

No segundo grande empreendimento de Lesseps, o Canal do Panamá, a ajuda do governo faltou e esta foi uma das razões — e não a menor — que concorreram para que a companhia do Canal do Panamá falisse e a construção não tivesse êxito. Era ainda o Estado que devia salvar a situação. O governo dos Estados Unidos tomou a seu cargo a conclusão da obra abandonada, tornando-se o proprietário e o administrador do Canal entre os dois Oceanos.

NOVAS FORMAS DE ORGANIZAÇÃO

Os exemplos citados demonstram que, mesmo no período que é considerado como o mais liberal e o mais individualista da História, o Estado sempre exerceu uma grande e eficiente atividade como empreendedor econômico. Todavia, os governos não tem desconhecido as vantagens das empresas privadas. Pelo contrário, tem-se esforçado por adaptar, tanto quanto possível, às empresas econômicas do Estado, as formas de organização da economia privada.

Para evitar os entraves mais ou menos inevitáveis da administração geral, o Estado deu às suas empresas industriais, comerciais e financei-

ras estatutos especiais que lhes asseguram uma ampla autonomia. As empresas autônomas são, então, a maior parte das vezes, organizadas em sociedades, quer em sociedades "sui generis" — isto é, sob formas jurídicas especiais — quer em sociedades comerciais ordinárias, sobretudo sociedades anônimas.

As vantagens desse sistema são evidentes e múltiplas. A empresa de Estado ganha por essa forma uma liberdade de ação que lhe facilita os trabalhos. Pode tomar decisões rápidas sem esperar, a cada passo, a autorização do ministério ou do departamento administrativo competente. Pode se adaptar às mudanças e mesmo às oscilações da conjuntura econômica. Pode efetuar suas compras de material e suas vendas quando se oferecerem as melhores ocasiões. Pode recrutar mais facilmente seu pessoal. Pode colocar nos lugares de direção especialistas capazes e habéis que nem sempre querem ou podem, por diversas razões, ingressar na administração pública.

A empresa do Estado, formada ou transformada em sociedade anônima, tem as mesmas possibilidades de financiamento de uma empresa particular. Pode emitir ações ou obrigações, oferecê-las ao público e introduzi-las na Bolsa. E, sobretudo, pode cooperar assim com o capital privado e com as empresas particulares. Atenua-se assim a velha animosidade da economia privada contra o Estado como empreendedor.

Naturalmente, o novo sistema tem também seus inconvenientes. Com a forma, o espírito pode derivar para um caminho pouco desejável. Os dirigentes das sociedades pertencentes ao Estado, por vezes, querem ultrapassar os dirigentes das empresas particulares em agilidade, em engenho comercial, senão em lucros. Esquecem que a única razão de ser de uma empresa de Estado, seja qual for sua forma, é sempre o interesse público.

A questão do controle é, por consequência, de grande importância. Em geral, o controle se faz da mesma maneira que nas empresas privadas. O Estado como único ou como grande acionista envia seus representantes — geralmente altos funcionários do ministério competente — ao Conselho de administração da sociedade. Às vezes o Estado nomeia também um comissário especial. Contudo, de uma ou de outra maneira, o controle é sempre uma tarefa bem delicada. Se é demasiado severo, a forma de organização falhou a seu fim que era, precisamente, o de dar à empresa mais

liberdade. Se o controle é demasiado indulgente, as repercussões podem ser muito desagradáveis e também muito dispendiosas para o Estado. Se bem que a responsabilidade financeira do Estado seja formalmente limitada, na prática ela lhe cabe inteiramente. Porque o Estado não pode admitir que uma sociedade controlada por ele abra falência.

Apesar desses riscos, o sistema das sociedades do Estado é considerado um progresso notável em relação às antigas formas burocráticas da administração, e tomou, no mundo inteiro, grandes proporções. Contudo, existem aí, ainda, gradações. Pode-se distinguir toda uma gama de formas diferentes de organização. Grosso modo, elas podem ser classificadas em três grupos :

- 1.º as sociedades nas quais o Estado não é senão um simples acionista ;
- 2.º as "empresas mistas", nas quais o Estado coopera ativamente com o capital privado ;
- 3.º às sociedades de Estado propriamente ditas, nas quais o Estado possui a totalidade ou uma forte maioria do capital e detem as alavancas de comando.

O ESTADO COMO ACIONISTA

Na primeira categoria formam as participações do Estado em empresas as mais diversas. As origens dessas posses são também muito diferentes. Algumas vezes são devidas a razões essencialmente políticas. É o caso da Companhia universal do Canal marítimo de Suez, de que o governo britânico detem, já desde 1875, 44 % do capital, as ações que pertenciam anteriormente ao vice-rei do Egito. Contudo, a metade do capital está sempre em mãos de particulares franceses, e o estatuto da Companhia assegura-lhes a preponderância administrativa. Dos 32 membros do Conselho de administração, apenas 10 representam o governo britânico (3).

Igualmente por motivo de ordem política, o governo britânico adquiriu, mais tarde, uma participação na *Anglo-Iranian Oil Company*, que explora os importantíssimos campos petrolíferos próximos ao Golfo Pérsico. O Estado francês pos-

sue uma participação na *Compagnie Française des Pétroles* que, por sua vez, detem 23 3/4 % do capital da *Iraq Petroleum Company*.

Outras participações do Estado nas empresas privadas se explicam pelo fato de ser ele anteriormente proprietário do terreno das sociedades em questão. Relações dessa espécie existem, notadamente, na indústria mineira e também na indústria do petróleo. O Estado holandês, por exemplo, é co-proprietário de uma das mais importantes companhias de petróleo das Índias Neerlandesas, a *Nederlandsch-Indische Aardolie Mij.*, que pertence ao grupo *Royal Dutch-Shell*.

Muito frequentemente, os Estados se tornaram involuntariamente, em tempos de crise, grandes acionistas e debenturistas das empresas privadas que deviam ser sustentadas e saneadas por meios públicos. Em 1931 e 1932, os governos alemão, austríaco, italiano e sueco adquiriram, dessa maneira, interesses nos grandes bancos dos seus respectivos países. Terminado o saneamento, o Estado liquidou, na Suécia e na Alemanha, suas participações. Diversas grandes companhias de navegação, na Inglaterra, França, Alemanha, Itália, foram igualmente saneadas, direta ou indiretamente, com a assistência do Estado ; nelas os vínculos tornaram-se mais duráveis e foram mesmo reforçados. Assim, a *Compagnie Transatlantique* passou, completamente, a ser controlada pelo governo francês.

A multidão de participações industriais, comerciais e financeiras que o Reich adquiriu nos primeiros anos posteriores à outra guerra, quando as tendências na Alemanha se encaminhavam para a socialização, tornou necessária uma administração especial. Ali ainda, escolheu-se a forma da sociedade anônima. À maneira dos *trusts* particulares, o Reich criou em 1923 a Viag, abreviação de *Vereinigte Industrieunternehmen A. G.*, que não passa de uma simples sociedade "holding". Isso quer dizer que não dirige, ela própria, minas, usinas, ou outros estabelecimentos, mas detem apenas as participações do Reich nas empresas privadas e se ocupa de sua administração financeira.

A estrutura da Viag se distingue pois, essencialmente, das sociedades de Estado típicas, que não compreendem senão uma única empresa ou várias empresas da mesma espécie, tais como companhias de estradas de ferro ou companhias de na-

(3) ANDRÉ SIEGFRIED — *Le Canal de Suez*. "Revue des Deux Mondes" — Jan. 1940.

vegação. A Viag, contrariamente, compreende os mais diversos interesses do Estado: participações nos bancos, nas usinas de alumínio e de nitratos, nas minas de carvão, nas fábricas de aparelhos telefônicos e de máquinas de fiação e em numerosas outras empresas. O único traço de união entre as diferentes partes da sociedade é o fato de ser o Estado acionista em todas elas.

AS EMPRESAS MISTAS

Diferentemente dos casos precitados, em que o Estado se tornou acionista de empresas privadas já existentes, por motivos especiais e às vezes apenas por um curto período, há formas de cooperação mais sólidas entre o Estado e a economia particular. No domínio da eletricidade, sobretudo, o Estado ou as coletividades, municipalidades, departamentos, províncias, Estados federais, associaram-se ao capital particular para montar novas empresas, uteis à população. Chama-se a essas companhias de "empresas mistas". O papel do Estado ou das coletividades não se limita aí a uma forte participação financeira, em geral a metade do capital, mas entende-se *a priori*, e muitas vezes é fixado nos estatutos das sociedades, que o Estado ou as coletividades exercem sobre as mesmas direitos de controle que ultrapassam aqueles de um simples membro do Conselho de administração.

As companhias mistas desenvolveram-se particularmente na Alemanha. Em 1914, já existiam nesse país 95 empresas mistas (*gemischtwirtschaftliche Unternehmungen*), na maior parte companhias de eletricidade, de gás e água, das quais participavam 75 municipalidades com um capital de 126 milhões de marcos (4). Posteriormente, a importância das companhias mistas ainda mais aumentou. Fornecem atualmente um terço de toda a energia elétrica na Alemanha e trabalham com um capital de perto de um bilhão de marcos.

O protótipo das empresas mistas, a *Rheinisch-Westfälisches Elektrizitätswerk* (R.W.E.) é o maior produtor de energia elétrica na Europa. Além de suas instalações elétricas que fornecem corrente num distrito de 8 milhões de habitantes, além de várias linhas de *tramway* e de usinas de gás, a R. W. E. possui

minas muito extensas de hulha e de lignite. Quanto à sua organização, ela apenas se distingue das empresas puramente privadas. É uma simples sociedade anônima, sem caráter oficial. Suas ações são cotadas na Bolsa. Mas as municipalidades das grandes cidades da Renânia e da Vestfália, reunidas em *consortium*, desempenham um papel decisivo no seio da administração da sociedade.

A cooperação sob forma de empresa mista tem geralmente dado muito bons resultados. Tem sido aplicada em numerosos países europeus e, hoje, acha-se também difundida no hemisfério ocidental. A recente grande criação brasileira, a Companhia Siderúrgica Nacional, pode igualmente, quanto à sua forma de organização, ser considerada como uma empresa mista. O governo, as coletividades e o capital privado nela cooperaram, no quadro de uma sociedade por ações, para uma finalidade do mais alto interesse nacional.

AS SOCIEDADES DE ESTADO

Nas sociedades de Estado propriamente ditas, o Estado exerce o controle absoluto, financeiro e administrativo. São as legítimas sucessoras das antigas manufaturas de Estado. Às vezes destinam-se a criar novos ramos industriais e a servir de estabelecimentos modelo, às vezes também dirigem-se contra as tendências monopolistas da indústria privada.

Um exemplo característico desse último gênero foi a compra de várias grandes minas de hulha na Vestfália, pelo Estado prussiano, no começo do século XX, com o intento de entrar assim a expansão monopolista do *trust* privado de Gelsenkirchen. Embora a legislação e a situação efetiva da indústria carvoeira na Alemanha hajam, entretanto, mudado sensivelmente, o Estado prussiano permaneceu até hoje, por aquela ação, proprietário de duas grandes sociedades hulheiras, *Recklinghausen* e *Hibernia*.

Tendências monopolistas análogas se fizeram sentir mais recentemente na indústria de eletricidade nos Estados Unidos, e lá também o governo reagiu de maneira semelhante. O *Congressional Act* de 18 de maio de 1933 — emendado depois repetidas vezes — autorizou o governo americano a produzir e vender a energia hidro-elétrica resultante da construção de grandes barragens no

(4) ROBERT LIEFMANN — *Die Unternehmungsformen* — Stuttgart, 1928, pág. 293.

Tennessee Valley. A atividade econômica do governo nesse domínio estendeu-se ainda mais pela compra da *Tennessee Electric Power Company*, em 1939. As diferentes estações elétricas pertencentes ao Estado abastecem hoje em dia cerca de meio milhão de consumidores, por preços relativamente baixos, e o exemplo do governo não deixou de exercer influência nas tarifas de eletricidade das companhias particulares.

Convém acentuar, contudo, que o governo americano não escolheu para essa empresa a forma de uma sociedade comercial. A *Tennessee Valley Authority*, que dirige os negócios de eletricidade assim como a construção das barragens, é um organismo governamental autônomo, mas necessita, para cada transação importante, uma nova autorização do Congresso, conforme à Constituição dos Estados Unidos.

Uma grande empresa de Estado no domínio da siderurgia foi criada, no curso dos últimos anos, na Alemanha, sob o nome de *Reichswerke "Hermann Goering" A. G. für Erzbergbau und Eisenhütten*. O fim dessa empresa era inicialmente a exploração das magras jazidas de minérios de ferro existentes na Alemanha e cujo rendimento não parecia suficiente para interessar a indústria privada. Ora, os *Hermann Goering-Werke*, como são chamados comumente, ultrapassaram de longe o quadro de seu programa inicial. Acreceram-se, por compras, de numerosas

outras empresas siderúrgicas no território do antigo Reich e sobretudo na Áustria e na Tchecoslováquia, tornando-se assim uma das maiores aglomerações industriais de toda a Europa.

Os *Hermann Goering-Werke* são constituídos em sociedade anônima, com o capital de 400 milhões de marcos, e *doublés* de uma sociedade "holding" para a administração financeira da central e das sociedades filiadas. Uma pequena parte do capital foi oferecida à subscrição pública; uma outra, mais importante, foi coberta de tal maneira que todos os industriais alemães deviam adquirir ações proporcionalmente ao número de operários por eles empregados. Contudo, a grande maioria do capital e a direção da empresa pertencem ao Reich. É, pois, uma empresa de Estado típica.

*
* *
*

As novas formas de organização que se desenvolveram no curso das últimas décadas tem, sem dúvida alguma, facilitado as tarefas econômicas que o Estado deve cumprir. As antigas barreiras entre a empresa privada e a empresa de Estado, entre o capital dos particulares e o capital público, tem sido afastadas cada vez mais. A economia moderna encontrou, após diversas aberrações, o justo caminho na cooperação de todas as forças nacionais para o bem do país.

OS CONCEITOS EMITIDOS EM TRABALHOS ASSINADOS SÃO DE RESPONSABILIDADE EXCLUSIVA DE SEUS AUTORES. A PUBLICAÇÃO DE TAIS TRABALHOS NESTA REVISTA É FEITA UNICAMENTE COM O OBJETIVO DE FACILITAR O CONHECIMENTO DE ASSUNTOS RELACIONADOS COM A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.
