

mas que afectam o desenvolvimento das comunidades atrasadas, para apenas citar alguns exemplos.

De qualquer modo, parece haver cabimento para melhorias substanciais no apoio à formação de élites técnicas nos países de menor desenvolvimento económico e social a prestar pelas nações que atingiram níveis consideráveis de bem-estar, melhorias a extrair de uma mais cuidada programação de actividades de formação, de uma maior exigência de qualificações aos docentes e discentes e — o que não é contraditório — da extensão de oportunidades a um maior número de candidatos.

*Aurora
Murteira*

A extensão do sector público industrial e os seus objectivos

1. A participação activa do Estado na vida económica é, já há algum tempo, facto incontroverso e generalizado nas chamadas economias capitalistas. Tornou-se assim ultrapassada a posição que associava essa participação exclusivamente a esquemas socialistas, uma vez que diversas manifestações da intervenção directa do Estado na actividade económica — o planeamento, a empresa pública ou semi-pública — são hoje correntes em países cuja ideologia liberal não deixa lugar a dúvidas. É o caso do Japão que nos oferece o exemplo de um vasto sector público industrial, como é o caso de muitos países do Ocidente Europeu onde a empresa pública ocupa lugar de relevo.

Mas quais os motivos que determinaram que países de princípios incontestavelmente liberais, como são os países da Europa Ocidental e onde, portanto, a iniciativa privada é não só aceite como certamente desejada, se decidissem por entregar ao Estado uma parte da actividade industrial?

2. É sobretudo em consequência das duas guerras mundiais e da crise económica dos anos 30 que as empresas públicas ganharam vulto nos países da Europa. As nacionalizações sucederam-se entre 1935 e 1950, justificadas principalmente por razões de ordem política e social mas também por razões de ordem económica.

Essencialmente foram quatro os objectivos tradicionais das

nacionalizações: a emancipação operária, a luta contra o lucro e o poderio financeiro das grandes empresas, a estabilização da conjuntura e o desenvolvimento das indústrias básicas.

A emancipação operária. Já a partir de 1919 a luta sindical visava, entre os seus principais objectivos, entregar ao Estado a propriedade e a gestão das empresas, objectivo, esse que, em 1936, ganha extraordinária força. A nacionalização que os sindicatos defenderam tinha em vista não uma simples substituição de proprietário, o privado pelo público, mas antes a possibilidade de um novo método de gestão com uma participação activa dos assalariados. Pretendia-se que a autoridade única do director da empresa fosse substituída pelo conjunto de todos os interessados na gestão. Desta forma os assalariados, através dos seus sindicatos, passariam a tomar parte nas principais orientações da empresa; e, por outro lado, teriam direito a uma parte dos lucros da produção ao mesmo tempo que esperavam maiores remunerações do que as pagas pelo sector privado. A empresa pública iria constituir, deste modo, um meio de promoção social da classe operária.

Efectivamente, quer em França, quer em Inglaterra, algumas empresas nacionalizadas passaram a ter um conselho de administração tripartido com representantes quer dos trabalhadores quer dos consumidores.

Luta contra o lucro e o poderio financeiro das grandes empresas. Esperava-se que o lucro da grande empresa privada, uma vez realizada a apropriação pública, viesse a beneficiar quer os trabalhadores pelo aumento dos seus salários, quer os consumidores, através da diminuição dos preços de venda. Por outro lado, a influência política dos potentados económicos gerou, na opinião pública, a condenação da grande empresa privada.

Estabilização da conjuntura. Este objectivo económico foi de grande importância entre as duas guerras. As flutuações conjunturais constituíam uma das grandes preocupações desse período e a acção directa das empresas públicas na variação dos investimentos surgia como um instrumento eficaz da política anti-cíclica. Na realidade, a maior parte dos países da Europa Ocidental dirigiu a sua política no sentido de ajustar os investimentos das empresas públicas às exigências da economia a curto prazo. Na Finlândia, por exemplo, foi mesmo criada, em princípios de 1950, uma comissão constituída pelos directores gerentes das empresas públicas com o fim de dirigir os planos de investimento dessas companhias, de maneira a obter efeitos anti-cíclicos.

Alguns países recorreram ainda, em diversas ocasiões, a uma acção directa sobre o nível de preços das empresas do Estado

como instrumento regularizador das flutuações conjunturais. O método foi utilizado sobretudo naqueles países em que os salários estavam ligados a um nível de preços e onde, portanto, as variações dos preços se poderiam repercutir automaticamente nos salários. A França e a Finlândia foram os países que ofereceram exemplos mais frequentes deste tipo de intervenção.

Em suma, a existência de um sector público industrial de certa importância permitia uma influência directa na política de salários como factor de estabilização conjuntural.

Desenvolvimento dos sectores de base. Este objectivo ganhou força quando a reconstrução económica após a primeira guerra mundial se viu ameaçada devido à alta de produtos e serviços básicos. As empresas privadas, em regra desejando lucros imediatos, não se deixavam seduzir pelos sectores menos rentáveis, além de que lhes era difícil, num período conjuntural tão desfavorável, conseguir os meios financeiros necessários a certos empreendimentos mais exigentes de capital. Parecia assim urgente que o Estado pudesse exercer uma acção directa nos sectores essenciais ao desenvolvimento económico para fazer face aos estrangulamentos que o capitalismo privado não tinha conseguido evitar.

3. Todos estes objectivos de influência incontestável no movimento de criação da empresa pública nos países da Europa Ocidental vieram mais tarde a tornar-se limitados e a perder grande parte do êxito que geraram junto da opinião pública. *As exigências de representação sindical* não foram de molde a favorecer a cogestão; ao mesmo tempo, o sector privado passou a pagar maiores salários, de tal forma que, actualmente, nalguns casos, são mesmo superiores aos do sector público.

A luta contra os «trusts» não possui actualmente as mesmas motivações. Por um lado, a apropriação pública nos sectores de base diminuiu, de facto, o papel do sector privado nas empresas exigentes de maiores investimentos e, por outro lado, a política actual seguida pelas grandes empresas privadas tornou-se menos sujeita a críticas: as pressões políticas são agora mais discretas e, sob o ponto de vista económico, essas empresas tornaram-se mais dinâmicas e visam, além do lucro, um certo crescimento económico de que todos beneficiam.

As tradicionais motivações económicas da empresa pública também surgem, actualmente, com reduzida importância. Não só parece afastado o perigo de que as *flutuações conjunturais dêem origem a graves recessões* como a experiência dos países que utilizaram a variação dos investimentos das empresas do Estado para influir no desenvolvimento económico a curto prazo levou à con-

clusão de que numerosos factores e limitações influenciam o grau de êxito dessa política.

Depende, por um lado, da posição de concorrência da empresa pública com as empresas privadas no mesmo ramo de actividade, só existindo possibilidades de uma acção eficaz no caso da empresa do Estado trabalhar em condições de monopólio ou quase monopólio.

Há a considerar, por outro lado, as limitações de ordem técnica. Muitas vezes, iniciado um projecto de investimento, os factores de investimento, os factores técnicos determinam o gasto durante um período de tempo bastante prolongado, e é muito difícil travar o andamento do projecto em curso. Parece mais fácil, de acordo com as exigências da conjuntura económica, acelerar do que travar os investimentos das empresas do Estado, apesar da viabilidade de expansão, a curto prazo, dos investimentos públicos também estar condicionada por um importante factor de ordem técnica: a flexibilidade da capacidade máxima das empresas.

Além destas limitações há a contar ainda com o problema da coordenação entre os objectivos das políticas a longo e a curto prazo: ainda que as necessidades conjunturais determinem que se contrarie o andamento dum projecto, tal procedimento poderá não ser aconselhável se esse projecto recebeu prioridade em termos de desenvolvimento económico a longo prazo.

Enfim, os *estrangulamentos* que punham em risco o esforço de desenvolvimento, praticamente desapareceram devido ao progresso e à modernização dos sectores de base.

4. Contudo, apesar de amortecidas as primeiras motivações sociais e económicas da empresa pública, esta têm-se mantido ou mesmo alargado na maior parte dos países da Europa Ocidental.

Algumas razões têm sido apontadas para justificar essa permanência do sector público. Em primeiro lugar, a falta de interesse que o capital privado continua a manifestar pelas actividades menos lucrativas; por esta razão a empresa do Estado é, em todos os países, mais frequente nos sectores da electricidade, gás, extracção de carvão e na investigação atómica, sendo-o menos na siderurgia e, sobretudo, nas indústrias mecânicas e eléctricas, actividades mais remuneradoras.

O desenvolvimento das técnicas, cada vez mais complexas, também aparece a justificar a participação do Estado na actividade industrial. Os capitais públicos são considerados imprescindíveis se se pretende que a nação possa tirar proveito de todo o progresso científico. Na realidade, a constituição de empresas em determinados domínios pressupõe não só somas elevadas de capitais que o sector privado não pode satisfazer, como o tempo necessário para a amortização dos investimentos é de tal modo extenso

que torna a iniciativa incompatível com os móveis do industrial particular. É o que acontece no campo da energia atómica e também, na maior parte dos países, com o aproveitamento de recursos hidráulicos necessários à produção de electricidade.

O desenvolvimento das regiões atrasadas dum país, que atraíam pouco o capital privado, é outro campo de acção para o sector público. Em Itália, as empresas de participação estatal são obrigadas a localizar um mínimo de 40% dos seus investimentos no «Mezzogiorno», a parte mais subdesenvolvida do país.

Sendo assim, a empresa pública nos países mais industrializados existe, actualmente, sobretudo como meio de suprir a iniciativa privada em sectores ou muito exigentes de capital ou pouco lucrativos. Contudo outras razões aparecem a justificar a empresa pública. Pierre BAUCHET¹ refere-se, do seguinte modo, ao caso francês: «Na busca de um interesse colectivo que tende cada vez mais, no espírito dos nossos contemporâneos, a identificar-se com o máximo crescimento económico, as empresas públicas, dizem os seus defensores, legitimam-se devido à sua maior racionalidade. Esta manifesta-se por um acréscimo da produção em condições de produtividade e de equilíbrio financeiro superiores às das grandes firmas privadas: numerosos exemplos existem para prová-lo. Não só é eliminado um certo maltusianismo, como também o desenvolvimento se processa de acordo com as prescrições gerais da política económica do governo. O respeito de uma política de conjunto que o planeamento torna mais necessária constitui hoje, em França, uma das razões de ser fundamentais da empresa pública».

A maior eficiência da produção, tendo em vista um crescimento económico mais conforme com o interesse colectivo, surge portanto como um novo objectivo das empresas públicas nos países industrializados.

5. Nos países subdesenvolvidos o papel da participação directa do Estado na actividade económica adquire aspectos diferentes dos considerados nos países industrializados da Europa.

Normalmente, esses países, além de algumas riquezas naturais contam, essencialmente, com uma grande massa de população activa em regra sub-empregada e ocupada, sobretudo, em actividades predominantemente tradicionais; é grande a escassez de quadros capazes de assumir a gestão das empresas; o capital privado é reduzido e orientado mais frequentemente para transacções especulativas do que para investimentos produtivos. Deste modo, dois factores surgem como decisivos na determinação dum

¹ BAUCHET, Pierre — *Propriété publique et planification (Entreprises publiques non financières)*. Edições Cujas, 1962.

sector público industrial: a penúria de capitais privados e de elites capazes de promover o desenvolvimento económico.

A experiência de alguns países em vias de desenvolvimento tem demonstrado que, ainda que o Estado conceda grande assistência à empresa privada, esta manifesta-se incapaz de corresponder totalmente às exigências de desenvolvimento do país, não apenas nos sectores mais exigentes de capitais e da capacidade técnica — a indústria pesada — como até nas indústrias ligeiras.

Por estas razões, enquanto nos países industrializados da Europa Ocidental, a empresa pública nasceu, geralmente, como se referiu, da nacionalização de empresas privadas com vista à prossecução de determinados objectivos de natureza social ou económica, nos países menos desenvolvidos a questão não se resume a nacionalizar empresas existentes mas antes, nalguns deles, a estruturar todo o processo de desenvolvimento².

A necessidade de mobilizar o capital privado que se encontra inactivo pelo receio que os seus possuidores têm em investir na actividade industrial é outro dos motivos para a intervenção do Estado. A existência dum sector público activo é considerado um factor de encorajamento e uma das melhores seguranças que se pode proporcionar às poupanças privadas. Dentro deste espírito, o Estado, nalguns países, lança os empreendimentos e administra-os até que o capital privado se encontre em condições de tomar a seu cargo as referidas empresas; a função duradoura do Estado limita-se a manter uma infraestrutura adequada e a oferecer condições que estimulem o capital privado. O Japão oferece o exemplo clássico deste tipo de desenvolvimento e, mais recentemente, o México seguiu uma política semelhante.

A existência de um sector público industrial nos países em vias de desenvolvimento tem sido defendida ainda com vista a um maior bem-estar da classe trabalhadora. No que se refere ao sub-emprego está demonstrado que o ritmo de acréscimo dos investimentos privados não permite criar o número de empregos exigidos pela rápida expansão demográfica desses países nem aproveitar, da melhor maneira, os recursos humanos existentes; e a apropriação pública poderá contribuir, de forma eficaz, para a solução do problema, cabendo-lhe um importante papel no domínio da formação de pessoal e da adopção das técnicas de produção mais progressivas.

Espera-se além disso, que a empresa pública seja precursora no que respeita às relações com o seu pessoal, de modo que as

² Sabe-se que, nalguns desses países o factor ideológico tem grande influência na dimensão atribuída ao sector público, mas excluimos destas considerações o tipo de desenvolvimento adoptado pelos países de ideologia comunista.

novas práticas, estendendo-se ao sector privado, possam beneficiar toda a classe trabalhadora.

Por todas estas razões, raros são os países em vias de desenvolvimento que, embora acreditando no valor da empresa privada, tenham prescindido de uma acção directa do sector público para uma mais rápida industrialização em condições de proporcionar maior bem-estar para toda a população.