

# Limites à Intervenção do Setor Público na Economia

**WALTER FARIA**

Economista; Assessor do  
Senado Federal

O País assistiu nos últimos trinta anos a uma controvérsia que está por se encerrar. Não resta dúvida que a intervenção do poder público na economia, se não aceita de todo, pelo menos demonstrou vantagens evidentes.<sup>1</sup> Empresas em que a participação do Estado é majoritária têm demonstrado um suficiente dinamismo, no que se tornam competitivas, num mercado de oligopólios ou monopolista. Sendo assim, a sustentação que se pretende fazer, de que este tipo de intervenção superou e ao mesmo tempo aprofundou uma série de problemas, cabe na linha atual de perspectivas.

## GERÊNCIA EFICIENTE DOS RECURSOS ESCASSOS

Em primeiro lugar, num retorno ao óbvio, a economia é dita a ciência da escassez. Admitindo porém que os recursos existentes podem ser manejados de vários modos, com maior ou menor resultado, temos como consequência diversos graus de escassez. Deixamos então o domínio do absoluto. O limite imposto pela escassez ganha então flexibilidade e de obstáculo passa a se caracterizar como elemento dinâmico.

Ultrapassar o obstáculo representa escolher o setor onde os recursos escassos assegurem um dinamismo maior à economia. Quando se trata do setor público, porém, o quadro é mais amplo, no que surge a questão dos instrumentos. Interessam-nos os instrumentos diretos de intervenção, o setor público voltado à produção de bens industriais.

Mas a questão não é assim tão pacífica. Numa outra faixa de conceitos um critério absoluto delimita os campos de atividade, excluindo o Estado da produção de bens industriais. Daí porque a intervenção do Estado num mercado competitivo somente pode oferecer resultados na medida em que acumula as suas características próprias e as da empresa privada.

Figurando então os países menos desenvolvidos, ou basicamente agrícolas, a intervenção estatal objetiva, em princípio, estabelecer o nível mínimo de investimentos num setor ou indústria. Na maior parte das vezes o investimento é pioneiro, e quando não, excede o que o setor privado estaria disposto a realizar. Daí o caráter dinâmico da intervenção do Estado no domínio da escassez, pois dinamismo é um conceito que suplanta o de eficiência, desde que o engloba.

Em termos práticos o exemplo brasileiro no campo da siderurgia viabilizou, em grande escala, a iniciativa em outros setores, se bem que já havia uma tradição siderúrgica, mas desinteressada, pelo menos naquele momento, de realizar um investimento do porte da Usina de Volta Redonda. Ocorreu, aí, não apenas a utilização eficiente do recurso escasso — o capital, — pois que perspectivas novas surgiram, tanto para o setor privado da economia, como para o setor público.

### RENTABILIDADE DOS INVESTIMENTOS PÚBLICOS

Este é um modo, por certo, de aprofundar a questão. Em geral o argumento básico, e a nosso ver inconsistente, reduz a intervenção do setor público na economia a um mero princípio de rentabilidade. O fato é que é aceitável, até certo ponto, uma rentabilidade reduzida para o investimento industrial do setor público, que lhe permita depreciar e inovar quando necessário. Mas desde que a intervenção do Estado se realiza num mercado competitivo, há que aceitar certas regras, ainda mais quando no capital da empresa participam particulares. Doutra parte a iniciativa estatal estaria acomodando uma situação desfavorável à empresa privada, qual seja a de fugir de setores de baixa rentabilidade. Dois aspectos da questão podem ser ressaltados: 1.º a facilidade com que o Estado mobiliza capitais, o que não ocorre com a iniciativa privada em países onde os recursos são aparentemente escassos; 2.º a empresa do Estado não se limita a um mercado pré-existente, indo além, porquanto busca estabelecê-lo. Além disso, reduzir a origem da intervenção do poder público na economia a um enfoque de rentabilidade é omitir uma caracterís-

tica das economias menos desenvolvidas, a carência de insumos básicos, tecnologicamente melhor elaborados. Isto, não só reduz o ritmo de crescimento como impede a materialização de iniciativas. O Estado, ao intervir, se adianta à economia. Neste caso, devido à indivisibilidade das plantas, muita vez o funcionamento da empresa oculta razoável margem de capacidade ociosa, o que reduz, sem dúvida, a rentabilidade.

### ORGANICIDADE DA INTERVENÇÃO

De início advertimos que a ação governamental de intervir na economia, além de superar, aprofundou uma série de problemas. Dentre eles cabe destacar o principal, qual seja o de que um investimento isolado pouco representa, tendo em vista a carência generalizada. O impacto de um investimento apenas é, portanto, limitado, do que deriva a necessidade de serem contínuos e de crescente magnitude. Daí o fato de sustentarmos ter a intervenção do poder público na economia um caráter orgânico.

Eis que um investimetno, necessariamente, suscita outro, e enquanto a iniciativa privada adia a decisão, o Estado amplia a sua base industrial. E mesmo quando o investimento privado é decidido, o nível necessário à economia só pode ser mantido pelo setor público.

Pelo visto não poderia estar havendo nada diverso pela importância que adquiriu o setor público na produção de bens industriais, e, ademais, pelas perspectivas que prepara.

É evidente que não se pode atribuir o grau de intervenção do setor público na economia à existência nas equipes governamentais de técnicos que possam ser denominados **estatistas**, determinados unicamente a garantir e estender esta participação. O contrário parece responder bem mais à dúvida, de vez que o poder público tem procurado estabelecer um limite à sua atuação, sem ultrapassar a área designada de infra-estrutura industrial, quer dizer, a produção de insumos básicos ao desenvolvimento econômico.

Mas ao que não se pode escapar é o dado objetivo, que transforma em orgânica a ação do Estado, desde que se forma no interior da economia a matriz que formaliza a colaboração dos setores. Na medida em que os setores se complementam, a intervenção fecha um ciclo germinativo, no que permite, até, uma atividade do setor privado a nível de maior eficiência. Ocorre,

porém, que o ciclo intervencionista não se esgota em si mesmo, porque se desdobra. Neste ponto surge uma outra controvérsia, que no momento se conforma, isto é, mesmo que o setor público se autolimite o processo de desenvolvimento suscita novos tipos de intervenção.

Antes, porém, de abordar mais detidamente o debate que se esboça, é justo ressaltar uma reformulação que se aproxima da idéia de que um ciclo intervencionista estaria completo. Attingido o equilíbrio e o crescimento tendo sido acelerado, é o momento de propor a questão do recuo do Estado, o que, desde o início da intervenção, estava estabelecido.

### O RECUO DA INTERVENÇÃO DO SETOR PÚBLICO

Está-se, por fim, diante de um paradoxo, na medida em que a intervenção do Estado apresenta características sobremodo positivas, entre as quais o poder germinativo que possui. Além do mais, sem dúvida, o investimento estatal revela outra característica de fundamental importância, o fato de ter um caráter orgânico, condição essencial ao planejamento.

Em virtude disto o termo de maior acerto para conceituar o recuo do investimento governamental é **problemático**. Da pureza e idealidade da concorrência perfeita está afastada a intervenção do Estado. No entanto um mercado competitivo dificilmente prescinde da fiscalização dos órgãos públicos, o que se convencionou denominar intervenção indireta. Quando, então, há um desnível em termos de produto anual entre países e ocorre aos administradores e políticos a necessidade do Estado se adiantar à iniciativa privada, a fim de incrementar as taxas de crescimento, se os resultados são favoráveis, o recuo é **problemático**.

Cabe destacar que a intervenção do Estado na economia em nosso País desde o princípio admitiu a retração, daí ter sido aceita — e esta componente da questão é relevante — a organização mista da produção de bens industriais. Mais cedo ou mais tarde, assim, o Estado deveria entregar às empresas privadas a gerência destas indústrias, onde, em tese, a iniciativa particular atua com mais eficiência. No caso brasileiro a teoria omitia um dado de peso, o de que a experiência da iniciativa privada em gerir grandes empreendimentos era também pequena. E na medida em que houve o treinamento, o setor público se capacitou do mesmo modo, ou mais, que as empresas privadas, os seus proprietários ou gerentes.

Repetir o termo **problemático** não é demasiado quando acontecimentos recentes indicam um aumento da participação do poder público na economia, não pelo ato de intervir de modo direto, mas pela omissão da iniciativa privada, em dois casos pelo menos, e por questões que vão além do gerenciamento em um outro.<sup>2</sup>

Portanto a compreensão inicial, baseada em parte em exemplos históricos que longe de reproduzir as condições brasileiras, também se distanciavam no tempo (e o momento define a atitude), se diluiu. Isto porque a transitoriedade da intervenção do poder público na economia não encontra resposta nas condições atuais da sociedade brasileira, nem no nível de desenvolvimento a que chegou a eficiência do setor público, pelo menos quando apresentados exemplos do tipo Petrobrás, Vale do Rio Doce, Siderúrgica Nacional ou Eletrobrás.

Teoricamente a intervenção estaria encerrada no momento em que, no interior da economia, estivesse completa a base para a ativação industrial e despertado o interesse da iniciativa privada. Obtidos estes resultados, ocorreria a retração, sob muitos aspectos desejável, permanecendo apenas na produção de bens industriais o capital privado.

Isto não está ocorrendo e dificilmente ocorrerá nos próximos anos, de modo que é essencial estabelecer os contornos do problema, a fim de planejar a economia tendo em vista compatibilizar os setores. A preponderância do investimento estatal está comprovada, e sendo o Estado que, em última análise, planeja, convém definir os campos, porquanto muito pode ser obtido pelo concurso da iniciativa privada, da qual não se pode prescindir. A advertência tem o sentido de preservar a iniciativa, pois que, em geral, muita vez esta é posta de lado, quando se atribui ao planejamento um mecanismo pronto a resultados hábeis e proveitosos.

Em síntese, a base de um amplo desenvolvimento está definida para a economia brasileira. O recuo do investimento do Estado é improvável. Mais ainda, é possível aceitar uma outra formulação. Apesar de tudo o que foi dito, um recuo do Estado neste momento representaria uma atitude razoável? As condições em que poderia ser realizado são difíceis de estabelecer, ainda mais quando para um debate a este nível haveria a constatar o fato de que a participação do Estado está em vias de crescer. O que é certo é que a Telebrás, a Siderbrás e a Central de Medicamentos conduzem à abordagem de novos ângulos do problema.

## LIMITES AO INVESTIMENTO PÚBLICO

Para bem compreender o fenômeno da intervenção do setor público na economia brasileira é necessário relacioná-lo com o planejamento econômico, antevisto como técnica para acelerar o crescimento do País, recuperando-o do atraso de uma organização agrícola.

Afora outras dificuldades, e não seria demais encarecer as limitações de planejar uma economia de reduzida integração, o esforço de programar diferentes atividades esbarra na insuficiência de recursos para investimento. A iniciativa privada, assim, dispõe de menos possibilidades de mobilizá-los que o Estado, desde que o seu orçamento se realiza a partir dos resultados do seu funcionamento. Para o Estado a questão é mais simples, existe o sistema tributário, a partir do qual é possível levantar os recursos necessários. Ademais, numa sociedade em que a formação bruta de capital é insuficiente para manter um nível razoável de crescimento, o Estado, através do sistema tributário, pode realizá-la a contento. Mesmo assim, dadas as condições em que se realiza a intervenção do setor público na produção de bens industriais, os recursos, de pouca monta, de início, são concentrados em um setor apenas. O montante destes recursos é mínimo tendo em vista o grau de atraso da sociedade e as necessidades de incrementar o ritmo de crescimento. A pouca experiência do setor público na gestão de empresas industriais (sem considerar a reação oposta a isso) explica a concentração em um setor, no que amplia a distância entre este setor e os demais da economia.

A intervenção estatal desestrutura, isto é, torna ainda mais desequilibrada uma estrutura que já o era. E a reestruturação que se busca atingir com a intervenção do setor público nada mais é do que, em resumo, a realização de um novo desequilíbrio. À vista disso, acelerar o crescimento é propor desequilíbrios que podem, em certos momentos, reduzir o ritmo de crescimento, quando os instrumentos de política econômica postos em prática demonstram incoerência com o objetivo principal. Daí termos advertido anteriormente quanto à mecanização do planejamento, pois que este é técnica, portanto suscetível de acompanhamento e retificações contínuas. O certo, entretanto, é que propor objetivos não deixa de ser, a qualquer tempo, o mais simples, enquanto escolher os instrumentos de política econômica, no curto prazo, é um exercício de sensibilidade.

Na medida portanto do desenvolvimento de um setor está a distância necessária de ser coberta com novo investimento, a

fim de expandir, ainda mais, o crescimento econômico. Acima de tudo permanece a intervenção do Estado, que se amplia a cada novo ciclo de crescimento, tornando evidente não estar encerrado um ciclo de maior grandeza, ou seja, o intervencionista, por parte do setor público.

Os resultados de uma retração do investimento do setor público na produção de bens industriais são fáceis de prever, pois que a consequência seria, com certeza, uma retração maior, o do próprio crescimento econômico.

A tendência é de ser ampliada a intervenção, desde que esta absorveu uma nova qualidade, o que pode ser verificado através de uma análise da atuação da Central de Medicamentos — CEME — e por certas reações, até o momento de advertência, na área de telecomunicações, partidas da Telebrás. É possível que estejamos diante de um novo estilo de planejamento do setor público brasileiro, no que diz respeito à produção industrial. O que defrontamos nestes casos não é um insuficiente desenvolvimento do setor, mas, em cada um, a existência de firmas internacionais, suficientemente desenvolvidas, tanto assim que se distanciam de algumas linhas propostas pelo planejamento brasileiro. A necessidade, então, do investimento do setor público deixa de ser pioneira, para preencher um vazio: o espaço que se formou entre os interesses do País e o das corporações internacionais. O novo estilo de intervenção que se esboça decorre daí, e por isso difere substancialmente do que se registrou na primeira fase, em que o setor público se antecipou, a fim de permitir o funcionamento da empresa de capital privado e o crescimento acelerado da economia.

As tensões do crescimento positivamente indicam os rumos. Os conceitos de intervenção e planejamento se superpõem, no que definem um encaminhamento de soluções. Quanto maior a intervenção do Estado, é certo, maiores as possibilidades do planejamento ser compreensivo, no sentido de estabelecer objetivos setoriais. Isto representa dispor os investimentos de acordo com as necessidades do crescimento, tendência triunfante e produto da controvérsia iniciada na década dos quarenta.

Sendo assim, os limites da intervenção do setor público na economia, pela produção de bens industriais, estariam estabelecidos pela planejamento? Tudo leva a crer que sim.

Estaríamos diante de uma inversão. Os passos iniciais de intervenção produziram um reforçamento das intenções de pla-

nificar, muito embora ambas as noções tivessem origem numa mesma época, no que se refere ao Brasil. Na medida em que a intervenção se ampliou, houve a necessidade de planificá-la, tanto para manter um ritmo elevado de crescimento quanto para diminuir os desperdícios. O planejamento permite manter taxas de crescimento mais ou menos uniformes, num certo intervalo de confiança, enquanto a intervenção baseou-se na captação de recursos escassos pelo Estado, através das contribuições tributárias.

Se a intervenção propunha desequilíbrios, o planejamento, de outro lado, solicitando uma integração das empresas industriais de propriedade do poder público, objetivava restabelecer o equilíbrio do sistema econômico.

Os limites da intervenção se apresentam, sem dúvida alguma, flexíveis, capazes de desdobramentos ainda um tanto quanto imprevisíveis. É certo, porém, pela análise da estrutura da economia brasileira atual, que ainda não é o momento de propor o recuo do investimento do setor público em empresas industriais, quando, em geral, este apresentou resultados satisfatórios. Além do mais o limite de intervenção parece estar se expandindo, exatamente agora em que a Central de Medicamentos propõe o seu Plano Diretor e a Telebrás estabelece normas de funcionamento para a indústria de equipamentos de telecomunicações.

### EXPANSÃO DO SETOR PÚBLICO

É possível que a intervenção esteja a ponto de se expandir, e isto se explica pela necessidade de incorporar camadas de população ao desenvolvimento, num caso, e pela necessidade de transferir o centro de decisões para o interior do País, no outro caso, sendo que do primeiro não está afastada também esta hipótese.

Não resta dúvida que a iniciativa privada, no setor farmacêutico, está instalada há bastante tempo e atende, apesar de certas limitações, a algumas faixas de renda eficazmente. Mas dados os seus preços, que afastam vastas camadas da população do consumo de remédios, e a sua dependência ao exterior, em termos de controle acionário e aquisição de matérias-primas, a intervenção do setor público, além de supletiva, é corretiva da situação.

Saúde é problema antigo no País. Para não ir muito longe, o Plano SALTE<sup>3</sup> diagnosticou a situação, quando observou que

“qualquer ação, conseqüentemente, que vise aquele supremo objetivo do engrandecimento do País terá, preliminarmente, que considerar o problema da assistência médica”, sendo que esta se impõe, “não só por indeclinável dever de solidariedade social, como por um imperativo de ordem econômica”.<sup>4</sup> O Planejamento de Saúde é hoje peça indispensável a qualquer orientação sistematizada que vise o desenvolvimento econômico e social. No que respeita ao Brasil a intenção do planejamento é atingir e incorporar as camadas que, por deficiências orgânicas, hoje estão à margem do processo de crescimento.

Este é um ângulo de observação, o qual atribui à intervenção do setor público um caráter supletivo na área de saúde. O que se objetiva é estabelecer um mercado de produtos farmacêuticos composto das camadas de menor renda, compreendendo como base os menores de 5 (cinco) anos, gestantes e puérperas.

A intenção corretiva pode ser apreciada a partir de diversas formulações constantes do Plano Diretor de Medicamentos,<sup>5</sup> principalmente as seguintes :

1. participação de empresas industriais químico-farmacêuticas de **capital exclusivamente brasileiro** no sistema de produção da Central de Medicamentos, mediante credenciamento, baseado nos estudos de seu potencial tecnológico-industrial e de seu custo de fabricação; (III, f)
2. realização de estudos para implantação de sistemática que obrigue a aplicação de percentual, calculado sobre o faturamento das grandes empresas farmacêuticas, na realização de pesquisa química e farmacológica, no País; (IV, d)
3. estabelecimento de controle governamental dos investimentos estrangeiros substitutivos do nacional; (VI, a)
4. desenvolvimento de estudos visando à eliminação de práticas oligopolistas na oferta de matérias-primas, exercidas com base nos instrumentos oficiais disponíveis de proteção tributária; (VI, c)
5. substituição de importação de matérias-primas para atendimento à “Relação Nacional de Medicamentos Essenciais” e transferência de tecnologia adequada ao desenvolvimento nacional. (VI, e)

As preocupações da CEME são vastas e igualmente áridas. Os objetivos são bem definidos e os instrumentos capazes de permitir os resultados estão, alguns deles, formulados.

Quanto à Telebrás, onde também a questão é cercada de um alto refinamento tecnológico, a intervenção estatal no setor observa a necessidade de evitar a utilização de equipamentos de um só fabricante, bem como, de outro lado, impedir a diversificação excessiva. Além disso é pensamento compatibilizar os equipamentos com as especificações adotadas oficialmente, além de planejar e dimensionar o consumo de equipamentos a fim de garantir às empresas uma produção econômica. A questão dos preços é também contemplada, devendo estes se articularem à política oficial. Finalmente há uma norma, muito mais admitida em termos de advertência, mas que, assim mesmo, suscitou controvérsias. Assim é: "IX — Será considerada como de interesse para as telecomunicações nacionais a participação acionária da Telebrás nas empresas fabricantes de equipamentos".<sup>6</sup>

O que pode ser definido, desde que, aceitando não estar ainda assentada uma política, procuramos ser descritivos, é uma preocupação tecnológica. A transferência de tecnologia é uma forma de transferir o centro de decisões para o interior do País. No entanto, esta etapa é complexa, porquanto a produção de tecnologia é a última fase do desenvolvimento econômico. Ocorre, porém, que o custo da tecnologia é elevado, de tal forma que somente a sua produção interiorizada permitirá novos desdobramentos à intervenção, permitindo ao planejamento reproduzir níveis de crescimento acelerado. Daí a alteração que sofre, no momento, a intervenção. Ambos os setores dispõem de organização suficiente, mas isto não basta em termos de coerência com os objetivos nacionais. Quando o crescimento somente se fará com transferência maciça de tecnologia, garantindo ao mesmo tempo a competitividade internacional, que permita atingir os mercados externos, a solução é reorientar a atividade dos setores que detêm um dinamismo comprovado.

Apenas a tecnologia não responde à formulação, porquanto na área de saúde os efeitos da distorção são altamente regressivos, na manutenção de camadas bastante amplas de população à margem. A política de saúde, então, busca integrá-las.

Em síntese, a intervenção do setor público na economia adquire novas formas, se bem que a CEME não é produtora e a Telebrás apenas admite a participação acionária na produção de

equipamentos. No entanto a questão que aflora é a tecnologia e nos dois casos somente a resolução deste problema permitirá maiores desdobramentos à intervenção. Se bem, cabe observar, necessariamente a intervenção direta não é, agora, fundamental. O que se pode admitir, com certa precisão, é que o Estado continuará intervindo na economia, sendo esta a característica que, aos poucos, tende a sobrepujar qualquer outra.

---

#### NOTAS

1. O fato é que a controvérsia ultrapassava, seja o planejamento ou a Intervenção do Estado. Atingia o subdesenvolvimento, a forma de superá-lo. João Paulo de Almeida Magalhães, no início dos anos sessenta, expôs as opiniões dos grupos em choque. A síntese da controvérsia era o **crescimento acelerado**. Para se ter uma idéia do debate, aqui está a opinião do professor Eugênio Gudín, que distingue bem os campos, citada por João Paulo de Almeida Magalhães: "Tenho eu repetido dezenas de vezes, a produção de um país em que os fatores de produção estão plenamente utilizados, só pode aumentar aqui, nos Estados Unidos ou em qualquer outro país, com as melhores hipóteses, na ordem de grandeza de 5%, 6% ou 7% ao ano, o que é, aliás, excelente". (Ver J. P. Almeida Magalhães, Controvérsia Brasileira sobre o Desenvolvimento Econômico, Edição de Desenvolvimento & Conjuntura, 1961, Rio de Janeiro, 1.º capítulo, especialmente as páginas 18 a 21).
2. Após uma intensa discussão o projeto Caraíba — o mais caro dos projetos aprovados pela SUDENE —, localizado na Bahia e voltado à produção de cobre, passou ao controle acionário do poder público. A Petroquisa, logo depois, assumiu o controle (59,39%) da Petroquímica União, da qual antes participava minoritariamente. No que respeita ao refino, a Petrobrás detém praticamente o monopólio, tendo absorvido a refinaria de Capuava (São Paulo).
3. Plano SALTE, Mensagem n.º 196, de 10 de maio de 1948, do Sr. Presidente da República, Diário do Congresso Nacional, Ano III, Suplemento ao n.º 85, 19 de maio de 1948, págs. 1 a 22.
4. Idem, pág. 2.
5. Ver Decreto n.º 72.552, de 30 de julho de 1973, que "dispõe sobre as Políticas e Diretrizes Gerais do Plano Diretor de Medicamentos e dá outras providências", Diário Oficial (Seção I, Parte I), 31 de julho de 1973, pág. 7.413.
6. Portaria n.º 591, de 13 de agosto de 1973, do Ministério das Comunicações, Diário Oficial de 20 de agosto de 1973, págs. 8.229/8.230.

