
Uma Agenda para a Pesquisa e o Planejamento Econômico na Próxima Década *

Eustáquio J. Reis

DO INPES/IPEA

Comemorar os 25 anos do IPEA é comemorar uma parte considerável da história do planejamento econômico no Brasil. O evento convida a celebrações e brindes. Merecem congratulações todos aqueles que, ao longo desses anos, construíram a instituição. O momento convida também a reflexões sobre a inserção do IPEA no processo de planejamento brasileiro e, mais amplamente, sobre o papel do Estado na economia brasileira.

O IPEA constitui marco fundamental na história do planejamento econômico no Brasil. Em certo sentido, com o antigo EPEA inaugurou-se, em 1964, a atividade do planejamento no Brasil.

A bem da verdade, houve antes uma geração carismática cujo legado inclui, entre outros, o BNDES, a Cacex, o Plano de Metas com seus Grupos Executivos e a Sudene. Mas esse período poderia ser considerado como um tempo heróico, tempo dos empresários institucionais, quando ainda estão sendo germinados os quadros técnico-burocráticos especializados na atividade de planejamento.

Nessa visão, o surgimento do EPEA teria sido, de fato, a primeira resposta institucional à necessidade da formação de um corpo técnico voltado exclusivamente para o planejamento econômico. Simultaneamente, não por acaso, o país assistiu à ascensão dos economistas ao primeiro plano das decisões da política econômica.

Em termos bastante amplos, a emergência da necessidade do planejamento foi um desafio colocado pela Guerra Fria. Nesse sentido, cabe lembrar que o EPEA surgiu logo após o golpe militar de 1964, em estreita colaboração com a Usaid. Doutrinariamente, o sustentáculo era o Estado do bem-estar keynesiano.

Planejar era necessário para garantir o desenvolvimento econômico: o crescimento acelerado e estável era visto como a resposta mais eficaz para os problemas sociais e políticos vividos pelos países subdesenvolvidos. Apesar da retórica liberal, o papel do Estado era amplificado pela dupla respon-

* Exposição feita no "Seminário sobre Economia Brasileira" comemorativo dos 25 Anos do IPEA, realizado no dia 13/09/89, no Auditório da Seplan, em Brasília.

sabilidade de planejar o processo de desenvolvimento e liderar sua execução através dos investimentos públicos.

Durante 15 anos, essas premissas permaneceriam praticamente sem questionamento no Brasil. Apesar dos problemas que se acumulavam, a sustentação de taxas recordes de crescimento com base nos investimentos públicos legitimou, política e socialmente, o modelo econômico.

Dois aspectos foram relevantes no caso brasileiro: a continuidade do quadro político-institucional propiciada pelo regime militar e a ampla disponibilidade de financiamento externo. Com recursos abundantes e demandas políticas e sociais relativamente reprimidas, a tecnoburocracia estatal viveu seu período áureo.

Para as atividades de planejamento econômico, esses anos dourados refletiram-se na elaboração de planos e projetos econômicos ambiciosos — o II PND é um marco nesse sentido — cuja consistência temporal só seria checada na década de 80.

Para o IPEA, em particular, foram 15 anos gloriosos. A crescente demanda por atividade de planejamento estimulou e legitimou a expansão, diversificação e sofisticação de seu corpo técnico. Além disso, seu crescimento fez-se de forma orgânica e solidária, obedecendo à concepção e diretiva ministerial praticamente única durante todo o período.

A década de 80 nasce com a síndrome Volcker-Opep. A Guerra Fria já havia sido abandonada, e o Estado do bem-estar keynesiano estava em franco declínio. A explosão das taxas de juros e a recessão mundial fazem emergir de forma dramática a inconsistência temporal do modelo de crescimento *cum* endividamento que redundou na crise do endividamento externo e na explosão inflacionária. Setorialmente, esta inconsistência apareceu claramente nas crises da previdência social e do BNH e, de forma ainda velada pelos subsídios governamentais, nos programas energético e industrial.

As seqüelas para o sistema de planejamento e para o IPEA, em particular, foram profundas e, no mais das vezes, amargas. A crise econômica colocou a necessidade de drástica revisão dos objetivos e instrumentos da política econômica, e a resposta institucional nem sempre foi a mais adequada ou oportuna. Por outro lado, com o ressurgimento da ordem democrática multiplicaram-se as pressões e demandas políticas e sociais sobre as instituições de planejamento econômico. Além disso, na década de 80 essas instituições viveram, pela primeira vez, os problemas de sucessão interna de poder. *Last but not least*, com a deterioração financeira do setor público reduz-se sua capacidade de atração, formação e retenção de pessoal técnico.

A interrupção do financiamento externo e a aceleração inflacionária fizeram do ajustamento externo e da estabilização econômica objetivos prioritários na década de 80. Com a necessidade de redução do déficit público, emerge de forma clara a incapacidade do sistema de planejamento existente para controlar gastos e efetivamente operar em um contexto de restrições de financiamento. Reflexo disso é a multiplicidade de orçamentos que causava o esvaziamento das funções do IPEA e praticamente inviabilizava o processo

de planejamento econômico. Isso e as dificuldades de ordem política implicaram a redução insuficiente e perversa do déficit público, posto que feita via cortes de investimentos.

Já na Nova República, pressões políticas avolumadas pelo contexto democrático implicaram um crescimento desordenado dos gastos públicos. À euforia se segue o descontrole inflacionário e a terapia heterodoxo-carismática, com efeitos desastrosos sobre o sistema de planejamento. Este processo culminaria no completo desvirtuamento das funções básicas da Secretaria de Planejamento e, inclusive, na perda temporária da função de elaboração do orçamento público — um dos instrumentos básicos do processo de planejamento.

Muito embora no período mais recente esta função tenha sido recuperada e inclusive revitalizada pela unificação e implementação de novas diretrizes orçamentárias, as seqüelas da aceleração inflacionária e dos sucessivos fracassos de programas de estabilização heterodoxos refletem-se sobretudo na incapacidade técnica de se prever e controlar o déficit público.

Apesar dos problemas remanescentes, não resta dúvida de que a Nova República trouxe contribuição efetiva em termos de unificação e controle do processo orçamentário. Ademais, a recuperação da função orçamentária pela Secretaria de Planejamento reverteu, o que em certo sentido poderia ser considerado como um retrocesso institucional. Como se sabe, é da essência da democracia a existência de mecanismos de *checks and balances* com a separação institucional das funções de planejar, executar e fiscalizar. A ausência disso implica, no mais das vezes, autoritarismo. Nesse sentido, a proposta, hoje em voga, de um ministério único para assuntos de economia deve ser vista com reservas.

Contudo, em retrospecto, cabe apontar que, no encaminhamento da reforma constitucional, a Secretaria de Planejamento certamente poderia ter desempenhado papel mais ativo. Perdeu-se, nessa ocasião, uma oportunidade ímpar para se propor modelos mais adequados para a atuação do Estado na economia, para o sistema de planejamento e para a interação entre os processos de planejamento e de decisão orçamentária no âmbito do Congresso Nacional. Esta negligência resultou, em grande parte, das pressões e demandas que o combate da inflação coloca sobre o *staff* responsável pela política econômica.

Os problemas acima abrem nossa agenda para a década de 90. Com efeito, a redução do déficit público, a reorganização do setor público e a reforma constitucional constituem os itens prioritários da pauta de política econômica para os anos 90. Só o encaminhamento de soluções adequadas para esses problemas permitirá controlar o processo inflacionário e, no longo prazo, sustentar o crescimento e distribuir com equidade seus benefícios.

Os obstáculos que se colocam, sobretudo de natureza política, são imensos. O controle do processo inflacionário requer imediata e drástica contenção do déficit público. A resistência demonstrada pela classe política a reduções significativas no déficit público é natural e legítima, dadas as suas consequências recessivas sobre o nível de atividade econômica e seus efeitos re-

gressivos sobre a distribuição de renda. Acrescente-se que a racionalidade do jogo político tende a gerar decisões míopes, no sentido de dar ponderação excessiva aos benefícios de curto prazo para parcelas específicas do eleitorado em detrimento dos interesses mais amplos da sociedade no longo prazo.

Na agenda dos responsáveis pelo planejamento e pela política econômica deve constar, na primeira linha, com ênfase: *reafirmar e demonstrar à classe política que a alternativa à contenção do déficit público e à recessão temporária é o caos hiperinflacionário e a estagnação econômica na próxima década*. Esta demonstração se fez ainda mais necessária com a revitalização das ideologias populistas implícita nas promessas de estabilização sem recessão dos programas heterodoxos.

Para que esta demonstração seja convincente e construtiva, há que se discriminar as alternativas existentes para se fazer o ajustamento fiscal. Trata-se de identificar as medidas necessárias e, sempre que possível, avaliar seus efeitos em termos de nível de atividade, emprego e distribuição de renda.

É fundamental, nesse sentido, mostrar que o controle do processo orçamentário implica prejudicar interesses privilegiados, como, entre outros, parcela ampla dos mutuários do Sistema Financeiro da Habitação e dos beneficiários da previdência social, administradores, funcionários e previdências privadas das empresas estatais, atividades produtivas em determinadas regiões ou setores, como é o caso da Zona Franca de Manaus, do setor agrícola, dos segmentos exportadores, das microempresas, etc. A manipulação ideológica dos direitos básicos do cidadão — casa própria, estabilidade no emprego, etc. — é feita de tal forma que, muitas vezes, políticos, imprensa e opinião pública percebem garantir ou subsidiar o atendimento dessas necessidades como um benefício para a população como um todo, quando na verdade atingem segmentos relativamente restritos da população.

Faz-se necessário, portanto, redobrar os esforços de esclarecimento do Executivo e, sobretudo, do Congresso, no sentido de mostrar que esses interesses são, de fato, específicos e privilegiados. O objetivo é apresentar evidências e análises que originem “fatos” novos, recriem a “realidade” econômica, estimulando a formação de coalizões políticas onde interesses sociais mais amplos estejam efetivamente representados. Esta é uma tarefa prioritária para as instituições de pesquisa e planejamento econômico do governo.

Na segunda linha da agenda da década de 90 deve constar a questão da dívida externa. Aqui, a frase grifada seria: *rever a estratégia de negociação da dívida externa visando à redução do processo de transferências de recursos para o exterior*. A contenção do processo inflacionário e, sobretudo, a retomada do crescimento sustentado requerem redução significativa das transferências de recursos para o exterior. Inexistindo estancamento da drenagem de recursos externos, dificilmente podemos esperar reversão da fuga de capitais e recuperação das taxas de crescimento da economia.

A redução das transferências externas requer medidas práticas urgentes. Nesse sentido, é essencial a constituição de uma *técnica permanente para negociação da dívida externa* que viabilize uma postura mais firme com os

credores no sentido de se viabilizar a redução das transferências pelo alívio da dívida obtido na mesa de negociações ou, caso necessário, por decisão unilateral quanto ao pagamento dos encargos.

Para as atividades de pesquisa e planejamento econômico, mais especificamente, coloca-se como tarefa prática oferecer modelos e técnicas macroeconômicos e financeiros que possibilitem avaliar as alternativas existentes em termos de negociação ou confrontação. Absurdamente, esta tarefa ainda está por se fazer.

A superação da ameaça de hiperinflação e a questão da dívida externa tanto dominam as preocupações de política econômica que o longo prazo parece um horizonte excessivamente distante e abstrato. Contudo, uma vez superada a crise atual, a questão prioritária da década de 90 será como conciliar a retomada do crescimento com justiça social. Esta questão coloca a escolha de um modelo de sociedade futura para o Brasil e torna naturalmente mais evidente o caráter essencialmente ideológico das opções, cujos ingredientes básicos estão na combinação de crescimento e equidade que se julga possível e, sobretudo, na natureza e na intensidade da intervenção do Estado na economia que se julga necessário para atingir esta combinação de objetivos.

O reconhecimento da injustiça social no Brasil é consensual. A gravidade e a urgência do problema tornam a solução liberal praticamente indefensável. A intervenção do Estado é, nesse sentido, imperativa. A questão fundamental é a forma assumida por esta intervenção, que, muitas vezes, se demonstra inadequada e ineficaz.

Na ânsia de resolver o problema distributivo, a Constituição atual adotou uma postura imediatista, no sentido de pretender que o Estado assegure determinados resultados para o processo econômico através da atuação direta sobre o sistema de preços e salários e da universalização de garantias e benefícios econômicos.

Esta postura imediatista da Constituinte aparece, por exemplo, na tentativa de garantir, através da legislação, maior estabilidade no emprego, tanto no setor privado da economia (através do aumento do custo de demissão), como no setor público (onde se garantiu, de fato, a estabilidade para o funcionalismo admitido há mais de cinco anos). Ela aparece também na universalização dos benefícios da previdência social, especialmente na extensão do direito de aposentadoria por tempo de serviço sem impor restrições quanto ao período de contribuição, ou então na elevação dos benefícios em relação ao salário de contribuição. Outro exemplo é a ampliação dos direitos trabalhistas, como é o caso do aumento de salário mínimo contemplado para o próximo ano. Por fim, exemplos menos legítimos aparecem na manutenção de benefícios e isenções fiscais para determinadas regiões ou atividades, como é o caso da agricultura e das microempresas.

Não obstante a legitimidade política de suas intenções, o equívoco desse imediatismo está em ignorar que a interferência no sistema de preços distorce a estrutura de estímulos e incentivos econômicos, implicando custos para eficiência da economia e inviabilizando os próprios objetivos distributivos.

No curto prazo, esse imediatismo conflita também com a necessidade de contenção do déficit público, pois coloca sobre o Estado responsabilidades excessivas em termos de sua capacidade de arrecadação. A previdência social e a estabilidade de emprego para o funcionalismo público são exemplos alarmantes nesse sentido. No primeiro caso, porque dificulta a reforma do setor público, que, necessariamente, terá de passar por redução e renovação do funcionalismo público. No caso da previdência social, as estimativas do IPEA são no sentido de que os benefícios aprovados pela Constituição implicarão um aumento de despesas que representarão de 1,3 a 3,3% do PIB em 1989 e mais de 10% no ano 2000.

Apresentar soluções efetivas para o problema distributivo, propondo alternativas para os "impasses" constitucionais acima, constitui tarefa com prioridade absoluta na agenda de pesquisa e planejamento econômico da próxima década. Uma amostra mínima das questões listadas na agenda incluiria, primeiro, a atuação do Estado em caráter emergencial para resolver os problemas sociais mais prementes. Nesse sentido, trata-se de estabelecer critérios operacionais para definição, identificação e mensuração dos focos de pobreza absoluta, marginalidade e delinqüência social, tendo por objetivo precípuo elaborar e avaliar a efetividade e eficácia das políticas sociais.

Outra prioridade para análise e atuação da política econômica é a inter-relação entre emprego, salário e distribuição de renda. A Constituição atual parte de uma imagem de um mercado de trabalho segmentado, onde praticamente inexistente concorrência. Esta imagem, que em parte se explica pela própria presença política dos segmentos mais organizados da força de trabalho, legitima a tentativa do governo no sentido de regular diretamente os níveis e estruturas de salário e emprego na economia. Contudo, as bases empíricas, analíticas e legais dessa imagem do mercado de trabalho são amplamente questionáveis. Rever criticamente seus pressupostos através da elaboração e divulgação ampla e sistemática de pesquisas empíricas constitui tarefa prioritária da agenda de pesquisa e planejamento. Novamente, é preciso recriar a realidade econômica criando novos "fatos" que tornem viáveis as modificações constitucionais e de políticas econômicas que se fazem necessárias.

O efeito do salário mínimo sobre a distribuição de renda constitui um exemplo digno de nota. O senso comum aceita como líquido e certo que elevação do salário mínimo trará melhorias significativas em termos de distribuição de renda. Os aumentos reais de salário mínimo decretados pela Constituinte estão, em grande parte, baseados nesse pressuposto. Os resultados de pesquisas do IPEA, contudo, mostram que: a) parcela significativa da força de trabalho não está coberta pela legislação trabalhista; b) aumentos do salário mínimo afetam o salário dos que não estão cobertos pela legislação; e c) em termos da distribuição de renda familiar *per capita* — conceito, sem dúvida, mais adequado para se medir o bem-estar — nem sempre os que recebem salário mínimo estão entre as famílias mais pobres. Por tudo isso, aumentos do salário mínimo possuem impactos diretos sobre a distribuição de renda bem mais limitados do que geralmente se supõe. Além disso, aumentos de salário mínimo real podem gerar desemprego e "informa-

lização" da economia, anulando parcialmente, dessa forma, seus efeitos sobre o bem-estar.

De forma alguma, a incapacidade ou ineficácia da regulamentação direta significa que o governo deva relegar para segundo plano o objetivo redistributivo. Ao contrário, o que se pretende é que ele atue eficazmente nesse sentido. Assim, existem evidências convincentes de que investimentos na infraestrutura social são mecanismos poderosos para se atuar sobre o bem-estar da comunidade e para se alterar a distribuição de renda no longo prazo. Isto nos remete ao vasto continente de questões constituído pelas inter-relações entre educação, saúde, previdência social e distribuição de renda. Embora haja aceitação generalizada de que o governo, através dessas políticas sociais, pode atuar de forma eficaz sobre o bem-estar e a distribuição, as evidências e análises disponíveis sobre os mecanismos específicos de inter-relação, bem como sobre alternativas de arcabouço institucional e políticas específicas, são claramente deficientes. A deficiência legislativa é maior ainda. Destacam-se, nesse sentido, a necessidade de maior prioridade na alocação dos recursos orçamentários às áreas de saúde e educação básica e, novamente, o caráter pouco seletivo com que foram regulamentados recentemente os benefícios da previdência social.

Por fim, a área tributária será sempre prioridade de pesquisa e planejamento econômico, sobretudo quando nos voltamos para a questão de conciliar equidade, eficiência e crescimento econômico. No curto prazo, a tarefa prioritária é quantificar os espaços existentes para a tributação adicional requerida pelo ajustamento fiscal. A preocupação com equidade no processo de ajustamento fiscal implica questionar setores, regiões ou segmentos da sociedade privilegiados em termos fiscais, como é o caso, por exemplo, da agricultura, do setor financeiro, das microempresas, da propriedade imobiliária e de ativos não produtivos, etc. Analisar aspectos como renúncia fiscal, *loopholes*, evasão e sonegação fiscal é fundamental. No longo prazo, coloca-se a reforma fiscal. As escolhas básicas estão na amplitude da base e na progressividade da estrutura tributária. Na análise dessa questão a ênfase deve se deslocar para os efeitos da estrutura tributária sobre a eficiência alocativa.

Fechando esta agenda de pesquisa e planejamento da década de 90, nos defrontamos com a questão de assegurar eficiência e crescimento econômico. Aqui deve ser anotado que *uma postura francamente liberal é necessária e saudável*. Este deve ser, pelo menos, o ponto de partida para os esforços de pesquisa e planejamento.

A Constituição atual deixa muito a desejar nesse aspecto. Mantendo-se presa a uma concepção excessivamente intervencionista, impôs restrições deletérias à atividade econômica privada, como, por exemplo, no caso da regulamentação das taxas de juros, das restrições ao capital estrangeiro, da proteção dada aos chamados setores de tecnologia de ponta, etc. Por outro lado, a atuação das empresas estatais reclama regulamentação mais adequada. Estas empresas atualmente possuem um caráter híbrido do ponto de vista legal, administrativo e gerencial que lhes possibilita uma liberdade de atuação indesejável do ponto de vista dos objetivos mais amplos da política econômica. Na agenda de pesquisa e planejamento consta necessariamente a análise das

questões postas pela liberalização da atividade econômica e privatização das empresas estatais.

A liberalização da economia, sobretudo nos chamados setores de tecnologia de ponta, constitui pré-requisito para a construção de uma economia mais dinâmica e competitiva no longo prazo. Não se trata de um liberalismo *à outrance* expondo a indústria nacional à concorrência externa sem maiores preocupações com o ajustamento, mas de mudar a natureza da concorrência. A tarefa básica está em dar mais ênfase ao sistema de preços — em contraposição a todo tipo de quotas e restrições quantitativas — enquanto mecanismo de alocação dos recursos na economia. Esta necessidade é patente no caso da política de importações. Contudo, praticamente inexistente a divulgação de análises técnicas convincentes nesse sentido. Maiores esforços de pesquisa e planejamento devem ser orientados nessa direção.

No caso da informática, em especial, o modelo de protecionismo e regulamentação adotados transformou-se em ponto de estrangulamento do processo de absorção e modernização tecnológica do país. Aqui deve ser ressaltado que mais importante do que a tecnologia de produção é a tecnologia de consumo, ou seja, aprender a utilizar efetivamente essas novas tecnologias e, sobretudo, disseminar a cultura da informática na sociedade. Contudo, a difusão das inovações tecnológicas para o controle de processos, a automação das linhas de montagem e do processamento de dados nos demais setores da economia tem sido severamente restringida pelos altos custos e preços da produção nacional e as restrições quantitativas impostas às importações. Em termos de pesquisas, há que se mostrar, primeiro, que uma postura mais liberal — tanto em termos do contexto legal para a atuação das empresas estrangeiras e a importação de tecnologias como no papel do sistema de preços — trará benefícios significativos para o dinamismo tecnológico da economia, e seus custos estarão localizados em setores privilegiados e bastante restritos, geralmente vinculados ao setor financeiro.

Outro aspecto no qual existe muito espaço para um papel mais importante do sistema de preços é nas decisões de investimentos, produção e emprego das empresas do setor público. Destacam-se, nesse sentido, os setores energético e petroquímico. Também intrinsecamente relacionado com o papel a ser desempenhado pelo sistema de preços, coloca-se a questão da privatização, com a qual fechamos a agenda.

Privatização é, em parte, uma resposta à necessidade de austeridade fiscal. Contudo, estima-se que sua contribuição imediata — ou seja, que resulta da venda de ativos — para as finanças públicas é bastante limitada. As estimativas são da ordem de 0,2-0,5% do PIB por ano. Sua grande contribuição viria, no longo prazo, com os ganhos de eficiência alocativa (relativa ao comportamento dessas empresas nos mercados em que elas atuam) e produtiva (relativa à atuação dessas empresas enquanto minimizadoras de custos). Para se determinar estes ganhos, as questões fundamentais são: o processo de privatização será acompanhado ou resultará em modificações na regulamentação governamental ou na estrutura dos mercados onde atuam as empresas privatizadas?; com que antecedência serão feitas as modificações na regulamentação dessas atividades?; o processo de privatização implicará mudança efetiva

na propriedade ou gerências das empresas privatizadas?; e sua condição de acesso aos recursos públicos modifica-se substantivamente? É a análise suscitada por essas questões que nos permitirá avaliar os efeitos potenciais do processo de privatização sobre a eficiência e dinamismo da economia, bem como sua contribuição de longo prazo para as finanças públicas.

A mera colocação das questões acima, contudo, indica que os benefícios da privatização dependem de forma crucial de sua contribuição para a liberalização e maior competitividade da economia. A contribuição que se pode esperar da mudança no controle da propriedade *per se* é modesta e de conseqüências controversas para os objetivos de finanças públicas e equidade. Como corolário, a adequação dos cronogramas dos processos de liberalização e privatização assumem também importância crucial. E, sobretudo, o processo de privatização não deve ser visto como uma forma de “compensação” pela falta de liberalização. Nesse sentido, cabe alertar para alguns riscos do processo de privatização ora em curso no Brasil.

Na raiz do desequilíbrio financeiro do setor público brasileiro está a ambigüidade da situação legal e patrimonial das empresas estatais que, econômica e financeiramente, permite a coexistência de privilégios estatais em termos de regulamentação com a liberdade de atuação privada. A conseqüência dessa ambigüidade para o setor público é o relaxamento dos sistemas de incentivo, controle e fiscalização, resultando em perda de eficiência alocativa e produtiva e em déficits públicos recorrentes. Diante desse diagnóstico, o processo de privatização brasileiro está eivado de equívocos.

O equívoco básico do programa de privatização está no princípio de que se deve preservar o controle do governo nas decisões fundamentais da empresa privatizada. Este princípio aparece no projeto de lei enviado ao Congresso em março de 1988, que, com essa finalidade, propõe, inclusive, a criação de uma “ação ordinária de classe especial”. Aparece também em alguns casos concretos de privatização implementados pelo BNDES, onde parte do controle acionário permanece com o próprio Banco. Inexiste uma preocupação com maior competitividade, menos regulamentação e eliminação das ambigüidades legais e patrimoniais das estatais. Como compensação, o governo reparte o lucro dessas empresas *among the few*, algumas vezes sob a máscara de democratização do controle ou participação dos empregados.

Ignora-se que dispensar a propriedade mantendo-se o controle de decisões fundamentais ou do poder regulatório (ou mesmo participação expressiva) por parte do governo torna quase inevitável a prática da socialização de prejuízos que resulta em déficit público recorrente. Este resultado é decorrência natural da diferença intrínseca na forma em que o governo (para não falar em sociedade) e os acionistas privados são representados enquanto proprietários e, portanto, das diferenças de incentivos que existem para a defesa de seus interesses “próprios”.

A importância da questão acima aparece sobretudo no caso de privatizações através de negociações privadas (em contraposição a ofertas públicas) de ações, mesmo quando feitas através de leilões ou concorrências. Nesse caso, a privatização resulta, geralmente, em integração vertical ou horizontal

de empresas, gerando, por tanto, um risco maior de perda de decisões extra-mercado, com perda de concorrência e eficiência econômica.

O chamado modelo de pulverização do controle acionário das empresas estatais também incorre no equívoco básico. Em ambos os casos, o problema estaria na manutenção de organizações híbridas que mantêm vínculos patrimoniais com o Tesouro Nacional e, do ponto de vista legal, administrativo e gerencial, se distanciam do setor público. A consequência é criar "abrigos" para os administradores: por um lado, em relação ao setor público, tornando a atuação dessas empresas crescentemente conflitante com objetivos maiores da política econômica do governo, embora suas decisões se reflitam no déficit do setor público; e, por outro, em relação ao mercado, tornando-as menos sujeitas *take-overs* e tornando ainda mais aguçado o problema da dissociação entre controle e propriedade. Os conflitos recentes dos responsáveis pela política econômica com as burocracias da Petrobrás e do Banco do Brasil, entre outras, em torno de questões como políticas salarial e de investimentos, constituem exemplos críticos nesse sentido.

Exemplo desse equívoco aparece também em alguns casos de privatizações levadas a cabo pelo BNDES que envolviam o financiamento de parte substancial (70%) dos ativos "privatizados" através de linhas de crédito em condições relativamente favoráveis (oito anos de prazo com taxa real de juros de 12% a.a.) junto ao Banco. Além disso, o BNDES mantém participação acionária expressiva nas empresas privatizadas. Dessa forma, a operação de privatização torna-se uma operação de pouco risco, na medida em que é sempre possível restituir os ativos ao Banco. Assim, mantêm-se vinculações que, facilmente, podem recriar o "hospital do BNDES" e atuar como fatos geradores de déficit público no futuro. Trata-se, portanto, de uma operação que efetivamente aporta poucos recursos ao Caixa do Tesouro e, ao mesmo tempo, perpetua a relação promíscua entre os setores privado e público que está na própria raiz do excessivo processo de estatização e da própria crise do setor público brasileiro.

A propósito do modelo de pulverização, deve ser notado que, para a imagem e o próprio funcionamento do mercado de capitais brasileiros, a inserção das estatais é problemática. Ações de empresas estatais, como Petrobrás, Banco do Brasil, Vale do Rio Doce, estão praticamente isentas de riscos (sobretudo falimentar), tornando-se, portanto, veículo por excelência para especulações em Bolsa cujas consequências são o descrédito do mercado de capital e ainda maior concentração de riqueza. Naturalmente, a origem e a própria viabilidade dessas atividades especulativas devem-se, em grande parte, aos problemas de dissociação entre controle e propriedade que se agudizam no caso das empresas estatais.

A presença das empresas estatais na Bolsa de Valores desestimula a captação de recursos no mercado de capital pelas empresas privadas. Estas últimas não possuem condições de risco para competir com as estatais e, portanto, defrontam-se com custos excessivos na captação via mercado aberto. Muito embora a captação de recursos no mercado de capitais seja, em geral, pouco importante em termos quantitativos, sua importância simbólica é fundamental para o modelo de uma economia capitalista.

Ademais, de forma alguma em um modelo capitalista se justifica a participação acionária de agentes econômicos privados no controle acionário de empresas que, na verdade, operam com base em privilégios estatais, como é o caso, por exemplo, do monopólio de importação de petróleo concedido à Petrobrás, o papel de agente privilegiado do Tesouro concedido ao Banco do Brasil, ou o acesso privilegiado à renda dos recursos naturais concedido à Vale do Rio Doce.

Concluindo, o princípio básico que deveria orientar o setor público brasileiro e, conseqüentemente, o processo de privatização é a eliminação da ambigüidade entre as atividades pública e privada. Definida uma atividade como pública, as empresas que exploram esta atividade deveriam estar sob controle acionário, administrativo e gerencial do governo e, portanto, hierarquicamente subordinadas à orientação dos responsáveis pela política econômica do setor. Mais especificamente, na captação de recursos esta empresa deverá ser, sempre que possível (ou seja, resguardados os limites ditados pela eficiência), intermediada pelo Tesouro Nacional. Nos casos de atividades definidas como privatizáveis, os ativos seriam privatizados, procurando cortar seus vínculos com o Tesouro Nacional e qualquer acesso privilegiado aos recursos públicos.

A guisa de conclusão, cabe reconhecer que discutir uma agenda para a próxima década dá, às vezes, uma impressão algo abstrata, distante da realidade. De fato, os problemas atuais são de tal magnitude que se torna extremamente difícil divisar os próximos meses, para não dizer anos. Por outro lado, se pretendemos efetivamente planejar a próxima década, temos que nos abstrair da dura realidade atual e moldá-la de acordo com a nossa imaginação. O IPEA tem papel fundamental nesse sentido: sem descuidar das agruras do momento, é preciso estar atento para as modificações estruturais que se fazem possíveis. Só dessa forma conseguiremos contribuir para uma sociedade melhor, justa e dinâmica.

