

---

# O Estado: Salva-Vidas na Índia, Garantia de Bem-Estar na Bélgica, ou Motor de Crescimento de Belíndia?

Renato Baumann<sup>1</sup>

DA CEPAL

---

## INTRODUÇÃO<sup>2</sup>

O Brasil vive hoje um momento importante, quando se avizinha a revisão da Constituição de 1988. Para uma economia que nos últimos anos mudou tão radicalmente de orientação quanto à participação do setor público na regulamentação e interferência direta no processo produtivo, o tema do papel do Estado é (ou deveria ser) de particular interesse.

A economia brasileira apresenta, entre outras características básicas, uma dimensão continental, uma homogeneidade territorial que não estimula movimentos separatistas<sup>3</sup>, uma homogeneidade étnica com poucos paralelos, um grau de concentração de renda que é dos mais elevados no mundo e uma história de convivência com taxas inflacionárias pouco aceitáveis em outros países. Em que pese essas peculiaridades, contudo, nos últimos 50 anos o crescimento do nível de renda *per capita* no país foi um dos mais altos do mundo, e redundante lembrar o papel catalisador das políticas públicas e a atuação direta do Estado no setor produtivo, que contribuíram de forma indiscutível para os resultados obtidos (assim como para boa parte das distorções).

Técnico do IPEA e professor da UnB, atualmente na Cepal. Agradeço as sugestões e as inúmeras recomendações bibliográficas de Juan Carlos Lerdó, e os comentários de Ricardo Bieschowsky e Fernando Werneck a uma versão preliminar. As sugestões foram apenas parcialmente atendidas. As opiniões emitidas aqui são de minha exclusiva responsabilidade, e não correspondem necessariamente à posição das instituições a que estou vinculado.

- 2 Para os conhecedores da literatura sobre desenvolvimento, é provavelmente redundante esclarecer que a expressão Belíndia foi cunhada originalmente por Edmar Bacha, e posteriormente formalizada em Bacha/Taylor (1976). Ela retrata um sistema econômico — como o brasileiro — em que a maior parte da população tem qualidade de vida a um nível próximo da subsistência (a "Índia"), enquanto uma parcela reduzida de indivíduos tem padrão de vida semelhante ao de um país industrializado (a "Bélgica").

Os movimentos que compuseram o noticiário recente aparentemente carecem de dimensão significativa. De modo semelhante, apesar das disparidades regionais flagrantemente existentes hoje, não estão dadas no Brasil as condições para se pensar, por exemplo, numa linha de raciocínio como a enfatizada por Ohmae (1993), segundo a qual a existência de "regiões-estado" (definidas como zonas econômicas naturais e poderosas, cujos limites não correspondem necessariamente às fronteiras nacionais) faria com que essas regiões tivessem seus vínculos primários com a economia internacional, antes de com o restante da nação em que estão compreendidas.

Esse conjunto de fatores tem levado a um peculiar sentimento nacional de pessimismo a curto prazo associado a um generalizado, embora pouco claro, otimismo quanto às potencialidades do país. Um dos reflexos dessa postura entre os cientistas sociais nativos é a sensação de que "aqui a coisa é diferente".

Além de todas as particularidades listadas, para a análise do papel do Estado, há de considerar a estrutura federativa — que divide o setor público nas órbitas municipal, estadual e federal, com os consequentes conflitos conhecidos — e o fato de que essa análise tem como pano de fundo a experiência intervencionista das três décadas posteriores ao fim da Segunda Guerra e as tentativas de desmantelamento dessa estrutura no final dos anos 80 e início desta década.

Da mesma forma que em diversos aspectos da vida nacional, a discussão do papel do Estado não pode deixar de levar em conta essas peculiaridades. Definir com clareza as funções desejadas para o Estado pressupõe um mínimo de clareza no desenho de um projeto nacional, bem como um modelo correspondente de atuação do setor público.<sup>4</sup> Pelo menos neste debate específico, é possível que aqui a coisa seja realmente diferente.

A essas considerações deve ser acrescentado outro ponto central, que deveria estar sempre presente nessa discussão — sobretudo quando ela é feita em termos comparativos com a experiência de outros países — mas que frequentemente se perde de perspectiva: *cada setor público reflete um conjunto de arranjos representativos de uma sociedade específica num determinado ponto no tempo, resultantes de processos cumulativos que vão gerando ao longo do tempo grupos de interesse que procuram perpetuar seus benefícios. Não há que tentar replicar exatamente experiências externas, nem perpetuar estruturas que foram bem sucedidas em outros momentos. A cada período corresponde a adoção da estrutura mais adequada e factível. Além disso, mudanças que não sejam radicais só poderão ocorrer de forma relativamente lenta, gerando inevitavelmente tensões e conflitos.*

Neste artigo, procuro contribuir para o debate a respeito do papel do Estado, apresentando de forma sistematizada alguns dos principais argumentos que são esgrimidos a favor e contra a participação do setor público na economia. Em lugar de entrar a discutir pontos específicos do texto constitucional que mereceriam consideração, vou me ater à ordenação de temas que devem estar presentes na revisão constitucional, a partir de uma ótica econômica. Em primeiro lugar, o referencial teórico: em que medida os modelos mais genéricos ajudam a

---

4 Este artigo está centrado numa hipótese de trabalho que é importante explicitar: supõe-se que não existem condições para questionar o Título I — Dos Princípios Fundamentais da Constituição. A análise se baseia na permanência de uma estrutura federativa com um governo central, mantendo-se a identidade nacional tal como a conhecemos desde a independência. A esse conceito de nação corresponde o de um Estado com domínio sobre uma população territorialmente definida [Hobbeson (1990)]. O objeto destas reflexões é a situação econômica desse Estado nacional.

compreender essa participação e que recomendações seguem de cada um deles. Em seguida, apresento um resumo do debate recente da situação na América Latina, onde essa questão se tornou central, tanto pela intensidade do grau de intervenção que sistematicamente se observou nas economias da região, quanto pela intensidade da reação contrária que tem sido proposta e adotada em vários países. Em seguida, são feitas algumas considerações sobre temas específicos que deveriam ser incluídos em uma agenda de reforma constitucional. Por último, seguem algumas considerações de ordem geral.

## I O REFERENCIAL PARA ANÁLISE — A TEORIA ECONÔMICA E AS PECULIARIDADES DO ESTADO

O tratamento da questão do Estado na economia está presente em todas as principais escolas do pensamento econômico. Recomendações quanto a formas de intervenção e regulamentação da atividade produtiva, análise de efeitos distributivos, considerações sobre a necessidade de intervenção direta no processo produtivo ou na sinalização quanto à estrutura produtiva desejada são todos temas que dizem respeito direta ou indiretamente à discussão do papel do Estado, em sentido amplo.

Nos parágrafos que se seguem apresento de forma muito simples algumas referências sobre como o papel do Estado é concebido nas principais linhas dos modelos teóricos. Em seguida, de forma um pouco mais detalhada, procuro sistematizar a discussão mais recente a esse respeito, enfatizando o que seriam as postulações de uma nova ortodoxia e de sua contraparte, um enfoque neo-estruturalista.

A perspectiva clássica sobre a intervenção estatal está associada ao pensamento mercantilista dos séculos XVI e XVII, em que a única fonte de riqueza era o comércio e a circulação de dinheiro. O enfoque mercantilista propunha uma intervenção ativa do Estado na economia, inicialmente para fortalecer o comércio, mas depois essa postulação foi sendo gradualmente ampliada para incluir também a proteção das empresas produtoras nacionais. A visão clássica baseou-se na livre concorrência, na auto-regulação da economia e no aumento de bem-estar geral decorrente do comportamento maximizador de cada indivíduo.<sup>5</sup> Qualquer intervenção estatal, além das funções do "estado mínimo", representaria uma interferência indevida no equilíbrio assegurado pela

---

5 Além disso, a chamada Lei de Say (a oferta gera sua própria demanda) assegura a perpetuidade da atividade econômica ao nível de pleno-emprego, tornando eventuais interferências estatais incapazes de afetar a produção e o emprego.

"mão invisível" do mercado. O estado mínimo estabelece as leis e as instituições que garantem a liberdade de cada indivíduo.

A visão *marxista* parte da crítica à postura liberal dos clássicos: a idéia de maximização de bem-estar decorrente da livre atuação dos agentes é enganosa, porque reflete em essência um tipo particular de acumulação que beneficia apenas um grupo de indivíduos. Esta visão enfatiza a relação direta entre as estruturas de produção e a expressão dos interesses de classe no Estado. Além disso, argumenta que essa própria inter-relação entre interesses de classe e atuação do Estado faz com que exista de fato uma tendência — inerente às economias capitalistas — a uma maior intervenção estatal. O Estado é a forma organizativa mediante a qual a burguesia garante sua propriedade e seus interesses. Toda economia capitalista requer intervenção estatal para viabilizar e perpetuar esse modo de acumulação específico.

Os *neoclássicos* essencialmente duvidam da eficiência da "mão invisível", ao admitir a existência de distorções de mercado. A economia do bem-estar admite a adoção de instrumentos políticos para garantir uma alocação ótima de recursos. Em modelos de concorrência imperfeita, o não-funcionamento do mecanismo de preços justifica a intervenção estatal para regular a ação dos monopólios. Da mesma forma, a intervenção pública se justifica, ao admitir-se a existência de bens públicos: os mecanismos de mercado não permitem produzir em quantidades suficientes alguns produtos ou serviços socialmente necessários.

Em sua formulação básica, o *keynesianismo* postula<sup>6</sup> a adoção de políticas de expansão do gasto público (políticas de administração da demanda agregada via políticas fiscais e monetárias) para superar as tendências recessivas da economia. Conquanto os instrumentos keynesianos — em particular as políticas de gastos fiscais de estímulo setorial ou agregado — tenham sido concebidos como ações regulativas, na prática proporcionaram a ampliação da produção estatal de diversos bens públicos.

No pós-guerra, a necessidade de recuperar as economias afetadas pelo conflito, assim como o reconhecimento de que se deveria procurar reduzir as diferenças entre as condições encontradas em diversos países motivou diversas formulações com graus diferenciados de rigor teórico, cujo conjunto se conhece como *teoria do desenvolvimento*. Em geral, essas postulações assumem que, dadas as limitações de recursos, as limitações setoriais e as distorções de mercado em uma economia subdesenvolvida, o Estado deve não apenas planejar e dirigir estratégias de crescimento de longo prazo, como também operar como agente produtor em alguns setores específicos da economia. O planejamento é uma

---

6 Dado que o nível de salários é resistente a reduções, e que a demanda efetiva é insuficiente para assegurar um volume elevado de emprego.

tentativa de superar as irracionalidades coletivas que podem resultar da ação espontânea do mercado.

Nas últimas duas décadas — como é sabido — observa-se uma reação forte à intervenção estatal, que tem sido chamada de *nova ortodoxia*. Recuperando-se postulados originais do pensamento clássico liberal, generalizou-se uma tendência contrária às experiências intervencionistas anteriores. O ponto de partida é o de que as decisões individuais de agentes econômicos privados que operam em mercados competitivos resultam sempre em uma utilização eficiente dos recursos produtivos e, portanto, levam ao máximo produto social. A partir daí, volta-se a enfatizar o argumento da economia clássica da não-intervenção. Inclusive no caso dos bens para os quais há distorções de mercado, o argumento é o de que não há condições de assegurar que o Estado poderá provê-los de forma mais adequada, pois as próprias distorções da ação estatal são enfatizadas, como a ação da burocracia, ineficiências alocativas, etc. A discussão sempre se concentra nos mecanismos de ajuste de curto prazo, supondo implicitamente que — uma vez assegurado o equilíbrio monetário, fiscal e cambial — estão dadas as condições para um processo de crescimento auto-sustentado de longo prazo.

O debate em torno desse modelo tem adquirido intensidade crescente nos últimos anos, entre outros motivos pela disponibilidade de um esboço de modelo razoavelmente completo, que é freqüentemente apresentado como garantia de eficiência produtiva e distributiva, e que tem efetivamente sido adotado — pelo menos em parte — em alguns países.

Talvez uma das melhores sínteses do modelo liberal de política econômica haja sido apresentada por Williamson (1990), que o batizou de Consenso de Washington, para marcar a insistência com que essas recomendações têm sido feitas aos diversos governos por agentes com capacidade de influência, como os organismos multilaterais. Esse modelo pressupõe a existência de uma forte complementaridade entre o ajustamento macroeconômico de curto prazo e a retomada do crescimento econômico. Além disso, uma vez assegurada uma alocação eficiente de recursos, o modelo admite que estejam implicitamente dadas as condições para que o processo de crescimento se torne auto-sustentado.

Grosso modo, no que se refere ao papel do Estado em modelos desse tipo, seriam pelo menos cinco suas características básicas: (a) o Estado deve se retirar de todas as atividades produtivas, via privatização de empresas públicas existentes e desregulamentação do sistema financeiro e do mercado de trabalho; (b) o déficit fiscal (inclusive em termos operacionais) deve ser eliminado, por constituir fonte primária de desequilíbrio macroeconômico; (c) os gastos públicos devem ser redefinidos, substituindo-se subsídios por financiamento à educação e à saúde; (d) quanto à política comercial externa, a ação do Estado deve se limitar à cobrança de impostos de importação, às alíquotas mais baixas possíveis; e (e) em que pese a retração generalizada de suas atividades, contudo, espera-se que o Estado seja capaz de manter uma política ativa de taxas de câmbio [Fanelli, Frenkel e Rosenwurcel (1990)].

Essa postura liberal tem suscitado fortes reações, até pelo radicalismo de suas proposições. Um conjunto alternativo de concepções (autobatizado de *neo-estruturalismo*) vem se tornando conhecido como uma formulação renovada dos princípios estruturalistas que caracterizaram a contribuição latino-americana ao pensamento econômico nas décadas de 50 e 60.

Neste enfoque, parte-se do princípio geral de que não basta proporcionar preços relativos corretos. A ação do Estado deve incluir a promoção ou simulação de mercados ausentes (p.ex., mercados de capital de longo prazo, mercado futuro de divisas, etc.), o fortalecimento de mercados incompletos, a eliminação ou compensação de distorções estruturais (concentração de propriedade, segmentação do mercado de capitais), a eliminação ou compensação das mais importantes falhas do mercado derivadas de rendimentos de escala, externalidades, e outras.

Como argumenta Labera (1989), a teoria fundamenta a atividade econômica do setor público na existência de "falhas de mercado", que correspondem à falta de concorrência, à existência de bens públicos, à presença de externalidades, à existência de mercados ou de falta de informação, entre outros fatores. Entretanto, tais "falhas de mercado" são, em muitos casos, verdadeiras "faltas de mercado", espaços vazios que o setor público tentou cobrir de algum modo.

Nesta nova concepção, à diferença de formulações anteriores, há o reconhecimento explícito das limitações do setor público: existem falhas do Estado, já que este enfrenta problemas de informação; além disso, em alguns casos sua intervenção pode simplesmente bloquear o desenvolvimento de diversos mercados, pode incorrer em erros de condução estratégicas no manejo de variáveis macroeconômicas (fazendo, por exemplo, intervenções inadequadas ou excessivamente prolongadas), e/ou a regulamentação estatal pode ser promovida por interesses particulares, que tentam beneficiar-se dela.

A formulação mais abrangente desta postura é provavelmente o posicionamento oficial da Cepal<sup>7</sup> sobre o tema, segundo o qual

"... o debilitamento da ação pública durante o decênio dos 80 implica que, no futuro, a reestruturação do setor público em geral e a modernização das estruturas tributárias em particular são temas que adquirem primeiríssima importância no âmbito da política econômica." (p. 37)

"O debate sobre o tipo de Estado (...) às vezes é colocado em termos de posições polares e excludentes. Em um extremo, junto com invocar-se as vantagens dos agentes privados (...) e a alocação mais eficiente de recursos que geraria um sistema de mercado baseado na empresa privada, enfatizam-se certas deficiências dos agentes públicos. (...) Em outro extremo, são enfatizadas as

---

7 Neste e nos parágrafos que se seguem as referências são de Cepal (1992)

virtudes dos agentes públicos (...), insistindo-se nas limitações do setor privado. (...) Essa visão maniqueísta (...) conduz a propostas sem conteúdo substantivo, sem tomar em conta a complexidade do tema". (p. 97/98)

A nova concepção parte do reconhecimento de que o modelo adotado até recentemente sofre de (pelo menos) duas limitações — uma vulnerabilidade às necessidades de ajuste impostas sobretudo pela crise da dívida externa e uma inadequação de objetivos no que se refere à competitividade da produção nacional. "Convém agora deslocar [as] prioridades para o fortalecimento de uma competitividade baseada na incorporação de progresso técnico e no sentido de níveis mais razoáveis de equidade." (p. 15)

Desse modo, corresponderia ao Estado nos anos 90 (p. 85):

a) Fomentar a competitividade autêntica<sup>8</sup> e a equidade (à diferença dos anos 50 e 60, em que se estimulou a industrialização para o mercado interno, e dos anos 80, em que a preocupação foi simplesmente reduzir o papel do Estado);

b) Definir de forma clara as áreas sujeitas à regulamentação pública e outras em que prevalece o mecanismo de mercado, buscar excelência institucional nas áreas de intervenção seletiva e ampliar a responsabilidade pública central na supervisão dos resultados da ação de mercado;

c) Promover a concertação estratégica e transparente entre o Estado e o setor empresarial, diferenciando os papéis respectivos (à diferença do ocorrido nos anos 50 e 60, quando houve desenvolvimento de base empresarial ao amparo da proteção e fomento do setor público, com predominância de empresas públicas e grupos econômicos, e nos anos 80, quando o setor público absorveu os passivos do setor privado); e

d) Buscar equilíbrios macroeconômicos como uma condição necessária para o desenvolvimento, complementados por políticas setoriais efetivamente seletivas.

É importante reter que esses objetivos devem ser perseguidos com preocupações nem sempre presentes nas experiências anteriores. Assim, dois princípios norteadores da ação do Estado deveriam ser:

1) "A ação do Estado exige a *autolimitação* e a *simplificação* de suas intervenções. (...) Nas condições atuais e no âmbito econômico e social, caberia ao Estado concentrar-se no apoio à aplicação do progresso técnico ao processo produtivo, favorecer seletiva e persistentemente o desenvolvimento de novas vantagens comparativas em nível internacional, compensar a falta de competitividade de empresas que enfrentam mercados cartelizados

---

<sup>8</sup> Definida como uma competitividade sistêmica que envolva a economia em seu conjunto, e que permita a essa economia manter (ou aumentar) sua participação nos mercados internacionais, com elevação simultânea do nível de vida da população.

internacionalmente e corrigir os vieses concentradores do processo de desenvolvimento."(p. 155)

2) "Um segundo princípio que deve orientar a ação pública é o da *eficiência* dos mecanismos a serem utilizados. Os benefícios da atuação estatal devem superar seus custos."(p. 156)

Um terceiro princípio não explicitado é a transparência das relações do Estado com os diversos agentes da sociedade e a adequação do arcabouço institucional para cumprir com os propósitos desejados: "As políticas macroeconômicas e setoriais aplicadas pelo governo requerem uma interação estreita com os distintos protagonistas — empresários, sindicatos e técnicos do setor — e se nutrem de uma ampla gama de informações que nem sempre está disponível e que é de qualidade muito variada".(P. 97)

Esta resenha — ainda que breve — ilustra o espectro de opções, quando se trata de um referencial de análise para o papel do Estado. Num extremo, a aversão à intervenção do setor público na atividade econômica está associada à noção de que essa intervenção é essencialmente daninha, por diversos motivos, a serem discutidos com maior detalhe na próxima seção. No outro pólo, existe de fato uma demanda por maior participação estatal como solução para alguns dos problemas que o mercado é incapaz de solucionar de maneira socialmente aceitável. A próxima seção apresenta os principais argumentos que têm dado respaldo a essas correntes (a favor e contra o Estado) nos debates mais recentes, com ênfase particular no caso da América Latina.

## II

### A DISCUSSÃO MAIS RECENTE SOBRE O PAPEL DO ESTADO E O CASO DA AMÉRICA LATINA

#### II.1 - Condicionantes da Atuação do Estado

A literatura sobre as economias do Sudeste Asiático ora atribui as elevadas taxas de crescimento de suas exportações e de seu produto à liberdade de ação dos agentes possibilitada pelo reduzido grau de distorções da política comercial externa, ora enfatiza a adoção, nesses países, de formas bem-sucedidas de intervenção estatal. O Estado nesses países é visto como modelo de Estado desenvolvimentista, com alto grau de autonomia e, portanto, capacidade para escolher e implementar estratégias de crescimento econômico. Essa literatura — em ambas versões — com frequência contrapõe esses registros bem-sucedidos ao observado na América Latina. Os aspectos negativos que ressaltam desse tipo de análise frequentemente alimentam, por sua vez, os argumentos de cunho liberal que descartam *a priori* a participação do Estado na economia.

Entretanto, há considerações que são básicas para análises comparativas com as experiências latino-americanas. Em primeiro lugar, as diferenças na dotação de recursos: para os países latino-americanos, ricos em recursos naturais, as exportações (no período após a Segunda Guerra) tornaram-se necessárias sobretudo para aliviar as restrições do balanço de pagamentos, e não apenas como fonte de demanda alternativa, como em alguns dos casos dos países asiáticos. Como conseqüência, o tipo de medidas de política com relação ao setor externo naturalmente tendeu a ser diferente nos dois casos. Em segundo lugar, a variada agenda de demandas para atuação do setor público levou a uma limitada identificação de prioridades. Por conseguinte, tanto os sinais aos investidores privados não eram claros, como isso levou a conflitos e ineficiências dentro da própria burocracia.

Como lembra Sunkel (1991), "A constituição de um Estado (...) cumpriu múltiplas funções básicas desde [a década de 30]. O Estado passou a desempenhar quatro novas funções principais: de *mecanismo financeiro*, para transferir recursos financeiros e subsidiar o desenvolvimento da atividade industrial privada, geralmente através de instituições de fomento; de *mecanismo de redistribuição de rendas*, mediante a destinação de recursos para o desenvolvimento da política social através da seguridade e previdência social e da ampliação dos setores da educação, moradia e saúde; de *mecanismo de investimento estatal*, a fim de adequar e ampliar a infra-estrutura econômica dos transportes, das comunicações e energia; e inclusive como *mecanismo de criação de empresas produtivas estatais* na siderurgia, na metal-mecânica, petroquímica, na química básica e outras, bem como em alguns serviços públicos." (p. 25)

Na avaliação do desempenho das instituições públicas nos diversos países da América Latina, não se pode deixar de levar em conta o contexto de atuação dos Estados nacionais nesses países relativamente jovens — um cenário de elevada concentração de riqueza, abundância de recursos naturais, e um arcabouço institucional em grande medida herdado dos tempos coloniais, à diferença dos países europeus, por exemplo, em que os traços gerais do Estado foram moldados de acordo com a estrutura social pré-existente.<sup>9</sup>

Essas condicionantes históricas e o contexto em que as instituições atuam são determinantes mais decisivos do desempenho das instituições públicas do que as eventuais ineficiências inerentes à sua natureza: esses são fatores que se superpõem e que definem a agenda e a liberdade de atuação do setor público nos países em desenvolvimento.

---

9 Como foi bem lembrado por Guimarães (1990): "(...) vem-se dando um tratamento maníaco-depressivo ao Estado na América Latina. Na fase maníaca, os atores sociais o bendizem e lhe pedem que assuma empréstimos a taxas de juros reais negativas, outorgue favores fiscais, construa obras de infra-estrutura, etc. Na fase depressiva, o denigrem e minimizam, acusando-o de representar o interesse exclusivo das classes dominantes, ou bem exigindo-lhe o corte de seu aparelho burocrático e do gasto público". (p.7)

Por isso mesmo, não é pertinente medir o desempenho do setor público nesses países com os mesmos critérios válidos para as economias hoje industrializadas [Bianchi (1990)], uma vez que, além de desempenhar as funções vitais de manter a ordem e estabelecer "as regras do jogo", aos governos têm correspondido outras funções econômicas, como redistribuir renda, promover o desenvolvimento econômico e produzir bens públicos.

Isso não elimina, contudo, a necessidade de se exigir que a atuação do setor público seja pautada pelo objetivo de manter um equilíbrio macroeconômico básico sob controle, como lembra ainda Bianchi. Em primeiro lugar, porque essa é uma função que só pode ser desempenhada pelo governo. Segundo, porque a preservação do equilíbrio macro é uma contribuição crucial ao desenvolvimento sustentado. Não cabe dúvida quanto à importância e procedência do argumento. O que se pode agregar como qualificação é que a identificação das margens aceitáveis de desequilíbrio macro comporta quase tanto debate quanto a questão mesma do papel do Estado.

Talvez mais importante, cabe ter presente que o fato de ser possível assegurar um nível de equilíbrio macro não é garantia de desenvolvimento econômico [Fisblow (1990)]. Sobretudo na década de 80, a extensão e magnitude da crise intensificaram as incertezas para os agentes econômicos. Em situações desse tipo, o setor público tem um papel central a desempenhar: um aumento do investimento público é essencial para estimular investimento privado; há necessidade de maiores gastos com saúde e educação, assim como de programas para lidar com a pobreza; e o setor público deve se tornar um regulador mais eficiente, mesmo se desinveste em algumas atividades econômicas.

A rigor, a importância da atuação do setor público transcende os períodos de crise, como nos anos recentes. Um observador atento do desempenho dos países em desenvolvimento entre 1960 e 1985 [Sen (1990)] chama a atenção para o fato de que os dez países mais bem-sucedidos incluem alguns onde o setor privado foi um importante motor de crescimento, mas onde também uma parte significativa dos recursos e esforços foram alocados em saúde e educação públicas. Daí se segue que, mesmo nos casos de crescimento marcante associado ao sucesso do setor privado, é possível observar a importância de usar os recursos como forma de expandir a segurança social e a qualidade de vida através do setor público.

Este ponto sugere que provavelmente a discussão centrada em termos da dicotomia que contrapõe o setor público e o privado perde muito de seu sentido, se considerarmos as evidências de que o primeiro pode desempenhar um papel importante nas formas de controle na alocação de recursos. Até porque não é tão simples quanto possa parecer fazer um corte entre o que são atributos de um e de outro setor. Normalmente essa distinção é feita em termos da propriedade dos ativos, e o debate se concentra em atribuir à propriedade privada características de administração distintamente diferenciadas de sua contraparte pública.

Entretanto, a definição de propriedade pública e propriedade privada transcende a posse de ativos. Como lembra Stern (1990), nessa definição há pelo menos quatro aspectos relacionados: o direito de administrar para certos propósitos; o direito à renda decorrente do uso da propriedade; o poder de transferir propriedade; e o direito de excluir terceiros.

Medir propriedade para classificar algo como público ou privado pode não ser tão simples quanto possa parecer. De um lado, há considerações quanto à forma de atuação das agências públicas, que podem estar essencialmente possibilitando maiores ganhos privados — aqui estariam envolvidos (pelo menos) os dois primeiros direitos listados no parágrafo anterior. Por outro lado, é importante não se perder de perspectiva que mudanças na forma de administrar podem ter efeitos substantivos sobre a economia, sem que para isso seja necessário alterar a forma de propriedade.

Essas reflexões levam o debate a reconsiderar — de forma separada — dois aspectos centrais, o de áreas de atuação desejadas para o Estado e o da forma desejada para a atuação do Estado.

## II.2 - Intervenção Localizada

Como foi ressaltado anteriormente, nos países em desenvolvimento — e sobretudo no caso da América Latina — essa atuação necessariamente ocorre em um contexto de incertezas e informações imperfeitas para os agentes privados. Como lembra Stiglitz (1990), na presença de informação imperfeita, de mercados de risco imperfeitos, e mercados futuros imperfeitos, existe um campo potencial para a intervenção governamental. Os governos — além de seu papel na provisão de infra-estrutura — têm desempenhado um papel importante em quase todos os casos de desenvolvimento bem-sucedidos. Então a questão deixa de ser se o governo deveria ter um papel ou não, mas sim definir com maior precisão seu papel mais apropriado. A discussão deveria considerar não princípios ideológicos, mas a natureza do governo, a natureza das instituições e a natureza do setor privado em países específicos. A propriedade de uma firma é menos importante do que o ambiente em que essa firma opera.

As imperfeições de mercado são na verdade inerentes à própria condição de economia em desenvolvimento [Bianchi (1990)], uma vez que nessas economias o crescimento implica mudanças substanciais na estrutura produtiva, significando às vezes entrar em atividades totalmente novas, o que não se pode esperar de uma estrutura com poucas empresas, pequenas e dispersas. Além disso, mesmo que as firmas privadas pudessem antever corretamente a necessidade dessas mudanças, o tipo e montante de recursos requeridos podem estar além de sua capacidade.

Outro fator que explica o papel empresarial do governo é a estrutura oligopólica ou monopólica que tende a se desenvolver como consequência da escala limitada do mercado doméstico e o número relativamente pequeno de produtores impostos pelas tecnologias modernas. O controle do Estado nesses casos representa intervenção socialmente justificável.

Existem, portanto, argumentos convincentes para justificar pelo menos *alguma* intervenção por parte do Estado na atividade econômica. A dificuldade começa ao se procurar detalhar *onde* e *como* essa intervenção deve ter lugar.<sup>10</sup>

Algumas áreas são candidatas naturais para a ação pública: a ação compensatória de falhas de mercado, com a provisão de externalidades e oferta de bens públicos, o combate à pobreza, a garantia de direitos individuais, como o direito à educação básica e à saúde, ações ligadas à previdência social e à preservação do meio ambiente, entre outras.

Mas, como bem lembra o documento da Cepal, disso não se deveria inferir, em princípio, qualquer sugestão universal quanto à concentração setorial ou à forma específica da ação do Estado: "(...) é difícil caracterizar *ex-ante* o papel que corresponde ao Estado e aos agentes privados, já que este é um tema que não pode ser abordado em abstrato. As ações públicas tomam corpo num marco institucional, social e político determinado, no qual o Estado e o resto dos atores da sociedade, assim como alguns atores externos, se inter-relacionam e influem entre si."(p. 98)

Essa percepção da necessidade de intervenção do Estado na economia sempre esteve historicamente presente nos países da América Latina. De fato [Fishlow (1990)], a nova ênfase na redução do Estado na América Latina decorre menos de convicções ideológicas nas virtudes do mercado do que dos insucessos das políticas macroeconômicas nos anos 80.<sup>11</sup>

Até então a preocupação era de como o governo buscaria externalidades dinâmicas e exploraria as divergências entre as taxas social e privada de retorno ao investimento. Isso induziu a uma agenda de ações que tipicamente era composta pela provisão de infra-estrutura e bens públicos, pela busca de redução de falhas de mercado devidas a externalidades, informação imperfeita, etc., e pela necessidade (de fato dependência) de a política estatal determinar níveis apropriados de acumulação de capital. Além disso, a concentração de poder privado e de riqueza motivou intervenções corretoras em nome da justiça social e da igualdade. Tudo isso levou a um papel ativo e positivo por parte do Estado.

Na nova ortodoxia que caracterizou boa parte dos anos 80 a reação ao Estado foi resultado, sobretudo, da emergência da visão de "interesse privado" do setor

---

10 Note-se que a expressão *alguma intervenção* é suficientemente abrangente e indefinida de modo a poder incluir tanto atividades de regulação como interferências de outros tipos, como a produção de bens públicos e/ou a provisão de bens e serviços, o financiamento da produção, circulação ou consumo de bens, e outros.

11 Frischak (1993) agrega outras duas razões dignas de nota para a necessidade de se redefinir o papel do Estado como indutor do desenvolvimento econômico: (a) o crescimento da classe empresarial, juntamente com a ampliação dos mercados e a redução dos custos de transação nos países em desenvolvimento, reduziram a necessidade de direcionamento das forças produtivas por parte do Estado, ao mesmo tempo em que (b) o ritmo rápido de progresso tecnológico, a globalização das relações econômicas e o aumento do valor da informação requerem capacidade de previsão e flexibilidade por parte das empresas, frequentemente superando a capacidade regulatória e a velocidade de resposta das agências reguladoras. Ou seja, a menor necessidade de intervenção estatal está associada não apenas a graus mais elevados de desenvolvimento; ela está condicionada, ademais, pelas próprias características do processo produtivo.

público, segundo a qual os indivíduos — dentro ou fora do governo — usam os recursos e influência à sua disposição em prol de seus interesses privados. Outros fatores determinantes foram, contudo, o reconhecimento de que os recursos humanos, administrativos e financeiros que o governo controla são limitados e de que em diversos países o governo falhou em algumas de suas funções básicas, como reduzir a pobreza e preservar o equilíbrio macroeconômico [Fishlow (1990)].

De um modo geral, pode-se dizer que uma boa parte da agenda tradicional do Estado — provisão de bens públicos, bem-estar e justiça social, provisão de infra-estrutura, estímulo a setores geradores de progresso técnico — continua presente. Há que reconhecer que em diversos casos foi possível substituir o poder público por agentes privados, mas essa substituição — mesmo nas economias nas quais ela ocorreu de forma mais abrangente — raramente foi completa, no sentido de desvinculação total da ação pública. Fica pelo menos uma dependência de regulamentação e fiscalização, para não se falar em incentivos fiscais e créditos preferenciais.

O debate recente sobre a ação do Estado tem o grande mérito de não apenas chamar a atenção para a existência dessas áreas em que o poder público é efetivamente substituível, mas sobretudo por alertar quanto à *forma de atuação* do setor público. A contribuição da literatura que enfatiza o uso dos recursos públicos em benefício de um grupo limitado de indivíduos transcende o debate sobre áreas de atuação do Estado e auxilia na própria reestruturação das agências públicas, na que se refere tanto aos seus próprios critérios de eficiência microeconômica quanto às formas de controle dessas instituições por parte da sociedade.

Esse aspecto central nem sempre é considerado. A literatura sobre economia política enfatiza o desperdício de recursos decorrentes da ação do Estado, muito mais que as perdas devidas à impotência econômica para adotar certas políticas. O argumento neoclássico que prioriza a busca de preços corretos pode, entretanto, ser enganoso: em diversas circunstâncias o resultado dependerá do tipo e eficiência das instituições e estruturas organizacionais [Bardhan (1990)].

Na maior parte da literatura sobre a intervenção do Estado é dada ênfase à magnitude da intervenção estatal, quando de fato em todos os países em desenvolvimento o Estado é intervencionista. Ainda mais relevante do que a *extensão* da intervenção, contudo, deveria ser a questão da *qualidade* dessa intervenção.<sup>12</sup> O aspecto essencial é a forma (grau de centralização) do processo

---

<sup>12</sup> Parece ilustrativo, a esse respeito, considerar os resultados obtidos a partir de uma pesquisa de opinião realizada em maio de 1991 no Chile, país frequentemente referido como paradigma da desestatização recente na América Latina. Segundo Halpern e Bouquet (1992), mais da metade dos indivíduos entrevistados (indistintamente pertencentes a grupos sócio-econômicos alto, médio e baixo) consideram que o número de empregados públicos não é excessivo, favorecem a proteção à indústria nacional (mesmo ao custo de preços mais elevados), e — sintomaticamente — apenas para o grupo sócio-econômico mais alto o Estado deveria reduzir sua participação na economia.

de tomada de decisões, associada com a flexibilidade de lidar com mudanças nas condições técnicas e de mercado, o espaço operacional dos tecnocratas, o recrutamento meritocrático e as perspectivas de longo prazo para as carreiras públicas, como garantia de continuidade administrativa e de redução da margem para práticas lesivas no uso dos recursos.<sup>13</sup>

O que parte da literatura identifica como a grande crise do Estado intervencionista pode ser visto, sobretudo no caso dos países da América Latina, como de fato a crise do Estado autoritário, ou de uma forma de atuação do setor público.

Para tanto, segundo Guimarães (1990), "o desafio colocado pela crise do Estado autoritário se resume, (...) a nível micro, na democratização social, e a nível macro, na democratização do Estado. O primeiro objetivo supõe o fortalecimento das organizações sociais e comunitárias, a redistribuição dos recursos e da informação para os setores subordinados, o incremento da capacidade de análise de suas organizações e a capacitação para a tomada de decisões. O segundo se obtém através da abertura do aparelho estatal ao controle dos cidadãos, da reciclagem dos partidos políticos e dos processos eleitorais e da incorporação do conceito de responsabilidade política na atividade pública." (p.23)

Desde uma perspectiva estritamente econômica, contudo, há de se levar em conta que nos anos recentes boa parte das falhas da atuação do Estado foi em razoável medida produto da crise funcional e financeira induzida pelas próprias políticas liberalizantes implementadas e reforçadas em função da crise da dívida externa.

Nesse contexto, embora as questões que antes induziram a políticas ativas por parte do Estado permaneçam presentes, o arcabouço institucional e as ferramentas com que podem contar as autoridades são outras. Em alguns casos, não se trata apenas de reestruturar, mas de reconstruir as instituições econômicas do setor público. O governo, embora deva adotar medidas agressivas de estímulo para retomar o crescimento econômico, não pode gerar déficits tão expressivos como no passado, e várias outras ferramentas tradicionais de política tornaram-se obsoletas, seja porque a situação mudou, seja porque elas comprometem o equilíbrio macroeconômico [Fanelli, Frenkel, Rosenwurcel (1990)].

---

13 É possível argumentar, a respeito, que a crítica de que o setor público é ineficiente na identificação de "setores ganhadores" — e que, portanto, essa seleção deveria ser deixada inteiramente a cargo do mercado — pode ser entendida tanto como um argumento em favor de um papel passivo para o Estado, quanto um reconhecimento da necessidade de aperfeiçoamento técnico adicional dos servidores públicos.

### III

## O CENÁRIO BRASILEIRO — UMA AGENDA PARA A REVISÃO CONSTITUCIONAL

As seções anteriores mostraram que tipo de orientação pode ser buscada na teoria econômica e no debate recente sobre o papel desejável para o Estado.

A discussão no Brasil tem-se concentrado quase exclusivamente na questão da ineficiência da atuação do setor público e na sua onipresença. A lista de setores onde há empresas cuja administração direta está a cargo de entidades de direito público deixa pouca margem a dúvidas sobre a oportunidade de redefinição do desenho setorial da atuação do Estado. Mas a questão da *forma* dessa atuação tem sido relativamente pouco debatida. A revisão constitucional oferece uma oportunidade ímpar para que se estabeleçam parâmetros orientadores com relação a ambos aspectos.

Antes de avançar na discussão dos itens para uma possível reforma, é conveniente ter uma idéia de quais foram as maiores alterações introduzidas pela Constituição de 1988 e que afetam a organização e o funcionamento do Estado. Segundo Piquet Carneiro (1991), merecem destaque:

- a) Os municípios e o Distrito Federal passaram a ser tratados como entes federativos (além da União e dos estados);
- b) A área de competência comum da União, dos estados e dos municípios foi ampliada, abrindo a possibilidade de superposição de estruturas burocráticas tratando da mesma matéria nas três esferas de governo;
- c) O Poder Executivo perdeu a prerrogativa constitucional de se auto-organizar, uma vez que passa a depender de lei a criação, estruturação e fixação de atribuições dos ministérios e órgãos públicos;
- d) A criação de empresas públicas e sociedades de economia mista passa a depender de autorização legislativa;
- e) A despesa com pessoal da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios pode ser limitada por lei complementar;
- f) O concurso público passa a ser consagrado como requisito para investidura em cargo ou emprego público;
- g) O direito de livre associação sindical do servidor público é assegurado;
- h) São previstos o Regime Jurídico Único e os planos de carreira para os servidores da administração direta, das autarquias e das fundações públicas;
- i) Foi ampliada a obrigatoriedade de licitação pública para a contratação de obras, serviços e compras;
- j) A exploração direta de atividade econômica pelo poder público somente é permitida em hipóteses previstas na própria Constituição; e

k) As empresas estatais passam a ter tratamento igual ao das empresas privadas, em particular no que se refere às obrigações trabalhistas, previdenciárias e fiscais.

### III.1 - As Relações Econômicas entre União, Estados e Municípios

A listagem anterior indica que existe margem significativamente maior no atual contexto para que sejam desenvolvidos mecanismos de fiscalização por parte da sociedade no que se refere à lisura no uso dos recursos e à definição dos setores e forma de atuação do governo. Em que pesem essas considerações, o período que seguiu a promulgação da Constituição coincidiu com uma fase de críticas centradas sobretudo nos indicadores de ineficiência do setor público. Essas críticas motivaram a desregulamentação de vários setores, a reforma administrativa do Estado, a extinção, fusão e realocação de órgãos e funções e também o ajuste do quadro de funcionários. Não cabe aqui discutir o mérito dessas modificações. O ponto a ressaltar é que elas aparentemente tiveram lugar com base apenas ou de forma preponderante nos diagnósticos de ineficiência, em lugar de refletir um projeto alternativo que pudesse ser facilmente identificável pelos agentes.

De acordo com os argumentos que motivaram aquelas reformas, as condições de liquidez do setor privado no período recente, bem como a capacidade de ajuste às limitações financeiras externas, seriam indicadores do potencial de recuperação do setor privado e das dificuldades de ajuste do setor público. É possível demonstrar [Werneck (1988)], porém, que na verdade o peso do ajuste recaiu preponderantemente sobre o setor público — via socialização dos custos do ajuste interno — com uma total desarticulação das funções que historicamente foram desempenhadas por esse setor: a coordenação e sobretudo a geração de poupança para financiar o esforço de acumulação de capital da economia.

De fato, segundo estimativas de Serra e Afonso (1993), nos anos 80 o investimento fixo do governo creceu a 2,4% ao ano, comparado com a média de 8% ao ano no período 1947-80. Além disso, a participação das empresas estatais no investimento foi reduzida de 4,6% em 1980 para 1,7% em 1990. Como bem lembram esses dois analistas, esse comportamento viola diretamente os postulados das teorias de ciclo econômico, a partir dos quais se espera que o investimento público opere como um fator de recuperação da atividade econômica, em períodos recessivos.

As razões para esse resultado estão associadas à redução dos repasses do Tesouro Nacional, às limitações ao endividamento das empresas estatais, aos critérios adotados para reajuste de tarifas e preços públicos e à imprevista elevação dos encargos financeiros, entre outras. Há elementos de gestão administrativa e de política conjuntural envolvidos, mas há também razões de ordem estrutural, e que levam a considerações sobre temas que necessariamente estarão presentes no debate sobre a reforma da Constituição.

Certamente uma das maiores questões pendentes dessa revisão é a divisão entre receitas e despesas entre a União e outros níveis da administração pública (estados e municípios). Não vem ao caso aqui discutir se as distorções existentes

foram criadas pela Constituição — como é freqüentemente dito — ou se antecedem sua promulgação.

O que é importante ter em mente são informações, como, por exemplo, a de que os investimentos das administrações públicas estaduais e municipais aumentaram a ponto de significar 80% da Formação Bruta de Capital Fixo governamental em 1991, conforme estimativas de Serra e Afonso (1993). Ao mesmo tempo, porém, essa participação dos estados e municípios é mais elevada no investimento do que nas despesas correntes (a importância relativa da Federação só é majoritária no caso dos benefícios previdenciários e dos serviços da dívida pública interna e externa).

Parte desses resultados é devida a medidas anteriores à Constituição, mas boa parte da responsabilidade é inegavelmente atribuível a ela. Segundo Barbosa e Mussi (1989), paralelamente à unificação dos orçamentos federais — Orçamento Fiscal, de Seguridade Social e de Investimentos de Empresas Estatais — a Constituição estabeleceu maior descentralização regional das aplicações de recursos, com redução da competência tributária da União em favor de estados e municípios, mediante aumento dos percentuais da partilha do Imposto de Renda e do IPI com os governos locais, assim como a obrigatoriedade de aplicar em programas regionais 3% da receita desses impostos. Ao mesmo tempo, a Constituição não previu a descentralização de encargos correspondentes às esferas regionais de governo. A Constituição onerou adicionalmente os gastos públicos — em especial os de seguridade social — com as medidas referentes à extensão do salário-maternidade a 120 dias, a remuneração vitalícia de um salário-mínimo a inválidos e idosos e, sobretudo, a atualização monetária dos benefícios pagos pelo sistema previdenciário.

Seja como resultado de políticas anteriores, seja como consequência direta do texto da atual Constituição, o fato é que não há como negar a existência de uma situação concreta que significa um balanço desproporcional entre a captação e a apropriação de recursos de um lado e, de outro, os encargos devidos no âmbito federal em comparação com o estadual e o municipal. Esse desequilíbrio — em função mesmo de sua magnitude — compromete em boa medida não apenas o desempenho corrente do setor público, como principalmente sua capacidade de induzir uma recuperação do ritmo da atividade econômica.<sup>14</sup>

---

<sup>14</sup> A persistência do atual estado de relações entre as diversas órbitas da administração pública no Brasil pode chegar a comprometer o que na literatura tem sido identificado recentemente como *governabilidade* (do termo inglês "governance"), isto é, a própria capacidade de exercer controle ou autoridade sobre a ação dos indivíduos. Esse conceito — ainda relativamente genérico — compreende o arcabouço institucional do Estado, o processo de tomada de decisões e de sua implementação e a relação dos agentes de governo com o público. Ver, a esse respeito, Boeninger (1991) e Landell-Mills e Serageldin (1991) e as referências aí mencionadas. Amadeo e Banuri (1989) ilustram a importância do argumento da governabilidade, ao atribuir a fragilidade das economias da América Latina quando expostas a choques adversos nas décadas de 70 e 80 não à incorreção de diagnósticos, mas às limitações de caráter político, que teriam dificultado a aplicação de medidas econômicas corretivas.

Em função desse desequilíbrio houve cortes em gastos correntes e investimentos por parte da União, na maior parte dos casos, sem uma contrapartida de investimentos correspondentes dos estados e municípios, não apenas pelo volume de recursos requeridos, como pela limitação adicional de que várias das funções afetadas são atribuição exclusiva da União [Serra e Afonso (1993)]. O comprometimento da oferta de bens públicos e das condições de infra-estrutura nos anos recentes é suficientemente evidente para merecer maior detalhamento aqui. O ponto a enfatizar é que essa situação torna premente a necessidade de redefinição de algumas normas constitucionais que obriguem a transferência de encargos de custeio e redefinem as funções correspondentes dos três níveis da administração pública.

Um primeiro ponto da agenda para a reforma constitucional que se avizinha é, portanto, a relação entre direitos e atribuições nos diversos níveis da administração (Título VI — "Da Tributação e do Orçamento").

### III.2 - Os Setores de Atuação do Estado

Um segundo ponto está relacionado com a distribuição setorial da intervenção do Estado. Ações de política baseadas no diagnóstico de ineficiência de atuação, somadas à escassez de recursos do setor público, induziram — em diversos países — à criação de programas de privatização, com diversos graus de sucesso.

De fato, a experiência brasileira tem sido relativamente pródiga no que se refere à criação de empresas estatais. Segundo Trebat — citado em Rodrigues (1990) —, o número de empresas estatais criadas foi crescente e altamente concentrado na última década: antes de 1939: 66; entre 1940 e 1949: 10; entre 1950 e 1959: 15; entre 1960 e 1969: 39; entre 1970 e 1980: 121. Isto permitiu que a participação dessas empresas no total da formação bruta de capital fixo aumentasse de 13,6% em 1965 para 22% em 1980.

Não deveria causar surpresa o fato de que um ritmo tão intenso e concentrado no tempo tivesse como contraparte a criação de unidades de utilidade questionável e em campos de atuação que normalmente não corresponderiam ao setor público. A conhecida reação que esse processo gerou foi o estímulo à venda de boa parte dessas empresas.

De acordo com um dos responsáveis pelo programa de privatização brasileiro [Modiano (1991)], entre as vantagens da privatização ressaltam:

- a) o aumento da eficiência produtiva das empresas objeto do programa;
- b) a garantia de racionalidade econômica de seus investimentos;
- c) o fato de as medidas de estímulo à competição permitirem transferir esses ganhos de eficiência produtiva para a economia como um todo;
- d) a melhora da qualidade e disponibilidade dos serviços públicos;
- e) a elevação da taxa de investimento da economia pelas novas oportunidades de investimento para o setor privado; e

f) o estímulo ao aumento da poupança privada pela disseminação da propriedade acionária, pela atração de recursos externos e pela redução das transferências do governo.

Não se trata de fazer aqui uma discussão dos propósitos, objetivos e resultados alcançados e, muito menos, das condições em que esse processo tem ocorrido no país. A relação entre esse programa de privatização e a revisão constitucional surge, por um lado, quando, uma vez levadas à sua máxima expressão, as vantagens da privatização incluem também empresas operando em setores considerados estratégicos. A experiência de outros países sugere um risco de que a venda dessas empresas pode acabar sendo feita não para investidores privados de fato, mas para empresas públicas pertencentes a governos de outros países, o que qualifica boa parte das recomendações. Outro lado da relação entre privatização e revisão constitucional diz respeito às definições de políticas associadas à exploração de serviços na área social.

Todo programa de privatização inclui riscos, que serão tanto maiores, quando a decisão de privatizar seja feita a partir de argumentos de caráter mais nitidamente ideológico do que de racionalidade econômica. Como lembra Fishlow (1990), entre outros problemas, podemos ter:

- a) os objetivos podem ser inconsistentes;
- b) a venda de ativos pode não ser condição suficiente, no sentido de que ela só reduz a demanda por subsídios públicos se a política macroeconômica for conduzida adequadamente;
- c) as promessas dos benefícios da privatização podem ser exageradas; e
- d) os resultados obtidos dependem de quem compra as empresas e de que maneira o faz.

As diversas constituições brasileiras tradicionalmente preservaram áreas para a atuação do Estado e impediram a participação de capital estrangeiro em setores específicos. Por tudo o que foi exposto anteriormente, e pela experiência bem-sucedida em diversos países em desenvolvimento, não deveria, em princípio, haver nada intrinsecamente negativo na intervenção estatal em setores considerados importantes para tal, de acordo com algum critério de consenso (provisão de infra-estrutura, produção de materiais estratégicos, geração e difusão de progresso técnico, ou algum outro critério). *A forma de atuação e os mecanismos de controle é que são os elementos decisivos.*

Daí que é preciso não apenas identificar esses critérios de consenso (há setores em que obviamente não se justifica a ação pública, a exemplo da produção de bens de consumo), como também desenhar as formas de controle da ação do Estado.

Deveria ficar claro que as condições ideais para a atuação das empresas estatais compreendem [Fishlow (1990)]:

- a) perseguir um número limitado e claramente definido de objetivos;

b) ter seus preços fixados direta e exclusivamente por elas e de forma a cobrir todos seus custos;

c) operar em um ambiente competitivo e estar sujeitas aos mesmos impostos, taxa de câmbio, tarifas e regulamentações gerais que as firmas privadas; e

d) ter relativa autonomia administrativa, com transparência em sua contabilidade.

Um segundo tema para a revisão constitucional é, portanto, no Título VII ("Da Ordem Econômica e Financeira"), a rediscussão das áreas hoje vedadas à atuação do capital privado nacional e estrangeiro (ou a confirmação dessas restrições, desde que baseada em argumentos econômicos sólidos e em consenso político).

### III.3 - A Dívida Social

De um modo geral, ao se falar em áreas de atuação do Estado, a discussão se refere ao setor produtivo, e toma-se como dado que — pelo menos no Brasil — apenas em um estágio mais avançado de abrangência das áreas de atuação do setor privado essas incluirão a área social.

Entretanto, nunca é demais insistir na magnitude da chamada dívida social. Segundo Prates Rodrigues (1993a), em 1990 a mortalidade infantil menores de 1 ano, em cada 1000) foi de 58,7 no Brasil, comparado com índices variando entre 5 e 9 para os países da OCDE. A disparidade regional também é enorme: o índice de mortalidade infantil na região sul do país em 1990, de 41,5, apesar de elevadíssimo em termos internacionais, foi ainda menos da metade do estimado para a região Nordeste, igual a 91,7.

Isso ocorre em um cenário de altíssimo grau de concentração de riqueza. Conforme Prates Rodrigues (1993b), em 1990 a razão entre a renda dos 20% mais ricos da população e os 20% mais pobres era de 27 vezes (superando inclusive a razão de 23,6 estimada para um país como Botswana), enquanto, no mesmo período, essa razão foi de 4,3 vezes no Japão, de 8,9 vezes nos EUA e de 13,3 vezes em países vizinhos, como a Colômbia. Além disso, choca saber que, nesse mesmo ano, os ricos das regiões Centro-Oeste e Sudeste apresentavam renda *per capita* acima de US\$ 20,800, superior à da média dos ricos do mundo, estimada em US\$ 20,300. Isso significa — a julgar por esses indicadores — que os ricos do Brasil estariam mais favoravelmente posicionados na escala internacional do que os pobres do país: a renda média dos pobres da região Nordeste (US\$ 396) era inferior à renda média estimada para os pobres do mundo (US\$ 500).

Nesse cenário perverso e, sobretudo, após tantos anos de atividade econômica retraída, as carências nas áreas de educação e saúde básicas são enormes. Uma vez mais, o argumento tradicional de reação à participação do Estado enfatiza a falta de recursos públicos e a magnitude dos problemas para enfatizar a necessidade de substituir o setor público por prestadores privados desses serviços. De fato, são diversos os exemplos bem-sucedidos de provisão de medicina privada, e resta pouca dúvida de que, em função mesmo da falta de

recursos, já há alguns anos que, no Brasil, em diversas experiências, o ensino privado (não-universitário) venha-se comparando favoravelmente em termos de desempenho acadêmico com relação ao ensino público.

Contudo, a seleção econômica implícita nesse modelo impõe necessariamente barreiras à universalização do acesso a esses serviços. O princípio de direito natural à educação e à saúde fica diretamente comprometido. Aparentemente, a referência é a um modelo em que a provisão de saúde no seu aspecto curativo ficaria a cargo da medicina privada, enquanto ao Estado corresponderia atuar nos aspectos relacionados com prevenção. Na área de educação, de modo semelhante, ao Estado corresponderia a educação básica, ficando a parte de especialização a cargo do setor privado.

Esta violação de um princípio que parece básico para a consolidação de uma sociedade civilizada envolve questões que deveriam estar mais esclarecidas com base em referência constitucional. Além do argumento da seleção econômica referido anteriormente, um ponto ainda mais grave é a concepção mesma de como tratar esses temas. Tradicionalmente os gastos com saúde e educação têm sido considerados — quer para fins orçamentários, quer para fins de planejamento — como *despesas* do setor público. O que a análise comparada de desempenho com outros países parece sugerir, porém, é que haveria de modificar essa concepção, para tratar-se a formação de recursos humanos como um *investimento* de longo prazo. A base para essa mudança é a referência constitucional.

#### III.4 - O Fomento ao Crescimento Econômico

Um último ponto a considerar está relacionado com o próprio desempenho da economia — e do setor industrial em particular — nos últimos anos. A industrialização brasileira, como já foi exposto, foi moldada em grande medida a partir de sinais — identificação de setores privilegiados a cada momento para concessão de incentivos, políticas de compras do governo, investimentos públicos, etc. — gerados pelo Estado.

No final dos anos 70 e início dos anos 80, esgotou-se um ciclo de investimentos promovido pelo Estado, destinado a substituir importações e a estruturar a base produtiva da indústria nacional. Com o fim desse ciclo, a indústria deixou de gerar sua própria demanda. Com a crise da dívida externa e a crise fiscal interna ocorrendo no momento mesmo em que o modelo de crescimento liderado por alguns grupos de indústrias (complexo metal-mecânica, química) começa a ser questionado, passaram a escassear os investimentos privados e públicos que possibilitariam superar esse quadro recessivo. A isso veio se somar a própria política de retração da ação estatal, com base no suposto de que os investimentos seriam retomados tão logo o mercado refletisse preços relativos corretos. O resultado parece haver sido, contudo, que à falta de sinalização se somou a dificuldade de conseguir alinhar os preços relativos.

Isso não significa dizer que não houve no período recente falta de proposições com relação, por exemplo, a políticas para o setor industrial. Talvez o número de

documentos oficiais publicados a respeito seja até excessivo, em vista dos resultados.<sup>15</sup> Tampouco se pode negar o papel decisivo das restrições financeiras impostas à União, já discutidas anteriormente. A sugestão é que a redação constitucional deve ter presente o caráter de referencial permanente para as relações na sociedade, e dela deveriam constar as condições para que o Estado possa desempenhar seu papel natural de sinalizador ao setor produtivo, dado seu caráter de agente com conhecimento mais abrangente e maior capacidade de previsão.

Isso compreende não apenas a redefinição — já mencionada anteriormente — das atribuições entre as diversas esferas da administração pública, de modo a (re)capacitar financeiramente o governo federal (Título VII — "Da Tributação e do Orçamento"), como também a transparência no controle das ações públicas entre os Poderes e por parte dos cidadãos. Mais especificamente, o que se está propondo aqui é que, no Título nº VII — "Da Ordem Econômica e Financeira" (em particular no art. 174), o papel de agente sinalizador do Estado seja mais substanciado, indo além da obrigação ritual de submeter periodicamente à análise do Congresso as diretrizes para o planejamento.

#### IV UMA AGENDA BÁSICA PARA A DISCUSSÃO SOBRE O PAPEL DO ESTADO

A lição a ser derivada da análise da interação entre o Estado e os mercados não é como escolher entre um e outro, mas como definir políticas de modo a que os dois interajam da forma mais eficiente possível. É fundamental evitar-se que o Estado seja demasiado grande para lidar com os problemas conjunturais, ao mesmo tempo em que a experiência comparada recomenda que o Estado não deveria ser limitado a ponto de perder a capacidade para definir os grandes temas relacionados com os problemas estruturais, de longo prazo.

O tratamento da questão do Estado freqüentemente induz a extremismos seja de fobia, seja de defesa cega. Entre os principais temores estariam os seguintes:

a) o de comprometer o equilíbrio macroeconômico, por exemplo, com gastos excessivos que aprofundem o déficit fiscal e eventualmente alimentem o endividamento externo;

---

15 Uma consequência desse descontrolo entre a profusa divulgação de documentos oficiais e os poucos resultados obtidos foi o próprio descrédito da atividade planejadora em geral. Essa reação foi evidentemente estimulada pelo ânimo geral em relação à intervenção estatal.

b) o de criar oportunidades para a apropriação privada indevida de recursos públicos via corrupção administrativa ou outras formas;

c) o de que o setor público é necessariamente ineficiente para escolher suas áreas de atuação; e

d) o de que o setor público não tenha capacidade técnica e/ou financeira para desempenhar as tarefas devidas.

Em um outro extremo, o estatismo exarcebado pode levar ao comprometimento de recursos públicos na administração de atividades em setores em que, sob qualquer ótica de análise, corresponderia a agentes privados atuar de maneira mais eficiente.

No artigo, procurei situar parte dessa discussão com relação às recomendações da teoria econômica e aos principais aspectos privilegiados pelo debate recente sobre o papel do Estado na América Latina.

Dessa discussão, é possível derivar uma agenda de temas para consideração em uma reforma constitucional. Essa agenda, no caso brasileiro, certamente incluiria:

a) as condições para a recuperação da capacidade de poupança do setor público;

b) a definição sobre as condições para desenvolver políticas setoriais de fomento;

c) a reestruturação da capacidade administrativa do setor público;

d) a relação de dependência dos estados e municípios em relação ao Poder Executivo Federal;

e) a conceituação e a forma de lidar com as políticas para melhorar a equidade e as condições básicas de vida da população.

Esses seriam os itens mais prementes e que provavelmente fariam parte de qualquer esforço para sugerir uma agenda básica. Há de considerar, de forma complementar, que a retomada do crescimento de forma sustentada requer uma atitude mais positiva do setor público na identificação de projetos e na sinalização aos agentes privados, seja em uma perspectiva de seleção de setores, seja na trajetória macroeconômica futura. Isso requer que na Constituição estejam igualmente dadas as condições para que o setor público possa atuar como agente de transformação. Até como forma de evitar comportamentos cíclicos de expansão e retração do envolvimento do setor público com o processo produtivo, caberia definir, em termos constitucionais, as referências básicas para a atuação do Estado.

Por último, mas tão importante quanto os pontos anteriores, o texto constitucional deveria prover as condições para que se efetive a descentralização de atribuições do governo central — mesmo no âmbito do setor público — e para que se consolidem os mecanismos básicos para a fiscalização da ação estatal.

## BIBLIOGRAFIA

- AMADEO, E; BANURI, T *Policy, Governance, and the Management of Conflict*. Rio de Janeiro: PUC, 1989 (Texto para Discussão n.216) mimeo
- BACHA, E. L.; TAYLOR, L. The Unequalizing Spiral: A First Growth Model for Belindia. *Quarterly Journal of Economics*, May 1976
- BARBOSA, F.; MUSSI, C. *O Deficit do Setor Público e a Política Fiscal no Brasil: 1980-1988*. Brasília: CEPAL, 1989. mimeo
- BARDHAN, P. Symposium on the State and Economic Development. *The Journal of Economic Perspectives*, vol.4, n.3, Summer 1990
- BIANCHI A. The Role of Government in Economic Development: A Latin American Perspective. In: Fukuchi, T.; Kagami, M. (org.). - *Perspectives on the Pacific Basin Economy: A Comparison of Asia and Latin America*. Papers and Proceedings of the Tokyo Symposium on the Present and Future of the Pacific Basin Economy: A Comparison of Asia and Latin America. Tokyo: Institute of Developing Economies and The Asian Club Foundation, 1990
- BOENINGER, E. Governance and Development: Issues and Constraints. In: World Bank. *Proceedings of the Annual Conference on Development Economics*. Washington, 1991
- CARNEIRO, J.G. Piquet. Limites e Perspectivas de Reforma do Estado. In: Velloso, J.P. Reis (org.) *Brasil em Mudança*, São Paulo: Nobel, 1991
- CEPAL. *Transformación Productiva con Equidad: La Tarea Prioriúaria del Desarrollo de América Latina y el Caribe en los Años Noventa*. Santiago, 1990
- FANELLI, J.M.; Frenkel R.; Rozenwurcel G. *Growth and Structural Reform in Latin America: Where We Stand*. Buenos Aires: CEDES, 1990. mimeo (Documento CEDES, n.57)
- FISHLOW, A. The Latin American State. *Journal of Economic Perspectives*, vol. 4, n. 3, Summer 1990
- FRISCHTAK, C. O Novo Papel do Estado. *Revista Brasileira de Comércio Exterior*, n. 35, abr./jun. 1993
- GUIMARÃES R. O Leviatã Encurralado: Continuidade e Mudança no Papel do Estado na América Latina. *Planejamento e Políticas Públicas*, IPEA, Brasília, n.4, dez. 1990
- HALPERN, P.; BOUQUET E. Percepciones de la Opinion Pública Acerca del Rol Económico y Social del Estado. *Estudios CIEPLAN*, n.36, Dic. 1992
- HOBSBAWN, E. *Nações e Nacionalismo desde 1780*. São Paulo: Paz e Terra, 1990

- LAHERA E. *Estado y Desarrollo: La Necesaria Reconversión del Sector Público de América Latina y el Caribe*. Santiago: CEPAL, 1989. mimeo (Documento LC/R.824)
- LANDELL-MILLS, P.; SERAGELDIN, I. Governance and the External Factor. In: World Bank. *Proceedings of the Annual Conference on Development Economics*. Washington, 1991
- MODIANO, E. A Reforma do Estado. In: Velloso, J.P. Reis (org.) *Brasil em Mudança*. São Paulo: Nobel, 1991
- OHMAE, K. Rise of the Region State. *Foreign Affairs*, Spring 1993
- RODRIGUES, P.H. A Campanha 'Antiestatização' e o Desempenho das Principais Empresas Estatais: 1965-85. *Revista de Administração Pública*, vol.24, n.1, nov.1989/jan.1990
- RODRIGUES, M.C. Prates. O Índice de Desenvolvimento Social (IDS). *Conjuntura Econômica*, vol.47, n.2, fev.1993a
- RODRIGUES, M.C. Prates. Os Pobres e os Ricos do Brasil. *Conjuntura Econômica*, vol.47, n.3, mar.1993b
- SEN, A. Roundtable Discussion on Development Strategies: The Roles of the State and the Private Sector. In: *Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics 1990*. Washington: World Bank, 1990.
- SERRA, J.; AFONSO, J.R. Vicissitudes dos Investimentos Públicos no Brasil. *Conjuntura Econômica*, vol.47, n.3, mar.1993
- STERN, N. Roundtable Discussion on Development Strategies: The Roles of the State and the Private Sector In: *Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics 1990*. Washington: World Bank, 1990.
- STIGLITZ, J. Roundtable Discussion on Development Strategies: The Roles of the State and the Private Sector In: *Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics 1990*. Washington: World Bank, 1990.
- SUNKEL O. Auge, Crisis y Renovación del Estado: Una Perspectiva de Largo Plazo. In: Tagle, M. (ed.), *Desafíos del Estado en los Años 90*. Santiago: ICP/UC, 1991 (FORO 90)
- WERNECK, R. Aborro Estatal, Deuda Interna y Crisis Financiera del Sector Público en Brasil. In: IDRC. *Ahorro e Inversión en Latinoamérica*. Ottawa, CIIID, 1988. (Informe, 207s)
- WILLIAMSON, J. What Washington Means by Policy Reform. In: Williamson J. (ed.), *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?* Washington: Institute for International Economics, 1990

