



PARTICIPAÇÃO DO ESTADO NA ECONOMIA

Dalton Daemon

Nos últimos tempos, tornou-se fato rotineiro debitar ao Estado, por suas incursões na vida econômica, todas as culpas por erros ou crises que possam ocorrer. E a sensação que temos é que ele, muitas vezes, não tem respostas a dar, ou ficando retraído, orienta-se para concordâncias não convincentes. Fala-se em iniciativa privada, em economia livre, em capitalismo, sem bases sólidas, criticando-se *a priori* as ações do Estado e, a nosso ver, restringindo seu dinamismo. Nossas preocupações colidem tanto com excessos quanto com a timidez das iniciativas estatais, já que os interesses em jogo são poderosos e diversificados e os interesses coletivos que devem prevalecer. Longe de nós desejar, como princípio, uma ação mais forte do Estado no campo econômico. Mas afastados ainda estamos da idéia de propugnar por uma inação estatal, que só nos poderia trazer retrocessos como resultados.

Em praticamente todos os setores da economia, poderíamos indicar críticas ou temas cotidianos de conflito, onde poder-se-ia debater se a ação do Estado seria imprescindível, fundamental, necessária ou dispensável. As críticas originam-se nas mesmas áreas que há pouco tempo solicitavam ações fortes do Estado que as beneficiavam. Ou que talvez tornem a solicitá-las, quando suas prováveis vantagens forem mais nítidas.

Os temas de conflitos citados são variados. Tomemos, como exemplo, um deles: o da concentração econômica. Ele coloca de imediato, nos países em desenvolvimento, a discussão sobre a atuação estatal e privada. Sob pena de cairmos, também, em exposições políticas genéricas que fogem aos nossos objetivos, pensamos ser importante esclarecer, de maneira sintética, alguns conceitos, e tentar caracterizar algumas situações, para não alargar os desvios entre as possi-

bilidades reais e imagináveis existentes no campo econômico.

Parece existir uma certa confusão teórica que provoca descontinuidade nos traçados de política, ocasionando avanços e recuos da posição estatal em prejuízo de soluções práticas, tendo sempre como origem a defesa do sistema que serve de base à economia do país. Caso nosso propósito for indicar alternativas de concentrações nacionais, como suporte ao desenvolvimento econômico, pensamos ser necessário estabelecer inicialmente, um posicionamento concreto sobre o sistema real que preside a economia de qualquer país, onde se pretenda introduzir certas modernizações. Parece-nos, para chegar a esta posição de realidade, que deveríamos caracterizar, ainda que de forma bastante sucinta, os principais conceitos que conduzem os debates em torno das opções públicas e privadas. Entre eles, os referentes ao capitalismo, ao socialismo, ao coletivismo, ao dirigismo, à estrutura e ao regime, para se poder definir o sistema.

O capitalismo pode ser caracterizado pela propriedade privada dos meios de produção; pelos direitos relativamente ilimitados, tanto no que se refere aos bens de produção como as de consumo; pela liberdade de contrato com poucas exceções; pelo direito do indivíduo de dispor por contrato de sua capacidade de trabalho, e por um sistema de preços que tende a equilibrar a oferta e a demanda.

O fato de que, em economia de mercado, as modernizações se realizem mais pelo dinamismo das empresas em competição do que por injunções autoritárias, mais pelos mecanismos de mercado do que por regulamentações dirigistas, não interdita o Estado e mesmo o obriga, por questões de justiça econômica, a

conceber e aplicar políticas cujas diretrizes devem ser baseadas na modernização das empresas e no respeito à livre concorrência. As modernizações visam proporcionar, aos diferentes tipos de empresas, os meios para assegurar sua adaptação, fazendo-se beneficiar-se dos equipamentos coletivos. Elas se exercem nos domínios do crédito, da formação profissional, da divulgação de novos métodos, da assistência técnica e da criação de uma infra-estrutura racional.

A força da livre concorrência é mantida pelo Estado, impedindo práticas não concorrenciais, permanecendo em posição de neutralidade ao reprimir a concorrência desleal e estimulando o pluralismo empresarial, para impedir que os movimentos de concentração criem posições econômicas privilegiadas. Quando as empresas produzem e vendem, livremente, como lhes parece mais vantajoso, o capitalismo é liberal. Quando o poder público intervém, em nome do interesse geral, fixando regras e preços, o capitalismo é dirigido.

Socialismo significa uma família de doutrinas e de agrupamentos políticos tendo em comum, segundo nuances diversas, a recusa à sociedade capitalista. Indica ser necessário passar a propriedade dos bens de produção, do setor privado para o setor público.

Coletivismo é a teoria que preconiza a coletivização dos meios de produção, sem colocar em causa o uso privado dos bens de consumo. Às vezes é confundido com socialização, do qual é uma etapa de uma de suas modalidades.

As aspirações do dirigismo são diferentes do liberalismo individualista. Elas estão posicionadas entre a restrição à liberdade total dos empresários e a não socialização da produção em seu conjunto. Propõe o dirigismo a substituição de

direção da produção para ser exercida, não somente por interesses privados, mas também por representantes do interesse geral. A diversidade de opiniões sobre as formas de dirigismo implicam em uma grande variedade de denominações que significam a mesma coisa. Assim, fala-se em economias: controladas, concertadas, coordenadas, harmonizadas, disciplinadas, organizadas, orientadas etc.

A maioria dos adeptos do dirigismo, no entanto, consideram que não se deve aplicá-lo a todos os setores produtivos, sendo necessário distinguir apenas alguns deles. Desta maneira, ter-se-ia: os setores dirigidos exclusivamente pelo Estado, admitindo a participação privada, os setores livres à iniciativa privada e os setores intermediários, controlados. Quando o dirigismo se estabelece, manifestam-se divergências. Isto porque é difícil precisar como, até onde, por quem e em que sentido deve o dirigismo exercer-se.

A palavra estrutura trata sempre de dimensões e de relações que se encontram em um conjunto dado. As estruturas econômicas dependem, em grande parte, das técnicas de produção. Elas se modificam quando as técnicas se aperfeiçoam, mas dependem, também, dos capitais disponíveis e das estruturas sociais que as condicionam. São constituídas pelas relações entre as diferentes profissões, diferentes classes e diferentes funções sociais.

As modificações das estruturas econômicas implicam em julgamento de valores sobre a organização existente e suas influências na vida da população. Mas constitui normalidade, imposta pelas influências de novas técnicas e pela criatividade dos homens de ação. Somente por abstração é que podemos pensar em

estruturas econômicas como uma realidade estável.

Sistema econômico é o tipo teórico de organização econômica, caracterizado pela combinação de três categorias de elementos: 1º — espírito; 2º — forma, isto é, o conjunto de elementos sociais, jurídicos e institucionais que definem as atividades econômicas e as relações entre os sujeitos econômicos (regime de propriedade, estatuto de trabalho, papel do Estado etc); 3º — substância, isto é, as técnicas, o conjunto de procedimentos materiais, através dos quais obtemos e transformamos os bens.

Os sistemas econômicos não se realizam no estado puro. O que existe, em realidade, são os regimes que se aproximam, mais ou menos, do sistema teórico. No entanto, os sistemas econômicos não são puras construções do espírito. São esquemas construídos partindo da observação do real e que permitem, por isso, reconhecê-los.

Assim, podemos reconhecer o sistema capitalista, caracterizado pela livre empresa e o mercado, como também o sistema coletivista, caracterizado pela propriedade coletiva dos meios de produção.

É necessário, nesta altura, distinguir estrutura, de sistema e regime. A palavra sistema se aplica somente à organização teórica de vida econômica. A palavra regime se aplica à realização do sistema. A palavra estrutura é mais limitada, não supondo necessariamente a referência a princípios que expliquem a organização dos diferentes elementos. Assim, estruturas idênticas poderão realizar-se por regimes diferentes, e uma modificação das estruturas resultante de uma mudança nas técnicas, poderá se produzir sem que o regime seja modificado.

No caso brasileiro, por exemplo, face ao que acabamos de expor, temos como realidade um sistema capitalista dirigido, concretizado por um regime adaptado às condições globais do desenvolvimento brasileiro. Quando se propõe a concentração empresarial, podemos estar sugerindo apenas modificações estruturais, como forma de usufruir vantagens econômicas. Não estamos orientados para transformações de sistemas ou regimes. Se esta concentração deve ou pode ser realizada pelo regime existente, de maneira estatal ou privada, é um outro problema.

Aprofundemos agora o debate do tema concentração de maneira mais específica, abordando-o setorialmente. Vejamos o caso da participação pública ou privada no desenvolvimento do comércio exterior brasileiro.

Nossas necessidades crescentes de aumentar as exportações e otimizar as importações para proporcionar saldos favoráveis na balança comercial colidem com problemas de vulto. De um lado, a imposição evidente de modernização empresarial; de outro, a preponderância de pequenas e médias empresas, dificultando as modificações. As soluções orientadas para sustentar o comércio exterior somente em grandes empresas, propositalmente ou não, favorecem as empresas estrangeiras ou o aparecimento de empresas estatais. Isto porque, no caso brasileiro, como na maioria dos países em desenvolvimento, a proporção de pequenas e médias empresas é de tal ordem que seria inexequível pensar-se em qualquer tipo de transformação, cogitando simplesmente em sua eliminação. e na formação de grandes empresas privadas nacionais.

Na verdade, de acordo com fontes oficiais* 95% dos estabelecimentos industriais, cerca de 98% dos comerciais e 99% dos de prestações de serviços situavam-se com valor anual de produção no limite de 10685 vezes o maior salário mínimo vigente. Hoje, estes dados modificaram-se muito pouco. A simples constatação da preponderância das empresas médias e pequenas, no entanto, não é motivo para se determinar fracasso. A experiência prova que as empresas médias e pequenas são capazes de permanecer competitivas, desde que suas técnicas de gestão progredam como as de seus concorrentes maiores.

A flexibilidade de gestão, os custos reduzidos, as relações pessoais e a proximidade com os clientes são fatores favoráveis, desde que exista um esforço de modernização e desejos de cooperação para aproveitar os meios que os poderes políticos se disponham a fornecer. Contudo, mesmo considerando que novas técnicas sejam absorvidas por essas empresas, persistirá a tendência à concentração quando o objetivo for ampliar mercados.

A necessidade de concentração empresarial para atuar no comércio exterior tem para todos os países, como fator impositivo principal, a escala de operações que assegura melhores resultados. Nos países desenvolvidos de sistema capitalista, onde existem as grandes empresas a nível de competição mundial, são elas que concentradas em conglomerados têm a ação principal no comércio exterior. A atividade tem como espírito a pesquisa por maiores lucros, maior ganho monetário líquido. Todas as mercadorias são apreciadas a partir dos cli-

* *Boletim do Banco do Brasil*, v. 12, n. 3, 1977.

culos dos rendimentos e dos custos. O empresário tem papel central, comprando e vendendo livremente. O Estado não participa diretamente no comércio exterior, que é dirigido pela reunião de interesses privados.

Nos países desenvolvidos de sistema coletivista aparecem também as grandes empresas com ação principal, mas elas são estatais. Existe o monopólio do comércio exterior pelo Estado. As exportações e importações realizam-se para assegurar o planejamento imperativo instalado. As unidades internas de produção não ficam em contato direto com as empresas estrangeiras, sendo as negociações feitas por um organismo do Estado.

O que acabamos de escrever como referência aos sistemas capitalista e coletivista, no que tange ao comércio exterior, está correlacionado com o tipo teórico de organização econômica. Na realidade, o que podemos constatar na evolução contemporânea dos dois sistemas é que existem variações pronunciadas em ambos.

Verificamos, também, uma tendência preponderante por sistemas capitalistas dirigidos, com tipos de organização descentralizadas, admitindo planejamento indicativo, de um lado, e de outros sistemas coletivistas, com tipos de organização centralizadas, com planejamento imperativo, que se esforçam por proceder a uma desconcentração de decisões e mesmo a sua descentralização.

Passando da teoria à prática, o que se constata, de fato, em todas as economias desenvolvidas, seja qual for o sistema econômico que as orientem, é que existe uma grande concentração das empresas que atuam no comércio exterior que lhes propiciam elevado poder de negociação, com intervenção direta ou indireta estatal, em maior ou menor pro-

porção, conforme as nuances com que se apresentam os sistemas.

É necessário termos em mente que em qualquer operação de grande envergadura que se realize no cenário mundial por países desenvolvidos, existe uma grande empresa envolvida e, também, um país interessado em que a operação se realize com vantagem para ele, o que pressupõe uma intervenção estatal. No momento desta operação, na maioria das vezes, não se cogita se a unidade ou unidades concentradoras que operam são estatais ou privadas, seja qual for o sistema. O que interessa é o resultado.

Vejam, agora, o outro lado da questão, os países em desenvolvimento: de sistema capitalista, já que os de sistema coletivista atuam na mesma maneira que os desenvolvidos do mesmo sistema.

Os países em desenvolvimento de sistema capitalista, como o Brasil, na atualidade, por lógica, são dirigidos com planejamento indicativo, para compatibilizar grandes necessidades, com poucos recursos. Em seu comércio exterior atuam, de um lado, tradicionalmente, as empresas estrangeiras filiais, com dimensão internacional e, de outro as pequenas e médias empresas nacionais. Quando vão negociar com os países desenvolvidos, essas pequenas e médias empresas, isoladamente, têm que enfrentar os grandes conglomerados de países desenvolvidos, capitalistas ou coletivistas, com total vantagem em termos de poder de negociação. Impõem-se, por isso, as concentrações nacionais, a nível privado, público ou misto. O importante é que cresça o poder de negociação das empresas para comercializar externamente.

Se for possível o Estado apenas estimular para que as empresas se concen-

trem em sistema capitalista, será a melhor solução. Caso isso seja difícil, o Estado poderá, transitoriamente, organizar empresas estatais para apoiar as empresas privadas. Uma outra solução será organizar empresas estatais ou mistas para comercializar diretamente. Assim, o Estado estará considerando, dentro do sistema capitalista, o comércio exterior como um setor dirigido.

O fundamental é que se definam as posições, seja estatal, mista ou privada, dentro do sistema, e que o mais rápido possível o regime concretize, em benefício para o país, as vantagens da comercialização internacional, sem discussões que dispersam as oportunidades e retardam o desenvolvimento.

Voltando ao enfoque inicial, não nos parece correto, nas economias capitalistas em desenvolvimento, como a do Brasil, que o Estado exagere ou se exclua de participar diretamente no processo econômico. Creio que não devemos aplaudir investimentos estatais sun-

tuosos, emprego excessivo de mão-de-obra, baixa produtividade e concorrência desnecessária com as empresas privadas. Mas, por outro lado, não podemos deixar de reconhecer que, em economias em desenvolvimento, a ação estatal é fundamental, pelo menos como acontece na quase totalidade das economias capitalistas desenvolvidas em vários setores como os de infra-estrutura econômica, naqueles correlacionados com a segurança nacional, nos que estão envolvidos interesses sociais prioritários, e em várias áreas em que a iniciativa privada dispõe de poucos recursos para empregar ou não tenha desejos de investimentos, em virtude do retorno lento do capital.

Nesses casos e em outros semelhantes, a ação do Estado tem que ser firme, não defensiva e muito menos temerosa de estar ferindo o sistema capitalista pelo qual propugna, pois esse sistema jamais se fortaleceria se interesses pessoais, empresariais e políticos restritos sobrepujarem as aspirações, os desejos e os interesses da população em seu conjunto.



Dalton Daemon é Economista da Fundação Getúlio Vargas e Professor de Economia da ECEME. Economista e geógrafo. Especialização em Planejamento Econômico — França. Doutor em Comércio Internacional. Cursos da AMAN e da ECEME.