

## PRESEÇA DO ESTADO NA SOCIEDADE CONTEMPORÂNEA: ASPECTOS ECONÔMICOS

JOÃO PAULO DE ALMEIDA MAGALHÃES

### NOTA PRELIMINAR

O Direito Romano marcou profundamente o sistema jurídico das sociedades modernas. Roma era, todavia, uma sociedade agrícola onde, por definição, o Estado ficava em segundo plano relativamente ao indivíduo.

Na sociedade industrial moderna, o Estado assume papel fundamental, seja através de sua ação direta na economia, seja na sua ação reguladora da atividade privada, com inevitáveis reflexos na legislação. Lembrem-se, nesse sentido, as importantes limitações introduzidas ao direito de propriedade.

Nos últimos anos, em função inclusive do colapso da fórmula socialista, surge uma tendência no sentido de substancial mudança nesse estado de coisas. A revalorização do mercado e das teses liberais em geral, tende, naturalmente, a revitalizar fórmulas e soluções do Direito Romano.

O trabalho, a seguir apresentado, defende a tese de que quaisquer que sejam seus aspectos positivos, essa nova tendência tem limites estritos no caso dos países em vias de desenvolvimento.

## INTRODUÇÃO

Vivemos hoje uma época em que ocorre substancial redução do papel do Estado na economia. Paradoxalmente, quem previu essa situação, ainda nas primeiras décadas do presente século, foi Lênin. No seu ensaio "O Estado e a Revolução", ele aprofunda a análise de Marx contida na "Crítica ao Programa de Gotha", distinguindo entre as fases socialista e comunista da era pós-capitalista. Na primeira, caracterizada pela persistência da propriedade particular dos bens de consumo e por uma repartição — segundo o trabalho —, o Estado permaneceria (como instrumento da ditadura do proletariado), mas em rápido processo de perda de substância. Na segunda, marcada pelo fim de qualquer tipo de propriedade e uma repartição — segundo as necessidades —, o Estado teria completamente desaparecido.

Dentro de uma perspectiva econômica, o anunciado debilitamento do Estado está plenamente confirmado. Contrariamente, contudo, ao que supunha o ideólogo comunista, isso resulta não do sucesso do modelo socialista, mas do seu fracasso. A perda de substância do Estado não constitui o coroamento do sistema socialista, mas, ao que tudo indica, a vitória final do capitalismo.

O insucesso da ação do Estado na economia determinou o surgimento do que poderíamos chamar de um neoliberalismo. Autores como Hayek e Von Mises, cujos trabalhos eram considerados de significado meramente histórico, voltam a ser publicados e citados. Algumas vezes, parece se estar mesmo propugnando pela volta do capitalismo de pequenas unidades do tipo que inspirou a legislação antitruste americana de fins do século passado e começo do atual (lei Sherman, 1890, leis Clayton e da Comissão Federal de Comércio, 1914). A inevitabilidade de situações monopolísticas (que deviam ser coibidas somente nos seus abusos), demonstrada por Schumpeter em "Capitalismo, Socialismo e Democracia" e por Galbraith em "Capitalismo Americano", parece ter ficado esquecida.

Os importantes aspectos positivos dessa tendência não podem ser negados. O que nos preocupa, e será objeto da aná-

lise que segue, são suas implicações para os países em vias de desenvolvimento.

Começaremos por examinar as modalidades de intervenção do Estado na economia, para passar em seguida a seu papel nos países em vias de desenvolvimento.

### 1. *Modalidades de intervenção do Estado*

O Estado age na economia de duas formas: estabelecendo as regras do jogo e participando no jogo. O primeiro tipo de ação é própria do Estado e não caracteriza qualquer intervencionismo. Cabe a ele, e não a qualquer outro, estabelecer as normas reguladoras, por exemplo, das sociedades anônimas e das relações de trabalho, garantindo seu cumprimento.

A intervenção existe quando o Estado participa do jogo econômico, e ele o faz de duas maneiras. Na primeira, que chamaremos intervenção por direção, participa apenas indiretamente do jogo, orientando a iniciativa privada para aqueles comportamentos que considera mais condizentes com os interesses da comunidade.

Isso é conseguido seja por ação administrativa (obrigação de usar equipamento antipoluidor, proibição de importar certas mercadorias etc.), seja através do mercado (crédito favorecido, isenções fiscais, facilidades de câmbio etc., para atividades que se deseja patrocinar).

Na intervenção por iniciativa, o Estado participa diretamente do jogo econômico, lançando-se nos mais variáveis tipos de atividade. Para tanto, cria diversos tipos de organismos, nos quais participa, eventualmente, a própria iniciativa privada. No Brasil, essa ação estatal se manifesta na criação de autarquias, sociedades de economia mista e empresas públicas.

Na Constituição brasileira de 1988, os dois tipos de ação estatal se acham claramente discriminados. A intervenção por direção é regulada no artigo 174 e a por iniciativa, no artigo 173.

A intervenção por direção, mesmo na sua manifestação mais avançada, que é o planejamento econômico, não tem co-

notação doutrinária. A intervenção por iniciativa, pelo contrário, é de caráter socializante, pelo menos enquanto se define socialismo como controle dos meios de produção pelo Estado.

O esforço para reduzir a intervenção por iniciativa tem como forma principal a venda de empresas governamentais, ou seja, a chamada privatização. A intervenção direta é combatida pela desregulamentação. O significado desses dois tipos de ação no contexto de economias em vias de desenvolvimento será examinado a seguir.

## 2. *A privatização*

Ponto preliminar a ser sublinhado é o de que o processo estatizante nos países em desenvolvimento nada tem a ver com o que ocorreu na Europa. Naquele continente, o movimento estatizante ganhou forças após a Segunda Guerra Mundial, em função da grande força adquirida pelos partidos de esquerda e do prestígio de uma União Soviética, cuja economia se revelara bastante forte para se opor com sucesso à Europa dominada pela Alemanha. Ou seja, o surgimento de empresas estatais teve ali forte inspiração ideológica.

Nas economias subdesenvolvidas, as empresas estatais iriam aparecer não por motivos ideológicos, mas diante das imposições da política de desenvolvimento. Em certos setores de vital importância, a iniciativa privada se revelava financeiramente incapaz (e os capitais estrangeiros desinteressados) de investir. Esse foi o caso da Companhia Siderúrgica Nacional. Em outros casos, a deficiência local poderia ser compensada pela entrada de recursos externos. O Governo julgava importante, todavia, manter o setor sob controle nacional (Petrobrás).

A privatização na Europa é, portanto, normal diante do fracasso generalizado da fórmula socialista. Nos países em desenvolvimento, pelo contrário, a presença do Estado continua necessária, dado que persiste a condição (subdesenvolvimento) que a determinou. Hoje, como ontem, continua, de fato, difícil captar junto a particulares o capital necessário a empresas de grande porte situadas em setores estratégicos.

Na Inglaterra, país em que mais avançou a desestatização, as ações de empresas do Governo foram escoadas na Bolsa de Valores sem maior dificuldade. Ora, isso seria impossível no Brasil. Assim, em 1989, o movimento anual total das Bolsas de Valores do Rio e São Paulo (únicas significativas) ficou em 16,6 bilhões de dólares. E o patrimônio líquido das principais empresas estatais pode ser estimado, com base no Balanço Anual da Gazeta Mercantil, em 102 bilhões de dólares.

Possivelmente por estar cômico do problema, o Governo criou os Certificados de Privatização a serem compulsoriamente adquiridos pelos bancos. Alguns analistas já observaram, todavia, que desses C.P.s 39,8% ficarão com bancos federais e 10,1% com bancos estaduais. Ou seja, o Governo estará em boa parte comprando ele mesmo as empresas supostamente privatizadas.

Tais observações não significam, de maneira alguma, que a privatização seja indesejável, ou que não possa ser, desde logo, iniciada no Brasil.

Na medida em que o país atinja seu pleno desenvolvimento, a maior eficiência exigirá a privatização generalizada do setor público. Desde já, todavia, algumas medidas nesse sentido podem ser adotadas. Isso porque nossas empresas estatais se dividem em três tipos:

- a) empresas de grande porte criadas para atender a setores básicos da economia;
- b) empresas subsidiárias das anteriores (normalmente de médio porte);
- c) empresas assumidas por instituições financeiras diante da inadimplência de contratos de financiamento (empresas de porte médio ou médio para grande).

Não há qualquer objeção contra a imediata privatização das empresas do grupo *b* e *c*. De um lado, elas não deveriam estar no setor estatal e, de outro, a iniciativa privada local tem capacidade financeira para absorvê-las e administrá-las eficientemente.

Ponto final a ser sublinhado é que o programa de desestatização é tipicamente de prazo médio. A experiência inglesa demonstra, inclusive, que ele deve ser iniciado lentamente. Um dos riscos hoje existentes no Brasil é que a preocupação com o programa antiinflacionário e a conseqüente necessidade de aumentar as receitas governamentais, ocasione uma indesejável precipitação no programa desestatizante.

### 3. *Desregulamentação*

A desregulamentação tem dois aspectos principais: redução da multiplicidade de leis que colocam a atividade econômica em verdadeira camisa-de-força e eliminação de órgãos reguladores da economia.

O segundo aspecto atraiu, recentemente, especial atenção pelas denúncias no sentido de que alguns destes órgãos estariam sendo comandados por representantes dos próprios setores que deveriam controlar. Trata-se, em última análise, da situação descrita por Stigler na sua "capture theory" e que estaria ocorrendo em instituições como o Instituto do Açúcar e do Alcool e o próprio Banco Central.

Não há qualquer objeção, de princípio, a um esforço de desregulamentação da economia. Este apenas não pode, pelo menos no caso dos subdesenvolvidos, ser confundido com o endeusamento do mercado patrocinado pelo que chamamos de neo-neoliberalismo. Recapitulemos.

A intervenção diretiva do Estado na economia resultou fundamentalmente das colocações de Keynes na sua "Teoria Geral" de 1936. Mostrava ele que, contrariamente ao otimismo liberal, poderia ocorrer na economia uma situação de — equilíbrio de desemprego. Ou seja, uma capacidade ociosa generalizada não corrigida pela simples ação das forças de mercado. A volta ao pleno emprego exigia intervenção do Estado através de injeções monetárias.

Presentemente se põe em dúvida a existência do equilíbrio de desemprego. Ninguém contesta, todavia, que as forças de mercado sejam incapazes de corrigir uma situação de subdesen-

volvimento. Ou seja, existe nos países economicamente retardatários o que, por analogia com a colocação keynesiana, poderíamos chamar de — equilíbrio de subdesenvolvimento —. Este só será rompido através de uma intervenção diretiva, tomando possivelmente a forma ampla do planejamento econômico. Nos países subdesenvolvidos, portanto, a desregulamentação não pode ser confundida com uma dependência exclusiva das forças de mercado.

## CONCLUSÃO

Tanto a privatização como a desregulamentação encontram, portanto, nos países em desenvolvimento, certo número de condicionantes que não se pode deixar de levar em conta. É importante, em última análise, que se evite cometer mais uma vez o erro de transferência, pura e simples, para os subdesenvolvidos, de receitas inspiradas na situação dos países de capitalismo maduro.

A inconveniência dessa transferência tem sido amplamente reconhecida na literatura. Schumpeter, no seu "History of Economic Theory", sublinha esse risco. Mais recentemente, Bacharach, em artigo intitulado "The Role of Verstehen in Economic Theory", mostra que o economista depende muito, em suas interpretações, da vivência imediata dos problemas que analisa. Isso dificulta a transferência de suas conclusões para outros contextos (por exemplo, de países desenvolvidos para subdesenvolvidos).

A reprodução em 1988, pelo IPEA-INPES, de artigo clássico de Dudley Seers, cuja tese central é a da intransferibilidade de paradigmas analíticos entre desenvolvidos e subdesenvolvidos, aponta no mesmo sentido.

Em suma: não há como negar a importância da redução do papel do Estado na economia. É, contudo, de vital importância que as medidas nesse sentido sejam tomadas com a clara consciência das diferenças entre economias em níveis diferentes de desenvolvimento.

## BIBLIOGRAFIA

- LÉNINE, V. I. (1947). "L'État et la Révolution". Éditions Sociales, Paris.
- SCHUMPETER, Joseph A. (1950). "Capitalism, Socialism and Democracy". Harper & Row, Nova Iorque.
- (1954). "History of Economic Analysis". Oxford University Press, Nova Iorque.
- GALBRAITH, J. K. (1956). "American Capitalism: The Concept of Countervailing Power". Edição revista. A primeira edição foi publicada em Nova Iorque em 1952.
- HAYEEK, Friedrich A. (1977). "O Caminho da Servidão". Editora Globo, Porto Alegre. Publicação original: "The Road to Serfdom", Inglaterra, 1944.
- BACHARACH, Michael (1989). "The Role of Verstehen in Economic Theory". In: *Ricerche Economiche*. Jan./jun. 89, pp. 129 a 150.
- SEERS, Dudley (1988). "As Limitações do Caso Especial". In: *Clássicos da Literatura Econômica*, IPEA/INPES, 1988, pp. 209-39. Publicação original: "Bulletin of the Institute of Economics and Statistics", Oxford: 25 (2), May, 1963.