

Investimento público e privado

IGNÁCIO M. RANGEL

Ao longo do desenvolvimento do capitalismo, certa complementariedade entre um setor público e um setor privado — e, por isso mesmo, entre investimentos públicos e privados — é de lei. Em vão buscaríamos traçar limites intransponíveis entre os dois setores ou definir determinadas atividades como intrinsecamente públicas ou intrinsecamente privadas. Estas são questões a resolver pragmaticamente.

Nos chamados países de capitalismo periférico, essa dualidade, não somente está sempre presente, como as fronteiras entre o setor público e o setor privado mudam muito mais frequente e intensamente que nos países de capitalismo cêntrico. A industrialização do Brasil — o estágio atual do desenvolvimento do nosso capitalismo — se vem fazendo muito setorializadamente, o que implica em frequentes e intensas mudanças na distribuição do corpo do sistema econômico entre os setores público e privado.

Mais ainda, os movimentos que implicam em periódica redistribuição do sistema entre os diversos setores da economia — inclusive entre os setores público e privado — têm assumido no Brasil caráter marcadamente cíclico. Nossa industrialização, havendo começado pelo que se convencionou chamar de indústria leve, muito regularmente, em cada decênio, trans-

feria a ênfase para atividades cada vez mais pesadas e, para além da indústria pesada, chegou o momento em que, na direção do esforço principal de crescimento, deveremos encontrar os grandes serviços de utilidade pública.

Não quer isso dizer que nos estágios iniciais da industrialização não dispusessemos de uma indústria pesada e de serviços de utilidade pública. Apenas, nesses estágios iniciais o suprimento dos bens que, numa economia desenvolvida, caracterizam a indústria pesada, estava organizado artesanalmente, isto é, pré-industrialmente, ou como atividades ancilares da indústria leve ou dos serviços de utilidade pública. Quanto a estes, também estavam presentes, mas como atividades estruturadas como serviços públicos concedidos a empresas privadas estrangeiras ou como serviços públicos submetidos à administração direta do Estado.

Por outras palavras, o sistema econômico é um organismo vivo, que não pode prescindir dos órgãos necessários ao seu funcionamento, sendo mera questão de pragmatismo a opção por uma das formas mais adequadas a cada estágio do seu desenvolvimento, a saber: a) atividade pública ou privada; b) atividade pública de administração direta ou concessão a empresa pública e serviço público; c) concessão a empresa

privada estrangeira ou a empresa privada nacional; d) atividade industrial, pública ou privada; e) atividade pré-industrial ou artesanal, também pública ou privada; f) atividade principal ou ancilar, Etc.

Cumprido cada estágio do desenvolvimento ou, mais precisamente, cada ciclo, surge a necessidade imperativa de redistribuir o sistema econômico segundo esses critérios, e isso deve ser feito sem descabidos preconceitos pseudo-ideológicos, embora seja inevitável que no fogo das pelejas que se travam, os imperativos econômicos revistam roupagens ideológicas, configurando-se falsas opções. Por exemplo: como se estivesse em nossas mãos organizar determinada atividade nos quadros do setor público ou do setor privado.

Essas ilusões de liberdade de escolha acabam por esfumar-se sob o trabalho da crise que, ao cabo de anos de angústia e sofrimento acaba por chamar-nos à razão, impondo uma redistribuição das atividades integrantes do sistema, não raro através de decisões francamente equivocadas, através das quais fazemos o que é mister fazer-se, julgando fazer coisas muito diversas. Aprendemos à nossa própria custa a dura lição de que a história tem sua lógica, cujo desconhecimento pode extorquir-nos elevado preço

Não obstante, não é um compêndio de teoria da história do Brasil o que nos faz falta, no momento. O que importa agora é constatar que, depois de um período de um quartel de século de relevantes serviços, o instituto da concessão de serviço público a empresas públicas já não se encontra à altura do que dele exige a economia, mesmo ao preço de levar as finanças do Estado a uma situação de insolvência.

A guiza de exemplo, podemos citar o caso da eletricidade. Com efeito, depois de um crescimento de 8,4 vezes, no quartel de século 60-85 — o dobro da média mundial — nosso sistema supridor de eletricidade não pode atender as necessidades do sistema econômico, mesmo numa quadra em que este se desenvolve preguiçosamente, a ritmo muito inferior ao histórico. A retomada do crescimento não pode senão reativar a demanda de eletricidade, evidenciando que o déficit atual mascara um estado de insuficiência muito mais grave. Com efeito, especialmente numa economia não planejada, como a nossa, é de esperar-se que, elevando-se a taxa de crescimento da economia, também se eleve a demanda de serviços estratégicos, como o da eletricidade.

No caso específico do serviço superior de eletricidade — *mutatis mutandis* copiado por outros serviços de utilidade pública — a concessão de serviço público a empresa privada estrangeira foi inicialmente substituída pelo serviço de administração direta do Estado. Subsequentemente, este, foi cedendo o passo à concessão de serviço público a empresa pública, formalmente subordinado ao direito que rege as sociedades anônimas. O passo seguinte — a passagem da concessão de serviço público a empresa pública

à concessão de serviço público a empresa privada, depende menos de mudanças no enquadramento jurídico básico, do que de mudanças de fato, isto é, do aparecimento de condições tecnológicas, econômicas e financeiras adequadas a isso.

Com efeito, é basicamente questão de fato que, dadas as taxas de juros vigentes, as tarifas dos serviços públicos não se

***Aprendemos à nossa
própria custa
a dura lição de
que a história
tem sua lógica,
cujo desconhecimento
pode extorquir-nos
elevado preço.***

possam ajustar ao custo dos serviços; questão menos complexa e que encontrou sua solução adequada, foi a determinação do custo histórico, nas condições da inflação vigente; a questão da garantia continua em aberto, porque somente o Estado pode receber em hipoteca o ativo imobilizado dos serviços públicos.

A revisão desses institutos entrou na ordem natural das coisas, mesmo nos casos em que não tenhamos que rever os princípios fundamentais de direito, mas simplesmente a jurisprudência e as praxes. A isto corresponde essencialmente o processo de privatização dos serviços de utilidade pública.

No fundamental, a mudança institucional a proceder consiste na conversão da concessão de serviço público e empresa pública em concessão de serviço público a empresa privada, com

vistas à substituição da garantia fidejussória do aval do Tesouro, pela garantia real da hipoteca. Compreende-se que somente o Estado poderá receber em hipoteca os bens comprometidos na prestação de serviços de utilidade pública, o que torna a operação sem propósito, na hipótese de ser o concessionário do serviço uma empresa pública, isto é o próprio Estado. Outro será o caso, se o concessionário for uma empresa privada. O Estado poderá receber a hipoteca dos bens de propriedade do concessionário privado, em troca do seu aval. Em consequência, teremos um aval hipotecariamente garantido e não, como atualmente, um aval sem outro lastro senão as receitas fiscais futuras. Precisamente as receitas que, por haverem sido comprometidas além das próprias forças, configuram o atual quadro de inadimplência das finanças públicas.

Essa inadimplência das finanças públicas é a causa eficiente da elevação da taxa de juros, a qual, por sua vez, como ficou assinalado, torna inoperante o princípio da fixação da tarifa pelo custo. Enquanto não for possível baixar substancialmente a taxa de juros, variável estratégica para a fixação do custo dos serviços, um subsídio governamental deverá integrar a tarifa, para conciliá-la com o custo, tornando insuportável integralmente pelo usuário público.

Por sua vez, a privatização dos serviços deverá conduzir a uma baixa progressiva da taxa de juros, reduzindo paulatinamente o peso dos subsídios aludido.

IGNACIO M. RANGEL é membro do Conselho Federal de Economia. O presente estudo foi apresentado no seminário sobre Investimentos para a retomada da expansão econômica, em Brasília.