CONTAS DO GOVERNO E INTERVENÇÃO DO ESTADO NA ECONOMIA*

LUIZ OCTAVIO GALLOTTI**

Atividade da União em relação à vida econômica. Empresa mista ou pública. Controle interno e externo. Conclusão.

Tão relevante é, presentemente, para a economia brasileira, a atividade global da União e tão complexos são os processos e variados os setores por onde se desenvolve, que muitos de seus aspectos básicos escapam, por natureza, aos Balanços Gerais, destinados a espelhar o desempenho da Administração Direta. Ao Relator pareceram, por isso, oportunas, antes da análise das Contas de 1974, algumas considerações genéricas sobre os limites e o controle da atuação estatal no campo econômico.

A atividade do Estado em relação à vida econômica se apresentava, outrora, quase exclusivamente sob face negativa, por consistir, de fato, em retiradas, por via de impostos, para custeio dos órgãos públicos. As repercussões não intencionais se foram transmudando, porém, em reflexos de interferência necessária e deliberada, à medida que a promoção do bem-estar da coletividade se evidenciava como escopo primordial do Estado. Atualmente, as opções de política tributária passaram a ser dirigidas a efeitos extrafiscais. E a distribuição das despesas do Governo e os controles do crédito, dos preços, da moeda e do comércio exterior acabaram por constituir instrumentos essenciais para a busca do equilíbrio econômico e da prosperidade. Essa intervenção acentuada caracteriza os modelos econômicos do mundo ocidental, por cujos lineamentos se pauta o sistema brasileiro, com diversas peculiaridades.

* Introdução ao Relatório das Contas Gerais da União — 1974.

** Ministro do Tribunal de Contas da União.

Paralelamente à influência estatal, crescente e decisiva mas indireta, tem sido alargada no Brasil, como em muitos outros países, a intervenção direta na economia. Proliferam as entidades instituídas com tal propósito pelo Poder Público. São autarquias, fundações e, sobretudo, empresas públicas, sociedades de economia mista e suas subsidiárias.

A expansão da interferência do Estado na atividade econômica, como fenômeno comum dos nossos dias, envolve e afeta, no plano político, a própria Federação. Imperativos de planificação conjugada, necessidade de cooperação e solidariedade financeira e submissão a padrões e diretrizes federais angustiam a autonomia dos Estados-membros, distanciando-a da concepção clássica. O impacto inflacionário provocado pelas emissões, programadas ou contingentes, discricionariamente feitas pela União, atinge os orçamentos dos estados e municípios. E, mais ainda, amplia-se a presença das autarquias econômicas, ou a atividade das grandes empresas federais, com tudo quanto representa de canalização de recursos, criação de empregos, fomento da economia, desenvolvimento regional e conseqüente dependência política.

Também se fazem sentir desajustes na área da Administração Pública, uma vez que o modo tradicional de funcionamento do aparelho burocrático se revela de todo inadequado à nova atuação exigida.

Na Constituição, normas programáticas estabelecem as bases e os objetivos da ordem econômica e social (art. 160), resguardando a liberdade de iniciativa, fixam o caráter supletivo da exploração de atividade econômica pelo Estado (art. 170, § 1º), admitem monopólio estatal, por motivo de segurança nacional ou de deficiência em certos setores sob livre competição (art. 163), sujeitam as empresas do Governo, em regra, ao regime tributário comum (art. 170, § 3º), mas deixam à legislação ordinária, aos regulamentos e à ação administrativa ampla discrição quanto a meios, formas e procedimentos.

Tais princípios se integram, assim, por seu nível constitucional, em um sistema imodificável, de que se deduzem corolários, ainda com amplo grau de generalização. Não há, todavia, qualquer impedimento a especificação variável, ditada pelo interesse público em cada etapa do desenvolvimento nacional.

De tudo ressalta, portanto, a importância e a oportunidade de colocar-se em foco o tema no momento em que, estando suficientemente delineado o modelo econômico brasileiro, devem ser encaradas suas conseqüências, mar-

cadas as lindas e impostos controles apropriados a cargo dos poderes competentes.

A ação do Estado através de empresa mista ou pública — excluídas as atividades que monopoliza, por imperativo de interesse público — decorre basicamente, em nosso sistema, de duas necessidades: a da assunção, em atividades pioneiras, de riscos não suportáveis pela iniciativa privada e a do suprimento de capitais para os empreendimentos de grande vulto, especialmente de infra-estrutura, onde os investimentos particulares não lograriam alcançar a escala de economia requerida.

É indispensável, todavia, que essa noção geral e assente assuma contorno mais preciso; e inadiável definir-se, com segurança, os objetivos e limitações da intervenção para que se torne, então, possível identificar com nitidez, e coibir sempre que necessário, o desvio de poder na atividade empresarial do Estado e prevenir o advento de uma estatização generalizada, inconveniente e às vezes ineficiente, que contraviria à Lei Máxima.

Cumpre, dessarte, delinear a área de ação do Estado e, em decorrência, a que remanesce ao capital privado, para nela operar, com incentivo ao invés de competição. Cabe, mais, dimensionar a grande empresa industrial do Estado, de modo a conter seu crescimento dentro de um limite que não há de ser, certamente, ditado pela simples lucratividade, mas, essencialmente, pela finalidade social.

A essa definição governamental, devem seguir-se a criação e o aprimoramento dos controles destinados a manter o empreendimento dentro da finalidade traçada, pois mostra a experiência que a empresa estatal não está imune à tendência verificada na grande sociedade industrial ou comercial moderna, que se processa no sentido da transferência da direção efetiva do negócio, da pessoa do proprietário ou acionista para o corpo técnico nela empregado, detentor do complexo cabedal de conhecimento e informações indispensável para fazê-la sobreviver e progredir na era tecnológica.

Em outras palavras, a finalidade que o Estado tem presente, quando cria uma empresa pública ou uma sociedade de economista mista, e que justifica sua intervenção, está consubstanciada no objeto da empresa; qualquer atividade que extravase tal objeto é absusiva, sobretudo quando assume a forma oblíqua de participações em outras sociedades, ou criação de subsidiárias, de verdadeiros conglomerados públicos que a lei institucional não autorizou e não quis. É um crescimento sem limites, através do autofinanciamento e do jogo empresarial, em que, às vezes, são obliteradas as razões públicas que ditaram a presença do Estado num determinado setor, e só nele.

Modelo ilustrativo da evolução da empresa industrial do Estado brasileiro pode ser encontrado na Companhia Vale do Rio Doce — CVRD — de notório e sempre louvado sucesso comercial.

Foi criada pelo Decreto-lei nº 4 352, de 1º.6.42, que lhe deu como finalidade a exploração das jazidas de ferro de Itabira e assim dispôs no art. 6º, § 7º:

"O dividendo máximo a ser distribuído não ultrapassará de 15% e o que restar dos lucros líquidos constituirá um fundo de melhoramentos e desenvolvimento do Vale do Rio Doce, executados conforme projetos elaborados por acordos entre os Governos dos Estados de Minas Gerais e do Espírito Santo, aprovados pelo Presidente da República."

Após a construção das instalações portuárias de Tubarão (Espírito Santo) e do incremento da atividade de transporte ferroviário e depois marítimo, encetou a CVRD o período brilhante de desenvolvimento que todos lhe reconhecem.

Ingressou na fabricação de *pellets* e alcançou a Amazônia, participando majoritariamente da exploração do minério em Carajás.

Vencendo esse ciclo de atividade geograficamente diversificada mas ligada ainda ao ferro, passou ao reflorestamento e à produção de celulose, dirigindo agora suas atenções aos metais não-ferrosos (incluindo sua industrialização), aos fertilizantes, aos reparos navais, à produção da carne bovina e ao comércio exterior também da bauxita, da celulose, do carvão e da soja.

Estava assim formado um conglomerado multinacional, envolvendo subsidiárias e coligadas, com vistas à expansão vertical e à diversificação dos negócios, como esclarece o Relatório da Diretoria relativo ao exercício de 1973.

Do lucro líquido desse ano, à disposição da Assembléia Geral (726,8 milhões de cruzeiros), menos de oito décimos por cento foram destinados ao fundo de melhoramentos criado pelo dispositivo legal acima transcrito.

Apesar de anunciar, para 1975, a alocação de verba significativamente superior, o Relatório das atividades relativas a 1974 revela, para um lucro líquido de Cr$ 1 212,6 milhões, aplicações efetivas no referido fundo de apenas Cr$ 5,3 milhões, ou seja, cerca de quatro décimos por cento.

Esse exíguo percentual destacado para o fundo, cuja destinação estava sujeita, por lei, à influência dos dois governos estaduais interessados, é mostra significativa do declínio da prática federativa entre nós, mesmo tomado como ponto de referência o regime centralizador de 1937-1945, prevalecente à época da edição do Decreto-lei nº 4 352, de 1942.

A magnitude da empresa, com suas 20 subsidiárias e coligadas em 1974, algumas delas com sede no exterior, é plenamente compreensível na medida em que constitui instrumento moderno, eficiente e competitivo para alcançar-se a finalidade a que visou a intervenção do Estado.

Já a diversificação orientada pelo propósito de gerar lucros, dirigida a áreas naturalmente propícias à exploração pela iniciativa privada, é aspecto que merece mais detida ponderação.

Trata-se de empreendimento gigantesco, alimentado com a reinversão dos lucros dele próprio resultantes e com os dividendos da União — automaticamente vinculados a sucessivos aumentos de capital (Lei nº 5 962, 9.10.73), tudo aplicado a setores sempre mais diversificados e já não conduzidos ao fim que justificara a intervenção no domínio econômico.

Se a reinversão dos dividendos da União é justificada, na aparência, pela razão de não ser o lucro o móvel da atividade do Estado, esse mesmo axioma repele a idéia da multiplicação da lucratividade, em bola de neve, mediante conquista de outras áreas da economia, em competição, nem sempre igual, com os particulares. Ter-se-ia, de outra forma, um limite de intervenção marcado pela busca do lucro e não pelo resultado social.

A proliferação das subsidiárias, e subsidiárias de subsidiárias, sociedades mistas de segundo e terceiro grau, é outro ponto que dá margem à reflexão. Se a empresa principal necessita, para a sua constituição, de autorização legislativa específica, fica esse imperativo legal, em boa hora introduzido pelo Decreto-lei nº 200/67, esvaziado de conteúdo, quando simples assembléias gerais criam subsidiárias isentas de controle e distanciadas da supervisão ministerial.

Tudo o que foi dito e exemplificado conduz à evidência de que a meta e o desafio contidos no mais sério momento do processo econômico brasileiro estão no saber instituir e preservar a convivência da empresa pública com a sociedade privada, cabendo à primeira ajudar sem competir, conviver sem substituir, incentivando o particular na área que se lhe havia reservado.

Para isso, uma vez fixadas antecipadamente e em termos inequívocos as regras do jogo — ou seja, o justo limite à atuação do Estado, capaz de deixar à mostra todo o eventual desvio de poder — é necessário prosseguir na ingente tarefa de prover-se a formação de um corpo de servidores ética e tecnicamente capacitados para a grandeza da tarefa que o Estado tomou nas mãos.

É premente, ainda, a necessidade de estruturar-se sistema de controle — interno e externo ao Poder Executivo — que assegure tanto a exação no manuseio dos valores e a eficiência da administração, quanto a submissão desta ao limite inserido no modelo econômico adotado.

Do ponto de vista da exação e do exame de legalidade dos atos de gestão, não se pode dispensar, mas tratar de aprimorar, o exercício do controle externo exercido pelo Congresso, por intermédio do Tribunal de Contas.

Ao Poder Executivo cabe precipuamente assegurar, como etapa final do controle interno, o nível de eficiência exigido, sem descurar da fiscalização imediata de exação e legalidade, e da tarefa de formação profissional acima referida.

No tocante ao senso do limite de intervenção, nenhum órgão mais qualificado para colaborar — em conjugação com o Poder Executivo — na sua identificação, do que o Congresso Nacional, a quem compete a fiscalização dos atos da Administração Pública, mesmo indireta, bem como o respectivo controle financeiro com o auxílio do Tribunal de Contas, nos termos do art. 70 da Constituição.

Na utilização correta e eficiente desse importante instrumento constitucional, reside, certamente, um ponto de relevo no desempenho do sistema, quer sejam encarados seus efeitos na própria economia, quer na área da administração, com reflexos no equilíbrio da Federação, no dimensionamento do exercício do Poder Executivo e na proteção e sobrevivência da iniciativa privada, como postulado do regime democrático.

Se o Estado não deve intervir impelido pelo lucro, nada impede que, intervindo, colha os dividendos cuja reinversão seja dispensável à finalidade da intervenção, incorporando-os à receita pública, tão necessária a setores como, por exemplo, o da educação e saúde. Tudo, entretanto, desaconselha a reaplicação sistemática, quando endereçada à diversificação e à competição com a iniciativa privada, para multiplicação indefinida do lucro.

Investigar, estabelecer e manter esse limite de expansão para impor diretrizes e diagnosticar o desvio de finalidade da grande empresa industrial é uma das grandes tarefas que a atualidade impõe ao Poder Executivo, sem que dela se devam, igualmente, alhear o Congresso Nacional e o Tribunal de Contas da União.

Lembrados sucintamente alguns ângulos políticos e econômicos da intervenção do Estado como atualmente se oferece, resta abordar o problema do ajuste da máquina administrativa às responsabilidades que lhe cabem em decorrência da nova ordem econômica.

Aludiu-se, anteriormente, à necessidade de formação de pessoal à altura do desempenho da atividade empresarial do Estado, assunto que toca de perto à questão da remuneração desse corpo técnico e a seu reflexo na política salarial do serviço público.

Tal remuneração, obedecendo em tese ao mercado de trabalho, tem freqüentemente gerado desnível marcante, com quebra de hierarquia salarial em detrimento de servidores de alta responsabilidade da administração direta, muitas vezes incumbidos da supervisão das próprias empresas, sem falar em categorias que tradicionalmente constituíram uma elite no serviço público civil, como as da magistratura, do Ministério Público e da Diplomacia, cujos níveis atuais de vencimentos chegam a oferecer sério embaraço ao preenchimento adequado dos cargos iniciais das respectivas carreiras.

Na tentativa de contornar, em parte, esse inconveniente, foram transformados, por sua vez, em empresas, vários departamentos administrativos que, assim dotados de autonomia, passaram a constituir bolsões de servidores melhor remunerados, dentro dos próprios ministérios supervisores, com prejuízo ainda maior da coerência salarial.

Manifesta-se, portanto, a necessidade de harmonizar o aparelho do Estado com o novo papel que vem assumindo na economia, não só em obediência ao ditame pragmático de melhor produtividade, como também em atenção à norma ética que impõe ao Estado distribuição justa da renda, a principiar pela de seus próprios servidores.

A intervenção do Estado no domínio econômico não mais pode, em princípio, ser posta em dúvida na época que vivemos. E os governos que se sucederam a partir de 1964 têm dado sobeja prova, em palavras e atos, de não ser sua intenção a atrofia da iniciativa privada, e antes seu fortalecimento, como decorre, aliás, da Constituição.

O propósito do relator atém-se, pois, à conclusão de que o momento atual — quando se começa a delinear com nitidez o modelo econômico brasileiro — é justamente o propício à exata definição de seus limites.

Não se propõe o relator — nem isso lhe caberia — julgar a extensão desse limite, mas apenas frisar que, para assegurá-lo, deve cingir-se o Estado a constante e ficaz autocontrole através do sistema constitucionalmente organizado que parte do Poder Executivo, passa pelo Tribunal de Contas e atinge o Legislativo.

Entende, ainda, o relator ser necessário apreciar em profundidade e com minudência as conseqüências do modelo, que não mais podem ser deslembradas ou disfarçadas, conjugando-as com a empreendida reforma da Administração Pública, em benefício do crescimento harmônico do País.