



A Contribuição da Gestão Pública à Atividade Econômica

Cleuber Vieira¹

1. Resumo

Este artigo tem como objetivo compreender a contribuição que a Gestão Pública pode oferecer à atividade econômica a partir do pensamento keynesiano, considerando ainda o debate sobre este tema, entre Simonsen e Gudin. O artigo se encontra dividido nas seguintes seções, sendo que a primeira busca compreender o Estado na perspectiva hobbesiana, a segunda e a terceira seção buscam visualizar os debates entre os que defendem uma maior ou menor participação do estado na atividade econômica. A quinta seção busca ressaltar o componente da demanda, como uma matriz dinamizadora da atividade econômica e, na sexta seção, pensa o desenvolvimento econômico a partir do investimento, do crédito e da produtividade, como elementos importantes da ação da Gestão Pública. Já na sétima, oitava e nona seção, busca analisar os instrumentos de estímulos e controle do investimento, bem como a importância do investimento público em ciência, tecnologia, infraestrutura e produção, para dinamizar o desenvolvimento.

Por fim, a conclusão, ressalta os elementos importantes de dinamização da atividade econômica, na perspectiva percorrida pelo artigo.

2. **Palavras chaves:** Estado, Gestão Pública, Investimento, Atividade Econômica

3. O Estado e o Estado Hobbesiano

Parte-se aqui do pressuposto de que o Estado detém capacidades e instrumentos de atuação importantes. Compreende-se por capacidades do Estado, segundo o IPEA (2010) as suas funções intransferíveis, tais como, regulação dos direitos de propriedade em território nacional, a arrecadação tributária, a criação e gestão da moeda e o gerenciamento da dívida pública, as quais, uma vez regulamentadas por instituições políticas no âmbito do Estado, geram capacidades e condições de atuação estatal em seu espaço de influência, principalmente no setor econômico.

Dessas capacidades do Estado, decorrem instrumentos governamentais para o exercício de ações planejadas. Esses instrumentos estão identificados pelo conjunto de empresas estatais, bancos públicos, fundos públicos e fundos de pensão, os quais podem ser

¹ ISEG / Universidade de Lisboa - cleubervieira@hotmail.com - Doutorando em Estudos do Desenvolvimento

A Contribuição da Gestão Pública à Atividade Econômica.

efetivamente acionados para concretizar decisões de despesa, investimento ou alocação de parte da riqueza da sociedade.

Por outro lado, é importante lembrar que o Estado, com todos os seus instrumentos, convive com disputas políticas que fazem variar, no tempo e nas circunstâncias, o seu grau de fragmentação institucional e a sua própria heterogeneidade de ação, fazendo com que seja, simultaneamente, o lugar das disputas por recursos estratégicos (financeiros, logísticos, humanos) e o agente decisório por meio do qual se viabilizam os projetos políticos dos grupos dominantes vencedores.

Assim, segundo o IPEA (2010) o Estado não é um ente externo (exógeno) aos movimentos da sociedade e da economia, dotado de racionalidade única, instrumentos suficientes e capacidade plena de operação. Pelo contrário, ele é parte constituinte da própria sociedade e da economia (endógeno), que precisa se relacionar com outros agentes para construir ambientes favoráveis a suas ações.

Tal como é conhecido hoje, o Estado tem a sua origem intimamente relacionada com o próprio início do modo capitalista de produção. Por isso, não é possível separar as esferas do Estado e da economia, uma vez que os parâmetros definidores do Estado parecem ser, também, em parte, os do Capital, além de que os fundamentos do Estado moderno estão assentes no

monopólio do uso da violência; o monopólio da formulação e da implementação das leis; o monopólio da implementação e da gestão da moeda; e o monopólio da arrecadação tributária. Em simultâneo, todos esses atributos estariam direta e correspondentemente referidos aos grandes fundamentos do próprio modo de produção capitalista, isto é: a garantia e a proteção da propriedade privada; a confiança na validade e no cumprimento dos contratos; a estabilidade do valor real da moeda; e a regulação do conflito distributivo e a garantia de previsibilidade para a rentabilidade ou o cálculo empresarial privado (IPEA, 2010).

Como se pode ver, uma característica da *interface* do Estado com a economia de mercado é que essas duas instâncias não são necessariamente harmoniosas. Se, por um lado, a economia de mercado, como um modelo quase universal de produção, exige que os seus parâmetros sejam iguais e mundialmente aplicáveis, por outro, as prerrogativas do Estado são aplicáveis com grandes diferenças sobre variados territórios e populações, havendo um claro *descompasso* entre essas duas esferas: o espaço público (Estado) e o espaço privado (Capital). Esse descompasso parece aumentar, em cada caso concreto, devido ao avanço dos valores do capital, no âmbito mundial. Esses valores difundem-se como padrão normal e esperado do comportamento das nações, gerando uma assimetria em relação aos valores específicos de cada Estado nacional, em particular, já que estes continuam vinculados a um só território e população, com códigos culturais e normas processuais não necessariamente convergentes com as exigências gerais do capital.

É legítimo perguntar: de onde vêm a força e as prerrogativas do Estado – que é sempre nacional - diante das forças do capital – que são quase universais?

A Contribuição da Gestão Pública à Atividade Econômica.

Hobbes (1985)² pode ajudar a compreender a fundação e a força do Estado.

De acordo com o pensamento de hobesiano (1985), expresso em *Leviatã*, os homens estão sempre envolvidos numa competição e é por isso que surgem as guerras, tornando-se necessário um acordo entre eles por meio de um pacto artificial. Mas, é indubitável que tem de haver algo mais para além do pacto, para torná-lo constante e duradouro, um poder comum que faça com que todos os homens aceitem que esse pacto dirija todas as suas ações no sentido do bem comum coletivo.

A única maneira de instituir esse poder comum, coletivo, capaz de defendê-los das injúrias uns dos outros, garantindo-lhes, assim, a segurança suficiente para que, mediante o seu próprio labor e graças aos frutos da terra, possam alimentar-se e viver satisfeitos, é conferir toda a força e poder a um homem, ou a uma assembleia de homens, que possa reduzir as diversas vontades, por pluralidade de votos, a uma só vontade. Por outras palavras, designar um homem, ou uma assembleia de homens, como representante de cada pessoa individualmente, considerando-se e reconhecendo-se cada um como autor de todos os atos que aquele que representa a sua pessoa, praticar ou levar a praticar, em tudo o que disser respeito à paz e à segurança coletiva. Deste modo, todos submetem as suas vontades à vontade do representante.

Este contrato social, é mais do que consentimento, ou concórdia; representa uma verdadeira unidade de todos os homens numa só e mesma pessoa, realizada por um pacto de cada homem com todos os homens, como se cada homem dissesse a cada homem: estou a ceder e a transferir todo o meu direito de me governar a mim mesmo para esse homem, ou para essa assembleia de homens.

Feita essa transferência, a multidão assim unida numa só pessoa passa a chamar-se Estado. Por isso, graças a essa autoridade que cada indivíduo lhe dá, o Estado pode fazer uso de um imenso poder e força, o que lhe confere a capacidade de conformar a vontade de todos no sentido da paz no seu próprio país e da ajuda mútua contra os inimigos estrangeiros. É nisso que consiste a essência do Estado, que pode ser definido como, segundo Hobbes (1985), como uma pessoa de cujos atos uma grande multidão, mediante pactos recíprocos uns com os outros, foi instituída por cada um como autor, de modo a ela poder usar a força e os recursos de todos, da maneira que considerar conveniente, para assegurar a paz e a defesa da ordem. Ele diz ainda que o Estado é um homem artificialmente construído, embora de maior estatura e força do que o homem natural, para proteção e defesa da soberania dos povos e dos territórios. Logo, o Estado está incumbido da missão de garantir a soberania de uma sociedade ou nação em face de outras, bem como corrigir as desigualdades que surgem aquando da repartição da riqueza e dos rendimentos produzidos.

Na tentativa última de evitar a guerra e garantir a paz, cabe ao Estado velar pela preservação da vida das pessoas e a longevidade das sociedades. Nessa missão, o Estado poderá lançar mão, além das armas, às mais variadas políticas, com o objetivo de evitar a desordem e a guerra de interesses no interior das sociedades.

² A data de publicação citada corresponde à da edição da tradução brasileira consultada. A obra original, com o título *Leviathan or The Matter, Forme and Power of a Common Wealth Ecclesiasticall and Civil*, foi publicada em 1651.

4. O clássico debate sobre a participação do Estado na atividade econômica

Quando se pensa sobre a relação do Estado com a atividade econômica, duas escolas de pensamento bem diferentes constroem caminhos distintos para a sua *interface* com a atividade econômica.

Primeiro, a Escola de Chicago, tendo em Milton Friedman (*apud* Silvestre, 2010) um dos seus pensadores de destaque, que afirmava que o Estado deve participar da atividade econômica de modo restrito, porque o melhor modo de aprimorar a riqueza das nações é por meio do mercado e do seu mecanismo de preços.

Assim, Friedman preconiza a não participação do Estado na economia, uma vez que esta se autorregula pela oferta e pela procura de bens e serviços; na verdade, cada indivíduo em particular tenta aumentar os seus ganhos até ao nível ótimo e, com esse comportamento, está, também, a ampliar os benefícios à sociedade. Esses benefícios são ampliados por meio dos mecanismos de preços, pois os agentes econômicos estudam com rigor o mercado e as suas necessidades, retirando do investimento realizado benefícios pessoais e comunitários ao providenciarem uma oferta de serviços públicos verdadeiros.

Ao fazerem-no, estão em consonância com Adam Smith para quem

todo indivíduo se esforça para empregar o seu capital de modo que o produto deste tenha o máximo de valor. Em geral, não tem intenção de promover o interesse público. Nem sabe o quanto está agindo nesse sentido. Quer apenas a própria segurança, o próprio ganho. É levado por uma mão invisível a promover um fim que não fazia parte das suas intenções. Ao perseguir o seu próprio interesse, promove o interesse da sociedade de tal forma mais eficaz do que quando, de fato tem a intenção de fazê-lo (Smith, 1996).

Numa economia de mercado, de acordo com os ensinamentos de Samuelson (2012), as questões são resolvidas, simultaneamente, de duas maneiras. A primeira tem a ver com a escolha dos bens e serviços a serem produzidos, tendo em conta a decisão de compra dos consumidores, pois as empresas, motivadas pelo desejo de maximizar os seus lucros, abandonam áreas em que estão perdendo resultados e, pela mesma ordem de razão, favorecem a produção de bens que tenham uma maior procura e produzam mais lucro; a segunda diz respeito à concorrência entre os vários produtores, a qual determina como as coisas serão produzidas, na perspectiva de manter os custos reduzidos, através da adoção de métodos de produção eficientes. Relativamente à questão de quem irá consumir os bens e serviços produzidos, isso depende sempre da oferta e da procura nos mercados de *inputs*, pois são esses que determinam os salários, as rendas da terra, as taxas de juros e os lucros.

Assim, ao fazerem as suas escolhas quanto a projetos de investimento, as empresas comparam as suas receitas anuais de investimento com o custo anual do capital, que depende da taxa de juros. A diferença entre a receita e o custo anual corresponde ao seu lucro líquido anual. Quando os lucros líquidos anuais são positivos, as empresas ganham com o investimento; quando, pelo contrário, são negativos, perdem.

A Contribuição da Gestão Pública à Atividade Econômica.

Posto isto, no essencial, Friedman (*apud* Silvestre, 2010) entende que a ação estatal deverá estar focada no fornecimento de dinheiro (política monetária) em detrimento dos gastos públicos (política fiscal) e que o nível de desemprego tem uma taxa natural, pois, qualquer tentativa para reduzir o seu nível terá como consequência um aumento de preços dos bens e serviços negociados no mercado. Por conseguinte, essa orientação remete para a competição e a liberalização dos mercados, opondo-se ao crescimento e alargamento das funções do Estado na atividade econômica. A receita é, então, “um equilíbrio dos orçamentos, a redução dos impostos, a liberalização das trocas comerciais, a promoção do investimento estrangeiro, a desregulamentação e as privatizações.

Sintetizando, pode-se dizer que a Escola de Chicago prescreve a não participação do Estado na atividade econômica, porque a sua presença é geradora de ineficiência.

Por outro lado, a Escola de Cambridge, defende que o capitalismo, enquanto modelo econômico, não será posto de parte nem votado ao esquecimento, porque há nele o mais poderoso instrumento para conduzir à melhoria do futuro (Keynes, 1996): contudo, sofrerá alterações que possibilitarão concentrar no Estado poderes que podem debelar as suas próprias falhas, na medida em que o equilíbrio macroeconômico não pode ser alcançado pelos mercados, mas pode ser uma meta a alcançar pelo planejamento de direção estatal, tendo como resultado o pleno emprego.

Ao dizer que o individualismo deve ser ‘*purgado de seus defeitos e abusos*’, Keynes (1996) reconhece as vantagens tradicionais desse sistema, que assegura sustentação à economia de mercado, com as vantagens da eficiência, da descentralização e do interesse pessoal, pois amplia, mais do que qualquer outro sistema, o campo para o exercício das escolhas pessoais. Na sua opinião, o individualismo gera e salvaguarda

[a] variedade da vida, que desabrocha justamente desse extenso campo das escolhas pessoais. Essa variedade preserva as tradições que encerram o que de mais seguro e auspicioso reuniram as gerações passadas, dá cor ao presente com os diversos matizes de sua fantasia, e servindo a experiência, bem como a tradição e a imaginação, é o mais poderoso instrumento para conduzir à melhoria do futuro (Keynes, 1996).

A principal contribuição de Keynes (1996) foi a invenção de uma forma de olhar para a macroeconomia e para a política macroeconômica. Antes dele, a maioria dos economistas e autoridades econômicas aceitava os altos e baixos dos ciclos econômicos como algo tão inevitável como as marés. Por força dessas ideias, há muito estabelecidas, ficaram indefesos face à Grande Depressão dos anos 30. Por isso, *The General Theory of Employment Interest and Money*, publicado em 1936, representou um enorme salto intelectual ao apresentar um duplo argumento: o primeiro, de que era possível a persistência de desemprego alto e de capacidade subutilizada nas economias de mercado; e, o segundo, de que as políticas fiscal e monetária dos governos poderiam influenciar a produção e, deste modo, reduzir o desemprego e encurtar os períodos de recessão econômica.

Graças à contribuição keynesiana, sabe-se hoje como controlar os piores excessos dos ciclos econômicos. Foi com a utilização cuidadosa das políticas fiscal e monetária que os governos puderam influenciar o produto, o emprego e a inflação.

A Contribuição da Gestão Pública à Atividade Econômica.

A política fiscal do governo envolve o poder de cobrar e aplicar os impostos; já a política monetária envolve a determinação da oferta de moeda e das taxas de juros; as duas afetam o investimento em bens de capital e outras despesas sensíveis à taxa de juros.

Por meios dessas duas ferramentas essenciais de política macroeconômica, os governos podem influenciar os níveis de despesa total, a taxa de crescimento e a da produção, os níveis de emprego e desemprego, os níveis de preços e a taxa de inflação de uma economia. Nos países industrializados e avançados, os governos têm aplicado, com sucesso, as lições da revolução keynesiana ao longo do último meio século.

Estimuladas por políticas monetárias e fiscais ativas, as economias de mercado registaram um período de crescimento econômico sem precedentes, nas três décadas após a Segunda Guerra Mundial. Desde o desenvolvimento da macroeconomia, na década de 1930, os governos têm tido êxito no controle dos excessos mais graves de inflação e do desemprego.

Daí que o Nobel de Economia James Tobin (*apud* Samuelson, 2012) tenha afirmado que a política keynesiana é, em primeiro lugar,

a dedicação explícita dos instrumentos da política macroeconômica aos objetivos econômicos reais, em especial ao pleno emprego e ao crescimento real da renda nacional. Segundo, que a gestão da procura é ativa e terceiro, que os keynesianos têm procurado harmonizar, de forma consistente e coordenada, a política fiscal e a monetária na condução dos objetivos macroeconômicos (Samuelson, 2012).

Por isso, quando se procura saber quais as causas da moderação dos ciclos econômicos desde 1945, normalmente se diga que a estabilidade provém de um setor público maior e mais previsível, pois a macroeconomia permitiu aos governos conduzir a suas políticas monetárias e fiscais de forma a evitar que os choques se transformassem em recessões e estas em depressões, como uma bola de neve.

Com base na experiência de vários países, ao longo de décadas, muitos economistas do desenvolvimento têm construído parâmetros sobre a melhor forma de o governo promover o desenvolvimento econômico, pois o Estado, tem um papel vital na estabilização e na manutenção de um ambiente econômico saudável, devendo assegurar o respeito pelas leis, o cumprimento dos contratos e o combate à corrupção, na perspectiva da concorrência e da inovação. Os governos devem desempenhar um papel de liderança no investimento em infraestruturas de capital, em educação, saúde, comunicações, energia e transportes, atribuindo ao setor privado as atividades que não têm vantagens comparativas.

Por outro lado, os governos devem resistir à tentação de produzir de tudo no país e manter um firme compromisso de abertura ao comércio e ao investimento estrangeiro, pois esses aspetos ajudarão a assegurar que o país caminhe rapidamente em direção às melhores práticas mundiais, nos vários setores.

Este artigo, em sintonia com as ideias de Singer (1985) afirma que é preciso dotar o Estado de instrumentos efetivos de política econômica, que lhe permitam regular a taxa de juro de modo a mantê-la abaixo da eficiência marginal do capital, incrementar o consumo mediante a expansão dos gastos públicos e expandir a inversão por meio de empréstimos públicos capazes de absorver os recursos ociosos.

A Contribuição da Gestão Pública à Atividade Econômica.

Keynes (1996), referindo-se à responsabilidade do Estado na gestão dos investimentos, é categórico em afirmar que espera vê-lo assumir uma responsabilidade cada vez maior na gestão direta dos investimentos, pois encontra-se em situação de poder calcular a eficiência marginal dos bens de capital a longo prazo e com base nos interesses gerais da comunidade.

É fundamental, de acordo com o Keynes (1996), não abandonar à iniciativa privada o cuidado de regular o volume corrente de investimentos, mas que o Estado coordene este processo.

Amaral Filho (2011), no seu artigo *Sistema e Arranjos Produtivos Locais*, assevera que depende fundamentalmente da articulação dos agentes, em consonância com as instâncias dos poderes públicos, para que sejam encontradas formas adequadas de coordenação capazes de produzir o desejado círculo virtuoso. Não deve passar despercebido aqui o papel fundamental dos poderes públicos na coordenação desse processo, visto que os agentes privados, mesmo dispondo de regras tácitas e explícitas, não são capazes de realizá-las de maneira satisfatória.

Já Samuelson (2012) defendem que uma sociedade eficiente e humana exige as duas metades do sistema misto – Mercado e Estado – e que organizar o funcionamento de uma economia moderna sem um deles é o mesmo que alguém tentar bater palmas com uma mão só.

Perante uma afirmação basilar com a acima transcrita, uma pergunta se impõe: de que modo os governos desempenham as suas funções quanto à sua *interface* com a atividade econômica?

Se, por um lado, os governos, em virtude do seu poder coercivo, exigem que as pessoas paguem impostos, obedeçam às leis e consumam certos bens e serviços coletivos, por outro lado, o Estado exerce funções que são impossíveis numa troca voluntária, pois a sua ação coerciva reforça a liberdade e o consumo daqueles a quem beneficia, embora, ao mesmo tempo, reduza os rendimentos e as oportunidades dos tributados ou fiscalizados.

Por isso, o papel econômico do Estado tem crescido muito ao longo do último século, influenciando e controlando cada vez mais a atividade econômica privada através de impostos, despesas e regulação direta. Assim, cabe ao Estado, atualmente, solucionar as falhas de mercado, redistribuir os rendimentos e os recursos entre os seus membros, determinar a política fiscal e a política monetária para estabilizar o ciclo econômico, promover o crescimento econômico de longo prazo e, finalmente, fazer a gestão dos assuntos econômicos internacionais.

O que leva, certamente, Samuelson afirmar que

nenhum governo, em nenhuma parte do mundo, por mais conservador que seja, mantém-se totalmente afastado da economia. Os governos assumem muitas tarefas em resposta às falhas do mecanismo de mercado (...). Os governos podem regular algumas atividades (como a financeira, a produção/venda de medicamentos) e subsidiar outras (como a educação e a pesquisa biomédica). Os governos tributam os seus cidadãos e redistribuem uma parcela da receitas aos pobres e carentes. (Samuelso, 2012)

A Contribuição da Gestão Pública à Atividade Econômica.

Embora o mecanismo de mercado seja uma forma eficaz de produzir e alocar bens, por vezes, as falhas do mercado levam a um resultado económico deficiente. Diante dessas falhas, os governos passam a intervir para corrigi-las, pois o seu papel atual é o de assegurar eficiência, corrigir a distribuição injusta de rendimentos, promover a estabilidade e o crescimento económico. O mercado, ao falhar na alocação eficiente de recursos, leva a que seja o Estado o responsável pela regulamentação das suas atividades.

Apesar de uma boa parte da abordagem apresentada até agora se basear na teoria normativa do governo sobre a atividade económica e as políticas apropriadas para aumentar o bem-estar da população, não exclui outras, tão otimistas quanto à ação do governo como quanto à do mercado. Se é verdade que os mercados falham na alocação de recursos, é igualmente verdade que Estado também falha na sua tomada de decisões, ao aplicar mal boas ideias. De facto, assim como existem falhas de mercado, como os monopólios, ou a poluição, também existem falhas de governo, sobretudo quando as suas intervenções levam ao desperdício ou a má distribuição de rendimentos.

Cabe à teoria da escolha pública analisar as falhas de governo, que ocorrem quando as ações do Estado falham na melhoria da eficiência económica, ou quando o governo redistribui a renda de forma injusta. A teoria da escolha pública aborda questões como o horizonte temporal curto dos representantes eleitos, a falha de uma rigorosa restrição orçamentária e o papel do dinheiro no financiamento das eleições, como fontes das falhas de governo. Um estudo cuidadoso dessas falhas é essencial para a compreensão das suas limitações e para garantir que os programas de Estado não sejam excessivamente intervencionistas ou perdulários, conforme Samuelson (2012).

A teoria da escolha pública analisa o comportamento dos governos, estudando as circunstâncias em que as ações governamentais conduzem ao desperdício, como uma errada distribuição de rendimentos. Por isso, é importante registar que a atuação do mercado ou do Estado, por si só, não é eficaz, e que o mais importante e difícil é encontrar o equilíbrio entre a dura disciplina das ações de mercado e a supervisão governamental, sempre com a distribuição de rendimento em mente.

A história tem mostrado que nem a ação de mercados desregulados, nem o planeamento central super-regulado podem organizar, de maneira eficaz, uma sociedade moderna.

5. O Debate sobre a participação do Estado na atividade económica no Brasil

Na década de quarenta do século passado, o Brasil, a exemplo do resto do mundo, também participou da discussão acerca o papel do Estado na economia, na qual tiveram especial relevo Roberto Simonsen e Gudin Filho (Teixeira, 2010).

Em 1932, Simonsen era um ativo participante do Movimento Constitucionalista paulista, como forma de resistência ao golpe de estado levado a cabo por Getúlio Vargas e outros na Revolução de 1930, e integrante do movimento intelectual pela fundação da primeira escola superior que ofereceria sociologia e política no Brasil, a atual Escola de

A Contribuição da Gestão Pública à Atividade Econômica.

Sociologia e Política de São Paulo (FESPSP). Aí lecionou história econômica do Brasil, e, no decorrer dessa atividade, publicou alguns trabalhos acadêmicos sobre o tema.

Em 1933, ingressou na política, tendo sido eleito deputado constituinte por São Paulo, exercendo o mandato de deputado federal na legislatura de 1933 a 1937. Quando o país voltou ao regime democrático, após a II Guerra Mundial, foi eleito senador, cargo que ocupava ao tempo da sua morte. Foi presidente da Confederação Nacional da Indústria (CNI), presidente da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP) e integrante do conselho superior da FESPSP. (Teixeira, 2010)

Simonsen foi o mais combativo e o mais importante industrial que o Brasil já teve. A sua atuação não se limitou ao campo impulsionador de empreendimentos fabris e de outros tipos de negócios industriais. Além de ser o líder da sua classe e técnico da industrialização, tornou-se o grande pensador do desenvolvimento brasileiro, conforme nos ensina Teixeira (2010).

Simonsen (Simonsen & Gudin, 2010)³ defendia que a industrialização constituía uma possibilidade de superar a pobreza, mas de forma integrada com a indústria de base pesada e com a participação do Estado, pois o projeto de industrialização só era possível por meio de um decidido apoio governamental, em que o protecionismo e o planejamento econômico seriam instrumentos indispensáveis para a promoção do desenvolvimento. Na sua opinião, a participação do Estado deveria ir além dos mecanismos indiretos e incluir investimentos diretos nos setores básicos em que a iniciativa privada não se fizesse presente.

Por seu lado, Gudin era considerado o principal expoente da escola monetarista no Brasil, conforme Teixeira (2010). Formado em engenharia civil, em 1905, pela Escola Politécnica no Rio de Janeiro, passou a interessar-se por economia na década de 20, tendo publicado nesse domínio em *O Jornal* (do Rio de Janeiro) entre 1924 e 1926. Mais tarde, foi diretor desse jornal, bem como da *Western Telegraph* (1929-1954) e da *Great Western of Brazil Railway*, por quase 30 anos.

Em 1941, o então ministro da Educação, Gustavo Capanema, designou Gudin para redigir o projeto de lei que institucionalizou o curso de Economia no Brasil e que começou a ser implantado em 1944. Foi, ainda um dos fundadores da Sociedade Brasileira de Economia Política (1937) e das Faculdades de Ciências Econômicas e Administrativas em 1938, tendo forte presença e influência na Fundação Getúlio Vargas, de que foi um dos diretores. Conforme Teixeira (2010) ele um liberal convicto e fez oposição aos governos de Juscelino Kubitschek e João Goulart, tendo apoiado o golpe militar de 1964. Como economista, criticava a industrialização e defendia a vocação agrícola do país, sendo também um defensor do capital estrangeiro. Opôs-se à criação da Petrobras e condenava a participação do Estado na economia (Teixeira, 2010).

Eram três os fundamentos do seu pensamento: a redução da intervenção do Estado na economia brasileira, a busca do equilíbrio monetário e financeiro sem considerar os seus efeitos sobre o nível de rendimento e emprego e, por fim, a aversão e oposição a medidas de suporte a projetos de industrialização, conforme. Jamais aceitou a ideia do desenvolvimento

³ A data de publicação citada corresponde à da edição consultada.

A Contribuição da Gestão Pública à Atividade Econômica.

econômico tal como a apresentava os teóricos do subdesenvolvimento, pois para ele tratava-se tão-somente de crescimento econômico, que identificava com a elevação da produtividade dos fatores (Teixeira, 2010).

Mesmo assim, limitava-se a uma visão micro e estática da questão, desconsiderando por completo as economias externas e os efeitos dinâmicos decorrentes da implementação simultânea de todo um parque industrial. Na opinião de Teixeira (2010), Gudin não via razão para políticas protecionistas, ainda que reconhecesse a validade do argumento para fomentar as indústrias nascentes.

O clássico debate sobre a participação do Estado na atividade econômica entre Simonsen e Gudin deu-se por meio de dois documentos, um intitulado *A Planificação da Economia Brasileira*, da autoria de Simonsen, o outro *Rumos de Política Econômica*, da autoria de Gudin. Este último, produzido em março de 1945, destinava-se à Comissão de Planejamento Econômico, que estava subordinada ao Conselho de Segurança Nacional e cuja finalidade era a de executar o planejamento econômico, além de tratar de problemas referentes à agricultura, à indústria, ao crédito, à tributação, procurando estimular e amparar a iniciativa e o esforço da economia. Para além das ideias nele expressas, o documento ganhou relevância pelo facto do seu autor rebater, ponto por ponto, as posições de Simonsen, Teixeira (2010).

Este debate, que teve lugar nos anos 40, representou o confronto entre o pensamento liberal conservador e as forças sociais interessadas no desenvolvimento capitalista de base industrial no Brasil. Foram essas duas vertentes ideológicas, fundadas por estes dois autores, que nortearam os debates econômicos no Brasil, no século XX.

O modelo teórico adotado por Gudin (Teixeira, 2010) pressupunha o pleno emprego permanente e a plena eficiência do mercado, não sendo capaz de aportar instrumentos para transformar uma sociedade capitalista atrasada. O autor estava preocupado em mostrar as virtudes e a eficiência da ordem gerada pelo livre mercado, avesso ao planejamento, pressupondo adaptar a economia brasileira, que, então, era agrário-exportadora, aos postulados da economia de mercado. No entanto, o momento da sociedade brasileira era o de se organizar para produzir e distribuir riqueza, o que tornava a teoria de Gudin (Teixeira, 2010) limitada para superar o subdesenvolvimento nacional.

Já Simonsen (Teixeira, 2010) concebeu a sua teoria em três eixos, como foi referido anteriormente, mas foi a importância do Estado e do planejamento no desenvolvimento econômico que mais o aproximou das necessidades da sociedade brasileira daquela época.

Teixeira (2010) registra ainda que a industrialização brasileira, a partir de 1930, deu-se com a forte intervenção do Estado no papel de planejador, orientador, financiador, regulador das atividades econômicas, produtor direto e agente da manutenção da ordem social. A ação do Estado continuou a ser decisiva mesmo após o fim da Segunda Guerra Mundial, quando ocorreu um investimento maciço em infraestruturas - através da construção de estradas, geração de energia elétrica - bem como na indústria de base - mineração, petróleo, siderurgia, energia elétrica - e nos serviços de comunicação, atuando em atividades diretamente produtivas, em várias frentes. Essas tarefas, assumidas pelo Estado brasileiro, proporcionaram as condições necessárias para a entrada do país numa fase avançada do processo de

A Contribuição da Gestão Pública à Atividade Econômica.

industrialização, com a ocupação, pelas empresas multinacionais, do setor de bens de consumo duráveis.

O ciclo do desenvolvimento industrial no Brasil foi acompanhado por uma forte intervenção estatal, mas a dinâmica e a lógica desse desenvolvimento foram ditadas não pelo Estado, mas pela estratégia de crescimento, pelo padrão de produção e acumulação de capital e pelas decisões de investimento das grandes empresas internacionais, localizadas nos setores dinâmicos da indústria de bens duráveis de consumo, particularmente a automobilística e a eletroeletrônica. O papel do Estado nesse processo foi relevante, principalmente por ter apresentado suficiente plasticidade para aceitar o processo de internacionalização, gerando facilidades de crédito, de produção de *inputs* a baixo custo e não levantando obstáculos legais ao seu desenvolvimento. Ainda segundo Teixeira (2010), foi o Estado que gerou as condições favoráveis de financiamento - crédito abundante, proteção tarifária, proteção exercida pela desvalorização cambial e redução de salários - e, foram os investimentos públicos que estimularam o investimento privado do capital nacional e multinacional. Além disso, valendo-se amplamente da expansão monetária e dos *deficits* fiscais, o Estado ampliou os gastos públicos e gerou um patamar mínimo de procura.

A partir da perspectiva liberal que defendia, Gudin (Teixeira, 2010) reprovava o rumo da política econômica expansionista e o seu êxito em gerar desenvolvimento industrial sob forte intervenção estatal. O PIB nacional cresceu em média 6.5% ao ano, entre 1930 e 1980, período que Bielschowsky, em *El Pensamiento desarrollista en Brasil: 1930-1964 y anotaciones sobre 1964-2005. Brasil e Chile. Una mirada hacia América Latina*, denominou por “era do desenvolvimento” (*apud* Teixeira, 2010).

6. A Escola keynesiana e o componente autônomo da procura

Como foi dito anteriormente, a investigação levada a cabo neste artigo, parte do pressuposto keynesiano de que a participação do Estado na atividade econômica é muito importante, pois, os controles centrais necessários para assegurar o pleno emprego exigirão, naturalmente, uma considerável extensão das funções tradicionais de governo.

Mesmo reconhecendo a força criativa da economia de mercado, e ressaltando, simultaneamente, a importância do Estado e dos seus controles centrais necessários para assegurar o pleno emprego, Keynes (1996) sustenta, como ideia central do seu trabalho, que a procura é um fator determinante, pois é ela que vai orientar a produção, que, por sua vez, influenciará o nível do emprego. À medida que há um aumento da procura de produtos, a produção tem de aumentar para satisfazer essa procura. Ora, o crescimento da produção implicará o aumento do emprego, e o poder de compra aumentará, repercutindo-se no aumento da procura. Desse modo, o Estado deve prosseguir, realizando duas ações.

A primeira ação é o investimento público como elemento dinamizador da procura, evitando imperfeições do mercado, como, por exemplo, o desemprego, que é a manifestação mais contundente de uma crise econômica; a segunda ação importante do Estado é aumentar o rendimento das classes com tendência a consumir, principalmente as de rendimentos mais

A Contribuição da Gestão Pública à Atividade Econômica.

baixos, em detrimento da classe alta, que tende a aforrar, contribuindo, assim, para evitar uma depressão econômica e, conseqüentemente, desemprego.

O modelo keynesiano foi aplicado em muitas economias, tendo vários efeitos, a vários níveis, que se fizeram sentir na intervenção estatal na condução da atividade econômica, no processo de nacionalização de setores importantes da economia – eletricidade e gás – e na implantação do Estado do Bem-estar Social, em que a proteção social dos trabalhadores foi assegurada por meio do subsídio de desemprego, das férias e do apoio ao cidadão incapacitado.

A contribuição do próprio Keynes (1996) parte do pressuposto de que o investimento no segmento dos trabalhadores e na classe média promoverá a atividade econômica, permitindo a promoção da distribuição da justiça social por meio do acesso daqueles que são mais carentes aos programas da responsabilidade do Estado.

Em *Inflação e Deflação*, Keynes (1985), afirma que o que é necessário, em tempo de depressão econômica, não é apertar fortemente os cintos, mas adotar uma postura de expansão de atividades, buscando fazer coisas e comprar coisas, enfim, produzir. Pois se a opção for uma postura de contração, em que se procura não gastar os rendimentos para poupar tudo; se, durante muito tempo, não se tiver um centavo para gastar, ninguém será mais rico e definharse-á até à morte, pois de que servirá recusar comprar coisas uns dos outros, se, com isso, se rejeitar a condição de viver, que é a mútua dependência?

O mesmo é verdadeiro em relação à autoridade local, pois esse é o tempo em que as municipalidades, os governos locais devem ser pró-ativos em todos os tipos de melhoramentos importantes, pois o paciente não precisa de repouso, mas de atividade. Não é possível dar emprego às pessoas pela paralisação, pela recusa de encomendas, pela inatividade. Pelo contrário, a atividade é o único meio possível de repor em movimento as rodas do progresso e da produção da riqueza.

É importante registrar, aqui, a insistência de Keynes (1985) em defender a criação da procura por parte do Estado, pois seu único objetivo é evitar que as pessoas vivam de algum tipo de auxílio.

Gostaria de ver esquemas de grandezas e de magnitudes projetados e levados avante. Li alguns dias, sobre uma proposição de construir uma grande avenida nova, um amplo bulevar, paralelo a Strand, no lado sul do Tâmisa, que seria um novo caminho de Westminster para a City. Este é o tipo correto de ideia, mas eu gostaria de ver alguma coisa ainda maior. Por exemplo: por que não demolir todo o sul de Londres, desde Westminster até Greenwich e fazer lá um bom trabalho, que permitisse alojar naquela área conveniente, próxima do trabalho, uma população muito maior do que a atual, em edifícios muitos mais modernos e com todo o conforto da vida moderna, proporcionar, ao mesmo tempo, centenas de acres de praças, avenidas, parques e espaços públicos, o que nos daria, no fim um monumento magnífico para os olhos, embora útil e conveniente à vida humana, como um monumento ao nosso tempo? Isso empregaria homens? Claro que sim! Seria melhor que os homens permanecessem ociosos e miseráveis, vivendo do auxílio? Claro que Não. (Keynes, 1985)

Assim, fomentar a procura é função não somente do Estado enquanto União, mas, também, do Estado, entendido como autoridade local, dos municípios, pois vivemos num

tempo em que as municipalidades devem ser pró-ativas em todos os melhoramentos que são importantes, pois o paciente não precisa de repouso, mas de atividade (Keynes, 1985).

7. Desenvolvimento econômico: investimento, crédito e produtividade

Keynes (1996) afirma que o nível real da produção e do emprego depende da decisão de se fazer investimentos a partir das expectativas da procura, mesmo avaliando os custos de capital (juros). Diz, ainda, que é com base nesse raciocínio que as decisões surgem e que esse ponto é o mais importante, não só para as finanças públicas, como, também, para as políticas governamentais, pois o montante real da produção e o nível real do emprego dependem não da capacidade de produzir ou do nível de renda pré-existente, mas das decisões correntes de produzir, que dependem por sua vez das decisões correntes de investir e das expectativas presentes do consumo corrente e do consumo previsto (Keynes, 1996).

A razão entre a capacidade de produzir e as decisões correntes de produzir dependerá das decisões de investir e das expectativas do consumo presente e futuro e não da capacidade de produzir e do rendimento preexistente.

E uma pergunta se impõe: se a capacidade e a decisão de produzir dependem da decisão de investir, então o que se deve entender por investimento?

Parte-se da noção de que os investimentos representam acréscimos de *stocks* de bens de capital durável (imóveis, equipamentos, infraestruturas) que aumentam as possibilidades de produção no futuro. Só há investimento quando se produz capital real, ou seja, as empresas só adquirirão bens de capital quando percebem que essa ação lhes permite obter lucro, alcançando receitas maiores do que os custos do investimento. Assim, as decisões de investimento dependem, basicamente, dos níveis de produção esperados, das taxas de juros e dos impostos que influenciam os custos do investimento, bem como das expectativas acerca do estado geral da economia.

Como se pode compreender o investimento?

Primeiro, é necessário ter em mente que o fluxo de investimento é muito pequeno, se comparado com o *stock* de capital existente. Como afirma Marshall (1996), a soma de riqueza investida num ano é apenas uma parte reduzida do *stock* (capital) já existente.

Na literatura econômica, fluxos de investimentos e *stock* de capital são normalmente exemplificados por meio da imagem da banheira, onde o nível de água corresponde ao *stock* de capital e o fluxo de água que jorra da torneira é o investimento. Esta imagem traduz claramente a atitude das empresas e dos indivíduos quando decidem o montante do *stock* de capital desejado e, então, investem, trabalhando para aumentar esse *stock* até ao nível que se deseja para o futuro.

Em *O Capital*, Marx (1996a, p. 271)⁴ constrói a seguinte razão para o movimento do capital:

$$D - M - D'$$

⁴ A data da publicação citada corresponde à da edição da tradução brasileira consultada. A obra original, com o título *Das Kapital, Kritik der politischen Ökonomie* foi publicada em 1867.

A Contribuição da Gestão Pública à Atividade Econômica.

em que D' é igual $D+\Delta D$, ou seja, D' é igual à soma de dinheiro originariamente adiantado mais um incremento. Esse incremento, ou o excedente sobre o valor original, é o chamado *mais-valor*⁵(Marx, 1996^a).

Na mesma obra, no capítulo que trata do processo de acumulação de capital, Marx (1996a) explica essa razão de forma mais detalhada a dizer que a transformação de uma soma de dinheiro em meios de produção e força de trabalho é o primeiro movimento pelo qual passa um *quantum* de valor que deve funcionar como capital. Ela tem lugar no mercado na esfera da circulação. A segunda fase do movimento, o processo de produção, está encerrada tão logo os meios de produção estejam transformados em mercadorias cujo valor supera o valor de seus componentes, portanto, que contenha capital originalmente adiantado mais um mais-valor. Essas mercadorias a seguir têm de ser lançadas de novo à esfera da circulação. Trata-se de vendê-las, realizar seu valor em dinheiro, transformar esse dinheiro novamente em capital, e assim, sempre de novo. Esse ciclo, que percorre sempre as mesmas fases sucessivas, constitui a circulação do capital.

Mas de onde vêm a razão, a força, a continuidade, a necessidade e a universalidade do ato de investir? Marshall (1996), no capítulo VII dos *Princípios de Economia*, abordando a questão do crescimento da riqueza refere que,

à medida que a civilização tem progredido, o homem tem sempre desenvolvido novas necessidades e novos e mais dispendiosos meios de satisfazê-las. (...) De todos os lados novas perspectivas se oferecem, todas elas tendendo a transformar o caráter de nossa vida social e industrial, a habilitar-nos a empregar grandes reservas de capitais, a fim de prover novas satisfações e novos meios de economizar esforços pela aplicação antecipada destes, tendo em vista necessidades remotas (Marshall, 1996).

Ao afirmar que o homem jamais se encontrará numa situação estacionária, Marshall (1996) acrescenta que as sociedades sempre se encontrarão numa circunstância em que novas necessidades surgirão, cuja satisfação é importante, pois a história das sociedades é dinâmica, devido não só à expansão das suas necessidades, mas, também, devido a um esforço necessário e constante de investir.

Sintetizando, pode dizer-se que, se por um lado o capital é o valor das construções, máquinas e *stocks*, num dado momento no tempo, por outro, também se pode afirmar que o investimento se refere ao fluxo de gastos, ou seja, ao montante de recursos aplicados pelas empresas e indivíduos para aumentar o seu stock de capital num determinado período. Ao adquirirem bens de capital, as empresas esperam que essa ação lhes permita obter resultados que se traduzam em receitas maiores do que os custos do investimento. Assim, o investimento desempenha um duplo papel na atividade econômica, pois, além de afetar o produto de curto prazo, por meio do seu impacto na procura agregada, influencia igualmente o crescimento do produto, através do impacto na formação de capital sobre o produto potencial e a oferta agregada. As forças econômicas que determinam o investimento são os rendimentos

⁵ Valor adicionado.

A Contribuição da Gestão Pública à Atividade Econômica.

produzidos pelo investimento, o custo do investimento e o estado das expectativas em relação ao futuro.

Na questão do investimento, importa ter em consideração a observação de Marshall (1996), no prefácio da primeira edição da sua obra *Princípios de Economia*, bem como no capítulo XII, dedicado à direção das empresas na organização industrial. Referindo-se às ações dos banqueiros de Londres e dos homens de negócios, de uma forma em geral, o autor afirma que:

as ações dos homens da city (homens de investimento e de negócios) são baseadas em cálculos deliberados e de grande alcance e executadas com vigor e habilidade . . . , pois são eles que se dedicam ao estudo das tendências dos negócios e assume os principais riscos (Marshall, 1996).

Este é um aspeto importante, pois, tratando-se de investimento, não se pode esquecer que o cálculo a ser feito deve ser deliberado, de grande alcance e executado com habilidade. “quando alguém aventura o próprio dinheiro, esse é o único risco que é relevante, dirá Keynes (1996) porque sempre haverá o risco do investidor ante as probabilidades de conseguir a retribuição esperada do capital investido.

Quando Keynes (1996) chama a atenção para o facto de que toda a produção se destina, em última análise, a satisfazer a procura, está dizendo que sempre haverá um compasso de espera entre o momento em que o produtor assume os custos e o momento da compra da produção pelo consumidor final. No entanto,

o empresário (aplicando-se esta designação tanto ao produtor quanto ao investidor) tem de fazer as melhores previsões que lhe são possíveis sobre o que os consumidores estarão dispostos a lhe pagar quando, após um lapso de tempo que pode ser considerável, estiver em condições de os satisfazer (direta ou indiretamente); e não lhe resta outra alternativa senão guiar-se por estas previsões, se sua produção tem de ser realizada, de qualquer forma, por processos que requerem tempo (Keynes, 1996).

Também Adam Smith (1996)⁶, no primeiro volume de *Riqueza das Nações*, ao tratar da natureza, acumulação e emprego do capital, afirma que “quando uma pessoa possui capital suficiente para se manter durante meses ou anos, naturalmente procurará auferir uma renda da maior parte dele, reservando para o seu consumo imediato somente o suficiente para manter-se até que a renda comece a entrar.”

Na opinião do autor, o capital geral de um país ou de uma sociedade

é o mesmo que a soma do capital de todos os seus habitantes ou membros, e por isso se divide naturalmente nas mesmas partes que o capital de um indivíduo, sendo que uma destinada a não gerar lucro, mas a outra, cuja característica consiste em proporcionar renda ou lucro (Smith, 1996).

⁶ A data de publicação citada corresponde à da tradução brasileira consultada. A obra original, com o título *The Wealth of Nations*, foi publicada em 1776.

A Contribuição da Gestão Pública à Atividade Econômica.

Assim, é possível afirmar que todo o capital tem uma parte que proporcionará a manutenção do que foi investido e que deriva de outra parte do capital, a que gera rendimento, devendo ser continuamente mantido por esta. Logo, todas as máquinas e instrumentos de trabalho úteis derivam originalmente de um capital circulante que fornece os materiais de que são feitos, bem como a manutenção dos trabalhadores que os fabricam, garantindo, ainda, um capital da mesma espécie para mantê-los constantemente em bom estado.

Ama pergunta se impõe: que instrumentos o Estado tem ao seu dispor para regular a taxa de juro de modo a mantê-la abaixo da eficiência marginal do capital, incrementar o consumo por meio da expansão dos gastos públicos e expandir a inversão através de empréstimos públicos capazes de absorver os recursos ociosos?

8. Gestão pública, instrumentos de estímulos e controle do investimento

Comumente, o olhar sobre o investimento leva em consideração os acréscimos de *stock* de capital realizados pelo setor privado, ignorando o investimento público e esquecendo que ele contribui para a eficiência e produtividade econômicas. Assim, quando se considera o investimento como um gasto que aumenta a produtividade futura, não se pode deixar de verificar a variável investimento para além do setor privado, incluindo, deste modo, o investimento público, pois é necessário avaliar as despesas com educação, saúde, infraestruturas, bem como o modo como essas despesas têm impacto na produtividade econômica.

Parte da produção nacional é comprada pelos governos, no âmbito Federal, Estadual e Municipal, e essas compras fazem parte do Produto Interno Bruto - PIB. Algumas compras do governo são bens de consumo, como alimentos; outras são investimentos, como a construção de estradas. Ao medir a contribuição das compras governamentais para o PIB, somam-se todas essas compras do governo ao fluxo de consumo e investimento privados. Assim, todas as despesas do governo com salários dos funcionários, mais os custos de bens que adquire no setor privado – por exemplo, equipamentos –, são incluídas nas despesas de consumo e investimento bruto do governo, sendo essas despesas e aquisições a contribuição dos Governos Federal, Estadual e Municipal para a formação do PIB.

Quando se discorre sobre investimento, não se deve tomar como referência apenas o investimento privado, pois muitos dos investimentos necessários ao funcionamento eficiente do setor privado são realizados exclusivamente pelos governos. Esses – conhecidos como infraestruturas sociais e consistindo em projetos de grande dimensão que precedem a atividade comercial e industrial – consistem em estradas, projetos de irrigação e de abastecimento de água e medidas de saúde pública; projetos importantes, todos eles envolvendo grandes investimentos que tendem a ser indivisíveis, porque utilizados por todos e, às vezes, com retornos crescentes de escala.

Esses projetos envolvem, geralmente, investimentos externos que as empresas privadas não conseguem captar. Portanto, só os governos podem planejar e trabalhar para assegurar que esses investimentos em infraestruturas sociais sejam, efetivamente, realizados.

A Contribuição da Gestão Pública à Atividade Econômica.

Por isso, um dos objetivos do presente artigo é verificar a participação do investimento público no desenvolvimento econômico, especificamente da variável investimento sobre o rendimento *per capita*.

Quando deve o Estado participar da atividade econômica?

Em primeiro lugar, o Estado participa da atividade econômica porque, mediante sufrágio universal e livre, está incumbido de e legitimado para satisfazer as necessidades dos cidadãos que nele votaram. É, portanto, função do Estado ir ao encontro dos desejos não satisfeitos dos indivíduos porque só assim faz sentido a sua existência. O Estado não é um indivíduo, mas uma coletividade de indivíduos e, como tal, não tem conteúdo psíquico, não pensa, não sente, não tem desejos. Desejos só os indivíduos podem tê-los, daí que essas necessidades, apesar de satisfeitas pelo Estado, têm de ser de indivíduos, de acordo com Silvestre (2010).

Em segundo lugar, o Estado participa da atividade econômica porque o PIB, que é a soma dos valores monetários do consumo, do investimento, das compras governamentais e das exportações líquidas de um país, durante um ano, contempla a participação formal do Estado na economia, por meio da arrecadação de impostos e das despesas governamentais. Traduzido em símbolos, temos que:

$$\text{PIB} = C + I + G + X,$$

em que C é o consumo, I o investimento, G são as compras governamentais e X é a diferença entre exportação e importação (exportações líquidas). O Estado participa da atividade econômica, pois ele é um dos seus agentes formais, tal como as famílias, as empresas e os demais países Samuelson (2010). Para compreender o papel do Estado na atividade econômica, é necessário analisar as despesas governamentais e a tributação, juntamente com os seus efeitos.

Samuelson (2010) defende que essa função do governo na atividade econômica pode descrever o equilíbrio macroeconômico quando aquele entra em cena com a sua função de despesa e impostos, visto que as despesas públicas em bens e serviços (G) são uma força importante na determinação da produção e do emprego, semelhante ao investimento. Desta forma, as despesas do Estado têm potencial para aumentar ou diminuir a produção ao longo do ciclo econômico, porque a despesa do Estado é muito parecida com o investimento. Por isso, as despesas públicas em bens e serviços (G) são uma força importante na determinação da produção e do emprego, pois o multiplicador da despesa pública é exatamente o mesmo que o multiplicador do investimento.

A política fiscal tem, então, tal como o investimento, efeitos sobre a produção, posto que a despesa pública, por meio das compras de bens e serviços, potencializa o acréscimo do PIB, na medida em que o Estado, ao comprar um bem ou um serviço, porá em movimento uma cadeia de receitas e despesas - a construção de uma estrada, por exemplo, fará com que os seus construtores disponham dos seus rendimentos em bens de consumo o que, por sua vez, gerará rendimentos adicionais.

A Contribuição da Gestão Pública à Atividade Econômica.

Também a desigualdade pode ser atenuada pela ação do Estado. Segundo Silvestre (2010) a política fiscal é um mecanismo e um dos instrumentos ao serviço do Estado, porque os mercados podem não proporcionar uma repartição dos ganhos de um modo socialmente equitativo a todos os indivíduos. Assim, o Estado poderá intervir para corrigir as situações de desigualdade, dependendo da conceção de equidade adotada.

A primeira variável instrumental para regular o investimento é o imposto sobre rendimentos da pessoa jurídica, que é essencialmente um imposto proporcional sobre os lucros, em que a empresa paga uma fração de seus lucros sob a forma de impostos. Portanto, quanto maior o custo do imposto sobre rendimentos da pessoa jurídica, maior o custo do capital.

A segunda variável da política fiscal de investimento é o crédito tributário para o investimento, pois permite que as empresas deduzam aos seus impostos, em cada ano, uma parte das suas despesas com investimentos. Então, o crédito tributário para investimento reduz o preço de um bem de capital para a empresa, já que o Tesouro do país lhe devolve uma fração do custo de cada bem de capital adquirido. Deste modo, o crédito tributário para investimento reduz o custo do capital.

Como se viu já, além dos impostos e do crédito, sob controlo do Estado, há a política fiscal e a monetária. A política fiscal também afeta a procura de capital, pois uma política de impostos altos com despesa pública baixa mantém a taxa de juros real baixa e encoraja a procura de capital; já uma política de impostos baixos com despesa pública alta produz grandes *deficits*, elevando a taxa de juros real e desencorajando a procura de capital.

A política monetária afeta a procura de capital ao influir sobre a taxa de juros do mercado. Uma diminuição da taxa de juros nominal induz as empresas a desejar mais capital, expandindo a procura, o que, por sua vez, afetará a despesa com investimento.

No âmbito desta investigação, uma das ideias principais é a de que a aplicação da política fiscal e da política monetária afetará, decisivamente, o *stock* de capital desejado pelos indivíduos, famílias, empresas e governos.

Dornbusch (2009) mostra que a política monetária afetará a procura de capital ao influir sobre a taxa de juros do mercado, por meio da função:

$$K^* = g(rc, Y)$$

em que K^* é o *stock* de capital desejado, Y o nível de produto agregado (PIB) e rc o custo do aluguer do capital; sendo essa função tal, que um aumento do custo de aluguer diminui K^* (capital desejado) e um aumento do PIB eleva K^* (aumenta o capital desejado) (Dornbusch, 2009).

Esta equação mostra que o *stock* de capital desejado depende do nível de produto esperado para um determinado período futuro. Para alguns investimentos, o instante futuro no qual o produto será obtido corresponde a meses, como a produção de pães, por exemplo; para outros investimentos, no entanto, esse instante futuro levará anos, como a construção de uma hidroelétrica.

A Contribuição da Gestão Pública à Atividade Econômica.

Na função, o *stock* de capital desejado aumenta quando o nível de produto aumenta e o custo de aluguel baixa. O custo de aluguel do capital, por sua vez, baixa quando a taxa de juros real e a taxa de depreciação caem e o crédito tributário para o investimento aumenta. Logo, “o gasto com investimento tende a ser maior quando o custo de aluguel do capital é menor”, como diz Dornbusch (2009). Devido à distinção entre taxas de juros reais e nominais, todavia, isso não equivale a dizer que o investimento tende a ser maior quando a taxa de juros nominal é menor, já que a taxa de juros real é a taxa de juros nominal (declarado) menos a taxa de inflação esperada para o período.

Algumas questões merecem, ainda, ser analisadas: por que motivo Keynes (1996) sustenta que o Estado deve preocupar-se tanto com o investimento, não o deixando sob a responsabilidade do setor privado? Por que o aumento de investimento pode estar entre as ferramentas mais importantes para criar a prosperidade a longo prazo? Por que o investimento é um componente importante, se aumenta o capital, elevando a capacidade produtiva da economia no longo prazo? Qual a capacidade do Estado de gerir e coordenar investimento, contribuindo para uma maior eficiência e produtividade econômica?

Ao falar sobre as responsabilidades do Estado em a *Riqueza das Nações*, Adam Smith (1996) defende que, além de “proteger a sociedade contra a violência e a invasão de outros países independentes” e “proteger cada membro da sociedade da injustiça de todos os outros membros por meio do estabelecimento de uma administração judicial rigorosa”, é dever do Estado, também, “criar e manter instituições e obras públicas que, embora possam proporcionar a máxima vantagem para uma grande sociedade, são de tal natureza, que o lucro jamais conseguiria compensar algum indivíduo ou um pequeno número de indivíduos, não se podendo, pois esperar que algum indivíduo ou pequeno número de indivíduos as crie e as mantenha”.

Na mesma obra, no capítulo, intitulado *As Obras e as Instituições Públicas Destinadas a Facilitar o Comércio da Sociedade*, o autor sustenta que o objetivo dessas instituições é facilitar o comércio em geral (1996), completando que para agilizar certos setores específicos do mesmo, impõem-se instituições específicas.

Mesmo sabendo que Adam Smith (1996) se referia à construção de estradas e canais com o objetivo de aumentar ao máximo o volume e o valor do comércio, não deixa, contudo, de ser necessário apostar num mercado amplo, criando uma comunicação livre, fácil e barata entre as diversas regiões do país. E de pensar em como o Estado pode contribuir não apenas para o escoamento da produção, mas, também, para o fortalecimento da produção, sobretudo em regiões deprimidas.

Lopez & Cardim (2009) mostram que *os lucros agregados* são a variável de maior importância estratégica de investimento e a mais determinante em termos de produção, principalmente em economias deprimidas. Os lucros são importantes porque é a expectativa de *lucros futuros* que move os investimentos na sua decisão de produzir; segundo, a existência de *lucros presentes* facilita o financiamento das atividades produtivas sem apelar demasiadamente a endividamentos; e, finalmente, *os lucros acumulados no passado* protegem a atividade produtiva contra expectativas não realizadas, permitindo o cumprimento de compromissos sem colocar em risco a produção.

A Contribuição da Gestão Pública à Atividade Econômica.

Uma estratégia de crescimento deve, primordialmente, ter por meta o alcance e a sustentação de uma massa de lucros suficientes para induzir as empresas a produzir/investir, ao mesmo tempo que lhes fornece a capacidade de financiamento sem exposição a riscos excessivos. Por outro lado, no curto prazo, a ampliação da massa de lucros passa, necessariamente, por aproveitar a capacidade ociosa existente na economia que, exceto nos períodos de auge cíclico, tende a ser mais significativa do que normalmente se aprecia, exigindo que as políticas macroeconômicas (políticas de administração da procura agregada) sejam calibradas de modo a manter a economia o mais próximo possível do pleno emprego.

Keynes (1996) sugeriu que se trata de manter a economia em situação de *quase-auge*, administrando um nível de procura agregada crescente para que se justifique, aos olhos dos produtores, não apenas a manutenção de graus elevados de utilização da capacidade e da mão-de-obra, mas, também, a ampliação dessa capacidade por meio da realização de investimentos.

9. Investimento público em ciência, tecnologia, infraestrutura e produção

O desenvolvimento tecnológico tem sido um ingrediente importante para o crescimento dos padrões de vida, ao lado dos recursos humanos, dos recursos naturais e do capital. Uma corrente incessante de invenções e de progresso tecnológico levou a um vasto desenvolvimento das possibilidades de produção, na medida em que corresponde às alterações nos processos de produção ou à introdução de novos bens e/ou serviços. Esse processo de desenvolvimento das tecnologias é contínuo e acontece por meio de pequenos e grandes aperfeiçoamentos.

Na análise de investimento, há que levar em conta o papel da tecnologia, que, entendida como a expansão da capacidade de um país converter recursos naturais e humanos em bem-estar através do aumento da produção, melhora a eficiência do fator trabalho, melhorando, igualmente, a produtividade. Assim, o aumento da taxa de investimento em tecnologia faz com que a atividade econômica salte para níveis de produto *per capita* mais elevados. Entretanto, como incentivar o progresso tecnológico, dada a sua importância na melhoria dos níveis de vida?

O processo de desenvolvimento tecnológico não é algo que surge misteriosamente por obra de cientistas e inventores; emerge das forças dos mercados, das decisões públicas e instituições alternativas, sendo, ao mesmo tempo, um produto do sistema econômico e um bem público, pois pode ser usado por muitas pessoas ao mesmo tempo sem se destruir e sem que a produtividade seja diminuída.

Adam Smith (1996), em *Riqueza das Nações*, ao referir-se à importância do desenvolvimento tecnológico, não aponta, somente, o valor do desenvolvimento da maquinaria, ressalta a importância de se ter um conjunto de profissionais dedicados e do recurso aos vários aperfeiçoamentos introduzidos na maquinaria, o que acaba por dar lugar a uma categoria específica de profissionais. Vários desses aperfeiçoamentos são obra de investigadores, cujo ofício não era fazer as coisas, mas observá-las e que, por essa razão,

A Contribuição da Gestão Pública à Atividade Econômica.

muitas vezes, são capazes de combinar entre si as forças e poderes dos objetos mais distantes e díspares.

Deste modo, Adam Smith (1996) constata que, para o progresso da sociedade, é necessária a ocupação exclusiva de uma categoria de profissionais para cuidar do desenvolvimento tecnológico. Segundo o autor,

como qualquer ofício, também esse está subdividido em grande número de setores ou área diferentes, cada uma das quais oferece trabalho a uma categoria específica de filósofos e essa subdivisão do trabalho filosófico, da mesma forma como em qualquer outra ocupação melhora e aperfeiçoa a destreza e proporciona a economia de tempo. Cada indivíduo torna-se mais hábil em seu setor específico, pois o volume de trabalho produzido é maior, aumentando consideravelmente o cabedal científico (Smith, 1996).

Schumpeter (1997), que deu particular relevância ao tema da inovação ao chamar a atenção para o facto de que “produzir significa combinar materiais e forças que estão ao nosso alcance. Produzir outras coisas, ou as mesmas coisas com método diferente, significa combinar diferentemente esses materiais e forças. Essas novas combinações podem, com o tempo, a partir de outras já existentes, mediante ajustamentos contínuos, ao longo de pequenas etapas, levar a que ocorram mudanças e, possivelmente, crescimento; contudo, não se está perante um fenómeno novo nem acontece desenvolvimento no sentido que ele compreende.

O desenvolvimento, tal como Schumpeter (1997) o entende, ocorre na medida em que novas combinações aparecem descontinuamente e não como ajustamentos contínuos. Por isso, na opinião do autor, forma, quando nos referimos a novas combinações de meios produtivos, estas aparecem de forma descontínua.

Para Schumpeter (1977), a matriz de desenvolvimento engloba cinco aspetos: a introdução de um novo bem com que os consumidores ainda não estão familiarizados; a introdução de um novo método de produção que ainda não tenha sido testado pela experiência; a abertura de um novo mercado, em que a nova atividade do país em questão não tenha ainda entrado; a conquista de uma nova fonte de oferta de matérias-primas ou de bens semimanufaturados e, por fim, o estabelecimento de uma nova organização empresarial, como a criação de uma posição de monopólio ou a fragmentação de uma posição de monopólio existente.

Para esse processo de inovação ocorrer, não é necessário que ele seja realizado pelos mesmos atores que controlam o processo produtivo ou comercial; pelo contrário, essas novas combinações são desenvolvidas por outros atores. Por isso, conceitualmente, o desenvolvimento, para Schumpeter (1997), consiste primariamente em empregar recursos diferentes de uma maneira diferente, em fazer coisas novas com eles, independentemente de que aqueles recursos cresçam ou não.

Por fim, Schumpeter afirma que os recursos para o desenvolvimento dessas novas combinações, desse novo padrão de desenvolvimento, pertencem aos investidores típicos de uma economia concorrencial e capitalista, pois esse modelo

A Contribuição da Gestão Pública à Atividade Econômica.

é característico do tipo capitalista de sociedade, suficientemente importante para servir de sua *differenti specifica*, para forçar o sistema econômico a seguir por novos canais, para colocar seus meios ao serviço de novos fins, em contraste com o método de uma economia que não seja de trocas, do tipo que consiste simplesmente em exercer o poder de comando do órgão dirigente (Schumpeter. 1997).

Se apenas as forças de mercado são capazes de gerar novos processos tecnológicos, mais do que isso, se se trata de algo exclusivo desse sistema, será que as medidas públicas têm um papel importante a desempenhar nesse contexto?

Parte-se do pressuposto de que os governos devem apoiar a ciência por meio de concessões e de estímulos à pesquisa, pois, sem o apoio do governo e de entidades de fomento não lucrativas, a investigação em matemática, ou nas ciências naturais e sociais, por exemplo, desapareceria.

Além disso, os governos devem ter o cuidado de assegurar que os inventores tenham incentivos adequados para se dedicar à pesquisa e ao desenvolvimento. Assim, os governos estão procurando, cada vez mais, dar atenção aos direitos de propriedade intelectual, como as patentes e os direitos autorais, de modo a proporcionar o prêmio adequado às atividades criativas.

Neste contexto, é incontornável a referência à posição de Keynes.

Encontrando-se o Estado em situação de poder calcular a eficiência marginal dos bens de capital, a longo prazo e, com base nos interesses gerais da comunidade, espero vê-lo (Estado) assumir uma responsabilidade cada vez maior na organização direta dos investimentos, ainda mais considerando que, provavelmente, as flutuações na estimativa do mercado da eficiência marginal dos diversos tipos de capital serão demasiado grandes para que se possa compensá-los por meio de mudanças viáveis na taxa de juros (Keynes, 1996).

Por isso, ao insistir no papel do Estado na atividade econômica, Keynes (1996) assegura que os controles centrais necessários para assegurar o pleno emprego exigirão uma considerável extensão das funções tradicionais do Estado. Compreendendo que o desenvolvimento tecnológico é uma variável importante, a participação do Estado no seu desenvolvimento é um fator relevante, não estando, apenas, a cargo da atividade econômica privada.

Por fim, num contexto em que a teoria moderna do crescimento altera a forma de pensar sobre os processos de crescimento e sobre o papel das políticas públicas no desenvolvimento tecnológico, ao mostrar que as diferenças tecnológicas são a principal razão para as disparidades nos níveis de vida entre os países, e que a tecnologia é um fator produzido, é fundamental que a política de crescimento econômico conduzida pelo Estado se centre essencialmente na forma como os países podem melhorar o seu desempenho tecnológico.

Romer, *apud* Samuelson (2010), é de opinião que se estará em condições de acompanhar os debates em curso sobre as políticas de incentivos fiscais para a pesquisa privada, de isenções em defesa da concorrência para empreendimentos conjuntos de pesquisa, de atividades das empresas multinacionais, dos efeitos da terceirização pelos governos, da

A Contribuição da Gestão Pública à Atividade Econômica.

interação entre política comercial e inovação, do âmbito da proteção dos direitos de propriedade intelectual, das ligações entre empresas privadas e universidade, dos mecanismos de seleção da área de pesquisa que recebem o apoio de uma política explícita do Estado.

O desenvolvimento tecnológico, que aumenta a produção, é um ingrediente fundamental no crescimento econômico, ao lado dos recursos humanos, dos recursos naturais e do capital, que é, ao mesmo tempo, um produto do sistema econômico e um bem público; por outro lado, afirma-se que os governos têm procurado, cada vez mais, proporcionar incentivos à investigação e garantir os direitos de propriedade intelectual para quem desenvolve novas tecnologias.

Já o investimento em infraestruturas e produção deve ser pensado a partir do pressuposto de que se trata de duas componentes distintas que, tal como a tecnologia, devem merecer atenção do Estado, pois, afinal, são bens de capital importantes para garantir o pleno emprego.

Como já foi dito, é função do Estado além de proteger a sociedade contra a violência e a invasão de outros países independentes, proteger cada membro da sociedade da injustiça de todos os outros membros através do estabelecimento de uma administração judicial rigorosa. Compete ao Estado criar e manter instituições e obras públicas que, embora possam proporcionar a máxima vantagem para uma grande sociedade, são de tal natureza que o lucro jamais conseguiria compensar algum indivíduo ou um pequeno número de indivíduos, não se podendo, pois, esperar que algum indivíduo ou pequeno número de indivíduos as crie e as mantenha, como tão bem nos ensinou Adam Smith.

10. Conclusão

A participação da Gestão Pública na atividade econômica, seja através do investimento em tecnologia, em infraestrutura através das políticas monetária e fiscal, é importante, pois são esses vetores que facilitarão o comércio da sociedade, entendendo o comércio como todo o conjunto da atividade econômica que assegura e acrescenta o desenvolvimento de uma nação, como diria Smith. Ele, Adam Smith defendia que ainda que, para se conseguir o pleno emprego, é preciso agilizar certos setores específicos do comércio em geral, por meio de instituições específicas referindo-se à construção de estradas e canais com o objetivo de aumentar, ao máximo, o volume e o valor dessa produção de modo a proporcionar a formação de um mercado amplo, criando uma comunicação livre, fácil e barata entre as diversas regiões do país.

Como pode-se observar ao longo deste artigo, a literatura que trata desta temática é extensa e consistente, pois como nos diz Keynes, principalmente no que tange ao investimento, não é salutar deixá-lo à cargo da iniciativa privada o futuro da atividade econômica, cabendo ao Estado, através da sua gestão, papel importante, pois trata-se na verdade, do futuro da sociedade.

11. Referências

A Contribuição da Gestão Pública à Atividade Econômica.

- Amaral Filho, J. (2011). Sistemas e Arranjos Produtivos Locais. In *Planeamento e Políticas Públicas. Instituto de Pesquisa e Planeamento Aplicada*. nº 36 (jan.-jun./2011). Brasília: IPEA.
- Dornbusch, R. (2009). *Macroeconomia*. São Paulo: McGraw-Hill.
- Hobbes, T. (1985). *Leviatã: ou matéria, forma e poder de um estado eclesiástico e civil* (Coleção os Pensadores). São Paulo: Nova cultural.
- Instituto de Pesquisa Económica Aplicada - IPEA. (2010) *Clássicos de literatura económica: textos selecionados de macroeconomia*. (3ª ed). Brasília: IPEA.
- Instituto de Pesquisa Económica Aplicada - IPEA. (2012) Formação Bruta de Capital Fixo nos Municípios Brasileiros: uma análise exploratória (163-176). In *Brasil em Desenvolvimento 2011: estado, planeamento e políticas públicas*
- Keynes, J. M. (1985). *Inflação e deflação* (2ª ed.). (Coleção os Pensadores). São Paulo: Abril Cultural.
- Keynes, J. M. (1996). *A teoria geral do emprego, do juro e da moeda*. (Coleção Os Economistas). São Paulo: Nova Cultural.
- Lopez, J. & Cardim, F. (2009). Estratégias de Desenvolvimento. In J. Sicsù & A. Castelar (Eds.). *Sociedade e Economia: estratégias de crescimento e desenvolvimento*. (pp. 52-57). Brasília: IPEA.
- Marshall, A. (1996). *Princípios de Economia*. Tratado Introdutório (Vol. I). (R. Almeida & O. Strauch, Trans.), São Paulo: Editora Nova Cultura Ltda.
- Marx, K. (1996a). *O Capital: crítica da economia política. O processo de produção do capital*. Tomo I. Prefácios e Capítulo de I a XII. R. (Barbosa & F. R. Kothe, Trans.). São Paulo: Editora Nova Cultural.
- Marx, K. (1996b). *O Capital: crítica da economia política. O processo de produção do capital*. Vol. II. Capítulos de XIII a XXV. Barbosa & F. R. Kothe, Trans.). São Paulo: Editora Nova Cultural.
- Samuelson, P.A. & Nordhaus, W. D. (2012). *Economia* (19ª ed.). (E. Fontainha & J. P. Gomês, Trans.). Porto Alegre: AMGH.
- Schumpeter, J. A. (1997). *Teoria do Desenvolvimento Económico. Uma investigação sobre lucros, capital, crédito, juros e o ciclo económico*. (M. S. Possas, Trad.) São Paulo: Editora Nova Cultural.
- Silvestre, H. C. (2010). *Gestão pública. Modelos de prestação no serviço público*. Lisboa: Escolar Editora.
- Simonsen, R. & Gudin, E. (2010). *A controvérsia do planeamento na economia brasileira*. (3ª ed.) Brasília: IPEA.
- Singer, P.I. (2003). *O que é Economia*. São Paulo: Editora Contexto.
- Singer, P.I. (1996). *Vida e Obra de John Maynard Keynes* (Coleção Os Pensadores). São Paulo: Nova Cultural.
- Smith, A. (1996). *A riqueza das nações: investigações sobre sua natureza e suas causas* (Coleção Os Economistas). São Paulo: Abril Cultural.
- Teixeira, A. (2010). *Desenvolvimento: o debate pioneiro de 1944-1945*. (A. Teixeira, G. Maringoni & D. L. Gentil, Ensaio e comentários). Brasília: IPEA.