

## A empresa pública como instrumento de política econômica\*

PHILIPPE FAUCHER\*\*

A empresa pública é uma instituição característica do capitalismo contemporâneo que, até o momento presente, foi relativamente pouco estudada. Em decorrência da desaceleração do ritmo do crescimento econômico ocorrida nos últimos anos, os Estados estão sendo levados a avaliar os seus modos de intervenção, impondo-se assim o exame do impacto das empresas públicas. Em nossa abordagem visamos a estudar, de maneira tão pormenorizada e completa quanto possível, os efeitos de estimulação sobre a economia que se pode associar à existência de um setor produtivo sob controle direto do Estado. O tema central da análise pode enunciar-se da seguinte forma: podem as empresas públicas servir de instrumentos numa estratégia de intervenção que vise ao crescimento?



Como indica a política econômica em seu conjunto, o crescimento econômico é preocupação central dos governos, tanto nos países desenvolvidos como nos subdesenvolvidos. O conceito de crescimento econômico leva em conta apenas os índices de alterações (produção de bens e serviços), considerados estritamente de um ponto de vista quantitativo. Em compensação, o conceito de desenvolvimento recorre a todo um arsenal de considerações que se destinam a medir, de maneira qualitativa, as condições de vida de uma popu-

\* Tradução de Renato Janine Ribeiro do original datilografado em francês.

\*\* Departamento de Ciência Política — Universidade de Montreal, Canadá.

lação. Assim, o estudo do desenvolvimento de uma sociedade deverá considerar, em meio a outros fatores, a demografia (natalidade, mortalidade e a distribuição segundo os grupos etários), a disponibilidade dos serviços de saúde, o acesso à educação, a densidade da rede de comunicações, a distribuição das rendas, a propriedade das empresas e a origem dos investimentos. Embora numerosas reflexões procurem conceber modos de desenvolvimento que não estejam embaçados no crescimento, no domínio dos fatos os governos continuam associando, em suas políticas, crescimento e desenvolvimento.

O crescimento econômico acha-se inscrito na organização e no modo de funcionamento das sociedades capitalistas. Nos países desenvolvidos, a ordem social e a estabilidade política dependem, em ampla medida, da capacidade do empresariado e do Estado para satisfazerem as reivindicações da maioria e fazê-la compartilhar a ideologia segundo a qual, graças ao progresso (que exige sacrifícios hoje), vantagens mais consideráveis virão a ser obtidas posteriormente.

O crescimento econômico apresenta-se como questão crucial para os países subdesenvolvidos. Para estas sociedades, trata-se, em muitos casos, de garantir a sobrevivência da sua população. Isto supõe investimentos consideráveis em infra-estrutura e equipamentos. O problema ainda se vê agravado pelo ritmo acelerado do crescimento demográfico (Aharoni, 1977, p. 2). Assim, a despeito dos apelos à moderação lançados pelo Clube de Roma desde os princípios da década de 1970, não se alteraram as condições objetivas, e a procura do crescimento continua sendo objetivo vital para o conjunto das sociedades capitalistas.

O que entendemos por estratégia de intervenção? A crise de 1929 acarretou, no nível da organização da produção, conseqüências profundas e duráveis. Já se fizera notar, desde o começo do século, que era necessária a intervenção do Estado para fazer respeitar as leis do mercado (leis antimonopólios). A crise econômica de 1929 e a sua superação demonstraram a importância do Estado na regulação dos ciclos de produção. A partir do pós-guerra, o conjunto dos países capitalistas adotou o modo de gestão orçamentária que se designa pelo nome de keynesianismo.

Rapidamente percebeu-se que, se os poderes públicos podiam, pelo estímulo à produção e ao investimento, atenuar ou evitar os períodos de desaceleração econômica, estes mesmos instrumentos podiam servir para manter e estimular o crescimento. A intervenção estatal, que originalmente era apenas uma medida anticíclica de alcance limitado, em pouco tempo se tornou sistemática, geral e permanente. A descoberta dos efeitos da intervenção estatal fez então nascer a política econômica e a sua decorrência lógica, o planejamento. A estratégia de intervenção situa-se aquém do planejamento (embora não seja incompatível com este) e, mais modesta, designa um esforço envidado (no que se distingue de

uma justificação *a posteriori*) para tornar coerentes os diferentes instrumentos de intervenção econômica em vista da realização de um objetivo. Embora seja relativamente simples, a noção de estratégia de intervenção é muito nova. Com efeito, representa a culminação da soma de experiências realizadas pelos diferentes Estados capitalistas no domínio da regulação e gestão da atividade produtiva. É apenas depois de esgotar-se a gama dos meios de intervenção e da sua combinação tanto no limite máximo do aprofundamento (no sentido de preencher-se o maior número possível de tarefas) e do agravamento (em termos de encargos financeiros) (Monnier, 1977, p. 18) que pode emergir a preocupação pela eficácia. Esta se exprime, então, para tornar coerentes as modalidades da intervenção. Aí se pode falar em estratégia de intervenção.

Na política econômica, é impossível conceber alguma estratégia antes de atingir-se o nível de saturação da intervenção pública. Isto se deve à natureza dos fatos econômicos, à enorme dificuldade que enfrentamos para apreciá-los, e à quase impossibilidade em que nos encontramos de prever, e posteriormente de medir com precisão, os efeitos de uma medida. Como toda intervenção provoca efeitos perversos, ela suscita uma nova intervenção que, por sua vez, acarreta conseqüências inesperadas. Por isso é preciso aguardar um certo nível de esgotamento e uma constatação de impotência para que se manifeste a dúvida acerca dos procedimentos utilizados e venha a ser reconsiderado o conjunto das políticas.<sup>1</sup> O interesse numa estratégia intervencionista decorre do fracasso de uma série de intervenções executadas pelos poderes públicos. Num primeiro tempo, adotam-se medidas sob a pressão das circunstâncias, e ligadas a preocupações diversas. Pouco a pouco, o sistema econômico adapta-se, e os agentes econômicos integram em sua prática a intervenção do Estado. Desde então, a atividade estatal passa a situar-se no âmago das atividades de produção e troca (L. Monnier, 1977, p. 22). Do ponto de vista do Estado, torna-se primordial ordenar e organizar a intervenção pública, em suma, concebê-la dentro de uma estratégia.

Falando em coerência de intervenção, não pretendemos sugerir que possa ou deva existir uma perfeita harmonização das políticas públicas. O termo estratégia, no sentido em que o empregamos, indica que para os poderes públicos é desejável racionalizar, isto é, submeter a um exame global o conjunto dos instru-

<sup>1</sup> É um pouco esta a idéia que se encontra nos marxistas que predizem para o capitalismo a crise iminente à qual ele escapa. Pois, se o capitalismo prepara a sua crise final a partir das suas próprias contradições, os mecanismos de auto-regulação (pela via do Estado) a desfazem constantemente.

Por outro lado, uma vez que a crise atual segue-se a um longo período de expansão (1948-1973) quase ininterrupta, compreende-se que os poderes públicos tenham manifestado pouca preocupação com estratégias de intervenção.

mentos de intervenção, e certificar-se de que os meios e a maneira de empregá-los guardem relação com os objetivos visados. Esta exigência de racionalidade não elimina todas as contradições que é possível encontrar no vasto conjunto da política econômica. Finalmente, ressaltamos que uma organização social não poderia ser coerente ou incoerente de forma absoluta. Só é possível examiná-la se adotamos o ponto de vista de um ator, em função do seu interesse e do objetivo que persegue. Está claro que a nossa análise se situa do ponto de vista dos dirigentes governamentais, conservando relação imediata com o objetivo primordial de crescimento que enunciamos acima.

O Estado dispõe de grande número de instrumentos de intervenção. Basta pensarmos na política monetária, na política fiscal, nas tarifas alfandegárias, nos subsídios, empréstimos e na regulamentação. Conjuntamente com a tendência ao aprofundamento da intervenção estatal, que já mencionamos, constata-se uma tendência à ampliação do papel do Estado. Recordemos que o papel econômico do Estado foi originalmente concebido como sendo o de um paliativo para as fraquezas momentâneas de um mercado que falhasse. Posteriormente, para estimular o crescimento, os poderes públicos rapidamente ampliaram a sua ação, substituindo as leis do mercado por seus regulamentos. Assim, para garantir um crescimento que se achava limitado por fatores estruturais, o Estado foi levado a tomar o lugar do setor privado (Holland, 1972, p. 6). O investimento público na produção responde, ou à existência de um gargalo de asfixia, ou ao fato de a iniciativa privada revelar-se insuficiente para tornar efetivo, ao ver dos poderes públicos, o potencial de crescimento de uma economia (tese dos espaços vazios, oficialmente invocada pelos dirigentes brasileiros). Foi assim que nasceu e desenvolveu-se o setor público.

Por isso é pertinente, neste exame, começarmos apresentando e avaliando as diferentes teses que se propõem a explicar a criação das empresas públicas, abordando estas últimas de maneira global e com referência prioritária às economias desenvolvidas. Acrescentaremos algumas precisões, quando for o caso, para levar-se em conta a especificidade dos países subdesenvolvidos.

Em segundo lugar, coloca-se o problema da gestão das empresas públicas, havendo que distinguir entre economia pública e economia privada. Finalmente, devemos interrogar-nos acerca da empresa pública enquanto instrumento de crescimento econômico. As pressões políticas e organizacionais que pesam sobre a gestão do capital público são compatíveis com a necessária coerência de intervenção? É de se concluir que as pressões identificadas impedem, do ponto de vista dos dirigentes políticos, conceber-se o setor público como um conjunto coerente, e limitam a inserção das empresas estatais numa estratégia intervencionista.

## PRIMEIRA PARTE: AS EMPRESAS PÚBLICAS: UM ESFORÇO DE CLARIFICAÇÃO

As empresas públicas são regidas por um grande número de diferentes fórmulas jurídicas, de modo que é difícil chegarmos a uma definição que satisfaça a todas as situações.<sup>2</sup> O critério da propriedade, exclusiva ou majoritária, por parte do Estado, é sem dúvida o mais preciso. Contudo, mesmo no caso de uma participação minoritária, há uma tendência a considerar o Estado como um associado “preponderante” dentro da empresa. O poder do Estado ultrapassa a proporção do capital por ele subscrito. Aqui intervém a noção de controle. O Estado exerce controle quando define as orientações da empresa e quando tem o poder de nomear administradores.<sup>3</sup> Selecionamos, pois, três critérios para a definição de uma empresa pública: 1) que haja participação estatal no capital da empresa; 2) que o Estado detenha o poder de definir as grandes orientações da empresa, e 3) que o Estado tenha autoridade para nomear membros do conselho de administração.

O exame da questão mostra que existe grande número de critérios para explicar a criação das empresas públicas. As razões invocadas são, conforme o caso, de natureza econômica, política ou sociológica (inscrito no processo de desenvolvimento e na história política) da estatização.<sup>4</sup> Inventariamos vários dos critérios disparatados e contestáveis que podem servir com igual cabimento para justificar, explicar ou demonstrar as razões pelas quais se recorreu à estatização. A título de ilustração, vejamos rapidamente quais são os critérios de estatização que são mencionados com maior frequência:

1) *O interesse geral* (L. Monnier, 1977, p. 60). Esse critério é ao mesmo tempo o mais vago e o que é invocado mais sistematicamente. O Estado, por apresentar-se como árbitro dos interesses particulares, pretende, através da estatização, realizar o interesse geral (Chevalier, 1975).

2) *O monopólio natural*. Esse argumento faz parte das pretensas evidências, não demonstradas e fortemente contestáveis, que mais se encontram difun-

<sup>2</sup> Jorge Niosi destaca a grande diversidade das formas jurídicas das empresas públicas no Canadá e as dificuldades que esta situação coloca para o pesquisador (Niosi, 1980, p. 110).  
<sup>3</sup> Retomamos, aqui, os termos do primeiro elemento da definição proposta por Gillis (1980, p.5).

<sup>4</sup> De modo geral, traduzimos *nationaliser* e *nationalisation* por “estatizar” e “estatização” que, no uso corrente brasileiro, melhor correspondem à tomada de controle pelo Estado de setores da economia. É preciso notar, porém, que os termos utilizados em francês não são passíveis de conotação depreciadora: “*nationalisation*” descreve a gestão estatal (ou social) das empresas e, neste sentido, pode até receber uma valoração positiva. O que talvez não aconteça no emprego mais usual, no Brasil, da palavra *estatização*. (N. do T.).

didadas (Monnier, 1977, p. 62; Gillis, 1980, p. 14; Aharoni, 1977, p. 251). Do ponto de vista social é preferível (é menos custoso) que certas atividades, por sua natureza, sejam inteiramente confiadas a monopólios públicos. Geralmente, tais atividades requerem uma considerável imobilização de capitais. Pertencem a esta categoria a produção e distribuição de energia elétrica, os serviços ferroviários e as comunicações. Nas situações em que a exigüidade do mercado só admite uma unidade de produção, este argumento é utilizado para justificar outros monopólios — por exemplo, nos setores siderúrgico e petroquímico.

3) *A falta de capitais e a atitude do setor privado frente ao risco* (Gillis, 1980, p. 14; Monnier, 1977, p. 61; Aharoni, 1977, p. 251; Niosi, 1980, p. 124). Esse critério é invocado, nos países subdesenvolvidos, a propósito dos setores de base, das “indústrias industrializantes” (siderurgia petroquímica). Nos países desenvolvidos, esse critério vale principalmente para os novos setores de forte empenho em capital (indústria aero-espacial, nuclear).

4) *A salvação dos setores não rentáveis* (Monnier, 1977, p. 64). No roteiro invocado por esse argumento, o Estado é forçado a cuidar de uma empresa se esta corre o risco de falir. É o caso de empresas que contraíram uma dívida com o Estado e, posteriormente, vêem-se incapazes de honrar os seus compromissos (Aharoni, 1977, p. 254). Numa versão mais política da mesma análise, o Estado intervém se o setor ameaçado é considerado essencial para a economia de uma região (Milles, 1976, p. 216), ou se o número de operários assim desempregados pode vir a representar uma ameaça à ordem social (Niosi, 1980, p. 124; Gillis, 1980, p. 14; Aharoni, 1977, p. 251).

5) *Os setores dominantes e as “indústrias básicas”*. O Estado, empenhado em estimular o crescimento, pode decidir estatizar (ou, se for o caso, criar) uma indústria, ou devido à sua importância na economia nacional (recursos naturais), ou para garantir que o conjunto da economia se vá beneficiar dos “efeitos em cadeia” que são associados a determinados setores, ou ainda para assegurar uma presença nacional (exclusiva ou não) num setor tido por estratégico (aeronáutica, informática, nuclear).

6) *A soberania nacional* (Monnier, 1977, p. 60; Aharoni, 1977, p. 254; Pryor, 1976). A preocupação com a autonomia nacional e com a defesa do território serve, aqui, para justificar a criação de empresas públicas. O Estado garantirá para si não apenas os ramos considerados estratégicos (energia, siderurgia, transporte, comunicação etc.), mas também nacionalizará as empresas estrangeiras que as suas reivindicações à soberania determinarem.

7) *A preferência dos agentes financeiros*. Nos países subdesenvolvidos, numerosos projetos de investimento foram assumidos pelo Estado, pois esta solução constituía o único meio para conseguir o seu financiamento pelas grandes

instituições internacionais, como o Banco Mundial e os diversos bancos regionais. Como os governos dos países recipientes hesitassem, no caso de empresas privadas, em conceder os avais solicitados quando de empréstimos das agências internacionais de financiamento, estas passaram, desde 1967, a privilegiar os empréstimos às empresas públicas (Gillis, 1980, p. 19).

8) *A nacionalização como técnica administrativa* (Boulet, 1981, p. 6). A criação de uma empresa pública pode constituir um recurso para se escapar às regras administrativas vigentes. Dado o regime administrativo específico a que se encontram submetidas as empresas estatais, esta fórmula jurídica permite fugir de certos controles (ministeriais, judiciários, parlamentares), o que apresenta vantagens em certas funções.

9) *O processo de diversificação das atividades das empresas públicas*. Este argumento se refere à dinâmica que é própria ao setor público. Assim, pelo conhecido processo da integração vertical e/ou horizontal, a empresa, seguindo nisso as leis do mercado, cria filiais no interesse da sua rentabilidade e/ou crescimento.

10) *Os fatores políticos e sociais*. Inclui-se nesta categoria o conjunto das convulsões históricas que levaram à criação das empresas estatais. Recordemos que, no imediato pós-guerra, a mais notável onda de nacionalizações foi determinada por governos trabalhistas, socialistas ou social-democratas para enfrentar os “abusos do capitalismo” (Mattick, 1972, pp. 179-180; Niosi, 1980, pp. 125-126). Ainda hoje, como é salientado pela eleição do socialista François Mitterrand para a presidência da França, os programas dos partidos comunistas e socialistas europeus prevêem numerosas nacionalizações.

Esta lista tem por única pretensão apresentar uma relação dos critérios de estatização geralmente adotados. Não tem nenhuma veleidade de ser exaustiva. Assim, vários autores propõem suas nomenclaturas atribuindo, de maneira arbitrária, importância maior ou menor às “causas” ideológicas, políticas, econômicas ou administrativas (Gillis, 1980; Aharoni, 1977; p. 290).

A nosso ver, não é satisfatória uma tal abordagem — e isso por duas razões. Em primeiro lugar, todos estes critérios são teoricamente insatisfatórios ou empiricamente contestáveis. Este é o caso, em particular, dos “monopólios naturais”, das “indústrias da falta de capitais” e do “interesse geral”. Em segundo lugar, é notável que nenhum dos critérios mencionados dê conta, de maneira satisfatória, de uma estatização ou da criação de uma empresa pública. O mesmo vale para qualquer tentativa que procurasse combinar vários dos critérios enunciados. É por isso que fazemos nossa, a esse respeito, a posição de Lionel Monnier:

“( . . . ) evidencia-se que as empresas públicas se acham situadas no centro de um feixe causal, já que admitem como ‘causas’ um conjunto de fenô-

menos que, tomados isoladamente, encontrariam na apropriação pública apenas uma das suas possibilidades de solução”. (Monnier, 1977, p. 74).

O exame do surgimento das empresas estatais deve inserir-se, portanto, num quadro analítico que permita dar conta tanto da articulação dos critérios políticos com o contexto social e administrativo, quanto dos fatos econômicos. Propomos assim, inspirando-nos parcialmente na análise de Niosi (1980), identificar quatro eixos (ou feixes) de fatores causais.

Pensamos, em primeiro lugar, que é importante privilegiar os fatores políticos de estatização. A criação de uma empresa pública supõe que o Estado afirme uma vontade política de agir com o intuito de orientar o desenvolvimento econômico. Esta expressão política deve encontrar sua origem e ser sustentada por uma classe. Uma das causas profundas da criação das empresas estatais assenta-se na estrutura de classe, isto é, no “nível de desenvolvimento, consciência e organização de cada classe e fração de classe” em âmbito nacional (Niosi, 1980, p. 126).

Foi assim que, na Europa, tradicionalmente a reivindicação das nacionalizações foi levantada pelas organizações sindicais e pelos governos social-democratas. Constatamos igualmente, que as estatizações podem coincidir com a emergência de uma burguesia local ou nacional que se vale do Estado para reforçar a sua participação na economia. Foi o que se produziu no Brasil (Martins, 1976; Evans, 1979), no México — e é também esta a interpretação que foi proposta para o reforçamento das estruturas estatais canadenses na década de 1970 (Niosi, 1980).

A expressão política de uma vontade de afirmação nacional será ainda mais forte se a economia estiver empenhada num processo de desenvolvimento dependente e tardio (Niosi, 1980, p. 126). O objetivo visado pela criação de empresas públicas não consiste apenas em estimular o crescimento, mas também em sensibilizar a população para a necessidade de um controle nacional sobre os setores produtivos. O grau de desenvolvimento da economia nacional é, assim, um segundo critério importante, que contribui para explicar o recurso às nacionalizações.

A análise global que propomos deve levar em conta um terceiro fator, a saber, as condições gerais de desenvolvimento da economia mundial. A concorrência internacional, ao acirrar-se, coloca em dificuldades setores tradicionais na maior parte das economias desenvolvidas (como, por exemplo, o têxtil, a construção naval e automobilística, os calçados) (Stoffaës, 1979). Estes ramos industriais, anteriormente considerados como sendo os pilares da economia, e que de modo geral empregam grande número de trabalhadores, sentem dificuldades para modernizar-se e solicitam o auxílio do Estado. Este apoio pode chegar até ao controle integral sobre o setor. A recente aparição (no decorrer

dos anos 60) de novos ramos industriais, de crescimento intenso, incitou vários Estados a criarem empresas públicas, tendo em vista garantir para a economia nacional posições salientes na concorrência por novos mercados. A tomada de controle destes setores pelo Estado fez-se necessária uma vez que as condições de concorrência eram difíceis. Com efeito, eram consideráveis as somas que se devia reunir e a rentabilidade do investimento parecia menos elevada que outras soluções alternativas mais acessíveis no mercado. É por isso que os governos francês e canadense são proprietários dos seus respectivos programas nucleares e também os gerem.

Retemos, para terminar, como quarto conjunto de fatores suscetíveis de explicar a criação das empresas públicas, a dinâmica administrativa. Parece-nos, com efeito, que os Estados modernos, ao aprofundarem consideravelmente o seu campo de intervenção, permitiram que aumentasse a autonomia de gestão dos aparelhos burocráticos e que se desenvolvessem, em seu interior, relações de poder. Nas organizações existe uma tendência geral a procurar ultrapassar o seu mandato original. As empresas públicas, dado o seu particular estatuto jurídico e administrativo, possuem um vasto campo de iniciativa que tendem a utilizar. A empresa estatal, tanto como aparelho de Estado quanto como organização responsável pela produção de bens e serviços, reúne condições favoráveis que lhe permitem interpretar o seu mandato (muitas vezes expresso em termos bastante genéricos) de maneira muito liberal. A autonomia que acompanha a função gerencial permite, entre outras coisas, que as empresas públicas criem filiais. Este processo nos parece estar constatado de maneira suficientemente geral para que possamos fazer dele o quarto eixo de explicação para o recuo às estatizações.

A análise global dos critérios de estatização compreende, assim, quatro eixos: a estrutura de classe, o caráter dependente da economia, as modificações na concorrência internacional e a dinâmica administrativa. O conjunto destes eixos forma a estrutura causal da análise das estatizações e não poderiam eles ser considerados separadamente. Quer dizer que cada estatização corresponde a uma combinação particular dos fatores recobertos por estes eixos. Por conseguinte, a inexistência de empresas públicas ou o fracasso de uma tentativa de estatização explicar-se-á pela ausência de uma ou várias das condições enunciadas.

## SEGUNDA PARTE: ECONOMIA PÚBLICA E ECONOMIA PRIVADA

O que distingue a economia pública, isto é, o conjunto do capital produtivo controlado pelo Estado, do setor privado? Se há uma diferença de natureza distinguindo a economia pública, manifesta-se por um funcionamento específico?

Quais são os limites e as conseqüências desta especificidade? Este é o conjunto das questões às quais devemos procurar responder.

Podemos distinguir três tipos de pressões que agem sobre a empresa pública e determinam o seu caráter específico, ao mesmo tempo enquanto aparelho produtivo, em relação com o setor privado, e enquanto organização estatal, em relação com a administração pública. Em primeiro lugar, a empresa pública é um agente econômico envolvido num processo de produção, o que supõe financiamento, produção e comercialização. Para cada uma destas operações, existe um mercado. Em todas as etapas do processo produtivo, a empresa pública entra em contato com o setor privado e assim se vê confrontada, de maneira muito mais direta e sistemática que os demais aparelhos de Estado, com as leis econômicas que regem os mercados.<sup>5</sup> Em segundo lugar, por pertencer ao Estado, a empresa pública possui os meios de fazer frente à influência do mercado sobre o seu modo de gestão. O Estado detém, pelo menos teoricamente, o poder de intervir em todos os momentos do processo produtivo e de decidir acerca do investimento, financiamento, procedimentos de fabricação, contratação de empregados, preços de venda etc. Cada intervenção pode servir para um objetivo específico e por isso constitui, como veremos, um instrumento de política econômica. Em terceiro lugar, a empresa pública é, nela mesma, uma organização que possui seus objetivos, modo de funcionamento e redes de poder próprios. Esta dimensão tende a mediatizar a influência conjugada do mercado e do Estado.

A especificidade da empresa pública liga-se à confrontação das leis econômicas e das opções políticas, e manobra no espaço incerto que separa o interesse do capital do “interesse geral”. Esta especificidade se confunde com a autonomia do Estado<sup>6</sup> e decorre do fato de que só este conta com poder para impor (para negociar), no campo da produção, os seus objetivos por sobre as leis do mercado:

“Os objetivos que o Estado persegue enquanto agente econômico distinguem-se assim dos objetivos dos agentes privados, na medida em que não são determinados pelo mercado, mas decorrem das opções políticas definidas pelo Estado enquanto poder público. A esta autonomia das economias privadas e públicas, no tocante à determinação dos seus respectivos

<sup>5</sup> Este raciocínio não se aplica se a empresa pública funciona como autarquia ou se escapa, de uma forma ou de outra, à definição usual de empresa — isto é, se ela não está empenhada em nenhuma produção, ou se suas rendas não guardam relação com os seus custos (Gillis, 1980, p. 5).

<sup>6</sup> Adotamos a posição segundo a qual o Estado é um agente político, econômico e ideológico que dispõe de uma margem de autonomia bastante ampla, toma decisões e certifica-se, por imposições quando for necessário, da sua execução (Monnier, 1977, p. 25).

objetivos, acrescenta-se uma atitude específica por parte do Estado-agente econômico, que utiliza a força legal, devido à sua natureza conjugada enquanto Estado-poder público” (Monnier, 1977, p. 108).

Se em todas as operações de gestão o poder político pode manifestar-se fazendo da empresa pública um instrumento da sua política econômica, o desempenho do setor público não deve então ser julgado com base na sua rentabilidade, mas segundo a sua contribuição, direta e indireta, para o crescimento geral.

Se é possível afirmar que o capital público escapa aos critérios de valorização que caracterizam o modo de gestão do capital privado, e que se distingue deste por sua faculdade de desrentabilização, é falso porém acreditar que o capital disponha de uma disponibilidade estratégica maior. Com efeito, a capacidade de captação de recursos pelo Estado é geralmente limitada, em comparação com os seus compromissos. Isso significa, no caso dos investimentos mais consideráveis, que o Estado só se comprometerá se considerar o projeto suscetível de rentabilizar-se (na acepção ampla), ou então autorizará a empresa pública a recorrer ao financiamento privado (resignando-se a perder parte do seu controle sobre a empresa).

O critério de desrentabilização do capital público aplica-se, portanto, de maneira relativa. O Estado não procura extrair do seu investimento a taxa de lucro vigente no mercado. Como renuncia às exigências máximas de rentabilização, o Estado garante para o capital público maior flexibilidade de aplicação. Esta flexibilidade faz do Estado a principal fonte de financiamento para os programas de investimento mais ambiciosos. O capital público tem assim uma capacidade que falta ao capital privado, pois, “da ótica da maximização dos seus ganhos, ele deveria, muito ao contrário, ter limitado o seu endividamento ao nível em que os encargos financeiros consecutivos começam a limitar as suas vantagens” (Monnier, 1977, p. 116).

Como já mencionamos, a ambição confessa dos governos é valerem-se dos poderes de que dispõem para levar as empresas públicas a adotar modos de funcionamento que sirvam e contribuam para a realização dos objetivos econômicos globais. Vejamos rapidamente quais são os principais objetivos a que pode visar a gestão da empresa pública e, quando for o caso, procedamos a uma avaliação do impacto de tais medidas.

#### *a) a fixação dos preços*

A arma derradeira, na luta que a maior parte dos governos ocidentais trava contra a inflação, é o congelamento dos preços e dos salários. O efeito da utilização desta medida é provocar uma desaceleração e desorganizar o conjunto do mercado. Como é muito delicado, do ponto de vista político, controlar

os preços do setor privado, o governo procura, pela limitação do aumento dos preços nas suas empresas, produzir um efeito de cadeia e diminuir a tendência à alta mais por incitação que por imposição. São geralmente as empresas públicas que arcam com os custos deste gênero de operação, ainda mais que esta política se revela, o mais das vezes, ineficaz.<sup>7</sup>

A fixação dos preços pode servir para outros objetivos, distintos da luta anti-inflacionária. Assim, o Estado pode decidir subsidiar indiretamente o setor privado, através da sua política de preços. Por exemplo, um governo pode optar por vender o seu aço abaixo do preço internacional (e, eventualmente, abaixo até do preço de produção), para dar vantagens aos grandes consumidores de aço (indústria naval, fabricantes de automóveis). É freqüente este gênero de subsídios, por parte de empresas públicas de serviços como a energia elétrica e o transporte ferroviário. Esta prática visa a estimular a atividade do setor privado e justifica-se pelos efeitos em cadeia (sobre o investimento, a produção, a exportação), que devem, para que a medida possa ser considerada rentável socialmente, superar o custo do subsídio. O mesmo mecanismo de fixação de preços pode servir como medida social; pensemos, por exemplo, nas tarifas especiais reservadas às pessoas idosas que utilizam os transportes coletivos.

#### b) a política de compras

O consumo público de bens e serviços constitui um dos maiores mercados: representa, na França, cerca de dez por cento da produção interna bruta (Monnier, 1977, p. 152). Um mercado de tamanha importância pode servir para ações de política econômica dotadas de caráter conjuntural ou estrutural. A intervenção pública pode exercer-se pela escolha do produto, pelo método de seleção do fornecedor e pelo preço oferecido em troca do produto. Dado o caráter específico das encomendas feitas pelo Estado, é muito difícil fixar um preço de mercado, e, portanto, identificar a existência de uma transferência (qual é o preço de mercado de um uniforme de soldado, de uma ogiva nuclear?).

<sup>7</sup> "O paradoxo da ineficácia da política que consiste em congelar as tarifas públicas para deter a inflação está em que a política de recuperação das tarifas, decidida para superar a inflação, será eficaz... para aumentá-la ainda mais!

Um congelamento de tarifas pode, na verdade, ter sentido — se for muito provisório: enquanto se aguarda, por exemplo, a implantação e funcionamento de uma outra política. Mas se, ao contrário, como sempre aconteceu, este congelamento se eterniza, então a indústria privada se habitua à baixa relativa dos preços públicos e organiza-se em função desta. Toda tentativa posterior de 'recuperação' será interpretada, inevitavelmente, como uma forma de agressão contra os planos adotados e, a esse título, suscitará reações de defesa" (Monnier, 1977, p. 204).

A discriminação faz-se o mais das vezes através da escolha do fornecedor, e o montante do subsídio estabelece-se pela determinação da margem de lucro.

Freqüentemente, o Estado adota duas ordens de imposições, na seleção dos seus fornecedores. Para defender a balança comercial, o Estado baixa restrições às importações, reservando o mercado público para os produtores locais. Por outro lado, tendo em vista estimular a produção nacional, o governo pode impor uma discriminação com base na nacionalidade da empresa e favorecer a companhia nacional em detrimento das firmas estrangeiras.

### c) a política de emprego

A intervenção do Estado pode ser examinada no tocante à proteção do emprego e a propósito da criação de empregos. A conservação pode ser um critério de estatização e, freqüentemente, manifesta-se através da tomada de controle de indústrias em decadência. No que diz respeito à criação de novos empregos, a empresa estatal não dispõe de vantagem particular sobre o setor privado.

Ao contrário: sabe-se, graças a estudos, que as empresas estatais tendem a privilegiar, nos seus investimentos, a tecnologia que recorre mais intensivamente ao capital e, por isso mesmo, elas têm impacto muito limitado sobre a criação de empregos. Esta distorção tem várias causas:

1) As empresas públicas estão fortemente representadas nos ramos industriais em que é mais elevado o nível de concentração. Como devem ser capazes de enfrentar a concorrência de um pequeno número de grandes companhias, as empresas estatais não têm escolha: precisam investir na tecnologia mais avançada, que, habitualmente, é também a que faz uso mais intensivo do capital.

2) O investimento público situa-se, em grande parte, em setores que se caracterizam por forte intensidade de capital (extração mineral, produção hidrelétrica, etc.).

3) As empresas públicas conhecem uma tendência a subestimar o custo real do capital. Este fator é importante e explica em boa parte a distorção constatada. As empresas estatais se beneficiam de vantagens que contribuem para diminuir o custo do capital: (1) a garantia do Estado permite obter uma taxa de juros mais vantajosa, (2) o Estado não exige que o capital por ele investido dê um lucro determinado, (3) uma subvalorização da tarifa cambial (freqüente, nos países subdesenvolvidos), o que tem efeito de subsidiar, de maneira indireta, a importação de bens de capital (Gillis, 1980, p. 33).

4) Os administradores das empresas públicas procuram minimizar os riscos no caso de um investimento considerável. No que diz respeito à escolha da

tecnologia, tendem a preferir um método custoso, complexo, mas comprovado, em vez de uma técnica que faça uso mais intensivo do trabalho mas não ofereça as mesmas garantias de eficácia. A formação dos administradores (frequentemente, engenheiros, que apreciam a sofisticação tecnológica) acentua este viés favorável aos investimentos caros.

5) Finalmente, no caso dos países subdesenvolvidos, as condições impostas aos beneficiários da ajuda pública e do financiamento internacional acentuam a tendência favorável a uma forte intensidade de capital nos investimentos públicos (Gillis, 1980, p. 30).

#### *d) política a respeito do capital estrangeiro*

O capital público pode servir de instrumento para a estatização da economia. A nacionalização de uma empresa estrangeira é efetuada, quer para garantir o controle nacional de um setor considerado como estratégico (a energia), quer porque a exportação desta indústria gera uma considerável massa de divisas que são indispensáveis ao desenvolvimento do país (caso do cobre no Chile e no Peru, do estanho na Bolívia, da bauxita na Jamaica). Também se assiste à criação, por parte do Estado, de novas empresas com a finalidade de assegurar uma presença nacional e de fazer concorrência às firmas estrangeiras que dominam um setor.

No decorrer dos últimos anos, foram criadas empresas em que o Estado se vê associado a um parceiro estrangeiro. Uma das experiências mais seguidas neste domínio é a da implantação no Brasil de uma indústria petroquímica (Evans, 1979; Abranches, 1978a; Sercovich, 1980). Teoricamente, este gênero de associação apresenta numerosas vantagens. O Estado pode controlar o desenvolvimento da indústria e certificar-se de que ela se conforme aos objetivos nacionais. Por sua vez, a empresa estrangeira vê a sua associação com o Estado como um meio para obter vantagens (subsídios, crédito, reserva de mercado), ao mesmo tempo em que diminui o risco político que é inerente às operações no estrangeiro (Gillis, 1980, p. 44; p. 44; Holland, 1972, p. 255).

#### *e) a política de desenvolvimento regional*

O desenvolvimento regional é, com certeza, um dos objetivos que são mencionados para justificar a intervenção governamental. A empresa pública pode ser levada a descentralizar as suas atividades nas regiões periféricas de uma economia, em vista de incitar à criação de pólos de crescimento. A este respeito, é exemplar a situação italiana: segundo uma lei que data de 1957, o Instituto para a Reconstrução Industrial (IRI) é obrigado a dirigir quarenta por cento

do total dos seus investimentos para o sul do país, e até sessenta por cento dos seus investimentos para novas indústrias (Allen, 1972, p. 174).

A preocupação central com a regionalização das atividades produtivas é geralmente acompanhada de uma vontade de integração. Assim, o desenvolvimento regional é concebido em função de fechamento do ciclo de produção.<sup>8</sup> Intencionalmente, o Estado visa a desempenhar um papel motor, que, a montante, pela valorização dos recursos naturais, quer, a jusante, pela tomada de controle das atividades de transformação e fabricação (OPDQ, 1977, capítulos I e III). Esta operação, que visa a “fechar” o mais possível o ciclo produtivo, é concebida de maneira a maximizar os efeitos em cadeia sobre a produção local, ao mesmo tempo em que acarreta a diminuição da participação dos fornecedores estrangeiros. Uma intervenção deste tipo requer um grau mais elevado de planeamento (isto é, de concerto) ou o controle, pelo Estado, da produção situada no lugar estratégico do ciclo produtivo.

Procuramos mostrar, nesta segunda parte, de que maneira a gestão do capital público respondia a imposições específicas. Assim, a empresa pública pode perseguir, simultaneamente, objetivos muito diferentes (por exemplo, defender o emprego e, a contracorrente, apoiar o setor privado). Estes objetivos são específicos de cada empresa, podem ser complementares como também podem contradizer-se. O sentido coletivo da intervenção estatal, tal como se exerce através das empresas públicas, permanece indeterminado, nesta etapa.

As empresas públicas desfrutam de vantagens notáveis, que lhes permitem considerar investimentos que estão fora do alcance do setor privado. Como é isenta de numerosas obrigações (taxas), como aproveita ao máximo o auxílio disponível (subsídios, empréstimos com juros preferenciais) além de gozar de outras vantagens inestimáveis (situação de monopólio ou de reserva de mercado), a empresa pública aparece cada vez mais, não apenas para os países subdesenvolvidos mas também para grande número de países capitalistas avançados (entre os quais o Canadá), como um instrumento privilegiado para o crescimento econômico. Depois de examinarmos atentamente as possibilidades que a empresa estatal apresenta, procuremos ver se os diferentes objetivos que identificamos podem ser enquadrados, de maneira coerente, numa política de crescimento que se apóie nas empresas públicas.

<sup>8</sup> “Uma filial (industrial) é um conjunto articulado de atividades econômicas integradas, sendo esta integração consequência de articulações efetuadas em termos de mercados, tecnologias e capitais. (...) executar uma política de ciclo produtivo completo é garantir a dominação sobre os fornecimentos de matérias-primas e conservar o controle, tanto técnico quanto financeiro, de todas as etapas que vão da transformação até a venda final do produto” (Toledano, 1978).

## TERCEIRA PARTE: A EMPRESA PÚBLICA COMO INSTRUMENTO DE CRESCIMENTO

A empresa pública é um agente econômico e, a esse título, está submetida ao conjunto das leis de funcionamento que definem uma economia contemporânea. Da empresa pública também se fez um agente político, na medida em que ela foi encarregada de certo número de missões dotadas de caráter social (redistribuição das rendas, defesa do emprego, desenvolvimento regional). Estas duas missões não coincidem e, o mais das vezes, são contraditórias para a empresa.

Nesta última parte pretendemos examinar se, mais além das preferências expressas ao nível da firma, a ação das empresas públicas encontra a sua lógica ao nível do conjunto da economia. Trata-se de verificar se o espaço observado entre a economia privada e a economia pública pode ser aproveitado para definir-se uma estratégia de intervenção e, finalmente, em que medida o capital público pode aspirar a uma certa coerência.

### 1) *Estratégia para o crescimento e coerência da intervenção*

A importância da intervenção governamental na gestão da empresa pública depende do grau em que o desempenho da firma se adequa aos objetivos perseguidos. Enquanto tais objetivos forem atingidos de maneira satisfatória, o governo terá interesse em não intervir demasiado na gestão da empresa. É o que acontece com a *Régie Renault*, maior exportador francês: é notável como é pequena a ingerência do poder público nela.<sup>9</sup>

A interferência do Estado é muitas vezes pesada e sistemática nas empresas cujos desempenhos ficam aquém do objetivo visado: fala-se constantemente em planos de reorganização da siderurgia (Le Pors, 1977, p. 58 e seguintes; Abranches, 1978b). Também acontece que a empresa seja sacrificada em prol de objetivos sociais e políticos ou, simplesmente, que sirva de “muleta” ao setor privado.

Estas diferentes situações ilustram a distância que existe entre a economia pública e a economia privada. É este espaço que permite conceber uma margem de manobra, e portanto o exercício de uma vontade e a definição de uma estra-

<sup>9</sup> “Finalmente, o caso Renault parece relativamente simples. Um mercado bom, uma concorrência acirrada, a liberdade sindical, a sucessão de dois grandes empresários (em trinta anos) e a (generosa) abstenção dos poderes públicos, isto é, remumidamente, a sua ‘não-política industrial’ no setor automobilístico, isso basta para garantir o desenvolvimento regular de uma empresa e das riquezas (empregos diretos e indiretos, atividades acessórias, divisas) com que ela contribui para a coletividade nacional”. (Stoffaës e Victorri, 1977, p. 93).

tégia. Não se pode conceber a intervenção do Estado como sendo inteiramente determinada pelos interesses econômicos dominantes. Uma tal análise negligencia completamente as relações entre classes e frações de classes e a mediação política que, necessariamente, acompanha toda decisão. Não se pode falar em estratégia, quando a intervenção do Estado visa apenas a estimular o crescimento, sem que fatores de ordem qualitativa venham fornecer uma orientação acerca do modelo de desenvolvimento que é preconizado. Toda decisão de investimento supõe uma escolha, orientada pelas pressões econômicas e guiada segundo as relações de força entre classes e frações de classe — por sua vez — inseridas num processo político em que se manifesta a autonomia relativa do Estado. Em suma, uma análise exclusivamente pobre, frente à abundância de fatores políticos que podem influir na decisão.

Uma estratégia de crescimento supõe assim, por parte do Estado, um certo número de escolhas quanto às orientações e prioridades do processo de produção. Uma estratégia supõe o estabelecimento de normas e critérios que introduzam uma *discriminação* nas modalidades de intervenção. A discriminação supõe que certas atividades, certas empresas, certas regiões são afetadas, enquanto outras são deixadas de lado. O conceito de discriminação exclui as políticas gerais, como, por exemplo, a luta contra a inflação, na definição de uma estratégia.<sup>10</sup>

Como exemplos de objetivos de intervenção discriminatória que sejam pertinentes com a atividade das empresas públicas, podemos mencionar as medidas a propósito do capital estrangeiro, a indicação dos setores prioritários para o investimento público, as políticas de desenvolvimento regional, etc. Uma estratégia compõe-se de um conjunto de objetivos.

Coloca-se, imediatamente, a questão da coerência das medidas adotadas para a realização da estratégia enunciada. Esta questão comporta três níveis: o da articulação entre os objetivos, e dos meios de intervenção e o dos aparelhos que estão encarregados da realização de tais políticas. A incoerência pode manifestar-se tanto entre os níveis quanto no interior de cada um deles.

É freqüente que o enunciado de política geral de um governo contenha enunciados contraditórios. A lógica do discurso deve, então, estar situada quer no plano político, quer no plano do processo econômico. É assim que somos levados a distinguir os objetivos que podem ser prioritários e, abandonando

<sup>10</sup> O carácter discriminatório de uma política econômica é uma dimensão essencial para definir-se um tipo de intervenção. Assim, em outro trabalho definimos a política industrial como "sendo constituída pelo conjunto das medidas discriminatórias implantadas pelo Estado em vista de favorecer o crescimento industrial" (Blais e Faucher, 1981).

desta vez o nível do discurso, fazer a análise incidir sobre as realizações. Ficará claro, por exemplo, que um país subdesenvolvido e dependente não pode, dadas as relações de dominação que definem a divisão internacional do trabalho, equipar-se nos setores de ponta enquanto exige, dos parceiros estrangeiros, uma taxa elevada de nacionalização da produção. Os investimentos em infra-estrutura revelam-se muitas vezes incompatíveis com o nacionalismo econômico. O exame das realizações permitirá, assim, distinguirmos no discurso o que constitui o objetivo prioritário.

Aos objetivos identificados devem corresponder os meios da sua realização. É, ainda uma vez, um problema que certos países subdesenvolvidos podem confrontar. Por exemplo, a participação de grandes agências internacionais de financiamento, necessariamente, limita a contribuição dos produtores nacionais.

Finalmente, a tomada de decisões e a missão de tornar operacional a estratégia devem ser delegadas à administração competente cuja jurisdição corresponde ao objetivo e aos meios que se deve pôr em obra. Aqui se coloca toda a questão do duplo controle político e administrativo das empresas públicas. Este aspecto é fundamental, pois, muitas vezes, é a própria estratégia que pode ser posta em questão. É menos sob o aspecto do controle que deve ser abordado este problema mas, antes, sob o dos limites que se consideram necessários para a autonomia de gestão das empresas públicas, a fim de evitar o que Lionel Monnier designa como “desvio estratégico” (Monnier, 1977).

## 2) *Relações políticas e estratégia de crescimento*

Já mencionamos que o objetivo do crescimento econômico se impunha, a nível político, como meta prioritária. Isso supõe que se efetue todo um trabalho de mediação entre interesses concorrentes, bem como um esforço de conciliação destinado a determinar as modalidades de distribuição de custos e vantagens a curto e longo prazo. Os imperativos econômicos e, em especial, a enorme mobilidade dos capitais, assim como os imperativos de ordem política e, mais precisamente, as datas eleitorais, ritmam a realização dos projetos de desenvolvimento. A intervenção do Estado tende a generalizar-se. Não se trata mais de apoiar o crescimento mas, acima de tudo, de maximizá-lo. Assim, os projetos a curto prazo e de forte rentabilidade serão favorecidos.

Como ocorre com qualquer decisão política, a intervenção econômica do Estado será requerida, tolerada ou deparará com forte oposição, conforme a composição da estrutura social e o dinamismo da iniciativa econômica nacional. Uma burguesia mais dinâmica pretenderá que o capital público assuma uma parte das suas despesas de investimento, porém resistirá a todo controle do Estado sobre alguma atividade produtiva. Uma burguesia em decadência exer-

cerá pressões para que o Estado assuma os setores não rentáveis, tendo em vista recuperar o seu capital e orientá-lo para atividades mais lucrativas. Cada situação examinada pode ser característica de uma economia. Contudo, é mais provável que encontremos justapostas estas várias posições. É então que inter-vém a necessária mediação do Estado entre as diferentes classes e frações de classe.

A empresa pública não parece ser um instrumento particularmente sensível aos reclamos populares. Não possui tendência a criar grande número de empregos. Além disso, raras vezes uma estatização decorre de uma mobilização popular autêntica. Uma manifestação coletiva de inspiração nacionalista geralmente vem apoiar o projeto de uma fração da burguesia ou de um setor do Estado (por exemplo, as Forças Armadas) em favor de um modelo de desenvolvimento (Martins, 1976; Niosi, 1980; McRoberts, 1980). Disto se vê que a empresa pública é um aparelho de Estado surgido das relações sociais entre as diferentes frações da burguesia e da sua expressão política. Mais que os outros instrumentos de política econômica, a empresa estatal responde aos interesses da classe dirigente, tais como são mediatizados pelo sistema político e pelas instâncias burocráticas.

A natureza do sistema político modifica o modo de gestão dos aparelhos de Estado em geral, e em particular das empresas públicas. Num sistema político aberto, os controles são exercidos pelas diferentes instâncias do poder, que são o governo e as assembléias eleitas. Estes controles são potencialmente importantes, embora sejam muitas vezes subempregados e até tidos por insuficientes (Boulet, 1981, p. 15). Num sistema político fechado, isto é, caracterizado pela exclusão da maioria da população e por regras extremamente restritivas de acesso à influência, a ausência de controle confere aos aparelhos públicos uma margem de autonomia maior. Num regime autoritário (marcado por uma fortíssima centralização do poder no seio do Executivo), assiste-se, portanto, à multiplicação das redes de poder e influência, cada agência governamental servindo de lugar de acesso a uma clientela privilegiada. Ocorre uma multiplicação dos lugares de poder e observa-se um verdadeiro estourar do Estado, que aume ita a resistência a toda tentativa para tornar coerentes as políticas públicas. Podemos assim estabelecer uma relação direta entre os poderes discricionários, de que um Estado dispõe, e a autonomia de gestão das empresas públicas.

### 3) *Estratégia empresarial e coerência da intervenção*

Assim, a empresa pública está submetida ao mesmo tempo a imperativos econômicos e a imperativos políticos. É também uma organização que, a este título, desenvolve regras próprias de gestão e tende a definir e a perseguir objetivos que lhe são próprios.

Numerosos autores se debruçaram sobre os fatores organizacionais, e até mesmo psicológicos, que afetam o funcionamento e a rentabilidade das empresas. Os economistas tentaram identificar o custo associado com a indispensável difusão da autoridade no interior da organização (trata-se da questão da relação *principal-agente*) (Raiffa, 1981).

A autonomia associada à função gerencial (*managerial discretion*)<sup>11</sup> pode levar os administradores das empresas a perseguir objetivos que lhes são particulares:

“A autonomia associada à função gerencial (...) é definida como a capacidade dos gerentes para escolherem e perseguirem objetivos e estratégias que diferem dos dos proprietários” (Aharoni, 1981, p. 184).

A procura de objetivos contraditórios necessariamente enfraquece a coerência da organização.

O problema da autonomia de gestão aplica-se a todas as organizações e não é específico das empresas públicas. As investigações atuais são ainda muito preliminares para que possamos concluir que a autonomia dos administradores das empresas públicas é mais saliente do que a dos gestores do setor privado (Aharoni, 1981, p. 188). Contudo, podemos afirmar que a relação “principal-agente” assume um caráter particular, no caso da empresa pública cujo proprietário é o Estado e cujo interesse não pode ser reduzido à maximização do lucro. Igualmente, o interesse econômico não é o fator que motiva os administradores públicos. A análise que se segue não leva em conta a preferência dos administradores; procura esclarecer a autonomia associada à função de gerência que é específica das empresas públicas.

A empresa estatal visa, ao mesmo tempo, a dois objetivos: como toda empresa ela quer garantir o seu melhor crescimento, como todo aparelho de Estado quer aumentar a sua autonomia de gestão (Vernon, 1981, p. 13). Estes objetivos constituem, globalmente, o que se pode chamar de estratégia de empresa:

“Em reação às diretivas muito fracas e freqüentemente incertas dos poderes públicos, assistimos, quase ‘naturalmente’, à emergência de estratégias de empresas, cujo objetivo é dissolver as indeterminações que o plano estatal deixa subsistir (...). A firma alcança uma vida própria e tende a segregar os seus próprios critérios de gestão, critérios estes que apenas em casos excepcionais são os da maximização do lucro ou do interesse geral” (Monnier, 1977, p. 198).

Quer dizer que a empresa estatal não endossa completamente nem os objetivos políticos nem os econômicos que lhe foram designados.

<sup>11</sup> A análise da racionalidade dos *actors* foi desenvolvida por Harvey Leibenstein (1976 e 1978). Para uma revisão da literatura econômica existente acerca destas questões, ver o artigo recente de Herbert. A. Simon (1979).

Se a empresa pública aceitasse plenamente a lógica da sua função econômica, não se veriam tantas empresas deficitárias. Por outro lado, as empresas estatais não parecem aceitar de bom grado serem consideradas como um serviço prestado à coletividade; o seu papel social aparece-lhes como uma pressão a que devem resistir. Em suma, é impossível dar conta da lógica da gestão da empresa pública sem se invocar o caráter ambivalente da instituição, isto é, sem fazer valer o fato de que ela pertence ao mesmo tempo ao domínio privado e ao domínio público. Contudo, não pode satisfazer-nos uma análise que conclui pelo caráter indeterminado do papel e do comportamento social, econômico e político das empresas públicas.

A lógica da gestão pública pode ser compreendida se a burocracia for reconhecida como um lugar de poder. Ao papel social que o governo pretende impor-lhe, os administradores da empresa pública opõem uma exigência de autonomia. Ao objetivo de crescimento, que é atribuído ao capital público, a burocracia prefere a estabilidade (Gillis, 1980, p. 3; Aharoni, 1977, p. 303). Os administradores das empresas estatais apropriam-se do espaço identificado entre a economia pública e a economia privada e utilizam-no como campo de manobra para obstar tanto a influência do setor privado quanto os controles burocráticos por parte do governo. Este espaço, que deveria servir para o Estado implantar uma estratégia de intervenção, vê-se confiscado pela burocracia com sua vontade de autonomia. É isto que explica a constante luta entre os administradores, que desejam expandir o seu poder discricionário, e os representantes políticos, que pretendem exercer um maior controle sobre a atividade das empresas públicas (Aharoni, 1977, p. 272).

O Estado detém uma série de poderes, além de uma reserva de autoridade que pode servir à sua vontade de controlar a empresa pública. O governo dispõe do poder financeiro, nomeia os principais administradores e fixa a sua remuneração. O governo possui a autoridade, e talvez seja este o seu principal poder, de transformar a organização da instituição e, com isso, de modificar as relações de poder em seu interior. É assim que assistimos com muita regularidade a reorganizações administrativas que, na verdade, são operações de “retomada de controle”.

A empresa dispõe, por sua vez, de grande número de trunfos. O governo eleito é responsável, perante a população, pelo desempenho da empresa pública. Os administradores podem assim, numa certa medida, negociar com o governo e obter concessões de autonomia, em troca de garantias quanto à boa realização do Plano. Ademais, a empresa pública beneficia-se da lei de permanência das instituições, e, aconteça o que acontecer, tem a certeza de sobreviver a um ministro demasiado empreendedor (Shepherd, 1975, p. 44). A firma possui um poder decisivo que, geralmente, dá cabo de toda vontade exagerada de controle

por parte dos homens políticos. A empresa estatal detém o controle exclusivo das informações que dizem respeito às suas operações e projetos:

“De modo geral, o controle da empresa pública sobre a informação a seu próprio respeito é um ponto crítico. Mesmo quando a fiscalização externa é intensa e sofisticada, a empresa pode influenciar o alcance e a qualidade do que ela deve informar. As próprias exigências contábeis muitas vezes se tornam um ponto sensível, fazendo parte do processo bilateral de barganha entre a firma e as agências públicas supervisoras” (Shepherd, 1976, p. 43).

Finalmente, acontece que a capacidade de controle que um Estado possui seja extremamente limitada. É possível que o pessoal de que um governo dispõe não inclua peritos para avaliar as operações, muitas vezes tão especializadas e complexas tecnicamente, de uma empresa. Nestas condições, a autonomia de que desfrutam os administradores da empresa estatal só pode ampliar-se (Aharoni, 1981, p. 190).

Os objetivos de autonomia e estabilidade que enunciamos não afetam apenas o funcionamento da empresa pública, mas também têm conseqüências sobre o investimento e o seu modo de gestão. Assim, a estabilidade da instituição determina que se minimizem os riscos que, necessariamente, acompanham qualquer novo investimento. Um novo projeto só será empreendido se tiver as melhores garantias de êxito. Como o projeto deverá ter a dimensão ótima, dispor do melhor equipamento e da tecnologia mais elaborada e mais fiável, o investimento logo se tornará considerável.

Esta tendência se deve muito pouco, a nosso ver, à formação dos administradores ou ao fato de que os que tomam decisões dispõem de somas consideráveis sem assumirem diretamente o risco financeiro de suas escolhas, contrariamente ao que afirma D. Lal (1980, p. 231). Deve-se, mais, à estratégia de desenvolvimento na qual se insere o investimento público. A este respeito fazemos nossa a posição de Francisco Sercovich:

“É sabido e notório, por exemplo, que o principal objetivo por trás dos grandes projetos de investimento efetuados por empresas estatais é assegurar futuros fornecimentos de qualquer produto que estiver envolvido. Estes projetos beneficiam-se, o mais das vezes, de um tratamento privilegiado, em virtude dos objetivos nacionais a que devem atender. Por causa disso, é-lhes conferida prioridade absoluta e concedida toda espécie de tratamentos especiais, de modo a dispensar o cumprimento de várias peças legislativas. Isto muitas vezes enseja procedimentos discricionários e a manipulação da informação pelas empresas de propriedade estatal. Normalmente isto requer, por parte da gerência das empresas estatais, um desempenho minimizador de riscos, por exemplo: ao empreender projetos entregues ‘com a chave na mão’, ter como principal consideração, para a escolha do fornecedor de tecnologia e serviços de engenharia, a confiança que

lhe pode ser atribuída com base em registros anteriores” (Sercovich, 1980, p. 23).

A sua vontade de independência incita a empresa estatal a buscar uma independência financeira maior e, por isso mesmo, a recorrer o mínimo possível ao investimento público. A empresa procura assim maximizar as suas rendas provenientes da venda de bens e serviços, e tenderá a resistir a um governo que pretenda subsidiar indiretamente o setor privado mantendo os seus preços a um nível artificialmente baixo. Para diversificar as fontes de financiamento, a empresa se dirigirá ao mercado financeiro privado, nacional e estrangeiro, não hesitando, em certos casos, em aumentar consideravelmente a dívida pública.

Cabe salientar, aqui, a aparente contradição que se vê no comportamento da empresa estatal que, por um lado, aspira a uma independência maior frente ao poder público, porém, por outro lado, tende a empreender projetos de envergadura que limitam a sua margem de manobra financeira. Este comportamento paradoxal torna mais evidente a diferença existente entre a empresa pública e a firma privada. A primeira delas foge às leis de funcionamento do mercado; para ela não há vantagem em procurar maximizar as suas rendas, porque a sua capacidade de endividamento independe da sua margem de lucro.<sup>12</sup> Assim, ela garante a sua rentabilidade ao realizar grandes projetos que lhe asseguram uma certa impunidade. Com efeito, um projeto prestigioso e de grande envergadura, uma vez posto em andamento, é menos suscetível de vir a ser posto em questão do que um projeto de menor porte.

Os objetivos de autonomia e estabilidade que são característicos das empresas públicas colocam problemas fundamentais para as sociedades subdesenvolvidas que aspiram a diminuir a sua dependência e estimular a produção nacional. As condições de concessão do financiamento internacional, a preferência por projetos de envergadura somada à preocupação em minimizar os riscos, são fatores que fazem das empresas públicas de países subdesenvolvidos parceiros objetivos das grandes multinacionais. Os projetos ambiciosos nos setores dinâmicos requerem investimentos consideráveis e por isso não poderiam ser empreendidos sem uma ajuda financeira externa. Invariavelmente, a tecnologia é propriedade de uma firma estrangeira. Mesmo quando os produtores nacionais podem atender parte da demanda de bens de equipamento, são geralmente incapazes de, ao mesmo tempo, enfrentarem a concorrência a nível dos preços e oferecerem as garantias de fiabilidade exigidas pela firma estatal. É assim que se pode afirmar que, nas sociedades subdesenvolvidas e dependentes, o capital

<sup>12</sup> Paradoxalmente, uma das maneiras para que um governo limite o ritmo de expansão das suas empresas seria ele cessar a sua solidariedade para com elas e impor-lhes que enfrentem o mercado. Numa tal situação, a única opção que resta à empresa pública é a de ser rentável.

estrangeiro torna-se um instrumento que contribui para estabelecer o reconhecimento (a legitimação) do capital público.<sup>13</sup>

O problema colocado pela inserção da empresa pública numa estratégia de crescimento e pela questão da coerência de intervenção tornou necessário um breve exame das condições de exercício do controle recíproco entre o governo e as empresas públicas. Estas aparecem então como instituições específicas que tendem a apropriar-se do espaço de intervenção entre a economia pública e a economia privada. Desta constatação decorre que é forçosamente insatisfatória uma resposta indeterminada à questão da coerência da intervenção, como a que propõem vários autores que concluem pela ambivalência da empresa pública, dividida entre a sua condição de aparelho de Estado e de organização produtiva (Abranches e Dain, 1978, p. 10; Aharoni, 1977, p. 246).

A identificação dos objetivos que são próprios da empresa pública suspende a ambigüidade e põe à mostra a especificidade do seu modo de funcionamento. É assim que ela, enquanto aproveita a vantagem que lhe confere a sua inserção no Estado, tenderá a aproximar-se do mercado, em vista de se abrigar sob os imperativos econômicos que lhe permitam escapar ao controle do próprio Estado. Haverá portanto uma tendência da empresa pública a acentuar a solidariedade que a vincula ao mercado e a reforçar as suas ligações com o setor privado (nacional e internacional), para limitar as imposições que lhe vêm de seu papel social.

A estratégia de empresa contém, assim, numerosas dimensões, e possui os meios políticos de sua realização. Como a empresa pública está capacitada a desviar em seu proveito a estratégia de intervenção (trata-se do “desvio estratégico”), acreditamos que é falso identificar, no nível dos meios ou no nível dos objetivos, o Estado e as empresas públicas. Existem contradições fundamentais que nos proibem de considerar as empresas estatais, a mesmo título que os demais meios de intervenção, como instrumentos de política econômica. A busca, pela empresa estatal, da realização dos seus objetivos particulares e a falta de controle por parte do governo impedem-nos de falar em coerência de intervenção. As contradições que identificamos não são insuperáveis mas devem ser encaradas dentro de uma relação constante de negociação, que faz intervirem não só as relações de poder e autoridade no interior do Estado como, igualmente, os meios de controle que incumbem ao sistema político.

## CONCLUSÃO

Tratamos de examinar a empresa pública sob o ângulo da sua contribuição para o crescimento econômico almejado pelo governo, e de determinar se a

<sup>13</sup> Esta idéia é formulada por Luciano Martins no seu artigo “La Joint-venture État-firme transnationale-entrepreneurs locaux au Brésil”, 1979.

empresa pública podia servir de instrumento para a sua política econômica, de que perspectiva, e com que impacto possível.

A estratégia de crescimento supõe uma certa coerência na intervenção. Curiosamente, parece que os objetivos políticos do Estado e os objetivos específicos da empresa pública (dadas tanto a sua vinculação privilegiada com o mercado, quanto a sua função social) apenas são conciliáveis num sentido muito particular: se o Estado faz seus os objetivos das suas empresas! Frente às empresas públicas, o Estado dispõe de uma capacidade de interferência muito reduzida. Os objetivos de política econômica e os instrumentos para a sua realização devem então, a cada vez, ser confrontados ao mesmo tempo com as exigências da empresa pública por autonomia e com os meios de que ela dispõe para fazê-las valer.

A autonomia da empresa estatal exprime-se a quatro níveis. Distingue-se, em primeiro lugar, a autonomia política, isto é, a capacidade de que a empresa defina as suas políticas de desenvolvimento e as suas opções de investimento. Em segundo lugar, entende-se por autonomia de gestão a capacidade da empresa para determinar os meios e decidir acerca da organização para atingir os seus objetivos. Por autonomia financeira, em terceiro lugar, designa-se a capacidade de autofinanciamento da empresa. Isto engloba, ao mesmo tempo, a rentabilidade e a possibilidade de acesso a fontes externas de financiamento. Finalmente, distingue-se uma autonomia de capital, que compreende a capacidade da empresa estatal para dispor livremente do seu excedente e investi-lo em setores de sua escolha (Abranches e Dain, 1978, pp. 17-19).

Ressaltemos, para terminar, que as diferentes proposições referentes ao modo de funcionamento da empresa pública, à sua vontade de estabilidade, à sua procura de autonomia e à sua resistência aos controles públicos deveriam ser objeto de investigações sistemáticas, para que se possa aclarar o problema fundamental da real importância do espaço de intervenção de que dispõem os Estados.

## OBRAS CITADAS

ABRANCHES, SÉRGIO

1978a — *The Divided Leviathan; State and Economic Policy Formation in Authoritarian Brazil*, Cornell University, tese (Ph. D.).

1978b — *Governo, Empresa Estatal e Política Siderúrgica no Brasil*, Rio de Janeiro, Grupo de Estudos sobre o Setor Público, FINEP.

ABRANCHES, SÉRGIO, e SULAMIS DAIN

1978 — *A Empresa Estatal no Brasil: Padrões Estruturais e Estratégias de Ação*, Rio de Janeiro, Grupo de Estudos sobre o Setor Público, FINEP.

- AHARONI, YAIR  
 1977 — *Markets, Planning and Development*, Cambridge: Ballinger Co.  
 1981 — "Managerial Discretion", in Raymond Vernon e Yair Aharoni (eds.), *State-Owned Enterprises in the Western Economies*, Londres, Croom Helm.
- ALLEN, KEVIN  
 1972 — "Regional Intervention", in Stuart Holland (ed.), *The State as Entrepreneur*, Londres, Weidenfeld and Nicolson.
- BLAIS, ANDRÉ, e PHILIPPE FAUCHER  
 1981 — "La politique industrielle dans les pays capitalistes avancés", in *Revue Canadienne de Science Politique*, XIV, 1, pp. 3-35.
- BOULET, JAC-ANDRÉ  
 1981 — "Les agences gouvernementales d'aide à l'entreprise poursuivent-elles les objectifs économiques de l'État?", comunicação apresentada ao colóquio da Sociedade Canadense de Ciência Económica, realizado na Universidade de Sherbrooke a 13 e 14 de maio de 1981, mimeografado, 30 pp.
- CHEVALIER, JACQUES  
 1975 — "L'intérêt général dans l'Administration française", in *Revue Internationale de Science Administrative*, XLI, pp. 325-350.
- EVANS, PETER  
 1979 — *Dependent Development; the Alliance of Multinational, State and Local Capital in Brazil*, Princeton, Princeton University Press.
- GILLIS, MALCOLM  
 1980 — *The Role of State Enterprises in Economic Development*, Development Discussion Paper, n.º 83, Harvard Institute for International Development.
- HOLLAND, STUART  
 1972a — *The State as Entrepreneur; New Dimensions for Public Enterprise: the IRI State Shareholding Formula*, Londres, Weidenfeld and Nicolson.  
 1972b — "State Entrepreneurship and State Intervention", in Stuart Holland (ed.), *The State as Entrepreneur*, Londres, Weidenfeld and Nicolson.  
 1972c — "Adoption and Adaptation of the IRI Formula, Britain, France, Canada, Australia, Sweden, West Germany", in Stuart Holland (ed.), *The State as Entrepreneur*, Londres, Weidenfeld and Nicolson.
- LAL, DEEPAH  
 1980 — "Public Enterprises", in J. Cody, H. Hughes e David Wall, *Policies for Industrial Progress in Developing Countries*, Washington, Banco Mundial, Oxford University Press.
- LEIBENSTEIN, HARVEY  
 1976 — *Beyond Economic Man*, Cambridge (E.U.A.), Harvard University Press.  
 1978 — *General X—Efficiency Theory and Economic Development*, Nova Iorque, Oxford University Press.
- LE PORS, ANICET  
 1977 — *Les béquilles du capital*, Paris, Seuil.
- MARTINS, LUCIANO  
 1976 — *Pouvoir et développement économique, formation et évolution des structures politiques au Brésil*, Paris, Anthropos.  
 1979 — "La joint-venture État-firme transnationale-entrepreneurs locaux au Brésil", *Sociologie et sociétés*, XI, 2 (outubro), pp. 169-186.
- MATTICK, PAUL  
 1972 — *Marx et Keynes*, Paris, Gallimard.

MILES, CAROLINE

1976 — "Protection of the British Textile Industry", in W. M.

Corden e Gerhard Fels (eds.), *Public Assistance to Industry*, Boulder, Westview Press.

MONNIER, LOINEL

1977 — *Capitaux publics et stratégie de l'État*, Paris, Presses Universitaires de France.

MCROBERTS, KENNETH, e DALE POSTGATE

1980 — *Québec, Social Change and Political Crisis*, Toronto, McClelland and Stewart.

NIOSI, JORGE

1980 — *La bourgeoisie canadienne*, Montréal, Boréal Express. OPDQ.

1977 — *Filières de production et développement régional*, Québec. Pryor, Federic L.

1976 — "Public Ownership: Some Quantitative Dimension", in William G. Shepherd, *Public Enterprise: Economic Analysis of Theory and Practice*, Lexington, Lexington Books, D.C. Heath and Co.

RAIFFA, HOWARD

1981 — "Decision Making in the State-Owned Enterprises", in Raymond Vernon e Yair Aharoni (eds.), *State-Owned Enterprise in the Western World*, Londres, Croom Helm.

SERCOVICH, FRANCISCO

1980 — *State-Owned Enterprises and Dynamic Comparative Advantages in the World Petrochemical Industry; The Case of Commodity Olefin in Brazil*, Development Discussion Paper, n.º 56, Harvard Institute for International Development.

SHEPHERD, WILLIAM G.

1976 — *Public Enterprise: Economic Analysis of Theory and Practice*, Lexington, D.C. Heath and Co.

SIMON, HERBERT A.

1979 — "Rational Decision Making in Business Organizations", *The American Economic Review*, 69, 4, pp. 493-513.

STOFFAÈS, CHRISTIAN, e JACQUES VICTORRI

1977 — *Nationalisations*, Paris, Flammarion.

STOFFAÈS, CHRISTIAN

1979 — *La grande menace industrielle*, Paris, Pluriel, Livre de Poche.

TOLEDANO, JOELLE

1978 — "A propos des filières industrielles", *Revue d'économie industrielle*, n.º 6, pp. 149-158.

VERNON, RAYMOND

1981 — "Introduction", in Raymond Vernon e Yair Aharoni (eds.), *State-Owned Enterprises in the Western Economies*, Londres, Croom Helm.

VERNON, RAYMOND, e YAIR AHARONI (eds.)

1981 — *State-Owned Enterprises in the Western World*, Londres, Croom Helm.