

1. Introdução;
2. As duas faces da empresa estatal;
3. As dimensões da autonomia da empresa estatal;
4. A empresa estatal e o padrão produtivo;
5. Conclusões.

Sérgio Henrique Abranches**

A QUESTÃO DA EMPRESA ESTATAL — ECONOMIA, POLÍTICA E INTERESSE PÚBLICO*

1. INTRODUÇÃO

A intervenção do Estado em atividades diretamente produtivas, em economias de caráter nitidamente capitalista, vem sendo fonte de controvérsia constante, tanto no campo das ciências sociais quanto no plano político-ideológico. A questão da empresa estatal, em conjunturas políticas e econômicas específicas, tem levado, muitas vezes, a polarizações ideológicas que pouco contribuem para a efetiva compreensão do papel e do significado desta forma de intervenção do Estado na dinâmica capitalista. Especialmente no Brasil, este problema só muito recentemente vem-se tornando objeto de investigação científica sistemática. Contudo, a base empírica de que se dispõe é ainda insatisfatória, os dados disponíveis, em boa parte, inadequados e, não menos importantes, tanto a teoria política, quanto a econômica, não avançaram significativamente na elaboração de um quadro analítico que permitisse aprofundar-se o conhecimento sobre a empresa estatal.¹

A ênfase na chamada *estatização*, como ponto de partida de reflexão sobre o papel e o significado da empresa estatal, criou a impressão de que o caso brasileiro seria específico ou atípico no quadro do capitalismo atual, dadas a magnitude e a extensão do envolvimento do Estado na produção industrial. Na verdade, porém, um balanço dos principais aspectos qualitativos e quantitativos da ação empresarial do Estado parece indicar que a experiência brasileira não é tão excepcional, quer pelo lado do grau de participação do Estado na produção industrial de bens, quer por seus resultados.

A empresa estatal, no Brasil, está circunscrita ao setor produtivo de insumos básicos. Na maior parte dos casos, provê bens e serviços a preços administrados — a despeito do *realismo tarifário* pós-1964 —, por tratar-se de insumos de uso geral. Por outro lado, em virtude de determinações de ordem política, de características do próprio Estado e de circunstâncias econômicas particulares, o setor produtivo estatal carece de articulação interna. Está profundamente segmentado, o que limita sua capacidade de formulação de esquemas de financiamento e estratégias de investimento comuns. Estes esquemas e estas práticas poderiam, efetivamente, aumentar o raio de manobra e a flexibilidade de ação das empresas estatais no mercado. A capacidade de diversificação destas empresas tem sido limitada, pelo menos do ponto de vista setorial, mesmo para aquelas com eventual autonomia financeira para seus programas de expansão. As condições de operação concreta da empresa estatal do Brasil qualificam o impacto dinâmico dessas empresas sobre o conjunto da economia, especialmente nas fases recessivas do ciclo. Daí decorrerem frustrações — da parte daqueles que esperariam ver as empresas estatais resgatando a economia nacional da crise em que se encontra — e conflitos oriundos da competição interna e externa ao Estado, por recursos por ele controlados. Essas condições provocam uma série de ambigüidades e contradições na relação entre as empresas estatais e as agências go-

95

*Trabalho apresentado ao Seminário sobre Empresas Públicas, convênio com EAESP/FGV e Secretaria de Modernização e Reforma Administrativa — Semor, realizado no período de 15 a 17 de janeiro de 1979.

**Doutorado na Universidade de Cornell, Ithaca, EUA e professor do Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro.

vernamentais responsáveis pela política econômica governamental, de resto inevitáveis, e que se agravam nas conjunturas de crise e/ou de transição. Finalmente, geram fricções e conflitos entre as empresas estatais e o setor privado nacional, que se vê, muitas vezes, traído na sua expectativa de incremento das compras e investimentos estatais, por atrasos nos programas de expansão, descontinuidade nas encomendas, esquemas de financiamento que obrigam à importação de equipamentos, etc. A experiência brasileira, sob muitos aspectos, não pode ser comparada à de países europeus, como a da Itália e mesmo a da França, onde a intervenção estatal não é menor, mas tem sido, em algumas instâncias, mais bem-sucedida.

Na maior parte dos setores, a despeito de mazelas oriundas do próprio padrão de desenvolvimento nacional e de definições de caráter político, que condicionam as pautas de ação da empresa estatal, o envolvimento do Estado no sistema produtivo tem sido um fator ponderável e necessário à continuidade do processo de acumulação de capital, realizado e liderado pelo setor privado da economia. Antes de avaliar o papel da empresa estatal neste processo, de acordo com concepções ideológicas várias, ou a partir de cálculos políticos táticos ou estratégicos, cabe procurar entender sua formação e dinâmica, suas limitações e seus problemas.

96

Historicamente, a intervenção do Estado em atividades diretamente produtivas foi determinada por necessidades de caráter estrutural e político muito diversas. Do mesmo modo, a formação de cada segmento empresarial do Estado e a definição dos papéis de cada empresa estatal correspondem a diferentes situações estruturais, arranjos políticos e necessidades técnicas. Compare-se, por exemplo, no Brasil, a implantação da siderurgia estatal, que coincide com o início do esforço de industrialização nacional, com a criação da Petrobrás, nos anos 50 — outro período de inflexão histórica —, que marca o aprofundamento e expansão acelerada do capitalismo industrial, em um contexto de internacionalização dos mercados industriais.

Politicamente, a criação da CSN resultaria de restrita articulação de interesses no interior da burocracia estatal, enquanto o estabelecimento do monopólio estatal do petróleo seria fruto da combinação de uma *conspiração burocrática*, de caráter nacional-estatista, com um amplo movimento de massas mobilizadas em torno da idéia do desenvolvimento nacional.

No plano internacional, a criação do Istituto per la Ricostruzione Industriale — IRI — italiano, decorreu de uma crise profunda do sistema bancário privado, cujas relações peculiares com o setor industrial determinaram uma crise econômica geral. Assim, desde o princípio, as empresas estatais italianas seriam controladas por uma *holding* financeira multissetorial, com alto grau de autonomia. As *nacionalizações* inglesas nos setores de carvão, minério de ferro e siderurgia decorreram de graves crises setoriais que terminaram por consolidar no parlamento a convicção da necessidade

de intervenção do Estado. Na França, como na Inglaterra, foram vários os casos de *nacionalização* provocados pela incapacidade do capital privado de manter-se em certos setores. Mas houve também, naquele país, casos de intervenção determinados estritamente por considerações políticas, como o da Renault, que passou ao controle do Estado em virtude de *ação punitiva* contra seus proprietários, notórios colaboracionistas.²

Não obstante a diversidade de situações e padrões estruturais, constata-se algo em comum entre todos os casos de desenvolvimento capitalista que, em algum estágio do processo, terminaram por requerer a participação direta do Estado na produção. A formação de empresas estatais está, quase sempre, ligada a mudanças importantes na organização das atividades produtivas: a) a crise da economia agroexportadora e o início da industrialização no Brasil; b) a rearticulação da economia italiana, subvertida por grave e profunda crise; c) o fechamento deliberado da economia espanhola, desarticulada pela guerra civil; d) a necessidade de marcantes correções de curso nas economias inglesa e francesa, no período entre guerras e imediatamente depois da II Guerra Mundial. Diante de crises ou etapas de transição particularmente marcantes, as empresas estatais surgem como elemento novo, estrutural e politicamente determinado, para garantir a continuidade e ampliação do processo de acumulação privada de capital.

A nível mais geral e abstrato de análise, o que a experiência histórica parece demonstrar é que tanto a intervenção do Estado no processo de acumulação, quanto a forma particular por ela assumida — seja direta, por meio de empresas comerciais, como no Brasil, Itália, Espanha, França e Inglaterra, ou por meio de uma associação orgânica entre o capital financeiro e o capital industrial, mediada decisivamente pelo Estado, como no caso da Alemanha e do Japão — são determinadas pelo padrão específico de desenvolvimento do capitalismo nestes países.³ Em outras palavras, a intervenção do Estado na acumulação e suas formas são determinadas pelo curso de desenvolvimento da estrutura produtiva, pelo grau de heterogeneidade estrutural na economia, pelos modos de sua inserção na ordem econômica mundial e pela dinâmica política dos interesses sociais. A ampliação do aparelho de Estado corresponde, assim, tanto às necessidades criadas por transformações estruturais provocadas pelo processo de desenvolvimento, quanto pela dinâmica política própria a cada etapa deste processo, a pactos, alianças e correlações de poder, envolvendo as diversas forças sociais ativas. Assim, não são nem resultado inenxorável de determinações estruturais irresistíveis, nem produto da ideologia da afirmação autoritária e voluntarista de um projeto estatista de elites bem situadas na estrutura de poder. São produto de respostas políticas a problemas estruturais.

No presente artigo não se pretende mais que a formulação de um quadro de referência analítico preliminar para o estudo da empresa estatal no Brasil. Parte-se do suposto de que, em vez de ressaltar especificidades e características excepcionais, conviria partir

de uma perspectiva ampla, que refira casos particulares ao contexto global das relações entre Estado e economia, no capitalismo atual. Assim, serão discutidas algumas relações essenciais que talvez elucidem um pouco a natureza da empresa estatal, como *organização produtiva* e como *aparelho de Estado*. Deste modo, vai-se tratar, basicamente, dos mecanismos estruturais que definem e limitam a ação da empresa estatal, sua forma particular de inserção no sistema produtivo e no Estado e as implicações políticas e econômicas resultantes da intervenção estatal em atividades diretamente produtivas. Talvez, quando comparada a outras situações, a brasileira possa ser avaliada de forma preconcebida e, portanto, mais adequada, permitindo que se pense soluções possíveis para tornar a ação do Estado mais sensível às aspirações e necessidades da maioria da sociedade.

2. AS DUAS FACES DA EMPRESA ESTATAL

Uma das questões recorrentes nos debates em torno do papel da empresa estatal em economias de mercado refere-se à ambigüidade inerente à sua ação, que caracteriza um comportamento oscilante entre sua face estatal — que a leva a realizar objetivos políticos e de natureza macroeconômica, e sua face empresarial — que privilegia interesses particulares, que se poderia considerar microeconômicos. Por certo, esta ambigüidade é fonte, por vezes, de importantes contradições entre interesses mais gerais, vinculados ao papel do Estado, em apoio à acumulação de capital na órbita privada e aos interesses particulares das empresas do Estado, muitas vezes obrigadas a apresentar resultados avaliados com base em critérios de eficiência e rentabilidade, próprios à empresa privada.

Vale notar que este não é um problema específico da forma de atuação de empresa estatal no Brasil. É, em geral, fruto da própria especificidade de organizações produtivas controladas pelo Estado, em economias capitalistas. Na Inglaterra, por exemplo, a possível contradição entre a necessidade de realização empresarial de objetivos econômicos por parte da empresa estatal e de imprimir à sua ação uma orientação *pública* vem sendo fonte não apenas de importante controvérsia política, mas também de sucessivas tentativas de criação de mecanismos que permitam o controle destas empresas, por parte do comando político do Estado, sem afetar sua autonomia gerencial. Na Itália, foram realizadas experiências com o mesmo objetivo. A criação de um ministério específico, com vistas à definição de critérios gerais de atuação e formulação de estratégias para as empresas estatais, sem competência para interferir na sua gestão, foi apenas uma das medidas mais visíveis. Contudo, esta não é uma questão de simples resolução. Em primeiro lugar, torna-se difícil, quando não impossível, dissociar a formulação de políticas (que ficaria a cargo da administração central, sob responsabilidade direta dos ministros) da sua execução (que ficaria a cargo das empresas).⁴ Em segundo lugar, porque nem sempre a política governamental é suficientemente explícita e

inequívoca, a ponto de gerar parâmetros claros e consistentes para a ação da empresa estatal.

Em geral, as tentativas de reduzir o grau de ambigüidade na ação das empresas estatais e garantir que objetivos de caráter mais geral não sejam comprometidos pela defesa intransigente de seus interesses particulares (isto é, empresariais) combinam dois tipos de ação. De um lado, procura-se definir com clareza, por meio de estatutos legais e formais, os objetivos e as funções dessas empresas, bem como estabelecer certos imperativos de ação, que garantam atenção permanente às metas macroeconômicas. Este é o caso, por exemplo, da Itália, onde os *policy-markers* consideram fundamental seu papel no desenvolvimento regional. Com este fim, estabeleceu-se a obrigatoriedade de destinação de 40% dos investimentos globais do IRI e 60% de seus investimentos industriais à região deprimida do Mezzogiorno. Posteriormente, em 1968, reformulou-se esse critério, passando o IRI a destinar, compulsoriamente, 100% dos investimentos em novas plantas e 60% do investimento total àquela região.⁵ Na Inglaterra, esta primeira forma de controle fez-se, talvez, de modo mais sutil. As atividades rentáveis, ou puramente comerciais das empresas estatais, são de sua responsabilidade direta, garantindo integralmente sua autonomia de ação. No que diz respeito às suas atividades *sociais* ou de caráter macroeconômico, elas devem seguir diretrizes da administração central que, em troca, destina fundos especiais para cobrir déficits que possam advir da realização de metas que não são realizáveis a partir de um comportamento tipicamente comercial. No Brasil, a tentativa de articular formalmente as empresas estatais com a indústria de bens de capital, com o objetivo de transformar o poder de compra daquelas em instrumentos de política setorial, através dos núcleos de articulação com a indústria, representa iniciativa semelhante, embora ainda com pouco êxito.

A segunda forma de enquadramento da ação das estatais a diretrizes de política econômica geral é mais informal e mais *política*. Em todos os países onde a presença do Estado é relevante estabeleceu-se uma série de mecanismos informais de *persuasão*, por meio dos quais procura-se compatibilizar os interesses das empresas estatais com objetivos macroeconômicos. Esta rota parece ser mais eficaz, na medida em que se usa, efetivamente, a negociação política para compatibilizar interesses conflitantes. Por certo, a eficácia dos arranjos políticos depende do grau de representatividade destes mecanismos. Isto é, de forma mais clara, depende da amplitude e extensão dos canais de representação de interesses no interior do aparelho de Estado, que definem, na prática, os agentes sociais que são admitidos nas arenas íntimas do Governo, onde estas decisões são tomadas. Na Itália, tanto o parlamento quanto o Ministério da Participação Estatal cumprem importante papel neste processo político de agregação e seleção de interesses. Na Inglaterra, isto se faz mediante recursos simultâneos à *política aberta*, via parlamento, e à *política fechada*, que se caracteriza por negociações, nos *corredores do poder*. No Brasil, em razão das restrições ao livre jogo político, o recurso usual é a negociação limitada entre aqueles poucos que

têm acesso às várias jurisdições de poder coexistentes em um aparelho de Estado fortemente fragmentado. Em alguns casos como, por exemplo, nos acordos de participação nacional, arbitrados pela Carteira de Comércio Exterior — Cacex, os resultados têm sido razoavelmente positivos, permitindo a compatibilização negociada, não apenas entre os interesses particulares das empresas estatais e considerações macroeconômicas, mas, também, com os interesses do setor privado nacional, produtor de bens de capital.

A ambigüidade da empresa estatal, por ser estrutural, como veremos a seguir, não se resolve tecnicamente. Compatibilizar suas faces empresarial e estatal é tarefa eminentemente política, muito embora as manifestações desta ambigüidade tenham origem em uma série de fatores de caráter econômico. Na medida em que o processo político é restrito e os interesses são “encapsulados” burocraticamente, as possibilidades de alcançar-se uma síntese desejável entre os objetivos da empresa e os objetivos sociais diminuem. Muitas vezes, embora os empresários estatais estejam efetivamente dispostos a combinar esforços neste sentido, o próprio processo político contribui para obscurecer as demandas mais gerais que deveriam atender. Na ausência de demandas abertamente articuladas, torna-se difícil a formulação de critérios de ação que possam orientar os esforços, no sentido de realização desta síntese entre as duas faces da empresa estatal. Ademais, a debilidade dos instrumentos que asseguram a *responsabilidade política (accountability)* dos agentes estatais dificulta a aplicação de sanções àqueles que procuram, por quaisquer razões, conferir um curso inteiramente autônomo, baseado em avaliações particularistas e voluntaristas, às organizações que dirigem.⁶

Esta questão está entre aquelas que, exatamente por terem raízes estruturais, só podem ser tratadas politicamente. Não há, objetivamente, um método simples e eficaz de resolver, permanentemente, os problemas advindos do comportamento ambíguo da empresa estatal. Isto só é possível mediante ajustes e arranjos políticos constantes, que permitem reconciliar, em cada conjuntura, os elementos de caráter público e privada da ação da empresa estatal.

O que se quer dizer é que a ambigüidade que caracteriza a empresa estatal — mais que sua possível ambivalência — é estrutural. Decorre de sua dupla inserção no Estado e no aparelho produtivo, e não de desacertos eventuais de sua gerência, ou do desvirtuamento sistemático de suas *funções* na economia capitalista. Como empresas, são organizações solidárias com o capital privado, na medida em que são parte integrante e sobredeterminada da dinâmica de relações e interesses, própria à atividade produtiva. Além disso, reproduz-se na estrutura interna da empresa estatal tanto o arranjo organizacional e a prática gerencial próprios às empresas privadas, quanto a trama de relações sociais que caracteriza a produção privada de bens. Como aparelho de Estado, no entanto, a empresa estatal enquadra-se em um outro conjunto de relações sociais e políticas, inerentes à própria natureza do Estado capitalista. Fazem parte, assim, de um outro universo de

relações de poder, de outro tipo de processo decisório, dificilmente reproduzível em uma organização privada.

É em razão deste seu duplo caráter que a empresa estatal conta com recursos de ordem política a econômica, distintos daqueles que a empresa privada é capaz de mobilizar. Mas, por outro lado, sofre limitações a nível macropolítico e macroeconômico, que não são, da mesma forma, aplicáveis a empresas privadas. Assim, por ser, ao mesmo tempo, empresa e Estado, este tipo de organização recebe benefícios e vantagens, mas, por outro lado, pode sofrer restrições concretas que a obriga, muitas vezes, a sacrificar seus interesses imediatamente empresariais para atender a necessidades da economia em seu conjunto ou submeter-se a orientações de ordem político-econômica, que transcendem à esfera própria da atividade empresarial.

Como se vai ver, a latitude possível de oscilação da empresa estatal entre sua face pública e sua face privada depende de uma série de fatores econômicos, políticos e gerenciais. De qualquer modo, apesar de ser fonte de ambigüidades, contradições e conflitos, a ação empresarial do Estado, em economias capitalistas, não chega a comprometer ou subverter o conjunto básico de relações que presidem o processo de acumulação de capital. Na verdade, esta ação está circunscrita a um campo objetivo que solidariza Estado e iniciativa privada, na realização do objetivo global de garantir a expansão continuada deste processo. É a partir de interesses objetivos e concretos de longo prazo que os estratos técnicos, burocráticos e gerenciais do Estado reconciliam seus próprios interesses com os interesses dos grupos economicamente dominantes e com a propriedade privada. Embora os aparelhos de Estado adquiram autonomia crescente, esta é sempre relativa. De fato, a empresa estatal integra-se organicamente ao jogo político e econômico que garante a continuidade do processo de expansão capitalista.⁷

Na medida em que se insere na base produtiva da sociedade, como agente direto na produção, a empresa estatal vincula-se, objetivamente, à rede de relações interempresariais, submetendo-se à mesma lógica de ação que a grande empresa privada. Deste modo, embora suas estratégias possam vir a ser reguladas por alianças e negociações políticas específicas, ou por pactos políticos mais duradouros, o fundamento de sua ação é a dinâmica real das relações econômicas. Mas, enquanto parte do Estado, tem sua ação qualificada, e, em muitos casos, restringida por fatores claramente extra-econômicos. Parece claro que, para estabelecer-se efetivamente os graus de liberdade de ação da empresa estatal, há que verificar-se a amplitude de sua autonomia no plano do mercado, no plano financeiro e no plano político.

3. AS DIMENSÕES DA AUTONOMIA DA EMPRESA ESTATAL

A questão da autonomia da empresa estatal envolve uma série de dimensões e fatores, exatamente por cau-

sa de sua dupla inserção no sistema produtivo e no Estado. Do lado de sua qualidade de organização produtiva deve-se levar em consideração aqueles fatores associados à dinâmica da economia, à sua situação no mercado e às condições efetivas de realização empresarial de seus objetivos. Deste ponto de vista, ganham relevância aspectos relacionados às articulações das diversas empresas estatais com o setor produtivo como um todo, as relações interempresariais e intersetoriais e o comportamento do segmento produtivo estatal, nas diversas fases do ciclo de desenvolvimento da indústria. A autonomia definir-se-ia, nesta perspectiva, a partir dos condicionamentos concretos que sofre a empresa estatal, como parte integrante do sistema de produção. Esta dimensão da problemática da autonomia da empresa estatal será discutida no próximo item, tendo em vista a predominância de variáveis de caráter mais diretamente econômico.

Pretende-se discutir, primeiro, a dimensão propriamente estatal — e portanto mais política — da autonomia. Tomando-se a empresa estatal como parte do aparelho de Estado, os limites de sua autonomia definir-se-iam em diferentes planos. No plano do processo decisório relativo a estratégias de ação e à compatibilização entre interesses empresariais e interesses gerais há dois importantes aspectos a pesquisar: a) a autonomia política; b) a autonomia gerencial da empresa estatal. Já no plano das decisões concernentes aos padrões de financiamento de sua operação e expansão cabe distinguir a autonomia financeira, *stricto sensu*, que se refere à capacidade corrente de autofinanciamento da empresa, da autonomia de capital, ou seja, a possibilidade de livre disposição de seu excedente, com fins de acumulação.

Em primeiro plano, tem-se tratado da natureza das relações entre a empresa estatal e o Governo, tanto no nível macro, quanto no nível micro; isto é, o tipo e extensão dos controles governamentais sobre a empresa, que caracterizam o seu maior ou menor enquadramento à política econômica. As empresas que têm alto grau de autonomia política, antes de serem objeto da política econômica governamental, tornam-se sujeitos relativamente independentes, na formulação desta política. A estratégia da empresa confunde-se com a política para o setor. Este é o caso, por exemplo, da Companhia Vale do Rio Doce — CVRD, no setor de minério de ferro. O caso mais célebre, no entanto, é o do Ente Nazionale Idrocarburi — ENI, italiano, cuja ação representou, efetivamente, a diretriz fundamental da política de energia italiana. Quando as empresas não são capazes de adquirir tal nível de autonomia política, retêm, muitas vezes, alto grau de autonomia gerencial. Nesta circunstância, embora elas se submetam, em um primeiro momento, às definições da política governamental, seu núcleo diretor é capaz de gerir os empreendimentos de forma independente, sem sofrer interferências externas de monta. Embora não *definam* a política do setor, podem dar a direção do curso de implementação. Como já se mencionou, não há meios de separar, irrevogavelmente, formulação e implementação de políticas. Por isto mesmo, o processo de implementação, durante o qual são tomadas as

decisões mais concretas, que tornam operacionais definições estratégicas, abrindo diversas vias para a modificação e redefinição de diretrizes originais. Em suma, implementar políticas não é uma atividade puramente técnica ou gerencial, mas uma atividade de caráter político-estratégico, que depende da mobilização de recursos de poder.

Cria-se um novo paradoxo: a autonomia é necessária, ainda que relativa, mas cria e amplia espaços para orientações divergentes, conflitos de critérios e objetivos, fricções e tensões entre os vários agentes envolvidos. Charles Dechert, em interessante artigo sobre o ENI, já havia apontado para este problema. Segundo ele, “o Estado facilita a acumulação de capital em larga escala e, se afortunado, encontra gerentes dinâmicos. Se o controle governamental é muito estrito, a empresa pode perder o dinamismo; se o controle é muito fluido, a empresa pode tornar-se um Estado funcional [*sic*] dentro do Estado, particularmente na medida em que talento político é um pré-requisito virtual da liderança empresarial”.⁸ John Seahan, analisando o comportamento das empresas estatais francesas, chega a conclusões semelhantes: “as firmas governamentais escaparam, em grande medida, da direção de outras agências governamentais e têm agido de modo muito similar ao que teriam feito firmas privadas, nos mesmos mercados.” Com relação ao controle corrente, no entanto, “as firmas estatais são mais abertas à supervisão que as companhias privadas” mas, ao mesmo tempo, “encontram canais abertos para dar forma a opções governamentais que incidem sobre o seu próprio ambiente”.⁹

Um dos mais argutos analistas do papel do Estado no capitalismo contemporâneo, Andrew Shonfield, ao discutir a experiência italiana, procura mostrar que se a empresa estatal é governada por um estatuto restritivo, que estabelece limitações legais muito rígidas às funções que ela pode exercer, o seu dinamismo empresarial poderá ser seriamente comprometido. E afirma, claramente, “se a empresa pública é concebida como um meio para se criarem empresas combativas, que objetivam influenciar o *tempo* e a direção do desenvolvimento de setores industriais no seu conjunto, e nos quais o capital privado é ativo, o argumento em favor da máxima liberdade de sua gerência para escolher suas metas é forte”. Mas, adverte: “este é um papel curioso para se pedir que seja cumprido por um empreendimento público, em uma sociedade democrática, na qual sua direção está exposta ao escrutínio parlamentar regular e a pressões irregulares da parte dos representantes de todos os grupos de interesses no país. A resposta é, por certo, que tal arranjo só é possível onde os funcionários por ele responsáveis tenham máxima autonomia administrativa”.¹⁰

Todas as posições em torno desta dimensão da autonomia da empresa estatal parecem buscar um ponto de equilíbrio, no qual a autonomia política seria mais limitada e a gerencial, ampliada. Na verdade, este paradoxo parece remeter a análise novamente à questão básica da ambigüidade estrutural. A autonomia

política, que se quer restrita, refere-se à capacidade de definir rumos e políticas de caráter geral, com o mínimo de interferência externa — isto é, *da sociedade e do Governo* — e de exercer pressão eficaz para obter vantagens, prioridades e recursos. Várias empresas, no Brasil e em outros países, gozaram deste tipo de autonomia, em circunstâncias diversas. É o caso do ENI e do IRI da Itália, da CVRD e da Petrobrás, no Brasil.

Já a autonomia gerencial, entendida como a capacidade de determinar os meios para realizar objetivos, geralmente definidos fora da empresa, sem interferência externa, é mais comum a um número maior de empresas estatais. As siderúrgicas brasileiras, por exemplo, gozam de razoável grau de autonomia gerencial, embora tenham escassa autonomia política. Vale, no entanto, ressaltar uma vez mais que as chances de induzir alterações de curso na implementação de políticas definidas em outras instâncias não são negligenciáveis. Novamente, parece que, para atingir-se um ponto aceitável de equilíbrio, não há fórmulas prontas, nem instrumentos específicos. Como no caso da compatibilização entre objetivos empresariais e o chamado interesse público, os limites da autonomia da empresa estatal só podem ser definidos politicamente.

Embora se afirme que as margens de autonomia política e gerencial da empresa estatal são dadas politicamente, não se pretende que elas sejam independentes de determinações no plano econômico-financeiro. Na verdade, graus razoáveis de autonomia financeira ou de capital da empresa estatal são uma condição necessária, mas não suficiente, na determinação da autonomia em outros planos. Shonfield, por exemplo, enfatiza corretamente este ponto. Uma argumentação, de resto inspirada nas análises de Pasquale Sarraceno, importante personagem da história do IRI, é de que o empresário estatal, embora não deva orientar suas ações com base exclusivamente na busca do lucro, não pode descuidar deste aspecto. Isto porque “imperativo do lucro é o meio que ele pode usar para afirmar sua independência em face das pressões oriundas do Governo, para adoção de medidas que serviriam a objetivos políticos”.¹¹ A autonomia financeira, que é obtida mediante o incremento da *receita industrial* da empresa, não apenas reforça seu lado empresarial, distanciando-a, num certo sentido, do Governo, mas viabiliza e sustenta sua autonomia política e/ou gerencial. A experiência inglesa, neste sentido, é bastante interessante, na medida em que a rentabilidade é uma meta estatutária. O próprio judiciário confirmou em várias ocasiões o fato de que, como qualquer empresa, as firmas estatais devem prestar contas por seu sucesso ou insucesso comercial. As funções públicas que podem afetar o resultado comercial das empresas são responsabilidade do Governo central.¹² Na Itália, a legislação não fala especificamente em lucratividade ou rentabilidade, mas em *economicità*, e distingue, claramente, o estatuto da *empresa pública*, cujos objetivos são *sociais*, das *agências autônomas*, que são organizações eminentemente comerciais.¹³ Parece que quando se trata da autonomia financeira da empresa estatal o objetivo é, basicamente, que ela tenha condições de acumular capital de modo a cobrir seus gastos de opera-

ção corrente, como também financiar com recursos próprios a sua expansão. Há, implícita ou explícita, a idéia de que o ônus em que ela incorre ao assumir tarefas de caráter público deveria ser coberto, de algum modo, pelo Governo central. Talvez a implicação mais importante deste tipo de raciocínio é de que a empresa deve gerir seus negócios autonomamente, a ponto de garantir-se o autofinanciamento, mas não deve ter tanta liberdade de ação a ponto de poder dispor livremente de seu capital, com o objetivo precípuo de maximizar suas possibilidades de acumulação de capital. Ou seja, muitas vezes, enfatiza-se a necessidade de autonomia financeira, relativamente ampla, procurando-se limitar sua autonomia de capital.

Por autonomia de capital, entende-se a capacidade da empresa estatal de dispor livremente de seu excedente, para investir em áreas promissoras e mais rentáveis que aquelas a que está originalmente circunscrita, diversificando suas atividades e buscando a maximização global de seus ganhos. Parece difícil que empresas incapazes de definir o curso de seu desenvolvimento em direção a uma estrutura de conglomerado possam, em algum momento, adquirir efetiva autonomia de capital. No Brasil, a CVRD e a Petrobrás experimentaram, em grau limitado, alguma capacidade autônoma de utilização de seu excedente neste sentido. Mas a própria estrutura do setor produtivo estatal brasileiro impõe limites relativamente estreitos à implementação deste tipo de estratégia. O exemplo mais marcante de aquisição de amplas margens de autonomia de capital por parte de empresas estatais é, de novo, o da Itália, onde o IRI e o ENI terminaram por constituir-se em grandes conglomerados, controlados por *holdings* multissetoriais.

Já deve ter ficado claro que esta dimensão da autonomia da empresa estatal não depende exclusivamente de variáveis políticas. A estrutura dos mercados em que atuam, a dinâmica concreta da economia jogam aí papel fundamental e trazem novos elementos que tornam ainda mais complexa a análise do papel, potencialidades e limitações da empresa estatal capitalista.

4. A EMPRESA ESTATAL E O PADRÃO PRODUTIVO¹⁴

A diversidade de estratégias de ação, os distintos graus de autonomia e o impacto do setor produtivo estatal na economia dependem, em larga medida, do padrão de produção corrente e da forma de inserção das empresas estatais nos mercados. No caso brasileiro, esta dimensão assume particular relevância, de um lado, por causa da acentuada — e crescente — heterogeneidade estrutural inter e intra-setorial, que caracteriza o padrão de produção vigente; de outro lado, em virtude da fluidez e compartimentalização dos controles, da diversificação de atividades, da fragmentação dos aparelhos de Estado e da setorialização do setor produtivo estatal, que contribuem para a emergência de *lógicas* muito diferentes, a orientar a ação das diversas empresas, de formas distintas de articulação entre a empresa estatal, o setor privado e o Governo.

Os desequilíbrios setoriais — e entre empresas dentro do mesmo setor — qualificam e às vezes neutralizam a ação da empresa estatal e seu efeito sobre a economia. A fragmentação e a setorialização aparecem como obstáculos ponderáveis ao desenvolvimento de estratégias *concertadas* de ação, que poderiam, eventualmente, servir de contrapeso aos efeitos mais negativos da heterogeneidade estrutural. Assim, por exemplo, há um descompasso entre o peso e a escala do setor produtivo estatal e o setor sobre o qual incidem mais diretamente seus efeitos dinâmicos que é o de bens de capital. Este desequilíbrio, em momentos de crise mais profunda, acentua a fragilidade e dependência do setor de bens de capital sob controle nacional, em relação aos investimentos das empresas estatais. A excessiva compartimentalização e a estrutura setorializada do setor produtivo estatal impedem que haja uma política comum de investimentos para o setor em seu conjunto, reduzindo, assim, a flexibilidade e o dinamismo destes investimentos, especialmente nos períodos recessivos do ciclo. Estas características estruturais e organizacionais ressaltam a verdadeira especificidade da experiência brasileira, quando contrastadas a outros casos de intervenção empresarial do Estado, em economias capitalistas.

A evolução das empresas estatais no Brasil mostra que estas se diferenciam quanto à natureza de sua produção, quanto ao grau de concentração industrial dos setores em que atuam e quanto à forma e à natureza de suas articulações com outros setores da indústria.

No que se refere a este último ponto, torna-se patente o caráter complementar da atividade produtiva estatal em relação ao segmento privado da economia. Na medida em que as empresas estatais concentram-se na produção de insumos básicos, impõe-se ao setor produtivo estatal certas tarefas de reforço à acumulação privada, em função, mesmo, de seus efeitos *para a frente*.

A concentração das empresas estatais em setores básicos faz com que o setor produtivo estatal submetase à lógica de expansão do setor privado — em particular dos segmentos produtores de bens finais —, que lidera o crescimento da economia. Contudo, esta mesma concentração determina o caráter estratégico do Estado na formação de base técnica necessária à continuidade de acumulação de capital no setor privado. Isto significa que a expansão prévia da infra-estrutura de responsabilidade estatal e a oferta de insumos de uso geral são requisitos fundamentais para a expansão, em base ampliada, do setor privado. Ademais, é também essencial o papel do investimento estatal na criação de demanda para a grande engenharia nacional e para o parque doméstico produtor de bens de capital. Finalmente, na medida em que seja possível uma política coerente de compras estatais, as empresas do Estado passam a jogar papel decisivo no fortalecimento e desenvolvimento do segmento nacional da indústria de bens de capital.¹⁵ Como já havia salientado Maria da Conceição Tavares, o Estado se encarrega dos gastos de mais alta relação capital/produto, em infra-estrutu-

ra de transportes, comunicações, urbanização e energia. Neste sentido, o investimento estatal tem um duplo papel: de um lado, cobrir os gastos de capital social básico, que não se vendem a preços de mercado, e, de outro, prover economias externas ao setor privado. Neste aspecto, obviamente, os papéis e a ação do setor produtivo estatal no Brasil não se diferenciam fundamentalmente de outras experiências internacionais, com exceção de suas relações *especiais* com os produtores privados nacionais de bens de produção. Mas a concentração em setores básicos, a fragmentação e setorialização do setor produtivo estatal e o alto grau de heterogeneidade estrutural determinam, em conjunto, a especificidade do caso brasileiro.

São exatamente estas características estruturais que geram, às vezes, graves problemas quanto ao financiamento dessas atividades. A manutenção da capacidade de autofinanciamento dos empreendimentos estatais depende, em larga medida, como se vai ver, do grau de integração interna do setor produtivo estatal. Em geral, o financiamento da expansão da empresa estatal depende de fontes externas a ela, tornando-a extremamente dependente das oscilações da conjuntura econômica, financeira e política.¹⁶ Na Europa, o consenso geral que se formou, favorável à ação do Estado em setores estratégicos, e a formulação política de instrumentos que garantem o financiamento *externo* de atividades de mais baixa rentabilidade conferem às empresas mais importantes graus de liberdade de ação suficientes, mesmo quando declina sua capacidade de autofinanciamento. Contudo, mesmo nesses países, em situações de desaceleração econômica, quando a rentabilidade na indústria tende a declinar rapidamente, as empresas estatais são mais fortemente afetadas, em razão de realizarem tarefas que não são passíveis de financiamento pelo mercado. Neste caso, tornam-se cada vez mais dependentes de financiamento externo. Este foi o caso das estatais italianas nos anos 70, por exemplo, que passaram a depender em aproximadamente 40% de recursos externos, em contraste com a década anterior, durante a qual sua capacidade média de autofinanciamento girava em torno de 90%.¹⁷ Esta dependência a recursos externos e o conseqüente declínio da capacidade das empresas estatais para autodeterminar sua política de investimentos limitam suas possibilidades de expansão autônoma.

Os limites técnicos e financeiros para a expansão autônoma da empresa estatal variam de acordo com as condições específicas dos mercados em que se inserem e com o próprio formato organizacional assumido pelas empresas.

Embora o crescimento dos setores básicos da economia seja determinado pela expansão da produção global da indústria, seu investimento tem uma dinâmica relativamente autônoma, em relação à demanda corrente. Daí o controle estatal dessas atividades, não apenas no Brasil, mas em países europeus como a França, a Itália e a Inglaterra. A capacidade produtiva dessas indústrias tende a crescer de forma descontínua, nem sempre em proporção com o crescimento da demanda, especialmente por causa da alta densidade de

capital, elevado grau de imobilização patrimonial e longo prazo de maturação dos investimentos. O descompasso tende a aumentar em relação aos graus de heterogeneidade estrutural da economia. A rentabilidade corrente das empresas é relativamente baixa, especialmente na medida em que os preços sejam administrados, dado o caráter de uso geral de sua produção.¹⁸ Exemplo limite das restrições a este tipo de atividade é a Itália, onde o IRI abandonou o setor de eletricidade, que passou a ser controlado por uma *empresa pública* — e não por uma *azienda autonoma* —, por ser de baixa rentabilidade. Mesmo assim, há diferenças marcantes de comportamento entre as empresas estatais que atuam nestes setores. De outro lado, estão as empresas que realizam planos de expansão de longo prazo e de natureza relativamente mais autônoma em sua fase de implantação e que, por razões técnicas, e não em virtude de estratégias de controle de mercado ou rivalidade oligopolista, tendem a crescer à frente da demanda. Trata-se do requisito, já mencionado, de *oferta prévia* como condição necessária, mas não suficiente, à continuidade da acumulação privada. O exemplo mais conspicuo é o de energia elétrica.¹⁹ No setor de transportes, o movimento é semelhante. De outro lado, estão as grandes siderúrgicas estatais e o segmento de combustíveis, que seguem e amplificam os movimentos cíclicos da economia. Ressalve-se, no entanto, a maior autonomia das empresas petrolíferas, quer por sua internacionalização crescente, como é o caso do ENI italiano, quer pelo controle da comercialização, em suas várias fases, como é o caso da Petrobrás.

102

Nos setores em que a empresa estatal é monopolista, por razões técnicas, financeiras ou políticas, a autonomia financeira que chega a adquirir, após o longo prazo de maturação dos investimentos, é contrabalançada pela dependência da produção das novas plantas a mercados externos ao setor produtivo estatal. Embora sejam obrigadas a alocar recursos vultosos a uma só atividade e a expandir-se à frente da demanda, ao seu tamanho não correspondem níveis compatíveis de rentabilidade e dinamismo. Em outras palavras, têm menor capacidade de autofinanciamento para expansão e reduzida margem de autonomia no que se refere à sua política de investimentos. Isto significa que, na prática, seu comportamento monopolista, no sentido usual de eliminação de concorrência, é extremamente limitado. Na verdade, seu controle do mercado não advém de barreiras de preços, tecnologia ou recursos, mas de limitações estruturais à entrada, impostas pela grande dimensão do investimento, pelos longos prazos de maturação e pela relação pouco favorável entre lucro e risco.²⁰

As empresas estatais cujas atividades estão menos vinculadas ao mercado interno gozam, em geral, de mais amplas margens de autonomia de ação. No entanto, há várias circunstâncias que podem contribuir para a emergência de restrições importantes à sua capacidade de definir o destino de seu excedente. Do ponto de vista de sua dinâmica como empresa, contudo, as determinações mais importantes encontram-se

fora do circuito da economia nacional, enquanto empresas ligadas a mercados externos tendem a gerar divisas e a crescer, sem sofrer maiores limitações internas. Além do mais, suas conexões internacionais permitem-lhes ampliar não apenas seus recursos financeiros, como também recursos políticos, na medida em que se tornam importantes elos de ligação com agentes financeiros e econômicos no exterior. Na medida em que acompanham o movimento de seus mercados externos, como é o caso da CVRD, no Brasil, em conjunturas favoráveis, podem acumular tal margem de excedentes que lhes permita implementar agressiva política de diversificação.

O caso da CVRD é ilustrativo, tanto das potencialidades quanto das limitações de tal estratégia. Sua política de diversificação encontrou importantes obstáculos, tanto na sua capacidade organizacional, para acompanhar um salto na escala e na variedade de atividades, quanto na sua capacidade financeira, para realizar vultosos investimentos simultâneos em vários setores de atividades, e na sua capacidade de negociação com sócios estrangeiros, para formação de *joint-ventures*. Ora, é preciso ver que a redução na sua capacidade de autofinanciamento modificou os termos de sua autonomia financeira e política *vis-à-vis* à política governamental, tornando-a mais vulnerável a orientações políticas externas. Por outro lado, a própria estrutura do setor produtivo estatal torna penoso o desenvolvimento de grandes empresas em direção a arranjos organizacionais mais flexíveis, de tipo conglomerado, que exigem uma *holding* com alta autonomia política e financeira, senão de capital, coisa que a CVRD foi incapaz de realizar, por uma série de razões. Além do mais, a diversificação da CVRD coincidiu com severa crise na siderurgia mundial, que afetou sua capacidade de geração de excedente, a partir de sua atividade principal. Ainda assim, por seu porte e suas potencialidades, nem a crise, nem o desafio da diversificação, nem uma série de erros táticos e estratégicos, especialmente associados à composição de *joint-ventures* com grupos estrangeiros, chegaram a afetar decisivamente a empresa. Em termos globais, na verdade, a empresa tornou-se mais forte, embora tenha tido que incorrer em pesados ônus políticos e financeiros.²¹

A situação aqui analisada corresponde às empresas estatais vinculadas ao mercado externo por suas atividades de exportação. Há, ainda, outra forma importante de conexão com a economia mundial, outro tipo de *internacionalização* de empresas estatais, mais usual no setor petrolífero. É o caso, por exemplo, do ENI italiano que, a partir de uma base econômica doméstica relativamente limitada e ponderáveis recursos políticos, foi capaz de assumir papel importante como empresa internacional independente, explorando petróleo e distribuindo derivados fora de seu espaço nacional. É o caso, também, embora em menor escala, da Petrobrás, que se vincula no mercado externo como exportadora, através da Interbrás e como produtora (ainda marginal), através da Braspetro. Ao acompanhar a estrutura das grandes empresas de petróleo,

integrando atividades e maximizando seus ganhos mediante o controle das múltiplas fases associadas à exploração, refino e comercialização, são capazes de adquirir respeitável grau de autonomia financeira e política.

Essas formas de inserção no mercado permitem estratégias mais flexíveis que as situações de monopólio efetivo ou virtual de empresas do Estado. O fato de o setor em que atuam conter, em competição ou associação, empresas estatais e grandes empresas privadas por certo reduz a margem de privilégios oriunda do caráter estatal das primeiras, mas amplia sua flexibilidade estratégica, permitindo-lhes aproveitar-se efetivamente das vantagens advindas do jogo oligopolista.

O próprio arranjo empresarial que caracteriza essa última forma de organização do mercado permite às empresas mobilizar volume menor de recursos na sua própria expansão ou diversificar a aplicação desses recursos, reduzindo a margem de risco associada a uma só atividade. Por outro lado, sua capacidade de indução do crescimento do setor como um todo é maior, dado o interesse de seus parceiros em manter suas posições relativas no mercado. Os exemplos são muitos e expressivos. A capacidade de determinação do curso dos investimentos no setor automobilístico, na Itália, por parte da Alfa Romeo, talvez seja o mais importante. A tendência, já mencionada, das empresas de petróleo em diversificar suas atividades para fora dos setores em que são monopolistas é também eloquente a respeito. Mesmo a expansão recente da CVRD pode ser vista como tentativa neste sentido. Contudo, no caso das empresas brasileiras, não se pode deixar de considerar que a própria definição de áreas de atuação do Estado, em função da teoria de ocupação dos espaços vazios, condiciona a formação de monopólios virtuais e a própria estratégia de expansão das empresas. Na Itália, ao contrário, as grandes empresas produtivas estatais — IRI e ENI — sempre estiveram muito próximas dos padrões oligopolistas de inserção no mercado do que de práticas monopolistas.²²

Por certo, a divisão de áreas de atividades entre empresa estatal e empresa privada é eminentemente política. Às vezes, no entanto, a ênfase que se dá no Brasil ao caráter necessariamente suplementar da ação estatal e à questão dos célebres espaços vazios encobre a natureza política desse processo, com argumentos que criam a impressão de que há critérios técnicos para proceder-se a tal divisão de áreas. Assim, parece que só é complementar a atividade estatal destinada a suprir deficiências de infra-estrutura ou insumos estratégicos. Na verdade, a complementaridade da intervenção estatal na produção define-se histórica e politicamente. A este respeito, é ilustrativa a análise de Stuart Holland sobre os novos papéis da empresa estatal na Europa, diante dos problemas criados pela expansão das chamadas empresas multinacionais no espaço econômico nacional e pela formação da Comunidade Econômica Européia e a consequente liberalização do comércio. Para solução desses problemas, que nos anos 60 representavam ameaça concreta à autonomia econômica de países como França, Ingla-

terra e Itália, os governos nacionais optaram por conferir máxima liberdade de ação às empresas estatais, com o objetivo de torná-las instrumentos efetivos na manutenção da capacidade de competição destes países em setores de alta tecnologia, na garantia de que, nos setores internacionalizados, houvesse, pelo menos, uma grande firma nacional (privada ou estatal) capaz de acompanhar a expansão das multinacionais, assegurando, finalmente, a participação nacional nos setores mais promissores em implantação ou expansão. Obviamente, as empresas estatais européias assumem ainda outros papéis importantes, além de continuarem cumprindo papéis mais tradicionais. Contudo, a análise de Holland mostra que a tendência atual é de concentrar os investimentos novos do Estado em setores promissores e em atividades de alta tecnologia, em razão do próprio tipo de desafio que as economias nacionais do continente enfrentam nesta etapa altamente internacionalizada e oligopolista de expansão do capitalismo mundial. As atividades tradicionais de suprimento de insumos e de *resgate* de empreendimentos privados malsucedidos passaram a um segundo plano de prioridades. Mas, do ponto de vista econômico e político continuam sendo ações de apoio à empresa privada, na medida em que garantem o dinamismo e a continuidade do processo de acumulação de capital naqueles países.

5. CONCLUSÕES

Em todos os países onde o Estado intervém em atividades diretamente produtivas, a principal fonte de controvérsia e conflito tem sido o comportamento ambíguo da empresa estatal, que oscila constantemente entre sua face *empresarial*, ou privada, e sua face *estatal*, ou pública. Esta questão está no cerne dos problemas associados ao relacionamento da empresa estatal, tanto com o setor privado, quanto com o Governo. Em outras palavras, há uma expectativa generalizada no sentido de que a empresa estatal seja capaz de combinar as supostas virtudes inerentes à gerência privada, de caráter eminentemente empresarial, com aquelas inerentes à administração pública, especialmente a eventual *visão global*, e de longo prazo, atribuída às agências estatais, cuja própria natureza imporia uma perspectiva macroeconômica, uma ação orientada pelo interesse geral. Além do mais, espera-se que a empresa estatal seja, ainda, capaz de evitar os pecados inerentes a uma e outra formas de administração: de um lado, resistir à tentação — somente legítima do ponto de vista do empresário privado — de tratar primordialmente de seus interesses particulares, elegendo como meta principal a maximização de lucros. De outro, escapar à tendência supostamente inexorável da estrutura estatal à burocratização, à cristalização de privilégios e à ineficiência.

Ora, há vários fatores subjacentes a esta visão que conduzem a um paradoxo insolúvel. Parece que o que se quer da empresa estatal é que ela combine dois tipos *puros* de comportamento, que a experiência histórica demonstrou escassos no capitalismo: o do *empresário*

schumpeteriano, arrojado, inovador, disposto a exercer papel de vanguarda em proveito próprio e da sociedade, e do *Estado hegeliano*, desprendido, antítese do *egoísmo* predominante no mundo privado, promotor do interesse público. Obviamente, não se trata aqui de discutir as diversas concepções conflitantes sobre o que caracteriza o público e o privado na sociedade capitalista.

Pode-se, contudo, identificar, em muitas posições de defesa irrestrita da *economia de mercado*, um retorno a concepções liberais que julgavam existir uma harmonia básica entre interesses particulares e o interesse público. Concepções que, de resto, remontam a Mandeville e sua fábula das abelhas, onde desenvolve a teoria sobre vícios privados que redundam em virtudes públicas. Este ideário pouca atenção dá aos elementos inerentes à própria dinâmica do capitalismo, que tornam cada vez mais necessária a intervenção do Estado na economia. Lord Keynes já havia advertido que esta pretensa harmonia entre o interesse particular e o interesse geral repousava em bases exclusivamente ideológicas e em premissas inconsistentes.²³ Keynes não apenas procurou mostrar que a promoção de interesses particulares *no mercado* não coincide necessariamente com a realização do *interesse geral*, mas, também, que a idéia de que o Estado é irremediavelmente inepto partia de um erro básico de lógica. Isto é, o fato de que os administradores públicos possam ser, eventualmente, ineptos não significa que a organização estatal seja sempre ineficiente. Admitir tal coisa corresponderia a transformar em atributo universal e necessário o resultado de circunstâncias empíricas específicas. Contudo, mais que apontar as óbvias contradições entre o interesse particular dos agentes sociais no mercado e o interesse público, é preciso indagar qual o significado real atribuído ao que se chama o *interesse geral*, do qual o servidor público aparece como guardião. Neste plano, as posições variam de acordo com orientações ideológicas diversas e interesses concretos também muito diferentes. Parece certo, no entanto, que prevalece como concepção básica do interesse geral a preservação, em bases ampliadas, do sistema de produção capitalista. Na medida em que o desenvolvimento deste sistema tende, nesta concepção, a ampliar a margem de benefícios para toda a sociedade, o interesse geral confunde-se com o interesse público.

Neste sentido, a dissonância entre o interesse particular e o *bem público* não se refere, sequer, às diferenças entre as classes. O capitalismo moderno, internacionalizado e monopolista, requer, cada vez mais, instrumentos de regulação e ação econômica externos à esfera do capital privado. Assim, caberia ao Estado compatibilizar o interesse particular dos diversos grupos com o interesse geral de continuidade, a longo prazo, do processo de acumulação. Dada a diversidade de interesses na órbita do capital, as pressões dos grupos assalariados e a acentuada diferenciação da estrutura social, a regulação *externa*, via Estado, tornar-se-ia necessária e irreversível. O Estado regularia as transações econômicas — e delas participaria —, de modo a minimizar o impacto potencialmente negativo da diferenciação de interesses das diversas frações do ca-

pital sobre o próprio processo de acumulação. Não é outra a função estatal defendida por Keynes, ao enfatizar a necessidade, para o desenvolvimento do capitalismo em sua nova etapa, da criação e reconhecimento de entidades semi-autônomas de Estado.²⁴

Ao que parece, é exatamente isto que se espera da empresa estatal, quando se pretende impor-lhe um *comportamento público*: que atue em apoio ao setor privado, sem com ele competir. Que seja *schumpeteriana* em seu proveito e não em proveito próprio. Em outras palavras, que seja capitalista, sem ser privada; que se comporte empresarialmente, para realizar *fins públicos*, isto é, macroeconômicos.

Todo o debate em torno da empresa estatal deixou de contemplar, *et pour cause*, a possibilidade de que ela definisse seu papel a partir de considerações de caráter social — vale dizer, redistributivo —, cuidando de ampliar o acesso da grande maioria despossuída a um conjunto de bens básicos e essenciais. Com exceção de alguns casos marginais, em vez de produzir bens efetivamente públicos ou coletivos, requer-se da empresa estatal o suprimento de insumos básicos e estratégicos ao setor privado. Assim, a função que se quer pública, da empresa estatal, está fundamentalmente ligada à noção de economias externas, muito mais que à noção de bens públicos ou coletivos. A distância que vai entre estas duas noções na teoria econômica parece ser a mesma que separa o investimento produtivo estatal do gasto público com finalidades sociais.

A discussão em torno das empresas estatais tem obscurecido, precisamente, o declínio progressivo da *responsabilidade pública* da ação estatal, no sentido preciso da expressão inglesa, *accountability*. Seria ocioso discutir-se, no contexto atual do capitalismo mundial, a importância da intervenção do Estado em atividades diretamente produtivas, na geração de economias externas para o setor privado, na realização de gastos de capital social básico, como contrapeso à ação das multinacionais, na garantia de participação nacional nos setores de tecnologia avançada e, finalmente, na provisão de bens de uso coletivo, indispensáveis à melhoria das condições de vida das populações pobres. Na verdade, talvez fosse mais interessante discutir por que, apesar de seu porte e sua importância na economia nacional, a empresa estatal deixou de realizar muitos destes papéis no Brasil.

Mais espantoso, ainda, seria imaginar-se que os problemas que efetivamente existem com relação à empresa estatal sejam oriundos de alguma característica perversa, inerente às próprias empresas do Estado. Já se falou exaustivamente de sua ambigüidade básica, estrutural, mas procurou-se enfatizar que os seus efeitos mais negativos derivam da ausência de controles políticos efetivos e eficazes sobre a ação do Estado. Controles que inexistem, não apenas em relação às empresas estatais, mas ao conjunto da tecnoburocracia do Estado.

A controvérsia mais frutífera, sob este aspecto, não se refere às teses equivocadas que procuram fazer da

empresa estatal a origem de práticas autoritárias, mas, ao contrário, diz respeito aos efeitos de uma organização autoritária do sistema político sobre a ação dos diversos agentes do Estado. A empresa estatal, como qualquer outra empresa, beneficia-se de processos decisórios fechados e da ausência de pesos e contrapesos políticos que garantam um grau mínimo de *accountability* ao sistema. Na medida em que o processo político é fechado e excludente e o Estado fragmenta-se criam-se condições políticas para o progressivo descompasso entre os interesses da sociedade e a ação do Estado, em todos os níveis. Neste sentido, menos do que combater a empresa estatal *em tese*, seria mais produtivo procurar os meios de reconstituir os mecanismos políticos de controle democrático do Estado e desenvolver novos instrumentos de *prestação política de contas* de todas as agências estatais, empresas ou não.

Para retornar a Keynes, em muito se beneficiaria a situação brasileira atual se as forças políticas seguissem a pista da lição que este autor retira de Bentham: para que o Estado seja capaz de assegurar minimamente a promoção dos interesses gerais da sociedade, é fundamental que se defina politicamente a *agenda* e a *não-agenda* do Estado. O que o Estado deve e o que não deve fazer.²⁵

¹Note-se, por exemplo, a inadequação dos instrumentos analíticos fornecidos pela teoria da grande empresa, para o estudo da empresa estatal. Veja, a respeito, Abranches, Sérgio Henrique & Dain Sulamis. *A Empresa estatal no Brasil: padrões estruturais e estratégias de ação*. Rio de Janeiro, Grupo de Estudos sobre o Setor Público, Centro de Estudos e Pesquisas, Finep, 1978. mimeogr. O presente artigo é, sob muitos aspectos, uma extensão deste trabalho. Veja, também, Nove, Alec. *Efficient criteria for nationalized industries*. London, Allen & Unwin, 1973.

²Veja Abranches, Sérgio Henrique. *Empresa estatal e capitalismo: uma análise comparada*. In: Martins, Carlos Estevam, ed. *Estado e capitalismo no Brasil*; Turnhill, W. *The Nationalized industries an introduction*. London, Nelson, 1968; Robson, W.A. *Nationalized industry and public ownership*. London, Allen & Unwin, 1962; Holland, Stuart, ed. *The State as entrepreneur*. White Plains, International Arts and Sciences Publishers, 1972; Einaudi, Mario et alii. *Nationalization in France and Italy*. Ithaca, Cornell University Press, 1955.

³Para uma discussão conceitual sobre padrões de desenvolvimento capitalista e intervenção estatal, veja Abranches, Sérgio Henrique. *The Divided Leviathan*. Tese de doutorado inédita apresentada à Universidade de Cornell, agosto 1978.

⁴Esta foi, por exemplo, a rota tomada na Itália e na Inglaterra, com parcos resultados. Veja, para o caso italiano, Holland, Stuart. *The State as entrepreneur*. White Plains, International Arts and Sciences Publishers, 1972; e, para o caso inglês, Foster, C.D. *Politics, finance and the role of economics: an essay on the control of public enterprise*. London, Allen & Unwin, 1971.

⁵Para maiores informações, veja Holland, Stuart. op. cit., *Europe's new public enterprise*. In: Vernon, Raymond, ed. *Big business and the State: changing relations in Western Europe*. Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1974.

⁶Veja, para uma interessante análise deste problema, com referência ao Ente Nazionale Idrocarburi na Itália, Prodi, Romano. Italy. In: Vernon, R. ed. op. cit. p. 57 seg.

⁷Veja, para maiores detalhes, Abranches, Sérgio Henrique & Dain, Sulamis. op. cit.

⁸Dechert, Charles. Ente Nazionale Idrocarburi: a State corporation in a mixed economy. *Administrative Science Quarterly*, 7(3):322-48, Dec. 1962.

⁹Seahan, John. *Promotion and control of industry in postwar France*. Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1963.

¹⁰Shonfield, Andrew. *Modern capitalism*. Oxford University Press, 1977.

¹¹Shonfield, Andrew. op. cit. p. 190. Veja, também, Dechert. op. cit. e Holland Stuart. *The State...* cit. Remeto, novamente, ao trabalho de Abranches, S. H. & Dain, S. op. cit., no qual as idéias aqui desenvolvidas foram formuladas originariamente. Veja, ainda, o importante trabalho de Foster, C.D. já citado.

¹²Cf. Foster. op. cit.

¹³Cf. Holland. op. cit. e, também, Posner, M.V. & Woolf, S.J. *The Italian public enterprise*. Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1967.

¹⁴A argumentação que será desenvolvida neste item é fruto de intensa e permanente troca de idéias com alguns colegas, no âmbito do Centro de Estudos e Pesquisas da Finep. Não poderia deixar de mencionar a valiosa contribuição de Sulamis Dain na formulação original de muitas idéias aqui desenvolvidas. A Maria da Conceição Tavares devo mais do que seria possível registrar nesta nota; sua influência, contudo, não passará despercebida. Marcelo de Paiva Abreu e Luis Otávio Façanha têm sido interlocutores atentos e estimulantes. Carlos Lessa ajudou-me a esclarecer vários pontos controversos da questão, apesar do tempo exíguo de que dispunha. Agradeço também a Maria Helena de Castro Santos pelos valiosos comentários. Por certo este item representa apenas uma síntese parcial e pessoal de um esforço coletivo de reflexão.

¹⁵Veja o desenvolvimento deste raciocínio por Carlos Lessa, em sua tese de titular apresentada à UFRJ.

¹⁶Veja Tavares, Maria da Conceição. *Ciclo e crise: o movimento recente da industrialização brasileira*. Tese apresentada à Faculdade de Economia e Administração da UFRJ para o concurso de professor titular, 1978.

¹⁷Veja Prodi. op. cit.

¹⁸Veja Tavares, Maria da Conceição. *Acumulação de capital e industrialização*. Tese de doutorado inédita, 1975.

¹⁹Veja Tavares, M.C. *Ciclo e crise...* cit.; Lessa. op. cit. e Abranches, S.H. & Dain, S. op. cit.

²⁰Veja Tavares, M.C. *Ciclo e crise...* cit.

²¹O caso da CVRD é extensamente analisado em Abranches, S.H. & Dain, S. op. cit. cap. 2.

²²Veja, para maiores detalhes, Abranches, S. H. & Dain, S. op. cit.

²³Refiro-me, especificamente, ao seu ensaio *The End of laissez-faire*. In: *Essays in persuasion*. London, MacMillan, 1972. (Collected Works of John Maynard Keynes, v.9.)

²⁴Em *The End of laissez-faire*. op. cit.

²⁵Keynes, J.M. *The End of laissez-faire*. op. cit.