Autonomia de gestão e concorrência: em busca de novas formas de gestão do setor público em um contexto pós-fordista*

Carlos Eduardo de Souza e Silva**

Palavras-chave: reforma do Estado; empresas estatais; crise do Estado; gestão pública.

Análise da crise do Estado a partir da visão da "escola da regulação". Possibilidades de superação da crise associadas à reforma do Estado.

Autonomous gestion and competition: in search of new forms of public sector administration in a postfordian structure.

This article examines the actual crisis of the State and how possibly to outmatch it, particularly as concerns the State enterprises. The analysis is carried out from the starting point of the "regulatory school", where the State crisis is linked to one in the "regulatory Fordian way".

The solution of such a crisis has its possibilities associated with a State reform which includes a new focus for the State's missions and a new flexibility for its gestion. To that effect are important the introduction of innovative forms of administration centered on the user, control by objectives, managerial autonomy, responsibility for results, assessment of performance involving efficiency, efficacy and effectiveness.

Conditions, as well as obstacles hindering such a reform in Brazil, are also researched and analysed.

As relações entre o poder público e as empresas estatais,[1] que no Brasil vão de uma situação de efetiva tutela a uma situação de forte autonomia em determinados casos, constituem o cerne das principais questões de gestão do setor produtivo estatal e de seu enquadramento, ou não, às diretrizes e prioridades do governo.

Há uma tensão inevitável entre a eficiência microeconômica das empresas estatais — instrumento escolhido por sua flexibilidade para implementar certas políticas governamentais — e a tutela do poder público. A institucionalização de determinadas atividades estatais por meio da forma jurídica "empresa" indica, desde logo, que as características do empreendimento implicam um conjunto de intervenções, cuja eficácia depende da manutenção das possibilidades do exercício autônomo da lógica microeconômica. Daí ser necessário, nesses casos, um *trade off* entre eficácia empresarial e interferência estatal.

* Este artigo é resultado de uma pesquisa realizada pela Fundap/Iesp, cujo relatório integral foi publicado como *Relatório de Pesquisa nº 13*. São Paulo, Fundap/Iesp, 1994.

** Administrador de empresas pela EAESP/FGV. Mestre em ciência política pela Universidade de Stanford. (Endereço: Iesp/Fundap — Rua Bandeira Paulista, 716/7º andar, fundos — 04532-002 — São Paulo, SP.)

[1] Quando nos referimos a empresas estatais ou públicas, estamos nos referindo a empresas com o controle pertencente ao Estado, sem discriminar sua forma jurídica específica. No Brasil temos três formas: uma de direito público, a autarquia (pouco utilizada para atividades empresariais), e duas de direito privado — a empresa pública e a sociedade de economia mista.

Por outro lado, é clássica a discussão sobre o "interesse público", a função macroeconômica e o caráter das "missões institucionais" das empresas estatais. O Estado, através de sua função de planejamento e controle, deve garantir que as definições microeconômicas — feitas pelas empresas — de "missões", "políticas" e utilização de recursos escassos sejam compatíveis com suas definições "macro" de hierarquização de prioridades, alocação de recursos e de impactos econômicos interempresariais desejáveis — uma discussão que, obviamente, não se dá no vácuo político.

Atores sociais e agentes econômicos importantes têm seus interesses fortemente afetados tanto pelas definições de estratégia empresarial quanto por essas hierarquizações mais globais de prioridades. Na defesa de seus interesses, esses atores organizam-se politicamente para influenciar as decisões tomadas tanto no âmbito das empresas quanto no do governo.

No Brasil, ao menos até o começo da década de 80, predominou uma forte fragmentação setorial do aparelho de Estado. O Estado brasileiro, pelo menos a partir de finais dos anos 30, com a estrutura administrativa criada pelo Dasp, não passou por reformas estruturais em sua máquina, apesar da necessidade de flexibilizar os meios e instrumentos de gestão. O loteamento da máquina estatal obrigava o Estado a criar estruturas superpostas às anteriores, que, de alguma forma, as suplantavam sem eliminá-las. Assim aconteceu com as autarquias e fundações, superpondo-se à antiga administração direta daspiana, e, mais recentemente, com as empresas estatais, que, a partir de 1967, com o Decreto-lei nº 200, passaram a deter um alto nível de autonomia institucional.[2]

Essa situação se refletiu nos arranjos institucionais específicos montados durante toda a década de 70 para dar conta da tensão anteriormente mencionada, dentro dos parâmetros políticos do governo autoritário. As experiências de integração empresarial, quando se deram, foram feitas através de "*holdings* setoriais" que, de início, tiveram muita dificuldade de se impor como autoridade supra-empresarial de planejamento. Apenas quando passaram a exercer a função de alavancadoras de recursos para o financiamento setorial (intermediando na obtenção de avais do Tesouro, por exemplo), tais entidades conseguiram firmar-se naquele papel.[3]

A segmentação setorial resulta da forma de representação de interesses típica do arranjo político do governo autoritário.[4] Na ausência de uma verdadeira representação político-partidária mais universal, os interesses dos agentes econômicos e sociais não excluídos pelo regime passaram a contar com uma representação de tipo corporativa (anéis burocráticos), sendo organizados e selecionados através de uma participação não-formalizada em arenas de decisão de políticas setoriais. Um tal tipo de representação de interesses tende a reproduzir no aparelho do Estado essa segmentação e autonomia setorial, ao menos enquanto não se faz sentir uma restrição de nível mais global.[5]

A partir do final da década de 70, com a crise de financiamento do setor público, esse arranjo começa a se esfacelar. São estabelecidas regulamentações multissetoriais na área

---

[2] Medici, A. & Silva, P. L. B. *Soluções de integração institucional para o planejamento, avaliação e controle de ações estatais*. São Paulo, Fundap, ago. 1992. (Documento de trabalho.)

[3] Abranches, Sergio. *Governo, empresa estatal e política siderúrgica no Brasil*. Rio de Janeiro, Gesp/Finep, 1977.

[4] Cardoso, Fernando Henrique. *Autoritarismo e democratização*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1975.

[5] Silva, P. L. B. *Limites e obstáculos à reforma do Estado no Brasil: a experiência da previdência social na Nova República*. São Paulo, USP, 1992. (Tese de doutorado.)

financeira e sistemas multissetoriais de controle, com vistas a controlar o gasto, o investimento e o endividamento das empresas. Isso aconteceu principalmente porque o Estado utilizou seu complexo empresarial para alavancar seu endividamento, tornando a problemática das finanças das empresas estatais indissociável da da dívida pública.[6] Do ponto de vista institucional, para enfrentar tal situação, foram criados órgãos multissetoriais de controle, dos quais o mais importante é a Sest. Esses órgãos, porém, nunca chegaram a adquirir uma capacidade de direção estratégica sobre o complexo de empresas públicas.

Na década de 80, outro ponto da experiência brasileira no qual a relação entre o Estado e as empresas estatais tornou-se mais complexa foi a definição de tarifas e preços de transferência entre as estatais.[7] Sendo os mercados em que elas atuam raramente competitivos, a determinação dos preços é em geral administrada pelo governo. Os critérios para essa determinação são uma função dos vários tipos de custos incorridos e de decisões estratégico-políticas sobre as necessidades de financiamento dos projetos de longo prazo das empresas. Se os critérios de custo já são bastante problemáticos, os de necessidade de acumulação de capital e de expansão setorial, representados por essa carteira de projetos, são irremediavelmente vagos.

Até a década de 80, as empresas, através de negociações setoriais, tinham o controle desse processo de administração de preços, ainda mais tendo o apoio de seus parceiros nessas negociações, como também as exigências dos órgãos multilaterais de financiamento. Com o acirramento da crise econômica e a utilização de políticas de estabilização, essa administração do valor das tarifas fugiu, cada vez mais, ao controle das empresas e mesmo das arenas setoriais das quais elas faziam parte, passando a decisão a uma arena mais ampla de política econômica, cuja lógica é mais globalizante e os interesses representados são mais difusos. Na verdade, a crise de financiamento do setor público esfacela a autonomia das arenas setoriais nas quais estavam integradas as empresas sem criar uma instância de coordenação estratégica de suas ações.

Nos últimos anos, com o progressivo acirramento da crise econômica e como conseqüência da estratégia utilizada para administrá-la, essa tendência de tutelagem das empresas estatais, tanto no que diz respeito aos controles financeiros quanto à definição de tarifas, mantendo-as em valores abaixo do pleiteado pelas empresas, tem-se intensificado e se ampliado para a área gerencial. A atitude das empresas tem sido, quando elas dispõem de meios, reagir a essa tentativa de tutela, defendendo sua autonomia institucional, subvertendo muitos dos sistemas de controle e não permitindo que estes comprometam o pacto corporativo interno e sua eficiência operacional.

Essa situação explicita, no contexto da crise, um conflito latente de interesses entre o Estado interventor, o sujeito (formulador e executor) das políticas governamentais e o Estado empresário, seu instrumento de implementação. O conflito entre *principal* e *agent*[8]

---

[6] Os recursos provenientes de uma parte substantiva do endividamento externo das empresas estatais federais, nesse período, serviram para resolver desequilíbrios cambiais, inicialmente ocasionados pela conta petróleo e depois pelo pagamento de juros.

[7] Os problemas de controle de tarifas, particularmente de atraso nos reajustes, é geral no setor público. Após quase 10 anos de políticas antiinflacionárias, todos os setores apresentam uma certa defasagem de tarifas que apenas recentemente vem sendo recuperada. Com relação aos problemas de preços de transferência, eles são particularmente graves no setor elétrico, onde a estrutura organizacional, envolvendo empresas concessionárias estaduais, empresas de distribuição, empresas regionais federais, *holding* setorial e Onaee, é extremamente complexa. Hoje existe um emaranhado de contratos de fornecimento, dívidas e obrigações cruzadas de difícil solução.

[8] Vickers, J. & Yarrona, G. *Privatization and economic analysis*. London, MIT, 1988.

está sempre potencialmente presente nas soluções institucionais baseadas na autonomia dos agentes, mas em geral é administrado por intermédio de um sistema de incentivos e sanções, por um lado, e de supervisão e controle, por outro, que consegue compatibilizar as funções de utilidade dos dois atores, num primeiro nível, e dos vários atores sociais, num segundo. Como vimos, porém, na década de 80, no Brasil, o acirramento da crise econômica, a progressiva dificuldade de financiamento do setor público e o papel atribuído às empresas públicas nas estratégias de estabilização adotadas subverteram os arranjos institucionais que mantinham esse conflito sob controle. A resultante tensão, que se concretiza em desgastantes escaramuças intraburocráticas, vem prejudicando profundamente a atuação do Estado como um todo, a eficácia de suas políticas e a eficiência da implementação destas pelas empresas públicas.

Por outro lado, o conseqüente esfacelamento da autonomia das arenas setoriais e o redirecionamento da representação de interesses para uma estrutura político-partidária frágil e ineficaz obrigaram os atores políticos, até então integrados nas arenas setoriais, a buscarem outros tipos de inserção no aparelho do Estado para defenderem seus interesses corporativos. Esses interesses, tendo dificuldade de se integrarem em um nível mais geral, pressionam na direção de uma ampliação do segmento *spoil system* do sistema político. Tudo isso tem como efeito a deslegitimação política dos atores estatais, tanto as agências de planejamento, coordenação e controle, quanto o sistema de empresas estatais, criando um ambiente político propício ao fortalecimento ideológico das opções liberais de Estado mínimo.

Para evitar que se caia nessa alternativa acrítica de reforma do Estado, é necessário que se analisem, de forma sistemática, as missões integradoras reservadas ao Estado no Brasil na presente configuração histórica e, particularmente, as ligações destas e o uso a ser dado e a forma de mobilização do instrumento de gestão da empresa estatal.

As dificuldades que o Estado brasileiro vem enfrentando, tanto na definição do caráter de sua atuação quanto na forma de utilização de seus instrumentos de gestão, particularmente as empresas estatais, não estão desvinculadas das mudanças econômicas, sociais e políticas de caráter global, que levaram vários países desenvolvidos a empreenderem verdadeiras revoluções nas formas de gestão do setor público. As alternativas de gestão de um setor público empresarial, ou ao menos das atividades normalmente a ele atribuídas, que vêm sendo experimentadas nesses países, buscam exatamente resolver de forma institucional o conflito entre autonomia do agente implementador, essencial à eficiência microeconômica, e os objetivos mais gerais do Estado, de modo a evitar a progressiva paralisia e ineficiência do setor público. Tal conflito vinha exacerbando-se com a chamada crise do Estado de bem-estar fordista,[9] levando esses países, também numa conjuntura de ajustamento, a uma revolta dos contribuintes e à deslegitimação política da ação estatal.

O estopim desse processo foi a crise do petróleo deflagrada, no início dos anos 70, em meio a uma série de mudanças econômicas e sociais, que resultaram no rompimento do pacto fordista,[10] responsável pelo crescimento econômico e pela estabilidade política do pós-guerra.

---

[9] Boyer, Robert. *Teoria da regulação: uma análise crítica*. Porto Alegre, Nobel, 1989; Harvey, D. *A condição da pós-modernidade*. São Paulo, Global, 1992; Aglietta, M. *A theory of capitalist regulation*. London, McMillan, 1979.

[10] Harvey, D. Op. cit.

Como sabemos, esse pacto, tendo como substrato estrutural a produção e o consumo de massa e como força dinamizadora a economia de escala e a integração dos mercados regionais, era representado pela articulação entre as grandes corporações oligopolistas e os sindicatos de porte nacional. Ao mesmo tempo e sob essas influências, a sociedade se organizou em uma sociedade de massa integrada pelas expectativas de consumo. Cimentando essa articulação, o "Estado fordista", apoiado em governos de cunho social-democrata, desenvolvia políticas keynesianas de sustentação da demanda agregada nacional e políticas de *welfare* de âmbito geral, de cunho universalista, integradoras de cidadãos/trabalhadores.[11] Nesse contexto o Estado assumia, na maior parte dos casos, a responsabilidade pelos grandes investimentos em infra-estrutura e geria diretamente grande parte dos serviços públicos a eles associados. A gestão estatal nos vários países desenvolvidos no pós-guerra se estruturou, para realizar essas diversas tarefas estruturadoras que constituíam o papel do Estado, na aliança fordista.

Na década de 70 encadearam-se uma série de problemas que inviabilizaram os arranjos até então vigentes:

a) a existência nas economias desenvolvidas de grandes capitais aplicados em processos tecnológicos ultrapassados ainda em processo de amortização, ao lado de grande estoque de novas tecnologias flexíveis e capazes de alterar profundamente a natureza e o caráter do processo de trabalho, levando a uma economia e à necessidade de maior qualificação da mão-de-obra. A base dessas tecnologias está nos processos associados a microeletrônica, automação flexível e robotização;

b) a queda da produtividade associada às antigas tecnologias ainda dominantes na indústria. Esse processo, ligado ao alto grau de protecionismo e à elevação dos preços das matérias-primas deflagrada pela crise do petróleo, trouxe efeitos recessivos nas economias centrais, com natural queda na rentabilidade dos ativos;

c) conseqüentemente, aumentou de um lado a ociosidade dos fatores (mão-de-obra e capitais) e caiu a arrecadação fiscal do Estado, ocasionando déficits fiscais tanto por queda nas receitas públicas quanto por aumento nos gastos ocasionados pela maior demanda de programas sociais (crise fiscal);

d) a inviabilidade de manutenção temporal dessa situação, dentro de um paradigma fordista de organização da produção, rompeu o pacto político do "Estado de bem-estar", responsável por mais de duas décadas de estabilidade política e crescimento econômico. No início dos anos 80, grande parte dos eleitores nesses países, descrente das formas social-democratas de governo, associadas ao até então dominante esquema fordista-welfarista, passa a favorecer alternativas políticas influenciadas pelo liberalismo. Estas passam a defender soluções que buscam maior eficiência dos mecanismos de regulação estatal, associadas a uma retirada estratégica do Estado das áreas de produção econômica e até mesmo da prestação direta dos serviços públicos.

[11] A noção de cidadão/trabalhador aqui utilizada significa a extensão das características denotativas do trabalhador a todos os cidadãos, levando à universalização, ao menos do ponto de vista dos direitos, das formas de integração e proteção social típicas do mercado de trabalho formal.

Com a crise do fordismo começa a emergir o que poderíamos chamar de embrião de um novo regime de acumulação e das práticas sociais e políticas que podem vir a compor um modo de regulação "flexível".[12] O deslanche de uma nova Revolução Industrial, com o amadurecimento das tecnologias de microinformática, controle digital, telecomunicações etc., permite um surto de aumento de produtividade industrial e serve de base para um processo rápido de mudanças e transformações econômicas e sociais. A rigidez das estruturas de regulação fordistas, tanto no que diz respeito às relações intercapitalistas, quanto à integração da mão-de-obra ou ainda aos padrões de consumo, é flexibilizada, resultando na despadronização progressiva do trabalho e numa ressegmentação das estruturas temporais, espaciais e sociais de organização da produção.

Com referência às relações intercapitalistas há, por um lado, maior concentração oligopolística, com forte movimento de fusões e aquisições, criando grandes conglomerados de abrangência global. Por outro lado, desenvolve-se, em cada país, um setor nacional dinâmico, fortemente competitivo, composto de unidades de pequeno e médio portes que são integradas pelos grandes conglomerados. Isso ocorre ou através da terceirização de seus serviços ou da montagem de redes exclusivas de fornecedores. A lógica dessa integração é a maximização da produtividade e o estabelecimento de competitividade global.

Do ponto de vista do trabalho, a segmentação ainda é mais forte. A crise permitiu a flexibilização para baixo do mercado de trabalho, separando de vez uma elite dos trabalhadores. Tal elite constitui o núcleo da mão-de-obra das grandes corporações para a qual as vantagens e, particularmente, a estabilidade obtidas pelo fordismo se estendem. Diferencia-se de outros grupos de trabalhadores em que a flexibilidade, o trabalho temporário e a própria informalidade são a regra.

A maior segmentação do mercado de trabalho, associada ao aumento do número de pequenos empresários e profissionais autônomos, resultantes da terceirização, solapou as identidades sociais baseadas na oposição capital *versus* trabalho. Passam a ser fortalecidas identidades e valores baseados em padrões de consumo e de estilos de vida cada vez menos associados à esfera produtiva. A substituição da produção de massa pela flexível torna tais padrões e valores cada vez mais diferenciados. Esse fenômeno levou ao enfraquecimento dos atores políticos que organizavam as identidades sociais de base trabalhista e ao surgimento e fortalecimento de múltiplos atores que organizam essas novas identidades.

O resultado é a substituição do "cidadão/trabalhador" pelo "cidadão/consumidor"[13] como parceiro privilegiado do capital no pacto político que deverá servir de base ao novo modo de regulação capitalista. Na verdade, durante toda a década de 80 os principais governos do Primeiro Mundo (mesmo os de centro-esquerda) tentaram "cimentar" o novo pacto através de políticas nas quais as demandas dos sindicatos foram relativamente marginalizadas em relação às dos movimentos ligados a padrões de vida e de defesa do consumidor (ou daquilo que os consumidores intrinsecamente segmentados têm em comum). Por outro lado, é integrado também pelas políticas governamentais, particular-

---

[12] Harvey, D. Op. cit.

[13] A noção aqui utilizada de cidadão/consumidor significa a extensão das características denotativas do consumidor a todos os cidadãos, conseqüentemente com a tendência à universalização de seus direitos. Muitos preferem o conceito de "cidadão/cliente" para definir o novo foco do Estado, a partir da incorporação das noções de qualidade de Deming (Deming, W. E. *Quality, productivity and competitive position*. Cambridge, MIT, 1982), pois esta seria, segundo a corrente preconizadora do TQM (*Total Quality Management*), a forma dominante de organização e do consumo na sociedade contemporânea.

mente no que diz respeito ao abuso de poder de mercado, um novo tipo de pequeno empresário e profissional liberal articulado dinamicamente ao emergente regime de acumulação.

No que diz respeito à prestação de serviços públicos, o Estado busca acompanhar esse processo com ênfase na eficiência do atendimento das necessidades tanto de regulação quanto de serviços dos seus clientes/cidadãos, com incentivos a programas de flexibilização da gestão pública, tornando suas máquinas administrativas mais baratas, ágeis e receptivas à inovação gerencial e à autonomia administrativa. A crise fiscal começa a ser contornada com um redesenho das fronteiras público/privado na prestação dos serviços públicos, permitindo, através de terceirizações, parcerias e privatizações, um maior aproveitamento nesse setor da poupança e da capacidade de gestão privada. Isso, por outro lado, leva à maior focalização da atividade estatal na regulação pública dos atores envolvidos na prestação dos serviços, privados ou estatais, e na mobilização de recursos para investimentos estratégicos para a integração do novo pacto político-econômico.

O desenvolvimento dessa consciência de custo/benefício da ação do Estado por parte dos agentes sociais e políticos é relativamente recente e marca essa nova fase de reforma do Estado nos países desenvolvidos, que é objeto de nosso estudo. Os níveis mais acirrados de competição internacional e globalização dos mercados ocorridos na última década fizeram com que a ação estatal fosse vista claramente pelos atores políticos como um fator de produção (infra-estrutura e serviços) e um custo (impostos) que deveria contribuir positivamente para a competitividade internacional dos produtos de cada país.

Tanto a experiência inglesa quanto a francesa dão enorme ênfase à integração dos novos membros do pacto e à subordinação da posição dos sindicatos. Os ingleses têm longa tradição liberal e as circunstâncias históricas fizeram com que a crise do fordismo fosse associada a uma crise da intervenção direta do Estado, particularmente das empresas estatais. Portanto, a opção inglesa adotou uma visão liberal radical, na qual se considera irreconciliável a natureza estatal da propriedade e a eficácia microeconômica.[14] A essência da alternativa de gestão adotada nessa experiência foi a de buscar transferir tudo que fosse possível ao setor privado, pois o mercado e a competição eram considerados os únicos elementos capazes de incentivar a eficácia. O Estado inglês, portanto, transferiu a problemática da gestão das atividades geralmente associadas às empresas estatais ao setor privado e ao mercado. A questão do controle estatal continuou apenas como uma questão de regulação do mercado.

Portanto, a rearticulação da ação estatal na Inglaterra tomou a forma de privatização radical e generalizada, particularmente no segundo governo Thatcher. Caracterizou-se, ainda, pelo enfrentamento sistemático das organizações sindicais. Essa privatização generalizada, no bojo da necessidade de integrar os dois novos participantes do pacto de regulação, levou à ênfase nas políticas de desregulamentação e re-regulamentação de mercados, visando à defesa do consumidor e do incentivo à competição intercapitalista no segmento concorrencial de pequenos e médios capitais. Por outro lado, de forma menos alardeada, essa política foi realizada de forma a não comprometer os interesses de integração industrial das grandes corporações inglesas de referência global. O Estado inglês não desenvolveu, porém, uma ação explícita de integração e indução das atividades dessas corporações.

---

[14] Veljanowsky, C. *Selling the State: privatization in Britain*. London, Weinfield and Nicolson, 1987; Vickers, J. & Yarrow, G. Op. cit; Kay, J. & Vickers, J. Regulatory reform in Britain. In: *Economic policy*. 1988.

Já na França, país de longa tradição de intervenção estatal, a mesma rearticulação tomou forma de reorientação da ação do Estado e de seu modo de se relacionar com o cidadão — agora não mais um "cidadão/trabalhador", mas um "cidadão/consumidor". Essa diferença é fundamental, pois anteriormente o "cidadão/trabalhador" via o Estado fordista do ponto de vista de classe. Isso significava encarar a ação estatal como mecanismo de intermediação para obter do capital — tanto através de impostos como da mediação de acordos — benefícios compensatórios e ganhos reais de salários, viabilizados estes últimos pelos ganhos de produtividade. Do seu ponto de vista, os custos decorrentes da intervenção estatal pareciam pouco importantes — partindo, portanto, desse tipo de cidadão poucas pressões reais para contê-los. Já no emergente modo de regulação flexível, o Estado é visto pelo "cidadão/consumidor" como mais um prestador de serviços, inclusive de cunho político (intermediação de interesses, defesa contra abusos etc.), cujo custo se reflete nos impostos, levando o cidadão à análise do custo-efetividade da ação do Estado, medido por seus efeitos sobre seu padrão de vida.

Mesmo com o novo surto de produtividade gerado com a emergência da acumulação flexível, a preferência dos "cidadãos/consumidores" tem sido na direção da redução da carga fiscal *vis-à-vis* a maximização dos resultados, refletida na melhoria da qualidade e da efetividade dos produtos da ação estatal. Esse tipo de preferência converge para os interesses dos outros membros do novo pacto.

A rearticulação da gestão pública na França se dá, portanto, sob a égide da busca da eficiência de gestão, da eficácia da ação e particularmente da efetividade das políticas que buscam a obtenção do pacto necessário à viabilização da regulação flexível. A idéia-força não é um Estado mínimo, mas um Estado que cumpre sua missão no pacto de regulação, ao mesmo tempo que atende às expectativas de um novo tipo de cidadão que o encara como um "consumidor".

Do ponto de vista da gestão do Estado está implícita a aceitação da necessidade de minimizar a intervenção estatal nas empresas públicas, por um princípio de economia de recursos, e a necessidade imperativa de se utilizarem instrumentos de mercado para garantir a eficiência microeconômica das organizações públicas. Isso é particularmente importante, na medida em que o Estado francês deseja ter um instrumento de avaliação da qualidade de gestão dessas empresas e garantir o custo mínimo e satisfação máxima das necessidades dos cidadãos usuários, congruentes com uma forma flexível de organização estatal. Nesse ponto reside, atualmente, a sustentação política da ação empresarial do Estado na França e do projeto francês de reforma do Estado.[15]

A autonomia empresarial e o contrato de gestão são os instrumentos por excelência dessa opção. A questão fundamental é a relação acionista/(Estado) gestor, expressa nos contratos e na avaliação de desempenho, e os incentivos à gestão que estão no cerne dessa relação. É aí que se apresenta o maior desafio à experiência institucional desenvolvida na França.

Com relação ao segmento conhecido como concorrencial do capital, por outro lado, a reforma do Estado na França não deu nenhuma ênfase particular. Os empresários desse segmento, já há muito habituados à ação integradora, ou do Estado ou das grandes corporações, nunca viram nos mercados concorrenciais a solução para sua coordenação. Cada vez mais a ação desse segmento está sendo integrada, via suas relações especiais de fornecimento, com as grandes empresas e pelo planejamento global dessas.

[15] Após o fim do governo Roccard a reforma do Estado na França perdeu um pouco do seu ímpeto, mas, sendo um projeto da elite estatal francesa, continua a ser implementada com as mesmas características.

De forma menos alardeada, mas clara, o Estado francês vem intervindo na coordenação das ações das grandes corporações francesas na competição global. O planejamento econômico, tão em voga no passado, cedeu lugar às formas de ação mais sutis, como incentivos e interferências nos processos de concentração de capital (fusões e aquisições), desenvolvimento de alianças tecnológicas e políticas e favorecimento do comércio exterior e de mobilidade e mobilização de capitais. Com relação aos sindicatos, os grandes foram nitidamente marginalizados, mas de forma menos violenta do que a inglesa. A marginalização foi, porém, muito mais resultado de mudanças estruturais que comprometeram a base de representatividade nacional desses sindicatos (segmentação de interesses dos trabalhadores) do que resultado de ação do Estado. Na verdade, os sindicatos de funcionários públicos, de empresas públicas e as associações profissionais são hoje as representações trabalhistas mais fortes que se confrontam com o Estado e resistem a suas transformações.

A experiência italiana de reforma do Estado é um pouco diferente das duas anteriores, na medida em que o elemento de integração dos novos membros do pacto aparece com menos força. A Itália, já antes da crise do fordismo, tinha algumas características do modo de regulação flexível. No que diz respeito ao setor de pequenas e médias empresas dinamicamente integradas, ele já era relativamente forte na economia italiana, ora convivendo com o fordismo em estilo italiano, através da proteção do Estado, ora escapando dele através da economia submersa. A fragilidade dos atores privados nesse pacto fordista obrigava o Estado italiano a usar suas *holdings* como integradoras desse pequeno empresariado, a fim de criar condições de escala para o capitalismo de massa essencial ao desenvolvimento fordista. Com a crise do fordismo, além de o instrumento de ação estatal se deteriorar, o papel integrador exercido junto a esse segmento capitalista perdeu a importância, pois pode ser exercido nas novas condições, com igual resultado, pelas grandes corporações do setor privado. É nesse contexto que têm ganhado força as discussões sobre a privatização das *holdings* estatais.

Já a coordenação estratégica do grande capital para a competição global vem sendo empreendida pelo Estado italiano da mesma forma que na França. Na Itália, porém, o instrumento privilegiado para essa ação são as *holdings* estatais do SPE (Sistema de Participações de Estatais), que vêm buscando formar com o grande capital privado *joint ventures* em setores estratégicos de desenvolvimento tecnológico e penetração de novos mercados, facilitando a mobilização e mobilidade de capitais. Entretanto, acredita-se que o SPE, apesar de ter encontrado uma relação de complementaridade e estar cumprindo uma função de integração das ações do grande capital italiano na concorrência global, seja um instrumento por demais dispendioso e imobilizador de recursos estatais escassos. O Estado no Japão e na Alemanha[16] tem conseguido atingir mais eficazmente o mesmo objetivo utilizando mecanismos muito mais leves, sem implicar imobilização de recursos. Hoje, porém, o SPE, saneado e relativamente eficaz, está tão associado à cultura político-administrativa e empresarial italiana que dificilmente poderia ser desativado, apesar de serem prováveis várias privatizações adaptativas.

Com relação à segmentação do mercado de trabalho e suas conseqüências sobre os atores políticos que organizam os seus interesses, a mudança também não foi tão drástica

[16] Torres Filho, E. *A economia política do Japão: reestruturação econômica e seus impactos sobre as relações nipo-brasileiras (1973/1990)*. Rio de Janeiro, Depto. de Economia da UFRJ, 1991. (Dissertação de mestrado); Kuster, Georg. Germany. In: Vernon, Raymond. *Enterprises and government in Western Europe*. s. d.

quanto nos outros dois países. Houve enfraquecimento sindical e forte desenvolvimento de organizações de defesa do consumidor e de estilos de vida, mas a idéia do "cidadão/consumidor", isto é, a extensão das características denotativas do consumidor/cliente a todos os cidadãos, não foi incorporada nem pelo Estado nem pelos cidadãos. Nesse sentido, o Estado italiano continua incapaz de definir o seu papel e, do ponto de vista daqueles que se vêem como "consumidores", a equação de custo/benefício da ação estatal é equilibrada por uma sonegação de impostos generalizada.

Como essas profundas alterações no regime de acumulação e modo de regulação do capitalismo nos países centrais têm afetado o Brasil? A inserção subordinada do país no sistema capitalista internacional tem sido um importante condutor das transformações dos países centrais para dentro de sociedades e economias periféricas como o Brasil. O resultado, porém, é uma forma particular de inserção periférica, num dado modo de regulação central,[17] no qual se desenvolvem, em nível de regulação, características que correspondem às necessidades de buscar uma estabilidade relativa do regime de acumulação vigente no país, ainda que de forma subordinada à dinâmica da economia internacional. Isso freqüentemente resulta na dificuldade prolongada, e muitas vezes permanente, de encontrar formas institucionais mais estáveis.

Existem na literatura produzida pelos regulacionistas muitas polêmicas sobre essas conceituações,[18] as quais neste trabalho tentaremos contornar. O que nos parece claro é que não existe algo que possa ser chamado de modo de regulação vigente no Brasil. Ao contrário do que parece acontecer nos países centrais, onde se podem perceber períodos de transição e períodos de vigência de modos de regulação, no Brasil temos algo que se parece a uma vigência incompleta desses modos de regulação e um conseqüente prolongamento das transições.

Nessa transição, as formas e estruturas institucionais, que potencialmente poderiam estabilizar as tendências entrópicas do regime de acumulação, não se cristalizaram, pois certas condições necessárias estavam (e ainda estão) ausentes. A inserção da economia brasileira na economia internacional, porém, não se submete à temporalidade das transformações que viabilizariam a vigência de um modo de regulação fordista, colocando novos desafios ao equilíbrio — a flexibilidade, por exemplo — antes que os colocados no momento anterior pela tentativa de construção fordista tivessem sido equacionados. Nesse contexto, composições instáveis, contraditórias e segmentadas se viabilizam temporariamente como coalizão vigente, sustentando conjuntos de instituições que representam modos de regulação incompletos e, portanto, ineficazes em estabilizar, do ponto de vista político-econômico estrutural, as crises resultantes de nossa inserção periférica no regime de acumulação internacional vigente.

Hoje temos, no Brasil, a crise de um projeto de regulação fordista abortado, cujas estruturas não chegaram a ser completamente implantadas. Convive-se, ainda de forma contraditória, porém integrada, com anacronismos nunca suplantados, que do ponto de vista do Estado poderíamos caracterizar pelo trinômio cartorialismo, corrupção e clientelismo.[19] Esse projeto, por obra de sua temporalidade tardia, já está sofrendo pressões, tanto

---

[17] Lipietz. *Miragens e milagres: problemas da industrialização no 3º Mundo*. Porto Alegre, Nobel, 1989.

[18] Mistral, Jacques. Régime internacional et trajectoires nationales. In: Boyer, Robert. *Capitalismes*. Paris, SIM, d'Siecle, PUF, 1986.

[19] Faoro, R. *Os donos do poder*. Porto Alegre, Globo, 1957; Wiarda, Howard. *Political development and social change in Latin America: a distinct tradition*. Massachusetts Press, 1975.

internamente geradas (crise das estruturas fordistas implantadas, representadas por rigidez burocrática, corporativismo e crise fiscal) quanto externas (qualidade e produtividade, desafios da competitividade global), daquilo que se convencionou chamar de "modernidade",[20] que nada mais é do que buscar soluções para os desafios da "flexibilidade".

No campo da produção, inclusive entre as empresas estatais, convivem no Brasil estruturas típicas fordistas de produção em massa, com penetração no mercado nacional e internacional, integradas por grandes empresas e redes de fornecedores de menor porte mas com as mesmas características comuns, ao lado de estruturas arcaicas de organização da produção. A distribuição dessas estruturas se dá por "ilhas" tanto geográficas quanto setoriais. Apesar da maior dimensão do anacronismo, a estrutura fordista é dominante.

Do ponto de vista do consumo, o Brasil vive também uma situação dual, composta dos excluídos (padrões de renda correspondendo ao nível de subsistência) e dos incluídos na sociedade de consumo de massa. O efeito da cultura do consumo, disseminada de forma generalizada tanto pelos meios de comunicação quanto pelo próprio efeito demonstração, faz com que mesmo entre os "excluídos" sejam aceitos como "norma" os padrões de comportamento e de identificação da sociedade de consumo. Esses, na verdade, constituem-se num grupo de consumidores virtuais cuja capacidade de se realizar está reprimida.[21] Para efeito de comportamento social são "consumidores frustrados".

Em termos das estruturas formais de organização de interesses e representação política, a ambigüidade impera. Os sindicatos e associações patronais são segmentados setorial e regionalmente, refletindo a heterogeneidade da composição de suas bases, e têm em geral pouca conseqüência política. Quando, em raras ocasiões, essas associações são mais homogêneas em termos da natureza da estrutura empresarial que representam, tornam-se atores políticos mais conseqüentes (exemplo: certos membros da Fiesp em relação ao aprofundamento do fordismo).

Já os sindicatos de trabalhadores, ainda marcados pelo recém-superado clientelismo "pelego" e ligado às formas anacrônicas de organização, estão hoje divididos — refletindo o caráter incompleto do fordismo — entre o sindicalismo de resultados, típico das estruturas fordistas bem-estabelecidas, e o sindicalismo ativista, típico das lutas anteriores, que na Europa levaram ao pacto e às conquistas fordistas.

Os partidos políticos ainda são mais ambíguos do que as estruturas de representação de interesses. Seus interesses eleitorais e de financiamento assim o exigem. Com exceção do PT, que está ligado ao sindicalismo ativista, e do PSDB, que tem até agora pouca expressão político-eleitoral, os partidos estão mais fortemente ligados ao anacronismo do que se poderia supor. Isso resulta de ser exatamente a integração dessas estruturas anacrônicas a um "pacto fordista à brasileira" que, nas condições de hoje, viabiliza as alianças instáveis, mas essenciais à estabilização relativa e temporária desse continuado modo de regulação de transição, característico da integração periférica.

É nesse contexto que vinham sendo implantadas as estruturas fordistas no Brasil, das quais faz parte, da forma que ele está hoje estabelecido, o sistema de empresas estatais. A estratégia utilizada, apesar de se apoiar em outros instrumentos, não era muito diversa da italiana, na qual o Estado buscava por intermédio de suas estruturas, inclusive empresarial,

---

[20] Referimo-nos aqui à modernidade no discurso político brasileiro atual e não ao conceito sociológico.

[21] Faria, V & Silva, P. L. B. Transformações estruturais, política social e dinâmica demográfica: discussão de um caso, Brasil 1950-80. In: *Memória do Congresso Latino-americano de População e Desenvolvimento*. México, Unam, Colégio do México, Pispal, 1983. v. 2.

integrar e apoiar o grande e médio capital em um projeto de desenvolvimento.[22] Nesse projeto, o Estado procurava integrar, através de políticas sociais compensatórias de cunho universal, a sua versão pobre de cidadão trabalhador.

O pacto político, sobre o qual se apoiava essa tentativa de construção fordista, tinha, porém, características bastante esdrúxulas. Em primeiro lugar, se dava dentro de um regime de características autoritárias que, apesar do projeto fordista de desenvolvimento, buscava integrar, ao menos de forma subsidiária, atores cujas bases estruturais encontravam-se no clientelismo arcaico que o próprio projeto tinha como objetivo ultrapassar. À medida que alguns dos atores sociais mais modernos se voltavam contra as características autoritárias do regime, a sua ligação com o arcaísmo se tornava mais forte.[23] Circunstâncias perversas, ligadas à manutenção das regras eleitorais e de representação parlamentar do regime autoritário, fizeram com que essa dependência se prolongasse e mesmo se exacerbasse após a transição democrática. Em segundo lugar, a estrutura sindical essencial à montagem de um pacto fordista nunca recebeu durante o autoritarismo esse papel, em virtude da oposição histórica dessa estrutura ao regime que para se instalar a excluiu do poder. Mesmo depois do restabelecimento da democracia, a participação dos grandes sindicatos na tentativa de fazer avançar as estruturas fordistas foi, no mínimo, contraditória.

A crise do Estado brasileiro, tanto do ponto de vista fiscal quanto estrutural, e das empresas estatais em particular, agravada desde o início da década, tornou-se ainda mais complexa pela transição democrática e pelas pressões da competição global que caracterizam o presente momento histórico. Muitos interesses se digladiam em torno das proposições de reforma do Estado e da forma de gestão do setor público, sem que se consiga formar um pacto político que apóie uma reforma efetiva.

Interesses ligados ao clientelismo arcaico, com maior concentração regional, mas com incidência geral, opõem-se a qualquer reforma racionalizadora, particularmente em suas regiões, inclusive o aprofundamento das estruturas fordistas. Tais segmentos buscam apenas ampliar o segmento *spoil system*[24] da ação estatal, de forma a atender às suas reivindicações pontuais e reproduzir e ampliar o sistema de clientela. Os imperativos mais globais de ação estatal, para eles, não têm importância. Se algum bem deles advir, serão de qualquer modo *free riders*.

A criação de grandes estruturas estatais decorrentes do projeto fordista incentivou a diferenciação de um segmento de elite de funcionários do Estado e principalmente das empresas estatais com condições de trabalho e de influência muito especiais, fornecendo as bases para um corporativismo estatal. Hoje esse segmento, temendo perda de prioridade e ameaças a sua situação privilegiada, como agentes da ação estatal, está na defensiva. Apesar de realmente sentir a necessidade de uma reforma do Estado e das formas de sua gestão, está desiludido e assustado com a inépcia político-administrativa dos reformadores voluntaristas.

---

[22] A proposta de adoção da fórmula *holding* de participações estatais, para gerir o núcleo produtivo das empresas estatais imaginado por técnicos do Ministério da Fazenda no período Funaro, era apenas uma sofisticação dos instrumentos de gestão fordistas, visando à continuidade dessa estratégia. As condições de sua continuidade e aprofundamento já estavam, porém, bastante abaladas.

[23] A necessidade de diluir as pressões democratizantes das regiões mais modernas levou o governo Geisel a subverter o sistema de representação parlamentar, criando formas que numericamente sobre-representavam as regiões mais atrasadas (menos urbanizadas e com menor população por unidade federativa) e onde as práticas clientelísticas são mais cristalizadas.

[24] Weber, Max. *Economía y sociedad*. 2 ed. México, Fondo de Cultura. 1979.

Por outro lado, o sindicalismo vê-se roubado ante a vigência incompleta do fordismo e da possibilidade da perda de conquistas que imaginava definitivas. A tendência de segmentação e flexibilização das relações de trabalho, na crise econômica dos últimos anos, prenuncia, se a experiência européia for válida, o enfraquecimento do sindicato como instrumento de representação política dos interesses de uma classe trabalhadora cada vez mais diferenciada. Com mais razão, no caso de reforma do Estado, está na defensiva a representação sindical e política dos funcionários públicos e das empresas estatais.

Completando o quadro do jogo de interesses em torno da reforma do Estado, de sua forma de gestão e em conseqüência da ação e forma de coordenação das empresas estatais, a penetração de alguns fenômenos de ressegmentação social e de novas dinâmicas político-econômicas, diferenciadoras de interesses, associadas à transição para um regime de acumulação mais flexível, tem-se manifestado no Brasil, principalmente nas "ilhas" com maior desenvolvimento das estruturas fordistas. Esses fenômenos às vezes se misturam com outros fenômenos conjunturais de ajuste depressivo, dificultando a análise. Sua permanência e papel dinâmico nos breves momentos de retomada, entretanto, indicam sua natureza mais fundamental.

O primeiro é o avanço da terceirização e da flexibilização das relações de trabalho, implicando rotatividade informal da mão-de-obra. As grandes empresas privadas (as estatais tentaram resistir a esse ajuste) reduziram nos últimos anos ao mínimo o seu quadro efetivo de pessoal e terceirizaram uma parte substantiva de suas atividades de forma, tanto a se especializarem naquilo que é essencial à sua atividade, quanto a transferir para terceiros uma parte substancial do ônus trabalhista e da rotatividade da força de trabalho, particularmente aquele correspondente a funções menos especializadas. Além disso, passaram a utilizar com maior freqüência contratos de trabalho temporário (eventual). Isso não só favoreceu o ajuste dessas empresas, como também propiciou o desenvolvimento de um segmento de fornecedores de serviços terceirizados e de profissionais autônomos, no qual as relações de trabalho são muito mais flexíveis e, por rigidez da legislação e falhas na fiscalização, informais. Nesse segmento, a competição é acirrada e a instabilidade, grande (é o colchão amortecedor das grandes empresas), sobrevivendo graças à flexibilidade e à informalidade de suas estruturas.

Esse segmento ainda tem sua expansão limitada pela continuidade da estagnação econômica, mas tende a crescer e a se diferenciar nas regiões e setores onde houve maior desenvolvimento das estruturas produtivas fordistas. Os empresários desse segmento são fortemente individualistas e de ideologia liberal. Formam a base política para uma eventual iniciativa estatal desregulamentadora e flexibilizadora, de reforço da livre concorrência e livre uso dos fatores de produção. O grande capital, ao contrário, tem posição muito mais ambígua a esse respeito.

Como vimos, o consumo de massa, ao menos como formador de identificações sociais, penetrou profundamente na sociedade brasileira, mesmo que com o efeito de exacerbar as frustrações. Da mesma maneira que o crescimento vertiginoso da criminalidade e da corrupção reflete essas frustrações, existem hoje algumas das bases culturais para o desenvolvimento do "cidadão/consumidor" da regulação flexível, o que se reflete no florescimento de alguns atores políticos e agregadores de interesse dos consumidores e de estilos de vida.[25] Porém, o consumidor brasileiro em geral, acostumado à repressão dos

[25] Organização de consumidores, códigos do consumidor, defesa da ecologia, ecologia urbana (bairros) etc.

seus desejos de consumo, apenas agora começa a conhecer — o que dirá exercer — os seus direitos. O confronto concomitante com os padrões do Primeiro Mundo, vendido pela mídia e pela publicidade, e os da miséria, que cerca as ilhas de relativo bem-estar, tem um efeito demonstração paradoxal (Miami *versus* Rocinha), fazendo-o aceitar na prática, com relativa passividade, o que lhe é ofertado (consumo como redenção da pobreza mas com complexo de culpa). Isso é particularmente verdade com relação aos serviços públicos: dada a sua natureza teoricamente universalizada, tanto o cidadão quanto os responsáveis pela sua produção acabam por aceitar a sua baixa qualidade. Em um contexto de escassez, mas no qual o direito ao bem público tem dificuldade de ser restrito ou diferenciado, dado o seu caráter universalista, a baixa qualidade tornou-se seu principal princípio de seleção.

Hoje são os grupos de renda mais alta que pressionam por uma melhoria da qualidade, isto é, que o serviço público atenda a seus interesses de consumo, sem excluí-los pela baixa qualidade. Esses consumidores e aqueles que utilizam insumos do setor produtivo estatal e têm de participar de mercados competitivos ou com preços limitados (setor competitivo e exportadores) são o cerne da pressão por uma produtividade que se reflita em preços (tanto tarifas quanto impostos) adequados à qualidade daquilo que é produzido pelo setor público.

As tentativas de controle de preços, mas principalmente a incipiente porém progressiva abertura da economia à competição global, têm começado a levar os grandes capitais nacionais a se preocuparem não só com sua produtividade, mas também com a de seus fornecedores de insumos. Os insumos de origem estatal são um importante alvo dessa preocupação, já que seus preços são administrados e de uma forma ou de outra (carga fiscal, dívida pública ou tarifas) se refletirão nos seus custos.

A competitividade para enfrentar a concorrência global é outra questão que afeta o debate em torno da reforma do Estado. O grande capital, apesar de temer a concorrência global e o enfraquecimento dos laços clientelistas, tende a aceitar a sua inevitabilidade, mas deseja do Estado o apoio e os sinais para buscar as alianças e a mobilização de capitais necessárias e para criar vantagens comparativas que viabilizem um nicho adequado para as grandes empresas do país nessa concorrência.

Nas condições brasileiras de hoje — de heterogeneidade de interesses, de grande importância relativa de atores antagônicos a mudanças e o ainda não pleno desenvolvimento das condições — que a crise de um fordismo maduro na Europa criou, para o estabelecimento de novo pacto regulatório, é improvável que se possa a curto prazo forjar aqui tal pacto. É fundamental, porém, começar mudanças parciais na gestão do setor público que favoreçam, por sua própria dinâmica, o desenvolvimento das bases de viabilização de um pacto regulatório.

Nesses termos, parece sábia a recomendação de que se abandone a reforma do Estado de caráter "revolucionário", que costuma realizar eficazmente o seu trabalho de destruição das estruturas, no primeiro momento, mas cujo trabalho de construção, de prazo mais longo, tende a se frustrar, por faltar apoio político continuado, deixando atrás de si terra arrasada.[26] Ao contrário, parece ser necessário incentivar, de dentro, uma reforma cumulativa, que caminhe *pari passu* com as possibilidades de se criar suporte político. A primeira tarefa, nesse sentido, é diferenciar o universo de ações estatais, compatibilizando as formas institucionais por elas responsáveis com a sua natureza, e na medida em que

[26] Martins, C. E. *Cinco pontos acerca da modernização da administração pública*. São Paulo, Fundap, 1994.

uma estratégia política de suporte possa ser organizada. Para tanto seria importante reverter a tendência da padronização das formas de gestão estatal, representada pelas isonomias, regimes únicos, extensão das normas da administração direta para as autarquias e fundações e pela tentativa de restrição à autonomia das empresas. Na verdade, seria adequado, inclusive, flexibilizar a gestão de setores da administração direta. Por outro lado, é importante redefinir e restringir o uso a ser dado às formas progressivamente mais "descentralizadas"[27] de gestão da ação estatal a objetos que derivem benefícios sociais claros das características intrínsecas a essa forma descentralizada, isto é, mobilização da criatividade e energia empresarial dos agentes autônomos, formas semi-automáticas de regulação de fluxo de recursos, proximidade do cliente usuário etc.

Nos termos dessa proposta, as alternativas de gestão estudadas são formas de compatibilizar o interesse público e reestruturar a gestão estatal no âmbito de formas cada vez mais fortes de "descentralização", exigidas para garantir a eficiência, a eficácia e a efetividade dessas ações estatais em um contexto de regulação flexível. O que nos resta a fazer é analisar a propriedade dessas alternativas para as necessidades de descentralização das ações do Estado brasileiro.

A privatização, como bem diz Martins,[28] é a forma mais radical de descentralização da gestão estatal da produção da atividade em questão. A experiência inglesa nos parece ensinar ser ela mais indicada para o setor produtivo estatal e não para o de serviços públicos. Mesmo dentro do setor produtivo estatal é importante observar o intuito da privatização. O objetivo simplesmente fiscal é enganoso. O seu impacto sobre a modernização das estruturas econômicas, propiciando a dinamização de certos segmentos ou melhor articulação do capital nacional para a competição global e seus impactos na viabilização do pacto de regulação, deveria constituir o cerne da decisão.

O problema dos monopólios naturais é muito mais sério do que o imaginado pelos ingleses, criando problemas de regulamentação de difícil solução, particularmente no contexto político-administrativo do Estado brasileiro. Já a experiência inglesa de desregulamentação, quebrando cartórios, promovendo a competição e facilitando e flexibilizando a atividade dos pequenos e médios empresários em setores escolhidos, foi extremamente positiva e poderia ser adotada, caso se consiga mobilizar o apoio político dos principais interessados (consumidor e o pequeno e médio empresário dos setores competitivos). No segmento de serviços públicos, a privatização só faz sentido quando for propícia a esse tipo de experiência, e através de formas menos radicais de descentralização como a concessão e a permissão, pois permite ainda forte grau de regulação pública na defesa dos interesses do cidadão usuário.

O processo de privatização, que consiste numa política de troca de ativos entre o setor público e agentes privados, deve ser planejado visando a objetivos estratégicos desejados nas duas estruturas de ativos resultantes, tanto a composição de recursos, o abatimento de dívida, títulos etc. — obtidos pelo Estado para servir de *funding* a suas outras

---

[27] A descentralização nesse contexto é, do ponto de vista mais abrangente, usado em Martins (op. cit.) como o processo de transferência de uma determinada atividade de responsabilidade estatal mediante um contínuo, definido numa das extremidades pela forma direta e hierarquizada de ação estatal, a mais centralizada, passando pelas várias formas de administração indireta, inclusive a empresa pública, pela permissão e concessão, chegando, na sua outra extremidade, à privatização completa da atividade, na qual a interferência do Estado se resume à regulação.

[28] Martins, C. E. Op. cit.

atividades — quanto a estrutura privada de propriedade, resultante dos ativos reais privatizados.

As principais resistências estruturais a esse tipo de mudança, na forma de gestão estatal, são a corporativista (no aparelho de Estado e com apoio nas organizações sindicais) e a clientelista (no aparelho de Estado, em algumas associações e sindicatos patronais, encontrando ainda apoio em certos segmentos dos partidos políticos), pois elas ameaçam a continuidade de sua reprodução. Em geral, elas são, mais fortes no começo do processo, mas a própria dinâmica da privatização permite que se criem meios para cooptá-las ou contorná-las.

Tanto a privatização e a "re-regulação" que a acompanha quanto a dissolução de empresas estatais com a terceirização ou reversão de suas atividades a outras formas de intervenção estatal fazem sentido no Brasil, dada a proliferação perversa e mal direcionada da atividade empresarial do Estado na década de 70. Entretanto, de forma alguma dão conta da problemática das estatais, como parecia imaginar o governo Collor.[29] Um grande número de empresas estatais continuará sendo necessário no setor produtivo e principalmente no provimento de serviços públicos. Será necessário, ainda, revigorar outras instituições da administração descentralizada e encontrar fórmulas de flexibilização e de maior autonomia para unidades da administração direta, à medida que padrões de demanda e qualidade dos serviços do Estado se tornarem cada vez mais rigorosos, com a progressiva disseminação da figura do cidadão/consumidor.

Nesse sentido, a contratualização é um instrumento ideal para lidar com os problemas de compatibilização da autonomia do agente estatal implementador e o interesse do Estado, seja ele empresa, fundação ou autarquia, ou mesmo órgão semi-autônomo da administração direta. A própria fórmula *holding*, útil para gerir uma fórmula particular de sistema de empresas estatais — as empresas do setor produtivo — agindo em mercados ao menos potencialmente concorrenciais, implica uma contratualização em torno dos chamados ônus impróprios, *performance* e uso de recursos novos.

Novamente são o corporativismo, o clientelismo e a cultura padronizadora do serviço público as maiores dificuldades políticas à disseminação da contratualização. Entretanto, a maior resistência é à própria mudança. Ela implica redistribuição do poder entre os atores políticos. Porém, "o tempo não pára", nem a evolução do regime de acumulação capitalista vigente internacionalmente. A não ser que caminhemos para um completo isolamento, as necessidades de uma regulação mais flexível irão se impor, mais cedo ou mais tarde. É bom estarmos preparados para elas. Além disso, o confronto com a miséria exige necessariamente eficiência, eficácia e efetividade das ações do Estado, apesar das resistências dos arcaísmos. Ou enfrentamos essa crise estrutural nos beneficiando dos avanços e obstaculos observados nas outras experiências internacionais ou terminaremos submersos por ela.

Referências bibliográficas

Abranches, Sergio. *Governo, empresa estatal e política siderúrgica no Brasil*. Rio de Janeiro, Gesp/Finep, 1977.

[29] Fundap/Iesp. Processo de privatização no Brasil: a experiência dos anos 1990-92. São Paulo, 1993. (Relatório de Pesquisa, 11.)

———. *The divided Leviathan: State and economic policy formation in authoritarian Brazil*. Escola de Graduação da Universidade de Cornell, 1978. (Tese de doutorado.)

Aglietta, M. *A theory of capitalist regulation*. London, MacMillan, 1979.

Boyer, Robert. *Teoria da regulação: uma análise crítica*. Porto Alegre, Nobel, 1989.

Cardoso, Fernando Henrique. *Autoritarismo e democratização*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1975.

Deming, W. E. *Quality, productivity and competitive position*. Cambridge, MIT, 1982.

Faoro, R. *Os donos do poder*. Porto Alegre, Globo, 1957.

Faria, V. & Silva, P. L. B. Transformações estruturais, política social e dinâmica demográfica: discussão de um caso, Brasil 1950-80. In: *Memória do Congresso Latino-americano de População e Desenvolvimento*. México, Unam, Colégio do México, Pispal, 1983. v. 2.

Fundap/Iesp. Processo de privatização no Brasil: a experiência dos anos 1990-92. São Paulo, 1993. (Relatório de Pesquisa, 11.)

Harvey, D. *A condição da pós-modernidade*. São Paulo, Global, 1992.

Kay, J. (ed.). *Privatization and regulation: the UK experience*. Oxford, Clarendon Press, 1988.

——— & Vickers, J. Regulatory reform in Britain. In: *Economic Policy*, 1988.

Kuster, Georg. Germany. In: Vernon, Raymond. *Enterprises and governmemt in Western Europe*. s. d.

Lipietz. *Miragens e milagres: problemas da industrialização no 3°Mundo*. Porto Alegre, Nobel, 1989.

Martins, C. E. Cinco pontos acerca da modernização da administração pública. In: *O circuito do poder*. São Paulo, Entrelinhas, 1994.

Martins, Luciano. *Pouvoir et développment économique: formation et évolution des structures politiques au Brésil*. Paris, Anthropos, 1976.

———. *Estado capitalista e burocracia no Brasil pós-1964*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1985.

Medici, A. & Silva, P. L. B. *Soluções de integração institucional para o planejamento, avaliação e controle de ações estatais*. São Paulo, Fundap, ago. 1992. (Documento de trabalho.)

———. Administração flexível: uma introdução às novas filosofias de gestão. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, FGV, 27(3):26, 1993.

Mistral, Jacques. Régime international et trajectoires nationales. In: Boyer, Robert. *Capitalismes*. Paris, SIM, d'Siecle, PUF, 1986.

Nellis, John. *Contract plans: an assessment of their utility as performance improvement mechanisms in public enterprises*. Washington, World Bank/CECPS, 1988.

———. *Contract plans and public enterprise performance*. Washington, World Bank, 1989. (World Bank Discussion Papers.)

Porter, Michel. *The competitive advantange of nations*. New York, Freepress, 1990.

Prado, Sérgio. *Descentralização do aparelho do Estado e empresas estatais: um estudo sobre o setor público descentralizado brasileiro*. Campinas, IE/Unicamp, 1985. (Dissertação de mestrado.)

Ramos, A. Budri. Holding públicas de participações estatais na Itália: caso IRI. *Revista de Administração de Empresas*, São Paulo, FGV, *31*(3):47-62, jul./set. 1991.

Silva, Carlos E. S. *Public policy and inter-elite conflict in authoritarian Brazil*. Stanford, 1982. (Projeto de tese defendido na Stanford University.)

———. *Contrato de gestão: seu contexto e problema para sua negociação e administração*. São Paulo, Fundap, 1992. (Documento de trabalho.)

———. *Transformações nas formas de controle sobre as empresas estatais: uma contribuição ao debate sobre a reforma do Estado*. São Paulo, Fundap/Iesp, 1994. (Relatório de Pesquisa, 13.)

Silva, P. L. B. *Limites e obstáculos à reforma do Estado no Brasil: a experiência da previdência social na Nova República*. São Paulo, USP, 1992. (Tese de doutorado.)

Velasco e Cruz, S. & Martins, C. E. De Castelo a Figueiredo uma incursão na pré-história da abertura. In: Sorj, Bernardo & Almeida, Maria Herminia (orgs.). *Sociedade e política no Brasil pós-64*. São Paulo, Brasiliense, 1983. p. 13-61.

Veljanowsky, C. *Selling the State: privatization in Britain*. London, Weinfield and Nicolson, 1987.

———. *Privatization and competition: a market prospect*. London, Institute of Economic Affairs, 1989.

Vickers, J. & Yarrow, G. *Privatization and economic analysis*. London, MIT, 1988.

Weber, Max. *Economía y sociedad*. 2 ed. México, Fondo de Cultura, 1979.

Wiarda, Howard. *Political development and social change in Latin America: a distinct tradition*. Massachusetts, Press, 1975.