

RACIONALIDADE ADMINISTRATIVA NA LÓGICA DE AÇÃO DOS DIRIGENTES DA EMPRESA ESTATAL

Um estudo nas empresas estaduais de Santa Catarina*

Vera B. M. Carneiro da Cunha**

1. *Introdução*; 2. *Fundamentação teórica*; 3. *Metodologia*; 4. *Análise dos resultados*; 5. *Conclusões*.

Condições entre racionalidade administrativa e papel da empresa estatal brasileira como integrante do aparato produtivo do Estado. Verificação empírica da predominância de diferentes tipos de racionalidade na lógica de ação dos dirigentes das empresas estaduais de Santa Catarina. Elaboração de tipologia envolvendo: racionalidade administrativa privatista; racionalidade administrativa público-complementar e racionalidade administrativa público-social.

Palavras-chave:

Racionalidade. Racionalidade administrativa. Empresa estatal.

1. *Introdução*

Racionalidade administrativa e empresa estatal¹ são os dois elementos principais da temática deste trabalho, que trata da existência de diferentes tipos de racionalidade na lógica de ação dos dirigentes² das empresas estaduais de Santa Catarina.

O ponto de partida para o estudo foi a constatação dos aspectos contraditórios e ambíguos que caracterizam a empresa estatal brasileira como integrante do aparato produtivo do Estado.

Historicamente, o surgimento, crescimento e diversificação das empresas estatais no Brasil deu-se de forma não planejada, graças a combinações de fatores estruturais e conjunturais orientados para a solução de problemas específicos da política econômica do Governo ou da política de segurança nacional. Não houve, como pano de fundo, uma ideologia única que, ao longo dos últimos 40 anos, orientasse a intervenção governamental na produção direta de bens e serviços. O único traço constante, como hoje observam os seus estudiosos, parece ter sido o apoio à iniciativa privada, ou seja, a contribuição ao processo de acumulação capitalista.³

O período de maior crescimento do setor produtivo federal no Brasil ocorreu a partir de 1967, ano em que entrou em vigor a lei básica da reforma administrativa

* Trabalho fundamentado na dissertação de mestrado apresentada pela autora no Curso de Pós-Graduação em Administração – Área de Concentração em Administração Pública, da Universidade Federal de Santa Catarina, jun. 1985. A autora agradece a orientação do Prof. Clóvis Luiz Machado da Silva.

** Pesquisadora do Núcleo de Análise, Planejamento e Pesquisa em Organização (Nappo) do Curso de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal de Santa Catarina (CPGA/UFSC); mestre em Administração pelo CPGA/UFSC. (Endereço: Rua Walter Bona Castelan, nº 19, Trindade – 88.035 – Florianópolis, SC.)

¹ Empresa estatal significa, no contexto deste trabalho, qualquer entidade da Administração Indireta nos governos federal, estadual e municipal que, de acordo com o Decreto-lei n. 200/67, assumiu a forma de sociedade de economia mista ou de empresa pública.

² As palavras dirigente, gestor, administrador e empresário são utilizadas, neste trabalho, como sinônimas.

³ Rezende, Fernando. A produção pública na economia brasileira. *Dados*, Rio de Janeiro, IUPERJ, 18: 83-100, 1978.

brasileira – O Decreto-Lei nº 200, de fevereiro de 1967. Esse decreto-lei não foi a razão única da aceleração do crescimento da administração indireta ou descentralizada mas desempenhou, intencionalmente, papel importante nesse processo, pois consagrou doutrina favorável à descentralização administrativa sob a forma de empresa do Estado.⁴

No bojo do processo de descentralização surge, porém, um impasse entre o grau de autonomia concedido às empresas e o controle da atuação dessas mesmas empresas pelos ministérios a que estão subordinadas. Se os controles são intensificados, centralizam-se as decisões, fugindo-se dos objetivos de descentralização propostos. Se os controles afrouxam-se, cresce a autonomia da empresa, que pode vir a adotar objetivos de atuação distintos do ministério ao qual se liga ou até mesmo induzir a própria política ministerial.⁵

Outra contradição inerente à empresa estatal é que, como empresa, espera-se que atue segundo as condições de mercado, do mesmo modo que a empresa privada. Como parte integrante do aparato produtivo do Estado, no entanto, assume objetivos políticos e sociais que representam custos sociais na sua operação.

Existe, portanto, na própria natureza da empresa estatal brasileira, uma ambigüidade que a caracteriza, resultado das contradições presentes em seu relacionamento com o setor privado da economia e com o Estado, dos seus objetivos político-sociais com os objetivos empresariais. A constatação do conflito de objetivos e a repercussão do mesmo na ação administrativa dos dirigentes da empresa estatal levaram à formulação do seguinte problema de pesquisa:

a) qual a racionalidade predominante na ação administrativa dos dirigentes da empresa estatal: a racionalidade característica da atividade empresarial privada ou a racionalidade pública?

b) qual a concepção dos dirigentes das empresas estatais acerca da intervenção do Estado na economia – Estado regulamentador ou Estado participativo?

2. Fundamentação teórica

2.1 Dependência econômica e intervenção estatal

Discutir a ação empresarial do Estado, no Brasil, remete a discussão aos múltiplos e contraditórios relacionamentos entre Estado, capital privado (nacional e multinacional) e a massa da população, num contexto de capitalismo dependente.

Para Evans⁶ o desenvolvimento dependente é explicado a partir do imperialismo. Este ocorre quando o sistema de acumulação de capital baseia-se na exportação do capital de países adiantados para países menos desenvolvidos, envolvendo a aquisição do controle dos meios de produção destes últimos. O país dependente passa a ter o seu desenvolvimento econômico como função do desenvolvimento e expansão do capital imperialista e não mais do desenvolvimento e expansão de um outro país apenas.

⁴ Wahrlich, Beatriz. Controle político das empresas estatais federais no Brasil – uma contribuição ao seu estudo. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 14(2): 5-37, abr./jun. 1980.

⁵ Motta, Paulo Roberto. O controle das empresas estatais no Brasil. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 14(2): 69-82, abr./jun. 1980.

⁶ Evans, Peter. *A tríplice aliança: as multinacionais, as estatais e o capital nacional no desenvolvimento dependente brasileiro*. Rio de Janeiro, Zahar, 1980.

Poulantzas⁷ vê como característica principal do imperialismo a reprodução e a interiorização das relações de produção dominantes no contexto dominado, através da internacionalização do capital e dos processos de trabalho. A dependência daí advinda atinge os blocos de poder das formações sociais dependentes e o próprio Estado, pois a este tem cabido, historicamente, representar os interesses políticos da burguesia sob a hegemonia de uma de suas frações, a de maior poder e com maiores privilégios. Este papel não é desempenhado de modo passivo, mas através de contradições dos interesses de várias classes no seio do Estado envolvendo, além da classe dominante, a classe dominada. O relacionamento contraditório caracteriza, pois, a própria essência do Estado capitalista.

Segundo a abordagem de Evans⁸ o Estado brasileiro, ao longo de sua história, tem-se associado ao capital monopolista internacional e ao capital nacional para a promoção do crescimento econômico e para a dinamização do processo acumulativo. As forças parceiras associam-se na chamada “tríplice aliança”, procurando reforçar o seu poder de participação nos frutos do crescimento econômico, enquanto a grande massa da população é praticamente excluída e afastada dos benefícios desse processo. Convém salientar que ao capital nacional não coube, em momento algum, a hegemonia no relacionamento da tríplice aliança.

O aparecimento de uma abordagem conscientemente intervencionista e empresarial por parte do Estado brasileiro só veio a ocorrer a partir de 1930. A crise econômica internacional teve fortes repercussões sobre a economia de exportação brasileira e sobre a vida política do país. Nesse período aconteceram a revolução de 1930 e a ascensão de Getúlio Vargas ao poder. A política que se estabeleceu, daí por diante, abriu caminho para uma transformação da atuação do Estado nos seus múltiplos relacionamentos com o sistema econômico.

O Estado, no Brasil, desempenhou o papel de incentivador do investimento capitalista nacional e estrangeiro através de subsídios, incentivos ou de atuação produtiva direta, principalmente nas áreas de infra-estrutura onde o capital privado não tinha condições ou não tinha interesse em investir, face à baixa taxa de rentabilidade do investimento. Surgiu assim, por exemplo, a indústria siderúrgica nacional sob os auspícios do Estado.⁹

As múltiplas formas de solução e conciliação assumidas no relacionamento do poder estatal com o capital delinearão os moldes do desenvolvimento dependente brasileiro em cada momento histórico. Legitimaram, também, a criação das empresas públicas, cujas funções produtivas destinavam-se a subsidiar os setores e atividades designados como prioritários dentro da política econômica vigente. Para Dain¹⁰ as empresas estatais de maior significado constituem monopólios situados nos setores básicos da produção, com a função de prover bens e serviços e também recursos financeiros indiretos ao setor privado da economia.

2.2 Natureza da empresa estatal no Brasil

A natureza da empresa estatal brasileira também assume um cunho conflitivo. O conflito advém da participação dupla e simultânea da empresa no aparelho do Es-

⁷ Poulantzas, Nicos. As transformações atuais do Estado, a crise política e a crise do Estado. In: ———. *O Estado em crise*. Trad. Maria Laura Viveiros de Castro. Rio de Janeiro, Graal, 1977.

⁸ Evans, Peter. op. cit.

⁹ Dain, Sulamis. Empresa estatal e política econômica no Brasil. In: Martins, Carlos Estevam, org. *Estado e capitalismo no Brasil*. São Paulo, Hucitec, 1977.

¹⁰ Id. *ibid.*

tado e no aparelho produtivo, num regime político onde Estado e capital privado (nacional e estrangeiro) estão unidos na tarefa comum de expansão constante do processo acumulativo do capital. Refletem-se na empresa os múltiplos relacionamentos, pactos de poder, condicionantes e imposições dos três aliados: Estado, capital nacional e capital estrangeiro.

Como parte do aparelho de Estado a empresa tem objetivos políticos e sociais de natureza macroeconômica. Como modo empresarial de produção, num sistema capitalista, tem interesses particulares, microeconômicos, nem sempre compatíveis com os objetivos macroeconômicos. Como participante do processo produtivo capitalista reproduz em sua estrutura interna o arranjo organizacional e a prática gerencial característicos da empresa privada. Como parte do Estado, no entanto, enquadra-se em outro conjunto de relações sociais e políticas próprias da atividade estatal, com tipos de estrutura de poder e de processos decisórios dificilmente encontrados na empresa privada.¹¹

Apesar de servir de apoio ao setor privado da economia a empresa estatal busca uma maximização de resultados financeiros que garanta a própria sobrevivência e expansão da empresa. Isto leva, em vários casos, à diversificação de atividades e à constituição de subsidiárias que operam, muitas vezes, com altas taxas de rentabilidade. Ao invés de apoio, vê-se, nesse caso, uma situação de concorrência com a empresa privada. Além disso, a preocupação com a eficiência empresarial contribui para distanciar a produção pública do objetivo maior de satisfação das necessidades básicas da população.¹²

Controle e autonomia são, também, dois aspectos contraditórios na empresa estatal brasileira. A ênfase dos controles, pelo Governo, diminui o grau de autonomia da estatal, prejudicando a sua atuação no mercado. Por outro lado, se os controles são restritos aumenta a autonomia da estatal face ao mercado e à sua própria expansão, afastando-a dos objetivos propostos pelo Governo. Nesses casos a estratégia da empresa pode chegar a confundir-se com a política do setor, direcionando-a, ao invés de ser por ela direcionada.¹³

Centralização *versus* descentralização são dois tópicos que também se incluem no leque de contradições da empresa estatal brasileira.

A descentralização pretendida pela Reforma Administrativa de 1967 visou ao atendimento mais eficiente dos objetivos econômico-sociais do Governo, através de maior autonomia dada às suas empresas para a tomada de decisão próxima ao local de ação. Para isso, foram asseguradas às empresas do Governo condições de estrutura e funcionamento semelhantes às do setor privado.

A autonomia dada a algumas empresas, principalmente às de maior porte, acarretou a aceleração do seu movimento expansionista. Ironicamente, as empresas do setor privado estariam mais sob o controle do Estado, em certos aspectos, que as empresas estatais.¹⁴

¹¹ Abranches, Sérgio Henrique. A empresa pública como agente da política do Estado: fundamentos teóricos do seu papel, inclusive em face de nossas relações com o exterior. In: *A empresa pública no Brasil: uma abordagem multidisciplinar*. Brasília, Ipea/Semor, 1980. (Coletânea de Monografias)

¹² Rezende, Fernando, op. cit.

¹³ Abranches, Sérgio Henrique, op. cit.

¹⁴ Rezende, Fernando. A empresa pública e a intervenção do Estado na economia: ação suplementar à iniciativa privada – perspectiva em face da conjuntura atual. In: *A empresa pública no Brasil: uma abordagem multidisciplinar*. Brasília, Ipea/Semor, 1980. (Coletânea de monografias).

2.3 O dirigente da empresa estatal

Há autores que vêem grande semelhança, ou mesmo nem vêem diferença, entre o comportamento e a ideologia de um dirigente de empresa estatal e de um dirigente de empresa privada. Evans,¹⁵ por exemplo, baseado em pesquisa feita em São Paulo, afirma existir grande semelhança ideológica entre os executivos das empresas estatais e os que dirigem as multinacionais. Segundo ele, o chamado tripé econômico reforçou a interdependência estrutural já existente no setor industrial, reforçando também a coesão ideológica da burguesia estatal e da direção multinacional. E, mais ainda, se a burguesia estatal dirige um processo acumulativo, o movimento da estrutura industrial do Estado processa-se na direção do capitalismo estatal. A base política desses dirigentes, no entanto, é o apoio à burguesia privada nacional, pois não defenderiam um capitalismo estatal em prejuízo do capital privado local. Ideologicamente, os dirigentes das estatais identificam-se mais com o setor privado do que com o estatal. Este teria um papel complementar ao setor privado no processo de desenvolvimento.

A absorção da ideologia capitalista tradicional e sua identificação com os padrões privatistas, no entanto, levam os administradores públicos à adoção de políticas expansionistas e independentes para as empresas que administram, pois o crescimento e a lucratividade da empresa significam medida de sucesso. Frente aos objetivos de apoio ao setor privado da economia, esse tipo de comportamento é paradoxal.¹⁶

Conclui-se, portanto, que o comportamento do dirigente da empresa estatal, à semelhança da empresa que administra, é também contraditório.

2.4 Racionalidade

A decisão de tomar o conceito de racionalidade como base para a análise da lógica de ação dos dirigentes das empresas estatais prendeu-se ao fato de que esse conceito tem grande poder explicativo com referência às premissas de valor envolvidas nos processos antecedentes à ação e à decisão administrativa.

Em relação à premissa decisória, Simon¹⁷ enfatiza o seu valor como unidade menor de decisão, pois esta é composta de muitas premissas. As premissas ou pressupostos não apenas antecedem a ação ou a decisão. Dão-lhe também, um rumo específico, pois ligam-se a elementos éticos e valorativos que, por sua vez, exprimem os objetivos que se quer alcançar.

Ainda para Simon¹⁸ escolha individual, premissas de valor e racionalidade ligam-se mutuamente, pois a escolha de determinadas alternativas de ação ocorre segundo avaliações feitas, pelo indivíduo, de modo racional, isto é, utilizando mecanismos da razão. Daí definir a racionalidade em geral como a "(...) seleção de alternativas de comportamento preferidas de acordo com algum sistema de valores que permite avaliar as conseqüências desse comportamento".

¹⁵ Evans, Peter. op. cit.

¹⁶ Id. ibid.

¹⁷ Simon, Herbert A. *Comportamento administrativo: estudo dos processos decisórios nas organizações administrativas*. 2 ed. rev. Trad. Aluizio Loureiro Pinto. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1971.

¹⁸ Id. ibid. p. 78.

Grande parte dos sistemas filosóficos antigos tomava a razão como princípio existente objetivamente na natureza, segundo o qual julgava-se a racionalidade das ações humanas. Guiava a escolha social e relacionava-se a princípios orientadores da vida, tais como justiça, liberdade, violência, opressão. Através do tempo, no entanto, o conceito de racionalidade evoluiu para uma forma mais instrumental, ligada simplesmente aos mais favoráveis (ou eficientes) meios para se atingir um determinado fim.¹⁹

Guerreiro Ramos²⁰ coloca o conceito de racionalidade como básico para o entendimento das relações sociais. Tal como Horkeimer, salienta que a partir de Hobbes começou a nascer uma nova interpretação da razão – a razão moderna, adquirida e não mais inata, que torna o indivíduo capaz de calcular as consequências de sua ação.

No mundo moderno, da ciência e da técnica, passou a predominar a ação racional com propósitos específicos, a ação instrumental, utilitarista, que favorece o alcance de objetivos. É o mundo das sociedades capitalistas modernas, onde a ação racional orienta-se no sentido de garantir o crescimento econômico. A ação racional sai da esfera normativa da sociedade e passa a identificar-se com a dimensão econômica das sociedades capitalistas. A esfera pública também foi subjugada pela lógica da ação utilitarista. Não mais se discute a estrutura normativa da sociedade, a relação desta com o bem-estar, mas a preocupação fundamental está em assegurar a forma privada de utilização do capital, em facilitar o crescimento da economia e em conseguir a lealdade das massas a essa nova condição. Orienta-se para a eliminação de riscos e disfunções associados à produção do capital. Questões técnicas predominam sobre a prática social. O envolvimento das massas é afastado, o que resulta em despolitização do cidadão.²¹

O esforço para desenvolver uma ciência da administração baseada em uma interpretação positivista da atividade científica faz com que, usualmente, confundam-se ciência com eficiência técnica. Os interesses expressos nas teorias da administração são os interesses da racionalidade técnica.²²

Max Weber explicita bem os dois tipos de racionalidade quando distingue a formal ou instrumental da racionalidade substantiva ou de valor. A primeira orienta-se por uma expectativa de resultados ou fins calculados, enquanto a segunda independe das expectativas de sucesso ou de resultados ulteriores.²³

Dos estudos feitos sobre a racionalidade infere-se que, no plano individual, ela pode ser considerada como a maneira de raciocínio predominante no indivíduo em seu ato de reflexão sobre os diversos objetos com os quais interage (pessoas, coisas, instituições, etc.). A racionalidade, quando disseminada e compartilhada por vários indivíduos, por grupos ou por toda uma sociedade, adquire características próprias que influenciam o ato racional de cada indivíduo, amoldando-o à racionalidade do grupo e fazendo com que compartilhe dos mesmos valores e esquemas

¹⁹ Denhardt, Robert B. Toward a critical theory of public organization. *Public Administration Review*, Washington, 41(6): 628-35, Nov./Dec. 1981.

²⁰ Guerreiro Ramos, Alberto. *A nova ciência das organizações: uma reconceitualização da riqueza das nações*. Trad. Mary Cardoso. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1981.

²¹ Denhardt, Robert B. op. cit.

²² Id. ibid.

²³ Para melhor compreensão da distinção entre ação racional voltada para fins e ação racional voltada para valores, ver Weber, Max. *Economía y sociedad: esbozo de sociología comprensiva*. Trad. José Medina Echavarría et alii. México, Fondo de Cultura Económica, 1977.

lógicos de ação. Pode-se falar, então, em racionalidade burocrática, técnica, científica, política, administrativa, etc.

2.4.1 Racionalidade administrativa

Tanto para Simon²⁴ quanto para Prestes Motta e Bresser Pereira,²⁵ a ação racional é considerada como ação instrumental, aquela que favorece o alcance de determinados objetivos. Simon²⁶ ressalva, contudo, que a racionalidade na administração é limitada, diferenciando-se da racionalidade do homem econômico (ação plenamente racional) e da racionalidade defendida pela psicologia social (predomínio da afetividade sobre a racionalidade). O comportamento humano na organização é intencionalmente racional, desde que a maximização de resultados na sua totalidade não é humanamente possível.

O homem administrativo, ao contrário do homem econômico, não visa maximizar seus esforços, procurando a melhor alternativa de ação. Busca um curso de ação satisfatório ou razoavelmente bom, simplificando as situações e levando em conta apenas os fatores mais relevantes e fundamentais. Esse fato não deprecia a racionalidade administrativa. Torna-a, ao contrário, adaptada à decisão administrativa, imprimindo-lhe característica própria.

Guerreiro Ramos,²⁷ definindo ação administrativa, diz ser a mesma dotada de racionalidade funcional; visa a eficácia, a operação produtiva de uma combinação de recursos e meios tendo em vista alcançar fins predeterminados. Difere, portanto, da racionalidade substantiva, com a qual não se pode confundir.

2.4.1.1 Tipos de racionalidade administrativa

Com a intenção de caracterizar mais especificamente a racionalidade que informa a lógica de ação administrativa do dirigente da empresa estatal procurou-se estabelecer uma tipologia que permitisse classificar a ação dos dirigentes estudados.

Com base nos pressupostos teóricos estabeleceu-se a seguinte tipologia de racionalidade administrativa:

- a) racionalidade administrativa privativista;
- b) racionalidade administrativa público-complementar e
- c) racionalidade administrativa público-social.

Cabe ressaltar que estes três tipos não esgotam as possibilidades de subdivisão da racionalidade administrativa, nem são excludentes entre si na análise da lógica de ação administrativa.

2.4.1.2 Racionalidade administrativa privativista

É a racionalidade típica da empresa privada, do setor privado da economia. Ca-

²⁴ Simon, Herbert A. op. cit.

²⁵ Prestes Motta, Fernando & Bresser Pereira, Luis C. *Introdução à organização burocrática*, 2. ed. São Paulo, Brasiliense, 1981.

²⁶ Simon, Herbert A. op. cit.

²⁷ Guerreiro Ramos, Alberto. *Administração e estratégia do desenvolvimento: elementos de uma sociologia especial da administração*. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1966.

racteriza-se por ter como valores básicos o lucro, a expansão e a autonomia da empresa como forma de garantir a reprodução e a acumulação do capital.

2.4.1.3 Racionalidade administrativa público-complementar

Este tipo de racionalidade tem como valor fundamental a idéia de que o setor produtivo estatal é complementar ao setor produtivo privado na tarefa comum de proporcionar o crescimento econômico e o “interesse geral”. Neste caso, a idéia do interesse geral surge em decorrência do relacionamento entre setor econômico privado e setor econômico estatal, em situações de intervenção do Estado na economia de um país. A aceitação da idéia do interesse geral favorece a complementaridade entre ambos os setores e elimina situações conflitivas entre os interesses da sociedade (representada pelo Estado) e os interesses empresariais privados. Trata-se de critério ideológico, pois se aceita a racionalidade do sistema capitalista como sinônimo da racionalidade em si.²⁸

A racionalidade público-complementar baseia-se, pois, na aceitação do Estado como supridor de insumos básicos e estratégicos ao setor privado da economia.

2.4.1.4 Racionalidade administrativa público-social

Caracteriza-se por ter como valor fundamental a idéia de que o Estado e, conseqüentemente, a empresa estatal, deve promover o bem-estar social num clima de participação pública.

3. Metodologia

Visando à transferência da problemática do trabalho para o contexto específico da pesquisa empírica, formulou-se as seguintes perguntas de pesquisa:

- a) qual o tipo de racionalidade que predomina na lógica de ação administrativa dos dirigentes da empresa estatal: a privativista, a público-complementar ou a público-social?
- b) para o dirigente da empresa estatal, qual o papel que cabe ao Estado desempenhar com relação ao sistema econômico: intervenção indireta, intervenção direta e complementar ao setor privado ou intervenção direta de caráter participativo-social?

3.1 Relacionamento entre as variáveis

Para medir o tipo de racionalidade predominante na lógica de ação dos dirigentes da empresa estatal escolheu-se a variável “atitude”.

O motivo da escolha prendeu-se aos seguintes fatos:

- a) em Psicologia Social atitude é conceituada como a estrutura organizada e duradoura que dá sentido ao comportamento, organizando-o;²⁹
- b) atitude parece ser o conceito mais geral que engloba percepção, motivação, sentimento, crença, cognição e opinião;³⁰

²⁸ Pelayo, Manuel Garcia. *Burocracia y tecnocracia y otros escritos*. Madrid, Alianza Universidad, 1974.

²⁹ Newcomb, Theodore M. et alii. *Social psychology*. New York, Holt, Rinehart and Winston, 1965.

³⁰ Krech, David & Crutchfield, Richard. *Elementos de psicologia*. São Paulo, Pioneira, 1958; Newcomb, Theodore M. et alii. op. cit.; Asch, Solomon E. *Psicologia social*. 3 ed. Trad. Dante Moreira Leite e Miriam Moreira Leite. São Paulo, Nacional, 1971; e Marconi, Marina de Andrade & Lakatos, Eva Maria. *Técnicas de Pesquisa*. São Paulo, Atlas, 1982.

c) um dos canais através dos quais se manifesta a atitude é a opinião; a mensuração de opiniões a respeito de determinados valores ou crenças, por exemplo, pode levar a atitudes correspondentes àqueles valores ou crenças;³¹

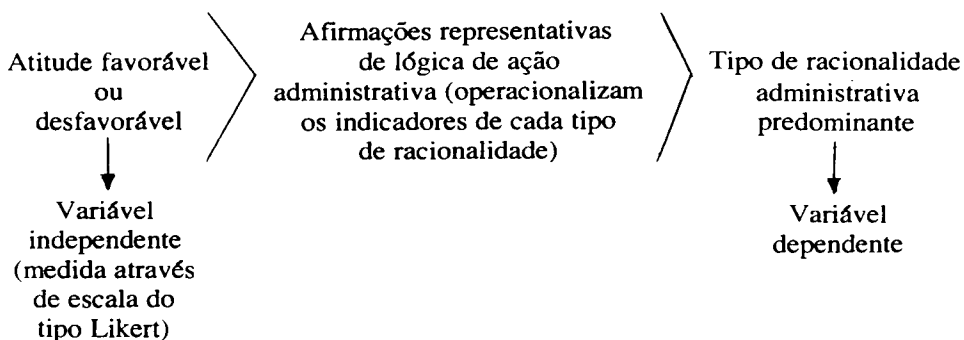
d) uma das propriedades básicas da atitude é a direção³² que pode ser positiva (favorável) ou negativa (desfavorável), permitindo a sua representação num *continuum* que tenha os dois pólos como pontos extremos.

A adoção das categorias atitude favorável/atitude desfavorável permitiu a utilização da escala do tipo Likert,³³ e a medição dos três tipos de racionalidade propostos, operacionalizados através de afirmações representativas de lógicas de ação administrativa.

A variável atitude assumiu, no contexto da pesquisa, o papel de variável independente, pois da predominância de atitudes favoráveis ou desfavoráveis aos indicadores da racionalidade administrativa resulta a medição da predominância, ou não, de um determinado tipo de racionalidade na lógica de ação administrativa dos dirigentes das estatais.

As variáveis correspondentes aos três tipos de racionalidade propostos assumiram o papel de variáveis dependentes.

Esquemáticamente, pode-se representar o relacionamento entre as variáveis da seguinte forma:



3.2 Delineamento da pesquisa

A pesquisa empreendida pode ser classificada como de caráter exploratório e não-experimental. Procura descrever e interpretar a realidade sem manipular variáveis. Teve como objetivos:

³¹ Krech, David & Crutchfield, Richard. op. cit.

³² Newcomb, Theodore M. op. cit.

³³ Butterfield, Anthony D. & Farris, George F. O perfil organizacional de Likert: análise metodológica e teste da teoria do sistema 4 no Brasil. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, Fundação Getulio Vargas, 7(3): 19-31, jul/set. 1973; Good, William J. & Hatt, Paul K. *Métodos em pesquisa social*, 2. ed. Trad. Carolina Martuscelli Bori. São Paulo, Nacional, 1968; Krech, David & Crutchfield, Richard. *Elementos de psicologia*. op. cit.; Kruglianskas, Isak. Investigação de aspectos associados à atitude de pesquisadores brasileiros face à implantação de sistemas de custos. *Revista de Administração da Universidade de São Paulo*, São Paulo, USP, 15 (1) 62:74, jan./mar. 1980. Ibragia, Roberto. Um estudo empírico sobre o clima organizacional em instituições de pesquisa. *Revista de Administração da Universidade de São Paulo*, São Paulo, USP, 18(2): 30-9, abr./jun. 1983.

a) detectar, dentro da tipologia estabelecida, a predominância ou não de um tipo de racionalidade administrativa na lógica de ação dos dirigentes das empresas do setor produtivo estatal de Santa Catarina;

b) verificar qual o papel definido pelos administradores, para o Estado, na relação deste com o sistema econômico: intervenção indireta, intervenção direta complementar ao setor privado ou intervenção direta participativo-social.

Quadro 1
Afirmações especificadoras dos indicadores de racionalidade

Racionalidade administrativa privativista

Indicador correspondente	Código	Afirmção
Lucratividade	1.01	Em administração não existe grande diferença entre os padrões empresariais públicos ou privados. O que se almeja, acima de tudo, são os maiores índices possíveis de rentabilidade no que diz respeito ao capital investido
Auto-financiamento	1.02	A empresa estatal tem que atuar dentro da mesma lógica da empresa privada visando, acima de tudo, alcançar maior autonomia financeira
Lucratividade e expansão	1.03	A lucratividade e a expansão das empresas estatais são indicadores perante o Governo e o público, da eficiência dessas empresas
Autonomia	1.04	A política governamental de controle de preços é incompatível com qualquer tipo de atividade empresarial
Autonomia	1.05	Para que uma empresa estatal se torne mais eficaz é necessário que planeje seus investimentos prioritariamente de acordo com as necessidades da empresa
Autonomia	1.06	Quanto maior o envolvimento da opinião pública nas atividades das empresas estatais maior o tumulto e o desgaste na sua administração
Participação competitiva	1.07	As empresas do Governo devem concorrer de igual para igual com as empresas privadas
Participação competitiva	1.08	A disputa por melhores fatias do mercado entre as empresas do setor privado e as do setor estatal fortalece a economia como um todo
Estado não-intervencionista	1.09	Quanto menor a interferência do Estado no sistema econômico, maior a probabilidade de seu bom funcionamento
Estado não-intervencionista	1.10	Livre iniciativa e intervenção governamental são incompatíveis na promoção do crescimento econômico de um país

Quadro 2
Afirmações especificadoras dos indicadores de racionalidade

Racionalidade administrativa público-complementar

Indicador correspondente	Código	Afirmiação
Subsídio de preços	2.01	O fornecimento de insumos a preços subsidiados, da empresa estatal para a empresa privada, é uma medida acertada, pois permite o crescimento do setor industrial privado e o crescimento da economia do país como um todo
Subsídio de preços	2.02	A política de subsídios do setor produtivo estatal ao setor produtivo privado prejudica a empresa estatal (afirmação invertida)
Economia externa	2.03	A construção, pelo Governo, da ferrovia de Carajás, constitui-se em medida econômica acertada por proporcionar a instalação de grande complexo industrial privado (fabricação de alumínio) na região
Economia externa	2.04	Está certa a política do Governo de tomar ao seu encargo os investimentos, necessários ao desenvolvimento do país, que sejam onerosos ao setor privado da economia
Ajuda financeira	2.05	Uma coisa é certa: o Estado do Rio Grande do Sul não pode deixar de ajudar a reerguer o Banco Sul Brasileiro, atualmente passando por séria crise financeira
Execução de projetos e de obras	2.06	Está certa a política adotada pelo Governo brasileiro de entregar, sistematicamente, a execução dos serviços de projetos e de construção de grandes obras a empresas do setor privado, ficando o setor estatal encarregado de sua fiscalização
Estado complementar	2.07	É justo que o setor privado da economia, no Brasil, receba do Estado incentivos fiscais, subsídios, financiamentos, enfim todas as garantias possíveis à sua atuação
Estado complementar	2.08	A participação direta do Estado no setor privado é indispensável para se atingir as metas do desenvolvimento econômico

Obs.: afirmação invertida: afirmação enunciada de modo contrário ao significado adequado para o indicador que especifica. Visa obter a favorabilidade ou não do respondente de maneira indireta.

Quadro 3
 Afirmações especificadoras dos indicadores de racionalidade

Racionalidade administrativa público-social

Indicador correspondente	Código	Afirmção
Repasso de lucros	3.01	As empresas estatais, pertencendo ao Estado, pertencem também ao público. Nada mais justo, portanto, que os seus lucros sejam repassados a esse público
Alocação em projetos públicos e/ou sociais	3.02	A alocação dos recursos de uma empresa, inclusive as do setor estatal, deve estar sempre orientada para os investimentos mais rentáveis (afirmação invertida)
Alocação em projetos públicos e/ou sociais	3.03	O que legítima os fatores de produção do Estado é o benefício ao consumidor final
Participação não-concorrencial	3.04	No fornecimento de produtos e serviços de uma empresa do Estado à comunidade, os preços e/ou tarifas devem ser tabelados e condizentes com o poder aquisitivo da população
Participação não-concorrencial	3.05	A empresa estatal existe não para dar lucros ao Estado, mas para que este melhor execute a sua política econômica e social
Participação da opinião pública	3.06	O que importa é que a sociedade esteja informada e discuta as principais metas de atuação das empresas estatais
Participação da opinião pública	3.07	É absolutamente essencial que o Congresso e a opinião pública saibam como estão sendo gastos todos os recursos do Governo
Estado promotor do bem-estar social	3.08	É tarefa primordial do Estado intervir no sistema econômico de um país com a finalidade de promover o bem-estar social

Obs.: afirmação invertida: afirmação enunciada de modo contrário ao significado adequado para o indicador que especifica. Visa obter a favorabilidade ou não do respondente de maneira indireta.

Tabela 1
Empresas estatais pesquisadas, número de dirigentes por empresa,
número de dirigentes contactados e número de questionários respondidos

Empresas estatais	Localização da sede em Santa Catarina	Número de dirigentes por empresa (exceto cargos vagos)	Dirigentes contactados ¹		Questionários respondidos ²	
			Nº	(%)	Nº	(%)
1. Empresa Catarinense de Transportes e Terminais (Emcater)	Florianópolis	3	3	100	3	100
2. Empresa Catarinense de Pesquisa Agropecuária S.A. (Empasc)	Florianópolis	3	3	100	3	100
3. Imprensa Oficial do Estado de Santa Catarina (Ioesc)	Florianópolis	3	3	100	3	100
4. Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural (Emater)	Florianópolis	3	3	100	2	67
5. Centrais Elétricas de Santa Catarina S.A. (Celesc)	Florianópolis	5	5	100	3	60
6. Cia. de Processamento de Dados do Estado de Santa Catarina (Prodasc)	Florianópolis	3	3	100	3	100
7. Eletrificação Rural de Santa Catarina S.A. (Erusc)	Florianópolis	4	4	100	3	75
8. Cia. Catarinense de Águas e Saneamento (Casan)	Florianópolis	3	3	100	2	67
9. Cia. Catarinense de Armazenamento (Cocar)	Florianópolis	3	3	100	2	67

(Continua)

(Conclusão)

Tabela 1
 Empresas estatais pesquisadas, número de dirigentes por empresa,
 número de dirigentes contactados e número de questionários respondidos

Empresas estatais	Localização da sede em Santa Catarina	Número de dirigentes por empresa (exceto cargos vagos)	Dirigentes contactados ¹		Questionários respondidos ²	
			Nº	(%)	Nº	(%)
10. Cia. Integrada de Desenvolvimento Agrícola de Santa Catarina (Cidasc)	Florianópolis	4	4	100	3	75
11. Cia. de Habitação do Estado de Santa Catarina (Cohab/SC)	Florianópolis	4	4	100	3	75
12. Cia. de Distritos Industriais de Santa Catarina (Codisc)	Florianópolis	3	3	100	2	67
13. Cia. de Turismo e Empreendimentos do Estado de Santa Catarina (Citur)	Florianópolis	3	3	100	3	100
14. Cia. Hidromineral do Oeste Catarinense (Hidroeste)	Águas de Chapecó	2	1	50	1	50
15. Cia. Hidromineral de Piratuba (CHP)	Piratuba	2	2	100	2	100
Total		48	47	97	38	76

¹ Contatos pessoais com as respectivas secretárias ou por telefone e carta, no caso das empresas com sede no interior do estado.

² Questionários aplicados em entrevista pessoal, exceto os do interior do estado, que foram enviados pelo correio.

A população da pesquisa constituiu-se dos diretores de todas as empresas do setor produtivo estatal de Santa Catarina. O número de diretores somou 48, distribuídos em 15 empresas.

Os dados foram coletados através de questionário aplicado em entrevista pessoal com os diretores das empresas pesquisadas, durante o mês de março de 1985. A primeira parte do questionário visou à coleta de dados do respondente. A segunda visou à coleta de dados de opinião, utilizando-se a escala Likert.

A análise dos dados dividiu-se em três partes:

a) caracterização dos respondentes, segundo idade, sexo, escolaridade, tempo de empresa, experiência concomitante em outras empresas e experiência profissional passada;

b) perfil dos dirigentes segundo os tipos de racionalidade. Os perfis foram apresentados em gráficos com base na média e na mediana dos dados coletados;

c) análise fatorial, através de programação em computador, com a finalidade de reduzir a complexidade das variáveis, a partir de suas cargas fatoriais. A análise fatorial proporcionou o aparecimento de variáveis subjacentes.³⁴ Essas variáveis, livres de sobreposições, deram dimensões mais consistentes e apropriadas à definição dos três tipos de racionalidade.

Para o processamento da análise fatorial em computador foi usado o pacote Varimax – SPSS (Statistical Package for Social Sciences).

O emprego do processo de fatoração possibilitou a redução das 26 afirmações, que operacionalizaram os indicadores, para apenas oito, conforme o quadro a seguir.

Quadro 4
Afirmações que operacionalizaram os indicadores (quadros 1,2 e 3)
após a utilização da análise fatorial

Fator	Código da afirmação	Tipo de racionalidade	Indicador
1	1.01	Privativista	Lucratividade
	1.07	Privativista	Participação competitiva no mercado
	1.08		
2	3.01	Público-social	Repasse de lucros ao público
	3.03	Público-social	Alocação preferencial de recursos em projetos públicos e/ou sociais
3	2.03	Público-complementar	Economias externas para as empresas privadas
	2.07	Público-complementar	Concepção do Estado como complementar da iniciativa privada
	2.08		

³⁴ Kerlinger, Fred Nichols. *Metodologia da pesquisa em ciências sociais: um tratamento conceitual*. Trad. Helena Mendes Rotundo. São Paulo, EPU/Edusp, 1980.

Cabe ressaltar três limitações à prática da pesquisa:

a) o projeto inicial do estudo previa, além da abordagem a nível de dirigentes, também uma abordagem a nível de empresa, com dados secundários sobre a alocação de recursos de cada empresa. Esses dados possibilitariam comparações e inferências teóricas melhor embasadas.

As peculiaridades de cada empresa e a diversidade de organização dos fatos orçamentários de cada uma delas tornou inviável a coleta de dados no tempo previsto;

b) não houve teste piloto dos questionários, devido à pequena dimensão e à qualidade da população pesquisada (48 diretores de empresa);

c) dos 48 diretores, apenas 36 (76%) responderam efetivamente ao questionário. De cada empresa foi conseguido um percentual mínimo de 50% de respondentes.

4. *Análise dos resultados*

A análise dos dados referentes à caracterização do respondente foi feita através de tabelas de distribuição de frequência, histogramas e gráficos.

Da análise resultaram os seguintes pontos:

a) maior concentração de dirigentes na faixa dos 28 a 45 anos (71,1%). O fato de existir um número considerável de diretores jovens deve-se a que, nas estatais pesquisadas, o cargo de diretor é considerado como de confiança do Governo e não resultado da ascensão do indivíduo na empresa;

b) toda a população de diretores pesquisados é constituída de pessoas do sexo masculino. Isso evidencia o problema, existente na sociedade brasileira, do acesso da mulher a cargos de direção nos locais de trabalho, principalmente na área empresarial;

c) dos 36 dirigentes pesquisados, apenas dois não possuem curso superior. São diretores com mais de 15 anos na empresa que gerenciam áreas técnicas específicas. O tempo de experiência, nesses casos, supre a falta de escolaridade superior. 12 diretores possuem curso de pós-graduação;

d) concentração de diretores na faixa de mais de um e menos de quatro anos de empresa (44,7%). Isso se deve à rotatividade dos ocupantes de cargos de direção das empresas, já que o cargo é de confiança;

e) dos dirigentes pesquisados, apenas quatro já ocuparam cargo de diretor em outras áreas da empresa. O período de permanência de um diretor na empresa geralmente não excede a quatro anos, ou seja, um período de Governo do Estado;

f) dos 36 dirigentes pesquisados, apenas dois têm vínculo de trabalho em outra empresa. Ambos ocupam também cargos de direção nas respectivas organizações, que pertencem ao Estado;

g) 21 dos 36 diretores pesquisados tiveram experiência anterior no setor estatal (55,4%), enquanto nove deles (23,7%) só tiveram experiência anterior no setor privado. Apesar dos dirigentes, em sua maioria, não terem sido recrutados na empresa que dirigem, observa-se que mais da metade fez carreira no setor estatal.

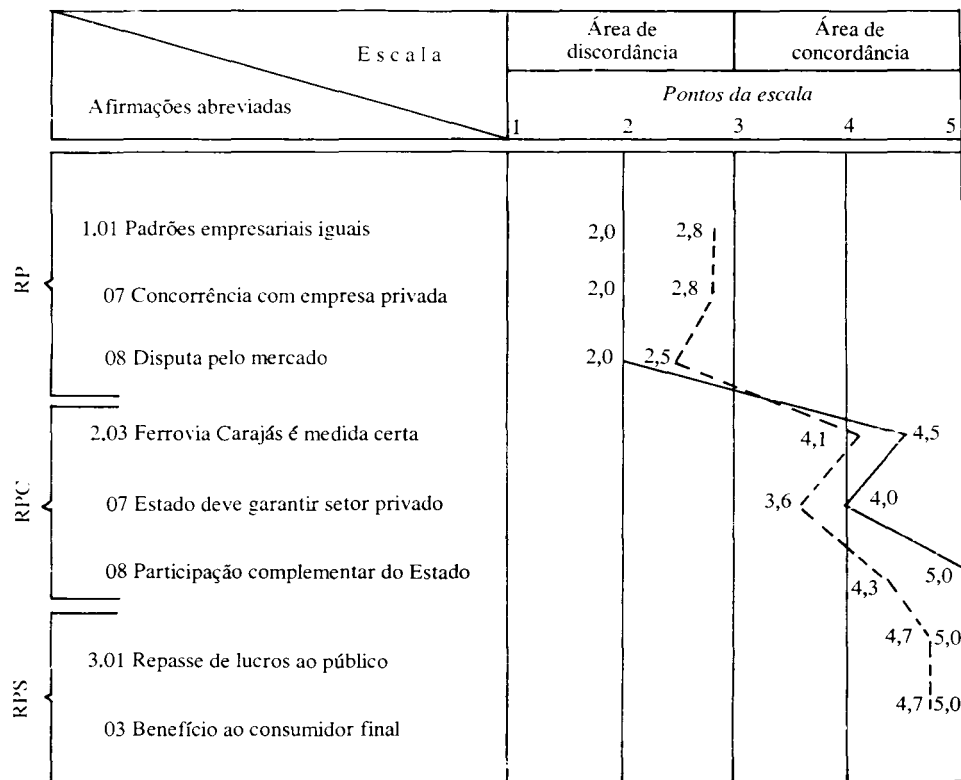
A análise das respostas dos dirigentes às afirmações contidas na escala Likert gerou 15 gráficos, traçados de acordo com a média e a mediana de frequência das

respostas. Submetidos à análise fatorial, esses gráficos foram reduzidos a oito (ver figuras 1 a 8).

Da interpretação das figuras resultaram os seguintes pontos:

a) os dirigentes, como um todo, discordam da racionalidade privativista, concordam com média favorabilidade aos padrões de racionalidade público-complementar e concordam com alta favorabilidade à racionalidade público-social:

Figura 1
Perfil das respostas dos dirigentes, segundo as afirmações subjacentes
(média / mediana)



Fonte: dados computados a partir dos questionários respondidos.

Legenda:

----- = média

————— = mediana

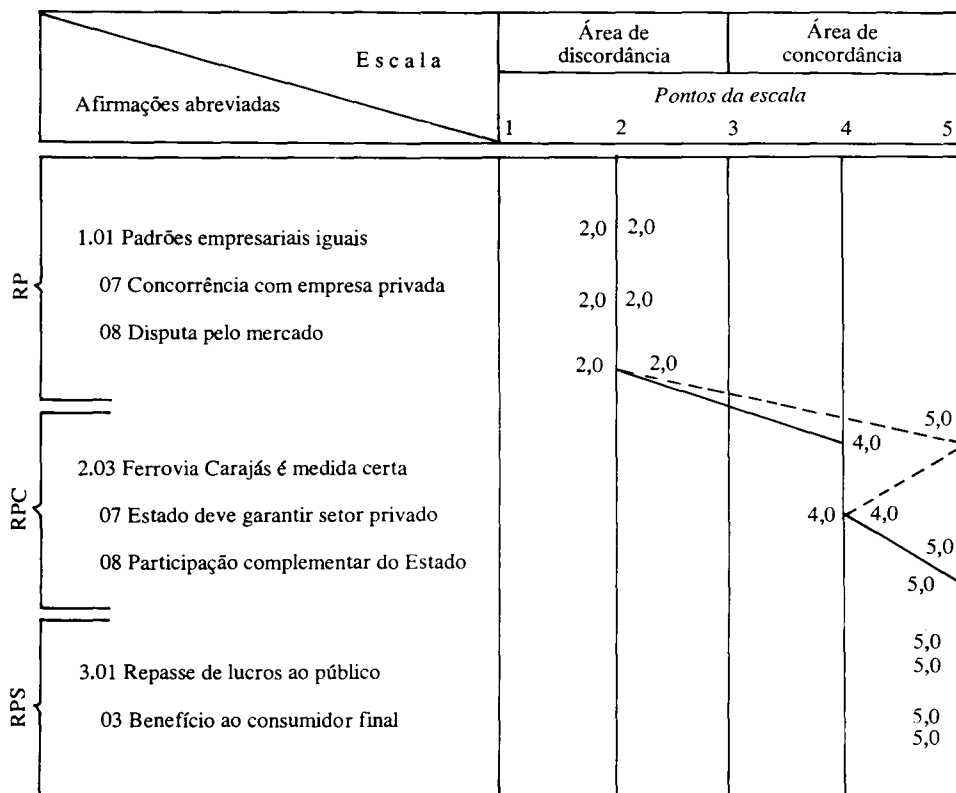
RP = racionalidade privativista

RPC = racionalidade público-complementar

RPS = racionalidade público-social

b) por tipo de empresa, os dirigentes mantêm as mesmas atividades observadas no gráfico anterior, exceção feita à racionalidade público-complementar, onde os dirigentes da empresa de economia mista favorecem um pouco mais a complementação do Estado ao setor privado;

Figura 2
Perfil das respostas às afirmações subjacentes
por tipo de empresa (mediana)



Fonte: dados computados a partir dos questionários respondidos

Legenda:

----- = empresas de economia mista (11 empresas / 27 dirigentes)

———— = empresas públicas (quatro empresas / 11 dirigentes)

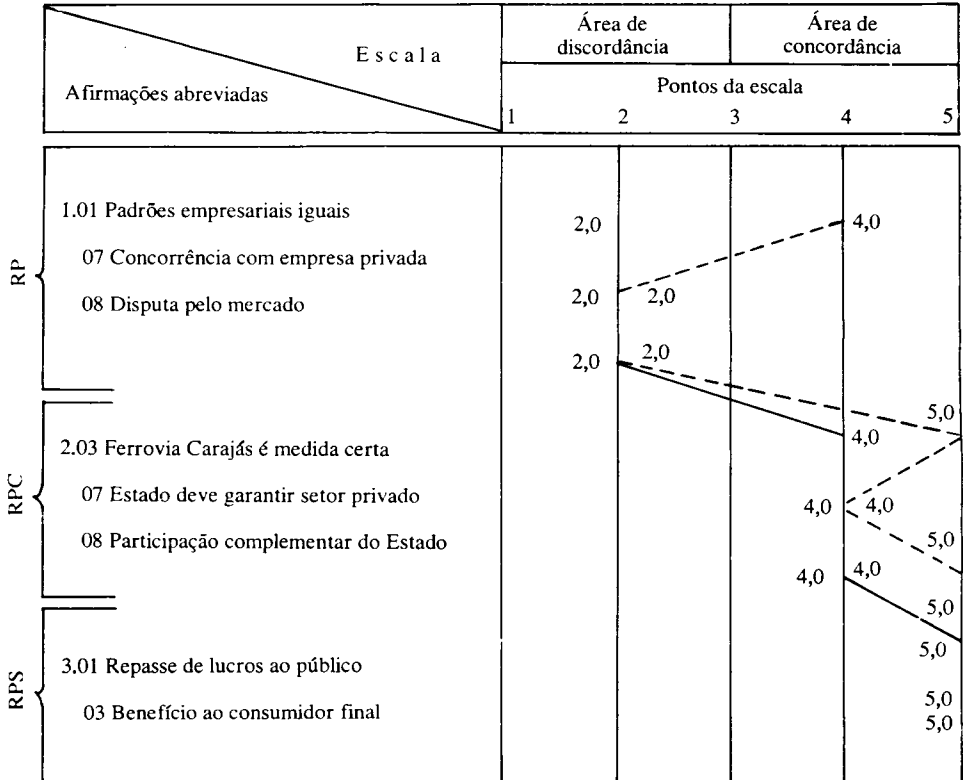
RP = racionalidade privativista

RPC = racionalidade público-complementar

RPS = racionalidade público-social

c) os dirigentes de mais de 40 anos são favoráveis à competição da estatal no mercado, ao contrário dos mais jovens;

Figura 3
Perfil das respostas às afirmações subjacentes
segundo a idade (mediana)



Fonte: dados computados a partir dos questionários respondidos.

Legenda:

----- = acima ou igual a 40 anos (25 dirigentes)

———— = abaixo de 40 anos (13 dirigentes)

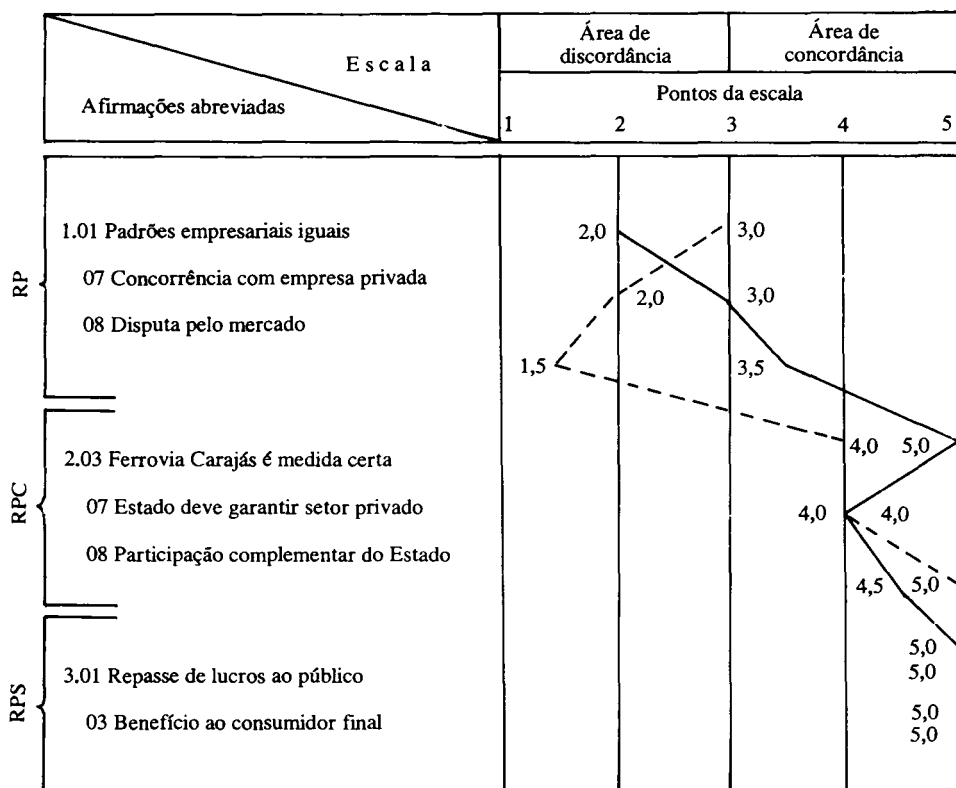
RP = racionalidade privativista

RPC = racionalidade público-complementar

RPS = racionalidade público-social

d) discreta favorabilidade dos dirigentes graduados à competição da estatal no mercado e maior favorabilidade desse grupo ao propiciamento de economias externas do setor público ao setor privado. Os pós-graduados são mais favoráveis à participação do Estado na economia;

Figura 4
 Perfil das respostas às afirmações subjacentes
 segundo a escolaridade (mediana)



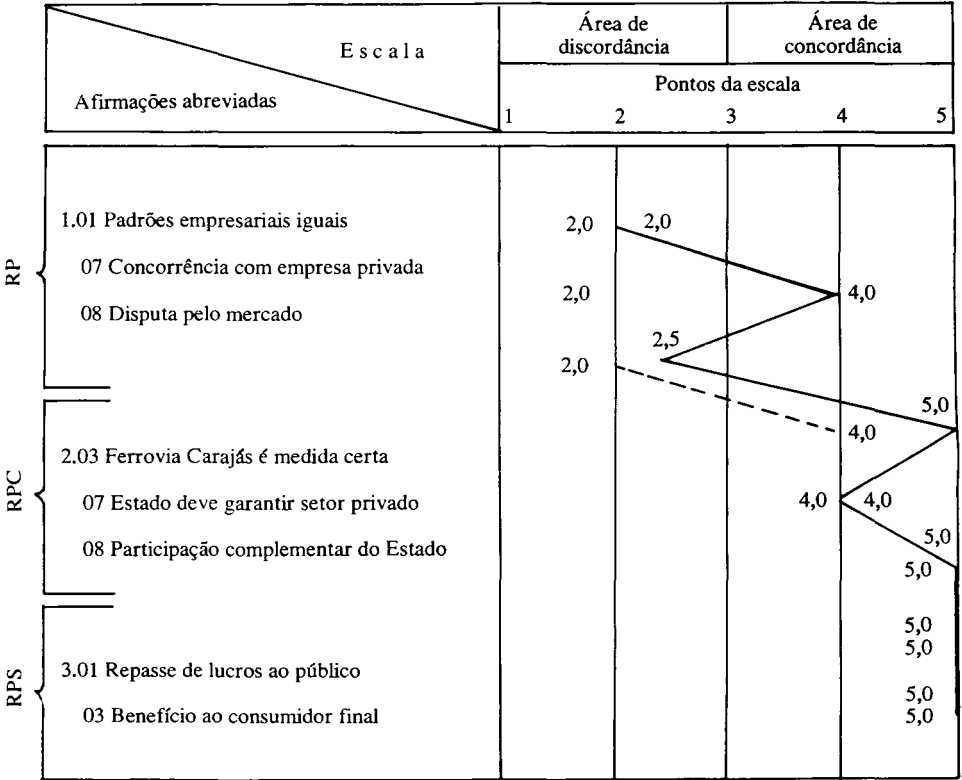
Fonte: dados computados a partir dos questionários respondidos.

Legenda:

- = pós-graduados (12 dirigentes)
- = graduados (24 dirigentes)
- RP = racionalidade privativista
- RPC = racionalidade público-complementar
- RPS = racionalidade público-social

e) os dirigentes de menor tempo na empresa adotam maior favorabilidade à racionalidade privativista. Coerentemente, é também o grupo mais favorável ao propiciamento de economias externas do setor público para o setor privado;

Figura 5
 Perfil das respostas às afirmações subjacentes
 segundo o tempo do dirigente na empresa (mediana)



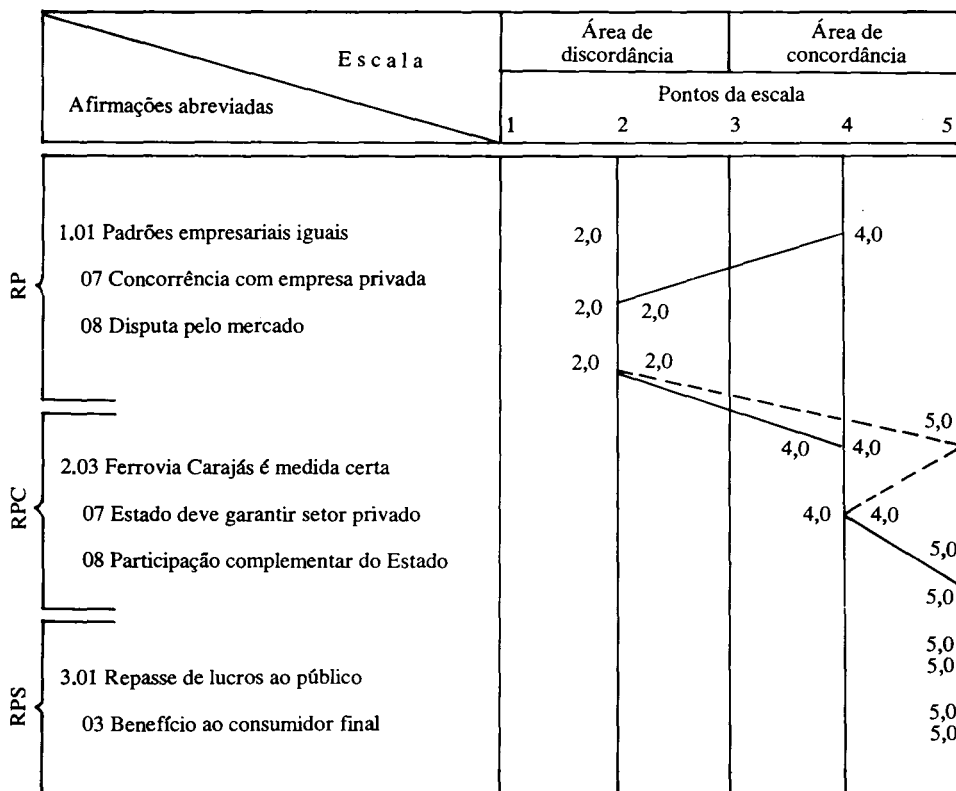
Fonte: dados computados a partir dos questionários respondidos.

Legenda:

- = mais de três anos (20 dirigentes)
- = até três anos (18 dirigentes)
- RP = racionalidade privativista
- RPC = racionalidade público-complementar
- RPS = racionalidade público-social

f) quanto ao tempo no cargo de direção, em contraposição ao gráfico anterior, os dirigentes mais antigos são favoráveis a padrões empresariais iguais para a empresa privada e para a empresa estatal;

Figura 6
 Perfil das respostas às afirmações subjacentes
 segundo o tempo no atual cargo de diretor (mediana)

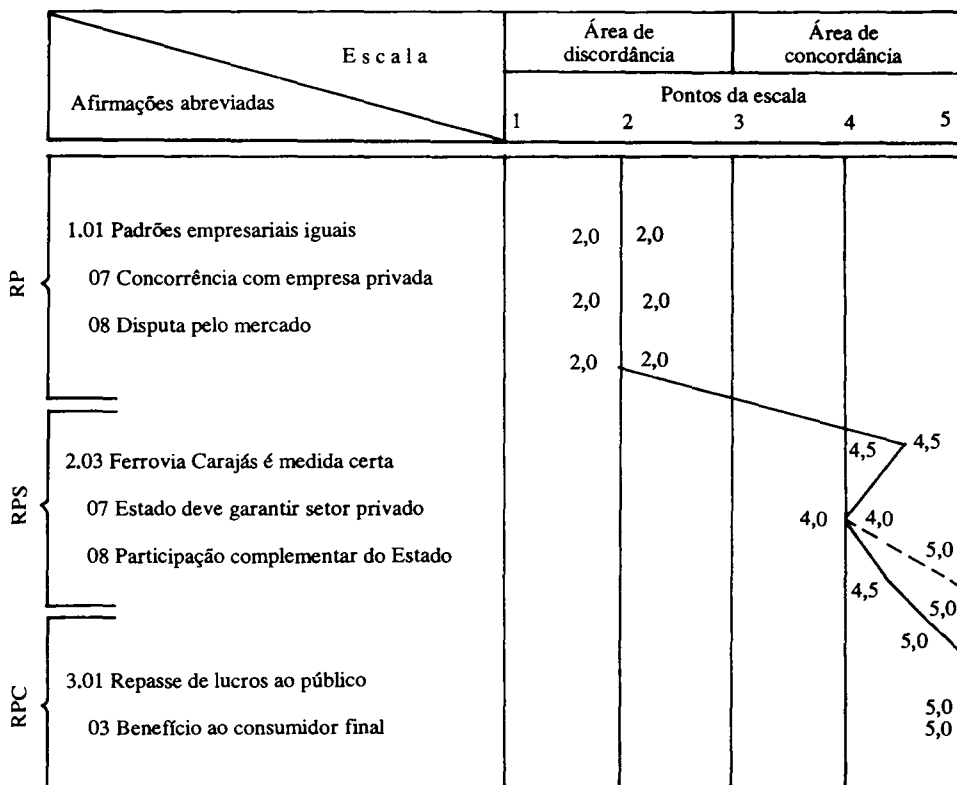


Fonte: dados computados a partir dos questionários respondidos.

Legenda:

- = até três anos (27 dirigentes)
- = quatro anos ou mais (11 dirigentes)
- RP = racionalidade privativista
- RPC = racionalidade público-complementar
- RPS = racionalidade público-social

g) a experiência ou a não-experiência anterior do dirigente em empresas privadas pouco diferencia a sua atitude em relação aos tipos de racionalidade;



Fonte: dados computados a partir dos questionários respondidos.

Legenda:

----- = sem experiência (24 dirigentes)

————— = com experiência (14 dirigentes)

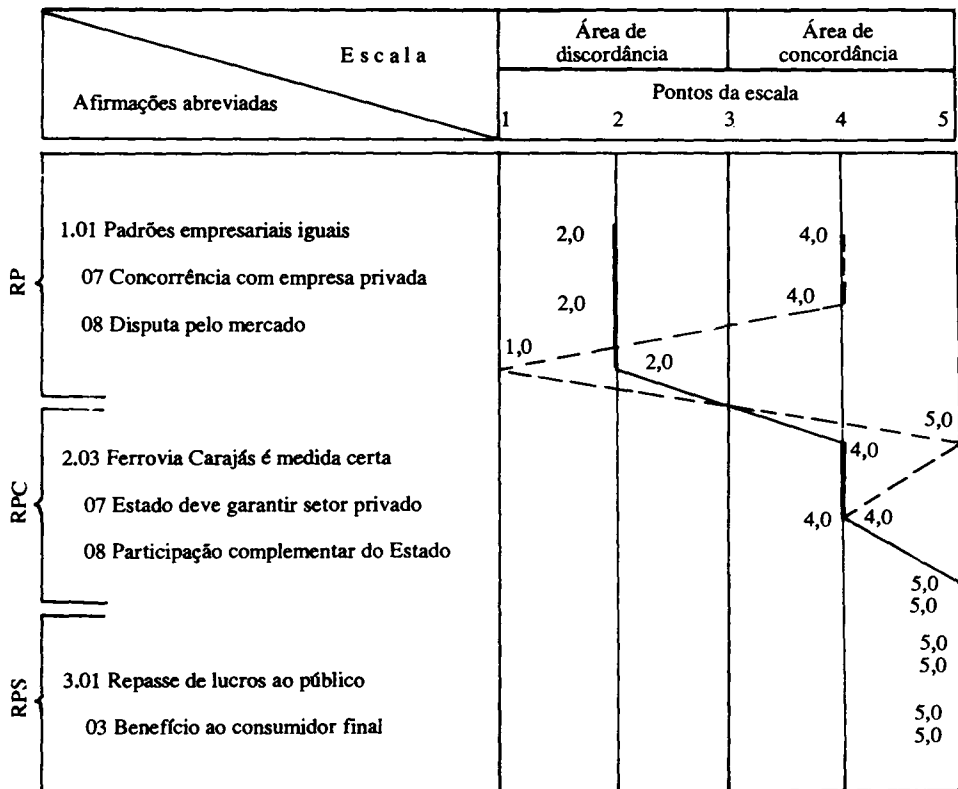
RP = racionalidade privatista

RPC = racionalidade público-complementar

RPS = racionalidade público-social

h) há uma diferença significativa entre as atitudes dos dirigentes com experiência anterior como diretor e sem experiência anterior como diretor em empresa do Estado. O primeiro grupo favorece mais a racionalidade privativista.

Figura 8
 Perfil das respostas às afirmações subjacentes
 segundo a experiência anterior em empresas privadas (mediana)



Fonte: dados computados a partir dos questionários respondidos.

Legenda:

----- = com experiência (nove dirigentes)

———— = sem experiência (29 dirigentes)

RP = racionalidade privativista

RPC = racionalidade público-complementar

RPS = racionalidade público-social

5. Conclusões

Com base no referencial teórico e na análise dos resultados da pesquisa, conclui-se que:

- a) entre os dirigentes pesquisados não se pode identificar uma aceitação significativa da racionalidade privativista. Há divergências entre grupos quando analisados por idade, tempo de permanência na empresa ou no cargo. Tomados como um todo, no entanto (tabela 1), observa-se uma rejeição aos padrões empresariais privados para a empresa pública. Concebem os padrões empresariais da empresa estatal como específicos, embora a separação da população por grupos demonstre tendências à aceitação da concorrência entre o setor estatal e o setor privado;
- b) na análise de tendências ficou melhor evidenciada a preferência dos dirigentes pelas racionalidades público-complementar e público-social, com um ligeiro predomínio desta última;
- c) o fato da não aceitação dos moldes privativistas de ação administrativa para a empresa do Estado revela uma tendência dos dirigentes a não considerar o setor estatal como autônomo, independente. Este fato está coerente com a preferência demonstrada pela racionalidade público-complementar, pois a lógica de complementaridade do setor público ao setor privado não comporta concorrência com esse último setor;
- d) revelou-se uma tendência forte para a intervenção do Estado na economia do país, embora essa tendência oscile entre o Estado complementador e o Estado redistributivista;
- e) a discordância com a intervenção do Estado na economia, demonstrada por alguns grupos de dirigentes, revela mais uma crítica ao Governo do Estado, pela sua ingerência na administração das estatais estaduais, do que um veto à participação do Estado na economia.

A aceitação de padrões específicos de ação empresarial para as empresas do Estado revela que não existe uma identificação ideológica significativa dos dirigentes das estatais com os dirigentes do setor privado. O fato contradiz a afirmação feita por Evans³⁵ de que há uma identificação entre os empresários das estatais e os empresários do setor privado, identificação essa que leva à adoção de políticas expansionistas e independentes para as empresas do Estado. Cabe ressaltar, no entanto, que as conclusões do referido autor aplicam-se ao grupo de dirigentes de estatais e de multinacionais no estado de São Paulo. Em Santa Catarina, diverso é o ambiente em que atuam as estatais estaduais, como diverso também é o relacionamento entre os seus gerentes e os gerentes das empresas privadas. O capital multinacional não possui, em Santa Catarina, as mesmas características do estado de São Paulo, nem as empresas estatais estaduais catarinenses têm porte ou autonomia semelhante às grandes estatais paulistas.

Se não há uma identificação dos empresários com os padrões privativistas para a gerência da empresa que dirigem, pode-se dizer que, como grupo, se identificam com a burguesia privada. Essa identificação manifesta-se na concepção dominante do papel complementar do Estado à economia e na ênfase dada à racionalidade público-complementar como padrão de ação empresarial. Segundo esse tipo de ra-

³⁵ Evans, Peter. op. cit.

cionalidade, não cabe à empresa estatal concorrer com a empresa privada, mas apoiá-la e garantir o seu desenvolvimento através do fornecimento de incentivos, financiamentos, insumos subsidiados e/ou economias externas. Vale, para os dirigentes pesquisados, a hipótese lançada por Evans,³⁶ de que seja improvável que os administradores das empresas estatais se isolem da burguesia como um todo, defendendo um capitalismo estatal em prejuízo do capital privado local. Predomina a idéia do interesse geral, tal como foi conceituado na racionalidade público-complementar: complementaridade entre o setor estatal e o setor privado, de modo a eliminar as situações conflitivas entre os interesses da sociedade (e do Estado) e os interesses conjuntos do setor privado. É confirmada a alusão de Pelayo³⁷ de que as empresas privadas têm consciência de que precisam da ajuda do Estado para desenvolver-se. Por outro lado, os quadros estatais têm a convicção de que servir à empresa privada e ajudar o seu desenvolvimento é contribuir para o bem geral. Como já foi dito, trata-se de critério ideológico, pois aceita-se que a racionalidade econômica do sistema capitalista seja sinônimo da racionalidade em si.

A atitude de privilegiar o papel do Estado e da empresa estatal como complementador do setor privado reforça a opinião comum de muitos estudiosos da empresa estatal brasileira de que o Estado e, conseqüentemente, suas empresas, age como elemento facilitador e garantidor dos processos de reprodução e acumulação do capital.³⁸

Entre os dirigentes pesquisados, os que tenderam a maior adesão à racionalidade público-complementar foram: os pertencentes às empresas de economia mista, os de mais de 40 anos, os graduados, os de até três anos de empresa, os sem experiência anterior em cargos de direção. Esse corte na população pesquisada permitiu levantar a hipótese de que a esse grupo pertencem os dirigentes de “carreira”, isto é, os que passam de uma a outra empresa num espaço de tempo que tem como unidade de medida um período de governo (quatro anos). Curiosamente, parte também desse grupo a maior favorabilidade à adoção dos padrões redistributivistas e sociais para a empresa estatal.

O fato de que a racionalidade público-social tenha predominado na escolha dos administradores como padrão preferencial para a sua lógica de ação administrativa pode ser classificado, em termos de comportamento esperado, como surpreendente, pois do material bibliográfico utilizado para a fundamentação teórica nada levaria a supor esse achado com relação à atitude dos dirigentes. Essa constatação foi interpretada como a existência de uma consciência geral emergente, entre os administradores pesquisados, da necessidade da empresa estatal enfatizar o seu caráter redistributivista e social, além do caráter de apoio à empresa privada. Essa tendência, até certo ponto, contraria os moldes do capitalismo dependente pois, segundo Evans,³⁹ o alijamento da grande maioria da população dos frutos do crescimento econômico é fato comprovado e funcional ao sistema.

Como já foi dito, a tendência à adesão aos padrões da racionalidade pública encontra-se dividida entre os padrões das racionalidades público-complementar e

³⁶ Id. *ibid.*

³⁷ Pelay, Manuel Garcia. *Burocracia y tecnocracia...* op. cit.

³⁸ Dain, Sulamis. *Empresa Estatal e política econômica...* op. cit.; Abranches, Sérgio H. *A empresa pública como agente da política...* op. cit.; Rezende, Fernando. *A produção pública na economia brasileira.* op. cit.; e Evans, Peter. op. cit.

³⁹ Evans, Peter. op. cit.

público-social, e polarizada pela contraposição aos padrões da racionalidade privatista. A adesão simultânea aos dois tipos de racionalidade pública não parece ser incoerente, desde que não existe, para a empresa estatal brasileira, uma definição do seu papel específico ou da delimitação do seu campo de ação, por motivos históricos e estruturais do sistema econômico prevalente. A visão, entre os dirigentes pesquisados, é a do papel da empresa estatal dividido entre o apoio à iniciativa privada e a promoção do bem-estar social. Dificilmente seria de outro modo, dado ser a empresa estatal reflexo da própria atuação do Estado na economia, atuação que não segue padrões lineares e bem definidos, mas é fruto da acomodação entre as estratégias e objetivos dos vários sócios do tripé, como salienta Evans.⁴⁰ Ou, mencionando Poulantzas,⁴¹ resulta das contradições entre as várias frações do bloco no poder e entre essas frações e a classe dominada.

Faz-se necessário ressaltar que as condições aqui formuladas restringem-se à população pesquisada. Seriam descabidas generalizações sobre o comportamento, atitudes e lógicas de ação administrativas de empresas estatais federais ou de outros estados brasileiros. Para que isso seja feito faz-se necessário a aplicação da metodologia aqui utilizada nas populações a estudar.

Summary

This paper discusses the contradictory aspects of administrative rationality and the state-owned companies in Brazil. It also analyses the sort of rationality predominant in the logic of administrative action of the managers of these companies in the state of Santa Catarina, Brazil. The basic approach starts with the setting up of a typology involving three kinds of administrative rationality: private, public-complemental and public-social. The empirical verification was accomplished through non-experimental research involving fifteen companies and thirty-eight directors of these companies. Data was collected through personally-applied questionnaires. A Likert-type scale was used to measure the three kinds of rationality. The results obtained showed a tendency toward the preponderance of public-social rationality, closely followed by public-complemental, thus countering the currents of opinion brought into focus in the theoretical reference which showed the existence of a privatist management ideology among the managers of state-owned companies in Brazil.

⁴⁰ Id. *ibid.*

⁴¹ Poulantzas, Nicos. *op. cit.*