

Regular o Estado

Marcel Bursztyn *

I — Introdução

O mundo do último pós-Segunda Guerra Mundial pode ser dividido em três grupos de países: os que adotaram sistemas de planificação dirigidos por partidos comunistas, os que se inspiraram em Keynes para organizar uma intensa ação planejada do Estado e os que tentaram mas não conseguiram planejar. Estas últimas décadas têm testemunhado, portanto, um intervencionismo estatal generalizado, que parecia ter sepultado o velho ideal de "*laissez-faire*" preconizado por Quesnay em plena Revolução Industrial.

Mas a última década, a dos anos 1980, mostrou que a fase estatizante chegava a um ponto crítico. Máquinas estatais emperradas, excesso de funcionários, má qualidade e pouca eficiência nos serviços públicos e déficits fiscais, sempre associados a crescentes cargas tributárias, estes são alguns dos fantasmas responsabilizados pelo mau andamento das economias. A determinação de exorcisá-los, em vários países desenvolvidos, exigiu um esforço de memória e alguma criatividade: princípios clássicos do liberalismo foram revividos e atualizados.

O agigantamento e a obsolescência dos aparelhos de Estado haviam atingido um tal ponto que no seio da sociedade começava a se

*) Professor do Departamento de Economia e Finanças, Universidade Federal da Paraíba - Campus II, Campina Grande, realizando Doutorado em Paris.

ter a sensação de que uma inversão cruel ocorrera: não era mais o Estado que estava servindo à Sociedade, mas o contrário.

A questão pública pode empregar, hoje, de 15 a 25% da população ativa e absorver de 30 a 50% da renda nacional nos países mais avançados. Com tal ordem de grandeza, o Estado não pode ser visto como algo isolado, como um todo em si mesmo, mas sim a partir de suas relações com a sociedade. Assim,

"o problema não é que o Estado seja eficaz em si, mas que as relações entre o Estado e a sociedade sejam tais que esta obtenha os serviços necessários e seja verdadeiramente ajudada por uma boa gestão pública." (CROZIER: 1987, p.69).

A evidência de que o Estado — e, particularmente, o estatismo — estava em crise atingiu seu paroxismo com o desmoronamento dos regimes socialistas da Europa do Leste, justamente no final da década da desestatização do Primeiro Mundo.

II — Crise do Estado e receita liberal

Quais as razões da crise do Estado? Elas podem ser resumidas numa fórmula simples: quanto maiores as necessidades e as demandas de intervenção, maiores as dificuldades de se intervir; quanto mais complexo o sistema de relações que gera o tecido social, maior o grau de mediação do Estado de que ele necessita. Daí, surge um paradoxo: quanto maior a liberdade dos participantes no jogo social, mais necessária se torna a organização. Nesse sentido, os autores neo-liberais, que pregam o encolhimento geral do Estado, parecem incapazes de perceber uma regra fundamental: "é preciso muita organização para assegurar mais liberdade a um grupo crescente de pessoas." (ibid., p.71).

Mas, se as proposições restritivas, veiculadas pelo pensamento neo-liberal, pecam por partirem de simplificações analíticas reducionistas e por preconceitos filosóficos, elas não devem ser, por outro lado, simplesmente desconsideradas. Na verdade, alguns pontos-chave são tangenciados por autores vinculados àquela corrente, notadamente no que diz respeito ao fato de que a modernização do Estado, um dos pilares do desenvolvimento, exige um abandono de hábitos e de princípios.

estatizantes tradicionais. Ou seja, mesmo recusando-se a essência da ética desestatizante, é imperativo que não se caia no extremo do dogmatismo da lógica estatizante. Assim, um outro paradoxo é apontado por Crozier:

"é por que o sistema administrativo tornou-se tão importante, e por que sua eficácia condiciona o desenvolvimento de toda a sociedade, que ele deve mudar completamente de práticas e de filosofia. É possível tolerar num Estado arcaico limitado certas disfunções e rotinas; mas elas se tornam insuportáveis num Estado moderno." (ibid., p.73).

Até mesmo a Suíça padece de problemas na gestão pública. Contando-se os empregados dos Estados cantonais e das cidades, aquele país possui, proporcionalmente à população, tantos funcionários quanto a França. Em ambos os países, o Estado assegura serviços com um grau de abrangência e de qualidade apreciável, sendo o primeiro, seguramente, superior. E isso, que contribui para que a população esteja satisfeita e disposta a colaborar, é devido, em grande medida, ao fato do setor público daquele país contar com uma estrutura institucional leve.

"Estado Modesto tem cada vez mais possibilidade de sobrepujar o Estado megalômano, pois seus cidadãos sentem-se inclinados a ajudá-lo e não paralisá-lo." (ibid., p.79).

A questão da centralização encontra-se extremamente associada à problemática da modernização do Estado. A era Keynesiana e, mais particularmente, a fase do planejamento pós-segunda guerra, constituiu um campo fértil para o crescimento centralizado das ações do setor público. Assim, o autor citado apontava, já em 1964, e reafirma hoje, mais de duas décadas depois, que os problemas de conjunto do sistema, com seus aspectos interdependentes e profundamente coerentes, mas aparentemente contraditórios, são: (ibid., p.99 — citando seu livro "*O Fenômeno Burocrático*", Le Seuil, Paris, 1964).

- a predominância absoluta de regras impessoais sobre as necessidades e limitações das situações particulares;
- a centralização das decisões, que devem ser tomadas num nível que esteja fora das pressões, mas de onde a visão e o conhecimento da realidade são insatisfatórios;

- a estratificação dos quadros isentos a qualquer autoridade hierárquica, mas submetida à forte pressão de seus pares, perfeitamente iguais no interior de cada estrato e, assim, capazes de se opor aos superiores e aos clientes;
- enfim, a força sempre combatida mas sempre revivida, por ser funcionalmente indispensável, de um universo informal de poderes paralelos, através dos quais são efetuados os ajustamentos necessários.

A lista acima resulta de um esquema analítico do caso francês. Para que se considere o caso brasileiro, é necessário, evidentemente, uma devida adaptação, que evidencia um grau ainda maior de intensidade do problema.

Em primeiro lugar, a questão da impessoalidade das regras, que na França constitui-se em problema por causa da pouca margem de manobra que deixa em termos de adaptabilidade a contextos específicos, apresenta-se, em nosso caso, como uma limitação ainda maior: não só as normas são impessoais, como também são extremamente mutantes, dada a própria rotatividade das esferas deliberativas da hierarquia, sua cultura de transformações formais e seus sofríveis canais de comunicação com as esferas executivas.

Em segundo lugar, o comportamento patrimonialista das elites políticas brasileiras, desvio secular que molda nosso sistema administrativo, impede que, mesmo num contexto de grande centralização e concentração institucional, possa ocorrer o fenômeno da inexistência (ou fraca importância) de pressões políticas. Na verdade, o quadro brasileiro apresenta um aparente paradoxo, já que mesmo as elites representativas de regiões econômica e socialmente atrasadas dispõem de um considerável espaço no poder centralizado, que carece de bases de apoio político regional e não pode prescindir dos caciques locais. Assim sendo, a centralização, que teoricamente significaria uma situação em que a importância relativa de elites regionais menos importantes no contexto nacional tenderia a ser minimizada, assume no Brasil uma forma tal, que o quadro institucional é fortemente marcado pelo jogo de alianças políticas que caracteriza cada governo. E isso acarreta, inevitavelmente, graves efeitos negativos na administração pública, em termos de rotatividade, descontinuidade e não profissionalismo dos quadros dirigentes (ver BURSZTYN; 1990, cap. VI).

Em terceiro lugar, a questão da estratificação do pessoal isento de autoridade hierárquica mas sujeito ao controle dos seus pares não se constitui em fenômeno comum no Brasil. Um exemplo, talvez o único que caberia nessa categoria, é o da comunidade científico-tecnológica. Mas mesmo aí, existe um nítido sistema hierárquico que determina todo o processo decisório, e que se traduz através de um complexo jogo de relações sociais, onde pesam aspectos subjetivos tais como regionalismo, patronato intelectual e rivalidades/afinidades acadêmicas.

Finalmente, a questão dos poderes paralelos, esta sim, constitui-se em elemento chave para a interpretação do *modus operandi* do serviço público brasileiro. Tendo em vista a fragilidade institucional, resultante do distanciamento entre o processo decisório e a realidade objeto da ação do setor público, a prática tem revelado que o funcionamento efetivo dos serviços do Estado, com todas as falhas e limitações, se deve exclusivamente à continuidade assegurada pelo corpo funcional constante. Ou seja, as instituições vêm funcionando, ainda que precariamente, *apesar de seus dirigentes e graças a seus funcionários*. Essa excrescência, que constitui-se em paradigma do serviço público brasileiro, deve se constituir em chave para o enfrentamento do problema estatal brasileiro. E, nesse sentido, qualquer solução que se apresente não levando em conta o papel do funcionário enquanto elo da continuidade dos serviços públicos, tenderá a constituir-se em agravante do problema.

III — A questão da desregulamentação da economia

Peça essencial do receituário neo-liberal, a desregulamentação vem sendo apresentada pelos economistas e gestores públicos favoráveis ao encolhimento do Estado como condição necessária e, muitas vezes, suficiente para a cura dos males do setor público e dos problemas que este estaria acarretando à economia como um todo. Mas a pressa em importar soluções tem acarretado efeitos colaterais: por falha de tradução ou por dificuldades de entendimento, o conceito de desregulamentação não raro é confundido com o de desregulação, e isso tende a transformar a possível solução em complicador do problema.

Pela cartilha liberal, as funções do Estado poderiam (e deveriam) ser reduzidas a um mínimo desempenho fisiológico das atividades de defesa, justiça e polícia, essenciais à garantia da soberania de cada nação. Nesse sentido, todas as demais atividades poderiam (e deveriam) ser regidas pelos mecanismos de regulação automática, leia-se: o mercado. Entretanto, visto dentro de um quadro real, esse ideal apresenta-se como uma abstração, dificilmente aplicável em sua forma pura. Na prática, outros fatores, que transcendem o automatismo regulador do mercado, interagem e constituem-se em reguladores (ou desreguladores) tão ou mais importantes, em certas circunstâncias. Conforme assinala Crozier:

"No vocabulário das ciências sociais, o termo *regulação* se impôs para designar a ação dos mecanismos corretivos que mantêm um sistema em existência. Diferentemente dos sistemas físicos, que só podem comportar regulações automáticas, os sistemas são mais abertos (...): a presença, em seu seio, de fenômenos de poder e de consciência os torna mais vulneráveis mas, ao mesmo tempo, mais capazes de adaptação." (ibid., p.123).

Fica, portanto, evidente que outros fatores devem ser também considerados, quando se busca a lógica da regulação da economia. E, é preciso que se diga, muitas vezes essa lógica foge ao *rationale* da ciência econômica. O Brasil é rico em exemplos de ações "reguladoras" que obedecem a decisões estratégicas que, pelas forças do mercado, dificilmente teriam ocorrido no momento em que ocorreram. A criação da siderurgia nacional, em Volta Redonda, nos anos de 1940, ilustra o caso. Mas o desenvolvimento da Prússia e do Japão da Restauração Meiji, no século XIX, também atestam esse argumento.

IV — Sobre a oposição *Mercado versus Estado*

O argumento de que a "lógica do mercado" materializa o ideal liberal clássico da "mão invisível" chega, uma década depois, aos países menos desenvolvidos. Mas chega enfraquecido em sua lógica. Afinal, de que modo seria possível aplicá-lo, em contextos em que o mercado, ainda em formação, encontra-se desorganizado, como é o

caso nas regiões mais atrasadas, onde sobrevivem velhas formas de produção?

Aliás, essa questão não é original: nos anos 1860–1880 a América Latina, em plena fase de formação de seus sistemas econômicos nacionais, já enfrentava os dilemas "clássicos" da suposta antinomia mercado–Estado. Segundo ARNAUD (1983), tanto naquela época como hoje,

"tudo é definido, percebido, situado em termos de lógica das forças de mercado e de ação do Estado e mercado, uma oposição que invade toda análise sobre as perspectivas atuais e justifica as reestruturações econômicas ou as modificações políticas." (p. 21).

No espaço de um século, os sistemas econômicos nacionais se consolidaram, mas a velha ordem colonial, hierarquizada e desigual, subsistiu ao nível das relações de intercâmbio entre países. Nesse sentido, outra questão se apresenta, enfatizando a importância de um enfoque solidário dos conceitos de Estado e mercado: como enfrentar o problema da regulação em um sistema de mercado internacionalizado (como no caso das matérias–primas), onde o engajamento de um país subdesenvolvido está longe de se constituir um exemplo de "concorrência perfeita"?

Analisando o problema do ângulo das economias latino–americanas, portanto, a oposição Estado–mercado constitui um falso dilema. Como dois pólos de um ímã, são elementos que se repelem, mas fazem parte de um mesmo elemento e são, *malgré tout*, complementares.

O debate não deveria, tampouco, se estabelecer em torno da pertinência ou não de mecanismos e ações de regulamentação. Afinal, seria difícil negar a importância de um mínimo de regulamentação, capaz de assegurar o cumprimento dos contratos e a confiança necessária à realização dos negócios. O que importa, de fato, é estabelecer o que e como regulamentar e quem deterá o poder normativo e o de fazer vigorar as normas. O estabelecimento de normas e princípios legais, a formação de um quadro técnico competente e a definição de limites claros, capazes de evitar abusos e omissões, são imperativos. Mas tudo isso torna–se letra morta diante da persistência de uma cultura política imediatista e patrimonialista, que impede a manifestação dos princípios mais básicos e elementares tanto da "lógica do mercado" como da ação

estatal: solidez institucional, regras do jogo bem definidas, continuidade e lisura.

V — Confusão conceitual: *desregulação* não é *desregulamentação*

Talvez por influência anglo-saxônica, o termo desregulação vem adquirindo um uso que extrapola a abrangência do conceito. Considerando a definição apresentada por HURL em análise das privatizações na Grã-Bretanha,

"desregulação, sinônimo de liberalização, é a remoção de barreiras legais à entrada em um mercado previamente protegido, de forma a permitir às empresas privadas de competirem."
(1988, p.3)

Tal definição, na verdade, reduz a análise à intervenção ou não do Estado, fato que simplifica a questão a um extremo tal, que pouco ajuda o debate do tema: Na prática, contudo, os britânicos efetuaram desregulamentações sem que tivesse havido desregulação. É o caso da privatização do sistema de transportes urbanos: é certo que a passagem à iniciativa privada representou uma valorização da variável mercado nas decisões econômicas relativas a este setor, mas o Estado mesmo se encarrega de assegurar que o funcionamento do sistema obedeça a certos princípios inerentes ao bom atendimento à comunidade, constituindo um conjunto de regulamentações paupável. O que ocorreu, de fato, foi uma mudança nos instrumentos regulamentares, que permitiu a privatização das empresas públicas. O uso do termo desregulamentação, aliás, nem é muito apropriado. Na verdade, o que vem ocorrendo na maioria das experiências de desestatização é uma reforma do sistema de regulamentações, mas não uma extinção total de regulamentos. O exemplo da privatização da estatal britânica das telecomunicações, em 1984, é elucidativo: a eficiência do processo passou a ser monitorada por um órgão especialmente criado para essa finalidade; e, dentre as limitações estabelecidas, incluía-se a regulamentação de que as tarifas da *British Telecom* só poderiam ser majoradas por índices inferiores em 3% à inflação anual.

Ainda tomando-se o caso da Grã-Bretanha, é relevante assinalar que na prática, o Estado, mesmo valendo-se de uma

política privatizante, não reduz a regulação à simples abstração de uma "lógica de mercado". Assim, como salvaguarda à perda do controle público sobre setores estratégicos da economia, e diante da determinação de permitir mesmo a desnacionalização de empresas desses setores, foi criado um instrumento que garantia um poder acionário decisivo ao Estado, quando conveniente: a "*golden share*" ou "*special rights share*". Segundo aquele artifício, o Estado pode, sempre que julgar indispensável, assegurar uma salvaguarda contra qualquer eventual concentração de poder decisório nas empresas desestatizadas, através da preservação de uma quota de participação substantiva. Conservando em seu poder uma "*golden share*", a Coroa britânica mantém, até quando julgar necessário, um poder de veto que serve de garantia de que nenhum outro acionário pode assumir o controle da empresa em questão. Segundo assinala SANTINI (1986), para as principais sociedades privatizadas, a natureza dos direitos reservados diz respeito aos seguintes elementos:

- a composição das instâncias dirigentes, sobretudo a nacionalidade dos administradores e do diretor geral;
- o controle da sociedade, limitando a maior participação a 50%, 15% ou 10%, segundo o caso (no caso da *British Telecom* a quota fixada foi de 10%);
- a preservação dos ativos da sociedade;
- a continuação da atividade da empresa;
- a participação do representante do departamento ministerial competente, enquanto portador da "*golden share*", nas reuniões do conselho de administração.

Assim,

"se a capacidade de intervenção do Estado nas sociedades desnacionalizadas foi sensivelmente reduzida, os poderes conservados pelas autoridades nessas empresas, entretanto, permaneceram, muitas vezes, importantes" (ibid., p.62).

A confusão conceitual entre desregulação e desregulamentação tem sido uma prática comum nos dois principais conjuntos de atores diretamente envolvidos na questão. De um lado, encontram-se os teóricos neo-liberais, para quem o paradigma maior é o dom da "mão invisível" exercido pelo mercado; do outro,

situam-se certos tecnocratas, reificadores do poder regulador do Estado. No primeiro caso, a confusão conceitual se deve ao fato de que o objetivo visado é, em última instância, o desmantelamento do Estado enquanto ente econômico; no segundo, trata-se de miopia comum a quem procura ver a realidade não como ela é, mas sim como se desejaria que ela fosse. O resultado inevitável dessa polarização é um diálogo de surdos que não ajuda, em nada, a possível cooperação entre os dois grupos, no sentido de se buscar soluções concertadas e acertadas. E é esse quadro de confusão e voluntarismo que vem inspirando e orientando as ações desestatizantes.

VI — A era da desestatização

Os anos 1980 foram, por excelência, a década da privatização de empresas públicas, no mundo desenvolvido. Boa parte do acervo produtivo acumulado nas mãos do Estado, sobretudo após a Segunda Guerra Mundial, foi repassado ao setor privado. Não foi apenas a desregulamentação, tal como ocorrido por exemplo nos EUA e na Grã-Bretanha (é o caso da liberalização dos hospitais Britânicos para que contratem serviços de lavanderia privados, dando um fim ao monopólio estatal da roupa suja, em um caso típico de "*franchising*"), que deu a tônica ao processo. Houve, de fato, uma sensível redução na ação produtiva direta do Estado. Assim, para citar alguns exemplos, a França privatizou empresas do setor bancário e de seguros, o Japão privatizou as telecomunicações e o sistema ferroviário e a Grã-Bretanha vendeu à iniciativa privada indústrias automobilísticas e de petróleo. E é possível mesmo afirmar que tal processo resultou em melhoria na eficácia dessas empresas: as tarifas baixaram no Japão, os lucros aumentaram na Grã-Bretanha e a competitividade aumentou, em geral.

Na América Latina, por outro lado, aquela década correspondeu a um período de estagnação da ação estatal, resultado do estrangulamento fiscal e da crise do endividamento.¹

A década de 1990, a julgar pela tendência em curso, promete se constituir em década do desmantelamento do Estado. A

¹) Segundo dados do Banco Mundial, a dívida total latino-americana em 1989 era da ordem de 427,5 bilhões de dólares, sendo que só o serviço correspondia, em média, a 40,5% desse valor.

principal bandeira apresentada pelos novos governos, e com o apoio da comunidade financeira internacional (BIRD, FMI, Clube de Paris), é a da desestatização. Na Argentina, as primeiras cartas já foram jogadas em setores tais como aviação, ferrovias e telecomunicações. Ironicamente, nos três casos, destacaram-se como fortes candidatos e virtuais compradores empresas públicas espanholas que estão passando ou já passaram por processos similares de desestatização. Iberia, Ferrocarriles e Telefónica, em plena fase de pragmatismo de mercado, se engajam em tamanha expansão além de suas fronteiras. Uma questão se apresenta, então: qual a coerência entre a estratégia de encolhimento nacional, resultante de uma rigorosa dieta de saneamento financeiro, e a de expansão internacional desses grupos? A resposta é, seguramente, o fato de tais investimentos representarem bons negócios. Afinal, a um Estado em bancarrota não sobra poder de barganha para obter preços compensadores. Nesse caso, o processo de desestatização corresponde também à desnacionalização.

O Brasil, tudo indica, segue a mesma estratégia adotada pelo governo argentino. Trata-se, segundo HURL (1988), de caso típico de "venda das jóias de família para pagar os débitos". Nesse sentido, convém assinalar alguns pontos. Desfazer-se do patrimônio para cobrir uma dívida é sempre um expediente a ser considerado. Entretanto, há riscos e vícios que devem ser evitados. O primeiro deles, por se tratar de um caso específico de alienação patrimonial — ação efetuada por um delegado e não diretamente pela parte interessada — diz respeito à tendência a subestimar o valor real da venda, de maneira a acelerar o processo. Nesse caso, objetivos políticos de curto prazo podem ser atingidos, uma vez que há, sempre, uma entrada líquida de recursos para os cofres públicos ou um desengajamento do Estado em alguma atividade não rentável. Entretanto, analisando-se sob o ângulo econômico, a venda de um bem abaixo de seu valor real constitui-se em mau negócio. Tal tipo de problema tem sido comum nos países que se lançaram na vanguarda das experiências privatizantes. O governo francês vendeu, à iniciativa privada, várias empresas que haviam passado ao poder público por conta de insolvência. O Estado investiu um volume considerável de recursos para sanear e tornar vendável essas sociedades, que são chamadas de "*canard boiteux*" ("patos mancos"). O processo de venda constituiu-se de episódios controversos pois, pouco tempo após, os novos detentores repassaram os negócios a terceiros, com grande margem de lucro,

em nítida demonstração de que o poder público havia permitido uma socialização de prejuízos seguida de privatização de lucros.²

A experiência britânica é, também, rica em ilustrações do problema da sub-avaliação dos valores reais (*under-pricing*) das empresas a serem desestatizadas. O resultado, que atesta a subestimação, é sempre expresso por uma demanda maior do que a oferta de títulos das empresas em questão. O caso da Rolls-Royce, cujas ações foram oferecidas pelo poder público em 1987, merece referência: o preço estabelecido foi tão baixo, relativamente à propensão da população a subscrever ações ("*over-subscription*"), que os pedidos de compra tiveram de ser racionados, na razão de 15 para 40 ações solicitadas (cf. HURL, 1988, p.57). Nesse sentido, é possível inferir que o Estado teria arrecadado bem mais se a avaliação tivesse sido mais realista. Quem ganha com isso? Num primeiro momento, evidentemente, são os compradores em geral, ou seja a população. Entretanto, a tendência é que haja, num segundo momento, uma certa reconcentração, nas mãos de um grupo mais reduzido de detentores. Nesse processo, os compradores iniciais efetuam grandes lucros por unidade, mas a idéia inicial de democratização da propriedade se reverte, na prática.

"De fato, quando da venda, muitos foram os compradores de títulos, mas poucos os conservaram, como demonstra o exemplo da British Aerospace, cujas ações se concentram em poder de apenas 28.000 pessoas um ano após a desnacionalização, quando esse número era de 158.000." (SANTINI, 1986, p.59).

A prática tem mostrado, também, que à questão da má avaliação da demanda potencial pelos títulos das empresas a serem desestatizadas ("*under-pricing*" x "*over-subscription*"), há que se agregar uma outra. Trata-se da ação saneadora praticada pelo poder público, no sentido de tornar as referidas empresas atrativas à iniciativa privada. Esse processo, que invariavelmente implica custos para os cofres públicos, que não necessariamente serão ressarcidos, tende a evidenciar um paradoxo: a razão das privatizações é a ineficiência das empresas; ora, uma vez saneadas,

²) Os casos mais notáveis são os dos grupos Boussac, do setor têxtil, Empain-Schneider, papelero, e estaleiros Lexmar. Ver: *Science & Vie Economie*, nº 61, maio/1990, "Comment s'enrichir avec les cadeaux de l'État".

as mesmas tendem a tornar-se eficientes (do contrário, não haveria demanda...) e, nesse sentido, a razão de ser da privatização perde muito de sua força. Fica claro, portanto, que o binômio "setor público ineficiente — setor privado eficiente" não constitui uma antinomia imutável *a priori*. A razão de ser da desestatização deve ser entendida a partir de outros elementos, que transcendem a esfera da racionalidade microeconômica de cada empresa.

Também, no que diz respeito ao argumento macroeconômico da irrigação das finanças públicas resultante das desestatizações, algumas considerações são pertinentes. No caso da França, um estudo publicado em 1987 dava conta que a contribuição das privatizações para o desendividamento do Estado foi bastante modesta: das receitas obtidas, a rubrica "redução do déficit público" foi contemplada com recursos da ordem de 34 bilhões de francos em 1987 e previsão de 35 bilhões para o ano seguinte, quando aquele déficit situava-se nos patamares de 129 e 115 bilhões de francos, respectivamente. Nesses termos, o máximo que se conseguiu foi uma desaceleração do aumento da dívida, mas não uma redução (cf. França; 1987, p.16).

No caso da Grã-Bretanha, a receita pública obtida ao longo de uma década de privatização (de 1979 a 1988), incluindo-se as vendas de participações do Estado em empresas comerciais e de empresas públicas, foi de aproximadamente 25 bilhões de libras, o que corresponde a 7,5% do PIB daquele país em 1987 (OCDE; 1989, p. 122 e 140). Tal cifra, que contribuiu bastante para medidas de impacto político do tipo de redução da carga tributária³, não resolveu, no entanto, o problema da dívida pública: ao longo de toda a década das privatizações, o único ano em que as despesas do setor público foram inferiores às receitas foi 1988, justamente quando a venda das empresas do Estado chegou a seu ápice (5 bilhões de libras em um só ano!). (ibid, p. 101 e 138).

³) Quanto a este aspecto, vale assinalar que o período em questão correspondeu ao de uma importante contribuição fiscal do petróleo extraído do Mar do Norte: as receitas do Estado britânico relativas ao setor petrolífero que, em 1977, situavam-se no patamar de 0,2 bilhões de libras, passam, em 1987, à cifra de 4,8 bilhões de libras; maior, portanto, do que a receita obtida pelas privatizações no mesmo ano (cf. SANTINI; 1988, p. 23 e OCDE, 1990, p.101).

VII — Lições

O balanço de uma década de experiências internacionais em desestatização das economias é elucidativo da real importância daquela estratégia, enquanto instrumento de superação dos impasses diante dos quais se encontra o setor público. De uma maneira geral, os diferentes países apresentavam um quadro de ineficiências, que se traduzia em déficit público e mau atendimento aos cidadãos. A década de 1980 foi, portanto, marcada por processos de limitações das fronteiras de ação do Estado, cujas implicações são de grande envergadura e não podem ser avaliadas no curto prazo. Alguns dos efeitos mais imediatos foram analisados nas páginas precedentes. Mas será, sem dúvida, a longo prazo, que um julgamento judicioso poderá ser efetuado. Nesse sentido, a maior parte das obras analíticas disponíveis sobre cada caso ainda apresenta um caráter bem mais descritivo do que prospectivo.

Há, entretanto, algumas considerações que devem ser assinaladas, desde já. A primeira delas é o fato de que a década da desestatização correspondeu, para os países que empreenderam esse processo, ao período de recuperação econômica que sucedeu à crise do segundo choque petrolífero do início dos anos 1980⁴. A baixa do preço do barril do petróleo, aliada ao bom desempenho geral da economia norte-americana (que se refletiu em aumento do comércio internacional), bem como a modernização tecnológica, permitiram um desempenho bem satisfatório das economias industrializadas. Segundo dados da OCDE (1990) relativos ao quinquênio 1982–1987, o PIB do Japão cresceu a uma média de 3,9% ao ano, o dos EUA 4,3%, o da Grã-Bretanha 3,2%, o da França 1,6% e o da Alemanha Ocidental 2,1%. Todos os 25 países membros daquela organização apresentaram taxas médias de crescimento do PIB positivas e superiores ao aumento demográfico no período (salvo a Iugoslávia, para a qual não se dispõe de dados).

O bom desempenho geral da economia não pode, entretanto, ser atribuído às medidas desestatizantes. Alguns dos países em questão empreenderam processos ousados de privatização de empresas públicas, mas outros foram bem tímidos nesse processo; no entanto, todos apresentaram índices econômicos encorajadores. Nesse sentido, uma primeira lição a ser tirada é que, até o

⁴) Em novembro de 1980 o preço do barril de óleo bateu seu record histórico, ao atingir a marca dos 39,25 dólares.

momento, fica difícil explicar o crescimento econômico como uma decorrência direta da desestatização.

Os anos 1990, que começam com sintomas de desaceleração das economias desenvolvidas, com uma monumental elevação dos custos energéticos (resultante da crise do Golfo Pérsico)⁵ e com as máquinas estatais já bastante aliviadas de seu "excesso de peso", servirão de laboratório para o teste do grau de relação entre crescimento econômico e desestatização.

Outra consideração importante diz respeito ao "funcionário". Alvo preferencial do argumento neo-liberal, essa categoria social sofreu importantes revezes na década de 1980. Não se tratou, como havia sido anunciado, de processo de "távola rasa" no serviço público, com demissões em massa. O que ocorreu, de fato, foi uma transferência de empregos públicos do Estado para a iniciativa privada, como corolário das privatizações. Só na Grã-Bretanha, aproximadamente metade do milhão e meio de funcionários, recenseados no início da década, saiu da alçada pública. E isso trouxe efeitos que vão da reestruturação do quadro sindical até a redução da folha de pagamento do Estado. Uma vez na iniciativa privada, os ex-funcionários passam a ser regidos por mecanismos produtivistas diferentes do *modus vivendi* do serviço público tradicional. A adaptação é difícil e, por vezes, traumática. E a lógica fordista, evidentemente, tende a buscar economias de mão-de-obra que se traduzem em elevação das taxas nacionais de desemprego.

A maré anti-funcionário, fundamentada numa realidade onde o serviço público é, de fato, criticável em sua eficiência, representa, por outro lado, um grave risco de se negligenciar a importância do recurso humano. Não é mantendo um corpo funcional pesado e improdutivo que o Estado resolverá as crescentes demandas sociais por seus serviços. Mas também não é descartando-se indiscriminadamente, ou não reciclando os quadros, que tais demandas serão satisfatoriamente atendidas. Conforme assinala CROZIER (1987, p. 214), o funcionário "poderia e deveria ser a principal alavanca da modernização do Estado".

⁵) O jornal *Le Monde* de 19/9/90 assinala que a elevação do preço do barril de petróleo, que em 17/9/90 atingira o patamar de 33 dólares, representou uma das mais rápidas altas jamais verificadas: 120% em dois meses. Uma semana depois, o preço do bruto já atinga 40 dólares no mercado de Londres.

A questão do risco de desperdício do recurso humano é, na verdade, uma outra face do problema do descarte do patrimônio produtivo público em condições nem sempre satisfatórias. Nesse processo, tem pesado muito a determinância que o nível político vem exercendo sobre a racionalidade econômica. Interesses de curto prazo impõem-se sobre os de longo prazo e a conta recai invariavelmente sobre a sociedade. Tal tipo de problema, típico de países subdesenvolvidos, não poupa as nações mais avançadas. Na Grã-Bretanha, a receita obtida pelas privatizações constituiu-se em importante respaldo à determinação de reduzir a carga tributária. De fato, os impostos foram reduzidos e o período de mandato dos "tories" foi confortavelmente renovado. Mas o final dos anos 1980 coincidiu com uma necessária elevação da arrecadação, pois os recursos apurados com as privatizações haviam servido ao financiamento do déficit público, mas não à redução das despesas. Resultado: revolta popular contra o aumento dos impostos, no primeiro semestre de 1990 e taxa de inflação próxima aos 11% anuais, no segundo semestre do mesmo ano, ultrapassando o índice que antecedeu a queda do gabinete trabalhista, em 1979.

Um outro ensinamento a ser tirado das experiências desestatizantes é o de que a "lógica do mercado" não deve ser reificada como o regulador por excelência das ações econômicas. O livre jogo das forças de mercado é, sem dúvida, uma condição necessária, mas não é suficiente para uma regulação econômica que atenda a objetivos outros que a maximização do lucro. Imperativos do desenvolvimento social, tais como equidade e preservação do meio ambiente, dificilmente podem ser preseguidos sem um conjunto de normas que devem ser seguidas pela totalidade da sociedade. Assim, a regulamentação constitui-se em importante instrumento da regulação. O repúdio preconizado pelas teses neo-liberais, nos anos 1980, a qualquer regulamentação, se legitimou no arcaísmo dos regulamentos disponíveis. Mas a prática tem mostrado que a saída não é o ideal liberal, mas a modernização instrumental, que passa pela necessária simplificação e agilização das normas.

Para tanto, uma estratégia vem se firmando, nos últimos anos, nos países mais avançados, de forma a resgatar o ideal regulador perdido nos descaminhos da prática do planejamento: a Avaliação de Políticas Públicas. A partir de propostas práticas inovadoras, sistemas de avaliação começam a ser estruturados, abrindo espaço para uma monitoração das ações do Estado que

transcende as esferas meramente contábeis ou técnicas. A questão da cidadania e da democracia voltam, nesse sentido, a orientar um debate que, se bem encaminhado e despojado de objetivos políticos imediatistas, poderá ajudar a "regular o Estado".

"A liberdade, a capacidade de agir, não são dadas nem se decretam por leis, por melhores que estas sejam; elas se conquistam, pouco a pouco, pela experiência, se as regulações — que não podem deixar de limitá-las — são favoráveis. Cabe ao Estado fazê-las emergir e mantê-las; e ao político cabe guiar o Estado. Tanto um como outro devem investir no conhecimento e nas ocasiões de aprendizagem". (ibid., p.312).

VIII—Conclusão: Liberalismo e Apartheid Social

Vista sob um ângulo político, a desestatização e, mais particularmente, a privatização de empresas públicas, apresenta-se como um importante instrumento de legitimação política, da mesma forma como o planejamento fora utilizado desde o último pós-guerra. A crise fiscal e o endividamento público inviabilizam qualquer projeto governamental de inspiração social, nos países que, como o Brasil, conquistaram um espaço democrático formal a partir do desmoronamento de um regime político ditatorial. O descrédito da ação planejada do Estado materializa, na verdade, a desilusão da sociedade em relação à anunciada via de superação do subdesenvolvimento, tão desgastada por planos governamentais que prometiam "50 anos em 5". Nesse sentido, a bandeira desestatizante constitui uma alternativa atraente para a esfera decisória, na medida em que acena com possíveis reduções nos gastos públicos e, dessa maneira, como elemento de soluções para a crise fiscal.

O risco, entretanto, de tal via é, segundo assinalaram SALAMA e VALIER (1990, p.201), que "a retirada do Estado de certas despesas conduz a uma ausência de Estado". E essa ausência tende a reforçar o desenvolvimento de estruturas paralelas de poder, que preenchem lacunas sobretudo em contextos onde certos setores da sociedade carecem de normas e hierarquias legítimas.

O crescimento contingente de pessoas virtualmente despojadas do *status* da cidadania, sua exclusão progressiva dos

canais formais de interação com a sociedade civil e a sistemática repressão aos "marginais", transformam o Estado em corpo externo e estranho a seus olhos. Assim, à célebre definição de Engels, de que o Estado é uma instância que se situa "por fora e por cima da sociedade civil", deve-se agregar um complemento, quando se considera a percepção dos menos favorecidos: ele se situa por fora, por cima e contra. É lícito, portanto, supor que a restauração do poder civil eleito, em 1990, significou uma decisiva legitimação política a nível de governo no Brasil. Mas isso não implica automaticamente a legitimidade do Estado.

Numa sociedade onde o ilegal — jogo do bicho, mercado paralelo do dólar, trabalho clandestino — tornou-se norma, o reconhecimento de lideranças políticas não implica necessariamente consciência, reconhecimento e sujeição voluntária e consensual às instituições da "*civitas*" ou "república". E isso trai qualquer prescrição teórica, de Hobbes a Habermas.

Para alguns setores da sociedade, na prática, o Estado adquire forma material apenas em sua forma policial. E, nesse sentido, não parece seguir a fórmula clássica de Maquiavel, que propunha um ideal para o Príncipe: ser amado e temido ou, não podendo ser os dois, ser ao menos temido. Nosso Leviathan deformado pode ser temido, mas é também desprezado e até odiado.

Onde o Estado sempre foi mediatizado por políticos clientelistas, reais elos de ligação entre poder público e sociedade civil, a questão da legitimidade só se coloca em relação à esfera política. E onde a ação pública sempre teve dominância assistencialista, a expectativa frente às instituições se limita à obtenção de prebendas. É, portanto, irreal pensar em participação ou defesa de um ente que é percebido como estando fora, acima e contra uma parcela da sociedade.

A bandeira liberal dispõe, nesse sentido, de ampla margem de ação nos países onde, ao contrário dos berços do "*Welfare State*", consolidou-se uma autêntica situação de "*apartheid*" social.

Paris, setembro/1990

IX — Bibliografia Citada

- BURSZTYN, Marcel. **O País das Alianças — elites e continuísmo no Brasil**, Ed. Vozes, Petrópolis, 1990.
- CROZIER, Michel. **État Modeste, État Moderne**. Ed. Fayard, Paris, 1987.
- FRANÇA. "Les privatisations avant et après la crise boursière de l'automne 1987", **Regards sur l'Actualité**, Ed. La Documentation Française, Paris, dez/1987.
- HURL, Brian. **Privatization and the Public Sector**. Ed. Heinemann Educational, Oxford, 1988.
- Le Monde. **Dossiers et Documents: "Les Fardeaux de la Dette"**, nº 180, Paris, set/1990.
- OCDE. **Études Economiques de l'OCDE - Royaume-Uni**, OCDE, Paris, 1990.
- SALAMA, Pierre e VALIER, Jacques. **L'Économie Gangrenée**. Ed. La Découverte, Paris, 1990.
- SANTINI, Jean-Jacques. "Les Dénationalisations en Grande-Bretagne", **Cahiers Français**, nº 228, Ed. La Documentation Française, Paris, 1986.
- _____. "L'Économie Britanique: le choix liberal". **Notes et Études Documentaires**, nº 4853, Ed. La Documentation Française, Paris, 1988.