

Intervenção estatal: o eterno retorno

Alexandre Ferraz

“Given the existence of Pareto inefficiency in a free market equilibrium, there is a pressure in the market to overcome it by (...) some form of collective action.”

Arrow (1971: 491).

Resumo

O debate moderno sobre o retorno do liberalismo deu pouca atenção às discussões anteriores sobre o período de formação das empresas estatais, particularmente ao fim do liberalismo e início do Estado intervencionista no princípio do século 20, e sobre o período de crescimento do Estado intervencionista. Neste trabalho procuro recuperar um pouco desses dois momentos no intuito de fornecer algum subsídio para uma discussão mais apurada sobre a crise do intervencionismo estatal e o retorno do liberalismo enquanto pensamento hegemônico.

A intervenção direta do Estado na economia como produtor de bens e serviços foi uma estratégia comum adotada a partir da década de trinta tanto por países desenvolvidos como não desenvolvidos, e incrementada após a segunda grande guerra mundial. Essa intervenção foi importante nas chamadas áreas estratégicas, que normalmente abrangiam os setores bélico, extrativo mineral, petrolífero, siderúrgico, e de telecomunicações, mas também nos setores de saúde, eletricidade, transporte, água e esgoto, os chamados serviços de interesse geral ou básicos. Após a crise econômica mundial dos anos 70, contudo,

esses países apresentaram um refluxo da política intervencionista anterior, como alternativa para o controle da crise fiscal do setor público e para a retomada do crescimento econômico.

Neste momento, a política de privatização das empresas estatais foi inserida na agenda pública por diferentes governos como parte de um “plano” para reestruturação do Estado. Esse plano representa, na realidade, algumas linhas gerais de política econômica perseguidas por diferentes países em resposta à crise mundial e às alterações no processo produtivo. Suas principais características compartilhadas são dirigidas à redução do tamanho do Estado e à transição de um modelo de intervenção direta do Estado como produtor de bens e serviços para uma posição de regulador do mercado; à liberalização do comércio; e o ajuste da sua capacidade financeira, entendida como redução do déficit e da dívida pública e recuperação da capacidade de investimento.

No caso particular da política de privatização, a racionalidade econômica por detrás de sua adoção está basicamente na crença de que a empresa privada é sempre mais eficiente que a empresa estatal. Entretanto, a comprovação definitiva dessa proposição, para que possa ser generalizada, permanece em suspenso. As controvérsias sobre quais indicadores de eficiência devem ser comparados e a extrema heterogeneidade entre setores têm conduzido as conclusões muitas vezes restritas ao universo analisado.

A adoção da privatização não se dá unicamente por fatores econômicos. Tem suas raízes também em fatores políticos, como o objetivo de despolitizar as relações de trabalho e permitir a configuração de novas coalizões e governos. Assim, a decisão de privatizar reflete não apenas a possibilidade de geração extra de receita, ou de dinamização dos setores privatizados e aumento da eficiência das empresas, mas também o custo de oportunidade de permanecer com as empresas sob a posse do Estado. A comparação entre a eficiência das empresas estatais e privadas em dar conta também da variação de eficiência ao longo do tempo não pode ser captada por modelos estáticos. A performance das estatais também está diretamente relacionada ao modelo de gestão adotado em cada país, e não apenas ao setor econômico ou à estrutura de mercado. A solução para o dilema entre autonomia e controle reflete um processo de aprendizado, em que pesam tanto as

experiências internacionais como as circunstâncias econômicas e as relações de trabalho em cada país e em cada período.¹

A relação entre o Estado, incluindo o governo e a burocracia pública, e a administração das empresas estatais, assim como entre esses e os sindicatos, variou significativamente entre países e ao longo do tempo. Infelizmente, os estudos sobre o tema são dispersos e pouco abrangentes. Apesar da autonomia em relação ao governo e à burocracia do Estado ser apontada como uma forma de isolar as empresas de possíveis interferências políticas irracionais, pouco se sabe da influência do padrão de administração sobre as relações de trabalho e a dinâmica entre esses três atores.

Todavia, é de se esperar que quanto mais conflituosa as relações de trabalho, maiores os incentivos para privatizar, numa tentativa de despolitizar o conflito. Nesse sentido, o status do regime de contratação é um fator chave na transição da empresa estatal para privada. No caso, a diferença básica está na possibilidade dos empregados serem contratados sob o mesmo regime do funcionalismo público ou sob o regime privado, sendo que o primeiro é geralmente associado a melhores benefícios trabalhistas, como planos de aposentadoria e saúde. O sucesso, ou fracasso, das tentativas de controle é, assim, um fator importante na decisão de privatizar, ou mesmo na decisão de conceder maior autonomia às empresas, submetendo-as à “lógica do mercado”, o que é chamado de “corporativização”.

As explicações para a adoção da política de privatização em diferentes países têm chamado atenção para uma nova convergência dos padrões de intervenção do Estado na sociedade, em substituição ao modelo adotado no pós guerra. No entanto, apesar da aparente convergência na reação do governo de diversos países à crise econômica e às mudanças estruturais da sociedade, a adoção da política de privatização apresentou ampla divergência, ou variação, tanto em termos de formulação e implementação como de resultados obtidos. A seguir busco matizar algumas idéias sobre o modo e o escopo da intervenção do Estado na economia, procurando localizar e delimitar os marcos teóricos e políticos do setor produtivo estatal. Em seguida analiso alguns trabalhos sobre as causas da difusão do padrão de desenvolvimento

¹ Ayub e Hegstad (1986).

centrado no Estado e de sua “queda”. Por fim faço um breve conclusão, procurando mostrar como a discussão sobre o fim do liberalismo e ressurgimento do intervencionismo no início do século XIX deve ser vista como um referência importante para análise do movimento oposto verificado no fim do século passado.

1. Notas sobre a intervenção do Estado na economia

“A produção é sempre necessária, a democracia nem sempre”. Lenin (1920)

A história da relação entre o Estado moderno e o sistema econômico capitalista é marcada por constantes transformações. A concentração de poder que permitiu a consolidação do Estado Nação foi acompanhada pela forte presença do Estado na economia através do protecionismo comercial e da concessão e regulamentação de monopólios. O princípio da reação à concentração de poder nas mãos do Estados manifestou-se primeiramente com as revoluções inglesas do século XVII, e o advento da monarquia constitucional e da democracia parlamentar no século seguinte. A submissão do Rei ao Parlamento não resultou, ao menos a princípio, de nenhum ideal de igualdade democrática, mas sim da pressão dos pagadores de impostos para influir no destino das receitas do Estado e na política econômica.

A política mercantilista é possivelmente o primeira exemplo de política econômica estatal, e seu aparecimento marca o surgimento do capitalismo e do Estado racional moderno. Segundo Weber (1974: 167): o “mercantilismo significa a transferência do interesse do lucro capitalista para a política. O Estado procede como se estivesse única e exclusivamente integrado por empresários capitalistas”. A política mercantilista é, para o autor, a expressão de uma aliança entre o “Estado e os interesses capitalistas”. Contudo, esses interesses não são para Weber a expressão do interesse capitalista em geral, mas o interesse específico dos capitalistas beneficiados pelo regime tarifário protecionista, a indústria nacional, e pelas cartas de concessão, que permitiam a exploração monopolista de alguma atividade econômica, segundo critérios estipulados nos contratos de concessão.

A formação de associações para defesa de seus interesses contra os monopólios estatais foi a solução encontrada pelos capitalistas “menores”, excluídos do “pacto mercantilista”, para conseguir o apoio do Parlamento. Weber mostra como o episódio em torno da disputa pelo controle do banco da Inglaterra, antes um monopólio outorgado pelo Rei, cuja direção foi substituída pelos “influxos racionais” de outros sócios do banco após malograr uma má administração, simboliza a disputa entre o capitalismo racional e o “irracional”, e a derrota do último. Uma idéia importante implícita na análise de Weber é que a arbitrariedade embutida no modelo mercantilista prejudicava o desenvolvimento do capitalismo, ao minar as bases da ação racional e do cálculo do lucro.

A primeira formulação consistente da crítica liberal ao Estado intervencionista foi desenvolvida, provavelmente por Adam Smith, dois séculos antes de Weber escrever sua teoria social. A investigação das causas do desenvolvimento em *A Riqueza das Nações* trata de mostrar a primazia do papel da divisão do trabalho, da racionalização da produção, do auto-interesse e do mercado no enriquecimento das nações. Apesar de concentrar sua crítica na demonstração da ineficiência do protecionismo comercial e da concessão de monopólios por parte do Estado mercantilista, Smith (1985: 173) afirma a importância da ação do Estado nas áreas da segurança, da justiça, da educação, e outras áreas que, “embora possam proporcionar a máxima vantagem para uma grande sociedade, são de tal natureza que o lucro jamais conseguirá compensar algum indivíduo ou um pequeno número de indivíduos, não se podendo, pois, esperar que algum indivíduo ou um pequeno número de indivíduos as crie e mantenha”.

A importância da ação estatal na realização de “obras e instituições públicas destinadas a facilitar o comércio”, como estradas, pontes, e portos, não leva Smith em nenhum momento a afirmar a necessidade do Estado arcar com as despesas de manutenção dessas obras, ou mesmo deste ter de administrá-las diretamente. A administração de pedágios para manutenção de estradas construídas com dinheiro público, por exemplo, não deveria ficar nem a cargo direto do governo, nem ser totalmente “privatizada”, mas ser entregue a comissários ou encarregados. Para que esses curadores não sofressem desvios de conduta, contudo, seria preciso criar “tribunais adequados para inspecionar sua conduta e para reduzir a taxa de pedágio ao estritamente ne-

cessário às obras a serem executadas”. A inexistência de tal instituição na Inglaterra refletia a imaturidade do “experimento”, o que segundo Smith poderia ser consertado com o tempo e com a “sabedoria do Parlamento”.

Apesar de reconhecer que a administração direta das estradas pelo Estado possa ser a alternativa com menos custos e ainda reverter em receita ao erário, Smith faz três objeções importantes. A primeira afirma que as taxas de pedágio poderiam ficar sujeitas às necessidades de financiamento do Estado, desviando-se do seu objetivo inicial. A segunda alerta para o problema dos subsídios e de possíveis injustiças na determinação de taxas diferenciadas. E a terceira cita o “caso francês”, onde as estradas são controladas diretamente pelo poder executivo, para sugerir que é muito mais difícil punir o administrador central, caso este recolha as taxas e não as aplique na finalidade para qual foi arrecadada, do que um terceiro que esteja mais próximo do consumidor.

As recomendações feitas por Adam Smith aos soberanos ou governos que almejem o crescimento econômico soam familiares aos pesquisadores que se têm se debruçado sobre os programas de privatização, liberalização e regulação observados no fim do século XX. A expansão do capitalismo liberal, baseado na divisão do trabalho, na busca do lucro e na racionalização da produção, enfrentou sua primeira crise na metade do século XIX, quando eclodiram inúmeras revoltas onde, pela primeira vez, participaram os trabalhadores organizados em sindicatos.

As incertezas quanto à viabilidade futura do capitalismo e sua capacidade de recuperação deram origem a duas respostas paradigmáticas. A primeira, apresentada por John Stuart Mill, procurou ressaltar a face social do liberalismo. A oposição entre capitalistas e trabalhadores não passava para Mill da expressão de uma fase do desenvolvimento capitalista. A modificação das instituições sociais poderia reconfigurar a relação entre capitalistas e trabalhadores, possibilitando a cooperação e suprimindo o comportamento egoísta irresponsável de capitalistas e trabalhadores. Apesar de apontar que a chave para a cooperação estaria na associação e participação dos trabalhadores no lucro e nas decisões da empresa, Mill manteve-se fiel à preferência pelo livre mercado.²

² Mattos (1998).

A abordagem da crise realizada por Marx foi muito mais pessimista quanto às perspectivas do capitalismo do que a de Mill. Para Marx, a contradição entre capitalistas e trabalhadores é característica do modo de produção capitalista e da divisão do trabalho em regime de propriedade privada. A única solução definitiva para o conflito entre as duas classes vislumbrada pelo autor é a eliminação da propriedade privada através da nacionalização dos meios de produção pelos trabalhadores, quando esses alcançarem o poder político e o controle do Estado.³

A análise teórica do sistema capitalista de produção desenvolvida por Marx deixa claro que o antagonismo entre as classes não depende da posição pessoal dos envolvidos mas da posição social que ocupam.⁴ A possibilidade, sugerida por Mill, de que capitalistas e trabalhadores, através da experiência e da educação, melhorem suas posições no capitalismo, não é possível na abordagem de Marx. O liberal socialismo de Mill ou a social democracia seriam soluções transitórias, que apenas refletiriam a fraqueza e a alienação das duas classes e sua incapacidade de impor a dominação no plano político.

A posição de Marx (1852: 51-2) fica clara na sua análise da revolta de 1848 na França: “Contra a burguesia fora formada uma coalizão de pequenos burgueses e operários, o chamado partido social democrata (...) quebrou-se o aspecto revolucionário das reivindicações sociais do proletariado deu-se a elas uma feição democrática (...) o caráter peculiar da social democracia resume-se no fato de exigir instituições democrático-republicanas como meio de não acabar com dois extremos, capital e trabalho assalariado, mas de enfraquecer o antagonismo e transformá-lo em harmonia. Esse conteúdo é a transformação da sociedade por um processo democrático, mas uma transformação dentro dos limites da pequena burguesia”. O autor vê com ceticismo a capacidade dos sindicatos de implantar o programa de nacionalização, observando que esses tendem a restringir-se à luta conjuntural por melhores salários e condições de trabalho (Marx, 1982).

O desfecho da crise econômica não coincidiu com a revolução prevista por Marx, mas com a restauração conservadora. A burguesia dos países atrasados – França e Alemanha – se viu obrigada a renun-

³ Marx (1987).

⁴ Marx (1990).

ciar à hegemonia política até concentrar poder suficiente para impor, no plano político, o poder que exercia no plano econômico. A preocupação dos materialistas históricos com as armadilhas da participação mostrou quão difícil era a união da classe trabalhadora em torno de um diálogo comum. Reforma ou revolução? Era a pergunta que faziam os “marxistas” na primeira metade do século XX. Apesar da repressão conservadora do início do século na Bélgica, França, Alemanha, Noruega, Inglaterra e no Brasil ter procurado estabelecer uma legislação repressiva e a combater os sindicatos socialistas, comunistas e anarquistas, o movimento operário se desenvolveu e se organizou na esteira do capitalismo.

A extensão da concessão das nobrezas européias ao governo constitucional beneficiou-se do crescimento do movimento operário, mas o equilíbrio só mudaria a partir da década de 1920, após a primeira guerra e da revolução russa de 1917, quando o movimento operário sentiu-se forte o suficiente para governar e a monarquia e a burguesia suficientemente ameaçadas para a “cederem” o governo. O aparecimento dos primeiros governos social-democratas na Suécia, Finlândia, Alemanha, Áustria, e Bélgica, seguidos da Inglaterra, Noruega e Dinamarca são desta época. A repressão “ensinou” aos trabalhadores a trilhar um difícil caminho da organização, pois a luta econômica requeria direitos políticos e esses não seriam concedidos sem luta.

A organização e a participação operária nas fábricas sem a nacionalização “à força” dos meios de produção poderia, entretanto, levar à “domesticação da burocracia operária” e à capitulação. O controle operário da produção teria de dar aos trabalhadores o poder de fato sobre as decisões da empresa e não manter, o direito de decisão sobre a propriedade privada nas mãos dos capitalistas. A colaboração entre “vértices dos sindicatos e as organizações capitalistas” abre a possibilidade para o oportunismo e para a divisão do movimento operário, mas também pode representar a “primeira etapa” da luta pelo poder operário.

A análise acima, feita por Trotsky (1968), mostra o ceticismo dos marxistas com os sindicatos. Como observa Anderson (1974), os sindicatos são para os primeiros marxistas, incluindo o próprio Marx, a “manifestação incompleta e deformada da consciência de classe”. A ambigüidade dos sindicatos para classe trabalhadora estaria no fato de este ser ao mesmo tempo parte integrante da sociedade capitalista e

um instrumento de luta dos trabalhadores para melhorar sua posição em relação aos capitalistas. A ação sindical pressionando os patrões por melhores condições de trabalho, maiores salários, e mais emprego teria a função de diminuir o conflito entre capital e trabalho, mas restringindo-se a mobilizações e ganhos corporativos ou setoriais. Somente o partido poderia dar o sentido de classe, “universalista”, aos sindicatos, livrando-o de sua “miopia”.

A polêmica sobre a participação e a colaboração dos operários e sindicatos nas fábricas intensificou-se com a estatização e criação de empresas pelo “Estado proletário”, seja através da revolução ou da reforma democrática. As “relações industriais” na empresa estatal não poderiam dispensar os mecanismos racionais e de cálculo inerentes à empresa capitalista. Para Lenin, por exemplo, a empresa estatal deveria preocupar-se com o aumento da produtividade do trabalho e a eliminação do desperdício, e a função dos sindicatos seria defender os interesses dos grupos operário que representam e contribuir para “evitar o conflito de massas nas empresas do Estado”. Na esfera econômica, os sindicatos teriam o papel de defender os operários nas disputas entre departamento e entre a direção e os empregados “rasos” oriundas do processo e da expansão industrial. Na esfera política, seu papel seria o de lutar contra as “deformações burocrática” do Estado burocrático, e participar ativamente junto ao Estado nos organismo de planificação econômica.⁵

As análises marxista sobre os sindicatos e a intervenção do Estado sob o capitalismo e no comunismo real foram praticamente contemporâneas à crise econômica mundial do fim da década de 1920, que expôs novamente as fraquezas do liberalismo, colocando em xeque os preceitos da economia clássica e a eficácia das medidas ortodoxas para combater a recessão e o desemprego. Em um artigo publicado em 1926, “O fim do Laissez Faire”, Keynes (1978: 121) colocou em

⁵ A preocupação com a burocratização tanto dos sindicatos como do Estado é um tema recorrente abordado pela teoria. Os estudos sobre a burocracia, apesar da função essencial que cumpre na sociedade moderna e da sua contribuição para o sucesso das organizações e da empresa capitalista, sempre apontaram para os aspectos “irracionais” do comportamento burocrático e para os perigos de sua expansão excessiva. Claus Offe é um autor que se preocupou particularmente com os perigos da burocratização dos sindicatos. No Brasil um estudo importante sobre o tema foi realizado por Heloísa Martins (1979).

xeque os princípios que sustentavam a harmonia entre o individualismo econômico e o liberalismo: “Não é verdade que os indivíduos possuem uma ‘liberdade natural’ prescritiva em suas atividades econômicas. Não existe contrato que confira direito perpétuo aos que os têm ou aos que o adquirem (...) Não constitui uma dedução correta dos princípios da economia que o auto interesse esclarecido sempre atua a favor do interesse público. Nem é verdade que o interesse seja geralmente esclarecido”.

A recessão provocada pelas políticas monetaristas ortodoxas só agravou o desemprego e contribuiu para transformar o empresário num aproveitador, colocando assim em risco a aceitação legítima do lucro. A recomendação de Keynes (1978: 122) para contornar a crise, semelhante à de Smith, provavelmente impressionou os analistas contemporâneos: “... o progresso reside no desenvolvimento e reconhecimento de entidades semi autônomas dentro do Estado (...) autônomas dentro das limitações que lhe são prescritas, sendo porém sujeitas, em última instância, à soberania da democracia expressa através do Parlamento”.

A receita de Keynes para recuperação afirma a necessidade do Estado estimular o investimento privado, mas em nenhum momento se mostra favorável à nacionalização. Mas Keynes (1978: 122-3), como Smith, reconhece que algumas obras e empresas de utilidade pública “que requerem grande capital fixo” precisam ser “semi-socializadas”. A ação direta do Estado como produtor de bens e serviços não seria, contudo, estrutural, mas conjuntural: “... precisamos manter flexíveis os nossos espíritos com relação às formas deste semi-socialismo. Devemos nos aproveitar plenamente das tendências naturais da época, e provavelmente devemos preferir as corporações semi autônomas a órgãos do governo central pelos quais ministros de estado sejam diretamente responsáveis (...) Para o governo o mais importante não é fazer coisas que os indivíduos já estejam fazendo e fazê-las um pouco melhor ou um pouco pior, mas fazer aquelas coisas que atualmente deixam de ser feitas”.

A aposta de Keynes no capitalismo democrático envolveu a rejeição do liberalismo doutrinário, mas não dos preceitos básicos da economia expressos na racionalidade do agente econômico individual e no “amor ao dinheiro” ou na busca do lucro. A teoria exposta na *Teoria Geral do Emprego do Juro e do Dinheiro* abre os horizontes para economia mista, mas não o estabelecimento do setor empresarial estatal. O fundamental para Keynes (1983: 256) não é a posse de empre-

sas pelo Estado, mas o controle do investimento: “O Estado deverá exercer uma influência orientadora sobre a propensão a consumir (...) Por outro lado, parece improvável que a da política bancária sobre a taxa de juros seja suficiente em si mesma para determinar o volume de investimento ótimo. Eu entendo, portanto, que uma socialização algo ampla dos investimentos será o único meio de assegurar uma situação próxima de pleno emprego (...) não se vê nenhuma razão evidente que justifique um Socialismo do Estado abrangendo a maior parte da vida econômica da nação. Não é a propriedade dos meios de produção que convém ao Estado assumir.”

A intervenção do Estado, seja para corrigir as “falhas” do mercado ou para abolir a propriedade privada dos meios de produção, encontra repercussão tanto entre os “pais” do capitalismo liberal como entre Marx e os “marxistas”. Apesar de apenas os últimos autores advogarem a necessidade da estatização dos meios de produção, esta foi proposta mesmo entre economistas de inspiração neoclássicos e keynesianos para sanar setores industriais em dificuldades, ou como instrumento para o desenvolvimentos em países “atrasados”. Este, por sua vez, está inicialmente ligada à passagem de uma sociedade predominantemente agrária para uma sociedade industrial, tendo por referência a Inglaterra e os Estados Unidos.

Após a segunda guerra mundial o debate sobre a estatização ampliou-se com a necessidade de reconstrução das economias nacionais. Este debate foi intenso principalmente nos países onde algumas grandes empresas foram acusadas de se associar ao nazi-fascismo. Praticamente todos os países capitalistas, democráticos ou autoritários, de esquerda ou de direita, socialistas, comunistas ou liberais, salva a exceção dos Estados Unidos e Canadá, promoveram a expansão do setor empresarial estatal. Entretanto, a política econômica do Estado moderno não é fruto apenas de uma ação voluntarista, mas também da barganha e do diálogo entre atores políticos, econômicos e sociais em resposta à pressão dos imperativos da “modernização”.

2. Dos benefícios e mazelas do Estado intervencionista

O avanço da intervenção estatal chamou a atenção de analistas e motivou inúmeros estudos que procuraram explicar os motivos da

expansão e suas causas. O Estado de Bem Estar, seja na sua versão européia ou americana, significou o abandono da lógica de mercado em favor de direitos de cidadania e justiça social, como o direito ao trabalho, à saúde e à educação. Apesar do contexto comum dado pela incorporação dos trabalhadores ao sistema político, através da extensão do voto, e o aumento da demanda por direitos sociais que acompanhou a extensão deste, as diferenças no funcionamento e escopo dos Estados de Bem Estar e do setor produtivo estatal em diferentes países abriu espaço para diversas explicações sobre a dinâmica da intervenção estatal na sociedade.⁶

A comparação entre países na determinação das diferenças entre as políticas de bem estar a partir dos anos 70 tem revelado aspectos importantes do processo político decisório, entre os quais a codificação das principais variáveis que afetem o processo de formulação e implementação das políticas públicas. A maior parte dos trabalhos sobre o tema têm deslocado o foco da explicação para variáveis institucionais e para análise da preferência dos atores. As abordagens de inspiração institucionalista colocam-se como alternativa para o entendimento da dinâmica da expansão ou retração do Estado, que foge ao determinismo desenhado por Marshall em sua tese sobre a extensão da cidadania industrial, ou às rotas de desenvolvimento determinadas pela “natureza” da revolução burguesa, de Barrington Moore.

Nesse sentido, a contribuição de Robert Dahl (1972) à análise dos sistemas políticos e sua relação com a governabilidade e com a economia conduzida em *Poliarquia* é de importância seminal. A partir de então, os analistas passaram a concentrar suas investigações nas variáveis institucionais, como o sistema eleitoral, o sistema partidário, a relação entre os poderes e os grupos de interesse, entre os quais o movimento sindical. A “opção” pluralista não significa, contudo, a única possibilidade de democracia estável, como mostram os trabalhos de Arend Lijphart. A alternativa “consociativa” parece ter mostrado que a solução “madisoniana”, de dividir e multiplicar para fugir ao perigo da ditadura da maioria, é apenas um dos “equilíbrios” possíveis, e que

⁶ A formação do setor empresarial estatal nem sempre é associada à formação do estado de bem estar, apesar de alguns autores como Esping-Andersen (1988), advogarem que a nacionalização das empresas deve ser vista como mais uma das políticas que compõe este “modelo” de Estado.

existem outras maneiras igualmente eficientes de lidar com o perigo das “facções”.

A análise da evolução do setor público nos anos de 1960 e 70, realizada por Cameron (1978), é um bom exemplo desta mudança de enfoque. A utilização, pelo autor, do método estatístico e dados econômicos agregados, associados à variáveis institucionais para testar algumas hipóteses correntes na literatura é, provavelmente, um dos aspectos mais “inovadores” deste trabalho. Após comprovar a “irrelevância estatística” do impacto do federalismo e do desenvolvimento econômico sobre o crescimento do setor público, o autor chama atenção para outras duas variáveis com expressiva correlação: o grau de abertura das economias nacionais ao comércio externo; e a identidade ideológica do partido governista, ambas associadas a um maior crescimento relativo do Estado. A conexão entre essas duas variáveis e a expansão do Estado é formalizada em um modelo estatístico composto por indicadores que buscam representá-las.

Embora a escolha dos indicadores seja sempre problemática, como discutirei adiante, o crescimento do Estado, seja inferido pelos indicadores mais comuns, como receita total sobre o PIB (índice utilizado por Cameron), ou Gasto total sobre o PIB, seja pelo número de empregados em relação ao total de empregados na economia, apresenta a mesma tendência em todos os países. A escolha das variáveis dependentes revela-se ainda mais complexa, dada a dificuldade de se obter um bom indicador para o grau de abertura da economia ou a ideologia do governo. Apesar do “crescimento dramático” do Estado relatado por Cameron referir-se aos anos de 1950, 60, e 70, apresento abaixo uma evidência da evolução da participação do Estado para duas décadas posteriores. É possível observar que houve uma evolução da participação do Estado no produto interno bruto pelo menos até o quinquênio 1990-94, seguida de uma pequena retração no quinquênio posterior.

Tabela 1. Gastos Correntes (% PIB)

PAÍS	1980-83	1984-89	1990-94	1995-99
México	17,11	21,74	13,11	13,95
Suíça	18,75	19,78	19,61	26,37
Brasil	19,51	29,61	35,39	24,10
Austrália	23,94	25,14	23,84	24,56
Espanha	25,15	29,88	33,71	34,03
Alemanha	29,22	28,98	27,77	31,87
Noruega	33,05	35,13	39,83	35,40
Média	33,47	35,09	35,95	33,26
Áustria	34,36	35,91	36,46	30,48
Portugal	35,34	35,14	36,92	35,89
Itália	37,59	43,09	46,71	35,60
Inglaterra	38,26	35,46	37,82	29,81
Dinamarca	38,45	37,45	39,06	30,33
França	40,28	41,69	42,71	44,58
Suécia	43,17	42,67	45,57	43,77
Bélgica	49,69	48,59	46,67	44,44
Holanda	51,72	51,22	50,06	46,97
MÉDIA	33,47	35,09	35,95	33,26

Fonte: Banco Mundial (2000).

A indagação feita por Cameron a respeito da conexão entre o crescimento do Estado e a abertura economia, indicada pela soma das exportações mais importações em relação ao PIB, o conduz a formular uma explicação secundária, ligando o alto grau de concentração industrial das economias abertas, à taxa de sindicalização, ao escopo da barganha coletiva e à força das centrais sindicais. Essas variáveis “intervenientes” estariam por trás na variável “economia aberta” e seriam no fundo as verdadeiras responsáveis pela associação desta com o crescimento do setor público.

A concentração industrial favoreceria a formação de sindicatos abrangentes tanto por parte dos trabalhadores como dos empregadores, e proporcionaria uma menor diferenciação da força de trabalho e, assim, uma menor fragmentação. O número reduzido de atores possibilitaria também o alargamento do escopo do processo de barganha coletiva, indicado pelo deslocamento do âmbito da empresa para o nível da indústria ou mesmo nacional. Por sua vez, esses fatores favo-

receriam a organização da força de trabalho e um nível mais alto de sindicalização, o que seria um importante “pré-requisito” para apoiar a ascensão ao poder de partidos de esquerda.

A intervenção do Estado e o aumento da sua participação na riqueza tem um forte conteúdo pragmático, tendo sido conduzido tanto por governos de esquerda como de direita. Não examinarei aqui todas as teorias que procuram explicar o crescimento do Estado, mas apenas me concentrarei em um ponto levantado por Adam Przeworski e David Cameron, a saber, a “conexão sindical”, que aparece como uma variável importante no trabalho de ambos.⁷ A estrutura sindical e a penetração eleitoral dos partidos ligados aos interesses dos trabalhadores são pontos fundamentais para explicar o crescimento da intervenção e sua variação. Mas a chave para explicar a expansão do Estado nos países capitalistas acabou, entretanto, sendo também o seu calcanhar de Aquiles.

A crise econômica mundial nos anos 70, que acabou por atingir também os estados nacionais, possibilitou a abertura de um amplo debate, ainda em curso, sobre suas origens e as receitas para saná-la. Uma característica comum dos estudos sobre o tema é o relativo abandono das explicações puramente econômicas da crise e a procura de explicações que incorporam o sistema político e os atores sociais. A contestação dos benefícios do Estado de Bem Estar e da intervenção do Estado na economia partiu primeiro das críticas liberais à intervenção do Estado para além das garantias liberais mínimas, entendidas como o direito à segurança, à propriedade e à educação, lançando o que se convencionou chamar de neoliberalismo.

A ascensão e o declínio das nações, escrito por Olson, em 1982, sintetiza alguns dos principais argumentos neoliberais a respeito dos efeitos perversos da expansão do Estado. A ocorrência simultânea de inflação e desemprego em diversos países após as crises econômicas que se sucederam aos choques do petróleo, nos anos 70, levou políticos e intelectuais a reconsiderar a racionalidade das políticas de inspiração keynesiana. O ponto central da análise de Olson (1982: 229), não é a teoria do juro ou da moeda de Keynes, mas sua teoria do emprego: “Involuntary unemployment can only be explained in terms

⁷ A mesma variável aparece nos trabalhos sobre o Estado de Bem Estar, como por exemplo o de Esping-Andersen (1988).

of the interest and policies that rule out mutually advantageous bargains between those who have their own labor or other goods to sell and those who would gain from buying what is offered”.

Para Olson (1982), ao contrário de Keynes, os sindicatos podem “determinar” os salários reais, causando desemprego involuntário. Neste caso, a ação dos sindicatos acabaria por estabelecer um conflito no mercado de trabalho entre os setores “protegidos” e os não protegidos por sindicatos, ou entre empregados e desempregados. É verdade que Olson não dirige suas conclusões somente aos sindicatos. Para o autor, a proliferação de grupos na sociedade e a sua crescente organização, aliada à capacidade desigual de ação coletiva, favorecem a rigidez social e a adoção de políticas públicas orientadas para interesses “estreitos”, em detrimento da coletividade. A tendência dos sindicatos de se preocuparem apenas com os sócios, a despeito do bem estar coletivo, só poderia ser contornada por organizações abrangentes, que levassem os líderes à considerar os interesses dos não sócios e dos desempregados, e a proteger os filiados contra à busca míope dos interesses de curto prazo.

Num contexto internacional de crise econômica, as chamadas “coalizões distributivas” dificultariam, para Olson, a mudança responsável das políticas públicas,⁸ que deveriam ser orientadas para combater qualquer legislação conquistada pelos “interesses especiais”. Esses “direitos adquiridos” seriam, na verdade, a causa dos desajustes econômicos e da exploração de uns setores sociais por outros, promovendo o que o autor chamou de “trustificação” da sociedade. Em situação de recessão, quando a economia deixa de ser um jogo de soma positiva, a defesa das posições cristalizadas no modelo de ação estatal pelos interesses especiais restringiria, por exemplo, a reestruturação produtiva nas empresas e a adoção de novas tecnologias, contribuindo para a estagnação econômica.

As hipóteses de Olson a respeito das motivações para ação coletiva colocaram em xeque tanto as perspectivas pluralistas como as marxistas. Olson propôs a tese de que, sendo a associação custosa,

⁸ Downs (1999: 131), partindo das mesmas premissas, já havia afirmado que “É irracional se agarrar rigidamente às mesmas políticas quando novas situações surgem”, uma vez que o objetivo central para o partido seria ganhar as eleições e não realizar um ideal.

indivíduos racionais, procurando minimizar suas perdas e maximizar seus ganhos de utilidade, nem sempre agirão coletivamente para conseguir um bem coletivo qualquer para os indivíduos interessados no mesmo bem caso este não perceba sua contribuição como necessária para a perseguição do bem pelo grupo. A disposição para agir dependeria do tamanho do grupo, da percepção da importância da contribuição individual para o sucesso do grupo, da estrutura institucional e organizacional, e da criação de interesses “privados”, ou incentivos seletivos, que pode ser positivos ou negativos.

Como explicar a adoção do Estado de Bem Estar e o crescimento da intervenção estatal na sociedade diante do paradoxo da ação coletiva proposto por Olson? Se as políticas que compõe o Estado de bem estar, entre as quais a nacionalização das empresas, são um bem público para todos os cidadãos, como podemos explicar o seu apoio, ou legitimar a sua defesa? Olson deixa duas saídas para tanto. De um lado, afirma que a estrutura organizacional e institucional pode favorecer a comunicação entre os membros, como no caso das organizações abrangentes e estruturadas na forma federativa. De outro, mostra que muitas vezes esta não se apoia em bens públicos mas em incentivos seletivos, que não coincidem, por definição, com o interesse ou bem coletivo.

A concepção pluralista de democracia nunca levou a sério as implicações da assimetria entre os indivíduos no que se refere às suas capacidades de ação. A crença de que a liberdade de associação, a fragmentação da identidade,⁹ e a divisão de poder levariam ao equilíbrio entre os grupos de interesse pressupõe que os indivíduos estão sempre dispostos a se associar a outros indivíduos com os quais compartilham determinado interesse para sua consecução.¹⁰ Olson afirma que este nem sempre é o caso, e que alguns grupos podem estar sobre-representados nas decisões políticas em detrimento de outros, com maior

⁹ Refiro-me aqui ao que Truman (1963), chama de “overlapping membership”, ou seja, que um indivíduo pode pertencer ou ter seus interesses associados a mais de um grupo de interesse.

¹⁰ Bentley (1908: 204), em seu trabalho pioneiro sobre os grupos de interesse, afirma que: “It is now necessary to take another step in the analysis of the group. There is no group without its interest. An interest, as the term will be used in this work, is the equivalent of a group”.

dificuldade de organização.¹¹ Um dos exemplos de sub-representação dados pelo autor é o dos trabalhadores de colarinho branco, ou de escritório, que na época em que foi escrito o livro não eram fortemente organizados e provavelmente ainda não são.¹²

A tese de Olson levantou uma suspeita quanto à legitimidade das políticas estatais, incluindo políticas de emprego, de seguridade social, saúde, ou educação. Nem mesmo a teoria dos grupos proposta pelos economistas da Escola de Chicago, que construiu todo um modelo de equilíbrio baseado no pressuposto da competição entre os grupos de interesse por políticas estatais e na idéia do “countervailing power”, contemplava o desafio do “paradoxo da ação coletiva” implícito na premissa do “homem econômico”. Para Olson, a ação do governo não é necessariamente um resultado “paretiano ótimo”, que reflete o equilíbrio entre os grupos em sua competição por legislação favorável ou subsídios, nem a expressão do maior número, contida na idéia do eleitor mediano.¹³

As ambigüidades e limitações do Estado de Bem Estar não apareceram apenas nas críticas da “direita”, mas foram abordadas também por teóricos de orientação marxista. A ligação entre o crescimento do Estado e a evolução do capitalismo proposta por O’Connor é um marco das análises sociológicas do intervencionismo estatal. Para o autor, o capitalismo demanda uma crescente socialização dos custos de produção e o controle contínuo das externalidades negativas geradas no decorrer do desenvolvimento através da intervenção do Estado. Em seu livro, *A Crise Fiscal do Estado*, O’Connor (1973: 183), afirma que: “To ensure that technological development would not stagnate,

¹¹ As perguntas de Olson sequer faziam sentido para Bentley (1908: 210-2): “There may be a beyond-scientific question as to whether the interest is responsible for the existence of the group, or the group responsible for the existence of the interest. (...) No fine logic, no calculus of interests will take us a single step forward in the interpreting of society”.

¹² A assimetria de poder entre os grupos é discutida também por Downs (1999), para quem cada grupo estaria associado a um “coeficiente de influência”, determinado pelo número de votos que é capaz de mobilizar. Apesar de distinta da conclusão de Olson, a análise de Downs acaba também questionando a teoria pluralista clássica.

¹³ Sobre a idéia do “poder reativo”, ver Galbraith (1952). A visão de que os objetivos políticos dos grupos de interesse é a barganha por leis e subsídios aparece em Stigler (1988).

the State was compelled to extend the range of State enterprise to industrial activities private capital would not undertake. State capitalism thus helped to keep European economies competitive with each other and later with United States”.

A nacionalização e a criação de empresas pelo Estado não estaria associada necessariamente a nenhuma ideologia ou ação particular, mas aos imperativos da acumulação capitalista e de legitimação da ordem política e econômica. Mais precisamente, o autor chama a atenção para a relação complementar entre a ação do setor estatal e o setor monopolista da economia, com o objetivo de acelerar a acumulação de capital neste último. A demanda crescente pelo consumo de bens de coletivo apenas reforçaria esta aliança, uma vez que o Estado se veria impelido à produzir diretamente os bens, ou contratar seu provimento junto ao setor monopolista privado.

Dessa maneira o Estado não apenas garante a demanda por bens e serviços produzidos no setor monopolista como também age para diminuir os custos desse setor através da diminuição e socialização dos custos de reprodução da mão de obra. Segundo O'Connor (1973: 179): “The purpose and effect of State enterprise is to underwrite private profit (...) Nationalization of industry and the development of State enterprise typically have not resulted in surplus and lower taxes or prices, but rather in the new State debt and increase State fiscal dependence”. A tese de O'Connor colocou em xeque os benefícios da empresa estatal. É verdade que intuitivamente a posse de empresas pelo Estado parece uma boa alternativa, uma vez que o lucro seria apropriado “coletivamente”, mas, como já havia sinalizado Adam Smith, nada garante a boa gerência estatal e a reversão dos lucros para os cofres públicos.

Segundo o argumento de O'Connor, invés de agir um benefício de todos, a extensão da atividade estatal se faz em benefício dos interesses do setor monopolista a despeito do setor concorrencial. A análise de O'Connor aponta para outro aspecto importante da aliança entre o setor estatal e o setor monopolista, a saber, o fato de que os trabalhadores e sindicatos desses dois setores tendem a se aliar aos mesmos. A pressão desses setores pelo aumento dos gastos com aposentadoria, saúde e educação, ou mesmo com a produção de aço para indústria automobilística, apesar de aparentemente beneficiar também os trabalhadores do setor concorrencial, na verdade teriam um efeito perverso sobre o mesmo, levando na verdade à transferência de renda deste

para os outros dois setores. No caso dos trabalhadores do Estado a situação seria ainda pior, uma vez que, por não estarem sujeitos à lógica privada, não encontram um limite claro para expansão dos salários. A tabela abaixo mostra a evolução do número de empregados do Estado.

Tabela 2. Número de empregados do Estado sobre o total de empregados na economia.

PAÍS	1968	74-79	80-89	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Suíça	7,4	10	10,9	11	13,1	13,7	14	14,1	13,9
Portugal	6,6	8,7	12,8	14,6	14,8	15,8	16,3	16,5	16,7
Espanha	6,5	9,3	13,3	14,1	14,7	14,9	15,2	15,1	15,2
Holanda	11,1	13,2	14,5	13,5	13,1	12,9	12,9	12,7	12,2
Itália		14,1	15,1	15,6	15,5	15,7	16,1	16,2	16,1
Alemanha	10,9	14	15,3	15,1	15,9	16,1	16	15,8	15,5
Áustria	12,8	16,3	19,3	20,7	20,9	21,1	21,9	22,5	22,5
Bélgica	14,7	16,9	20	19,8	19,4	19,3	19,4	19,2	19,2
UK	17,5	20,9	21,3	19,4	19,5	19	17	15	14,4
França		18,7	22,1	22,8	23	23,6	24,5	24,8	24,7
Noruega	15,4	21	24,9	27,6	28,7	29,6	30,5	30,6	30,6
Austrália	23,8	25,9	25,8	23	23,5	23,1	22,4	20,8	19,9
Dinamarca	15,2	24,6	29,8	30,4	30,7	30,8	31,4	31,3	30,8
Suécia	18,4	27,3	31,8	31,6	31,8	32	32,6	32	31,3
MÉDIA	13,4	17,2	19,8	19,9	20,3	20,5	20,7	20,5	20,2

Fonte: OECD (1999).

Deste modo o crescimento do Estado envolve também aumento do número de funcionários públicos e, assim, de todo um setor dos trabalhadores diretamente interessados, senão na expansão do Estado ao menos na manutenção do seu tamanho. Por sua vez, a organização dos trabalhadores do setor estatal e do setor monopolista seria facilitada pelo tamanho avantajado das unidades produtivas e pela estabilidade do mercado de trabalho, principalmente no setor estatal, ao contrário do que acontece com os trabalhadores do setor concorrencial, onde as unidades são menores e dispersas.

As raízes estruturais da crise fiscal do Estado de Bem Estar expressam, para O'Connor, a contradição inerente ao desenvolvimento capitalista, fruto da separação entre a propriedade dos meios de produção e a força de trabalho e das necessidades de acumulação e legitimação. A dinâmica e natureza das coalizões de apoio às políticas esta-

tais entre os grupos sociais é uma das principais variáveis apontadas pelo autor, tanto para explicar o tipo de Estado de Bem Estar ou determinado padrão de intervenção estatal, como suas chances de sobrevivência ao longo do desenvolvimento da sociedade industrial. Diversos trabalhos, como os presentes na coletânea organizada por Piven (1991), atribuem a crise do Estado de Bem Estar e as derrotas eleitorais dos partidos de esquerda, que foram os responsáveis pela sua edificação, à mudanças na composição da mão de obra, e portanto da origem social dos eleitores, que indeterminaram as antigas alianças de sustentação do “consenso do pós guerra”.¹⁴

As tentativas de reformar o Estado nos últimos vinte anos podem ser melhor compreendidas se, além de observamos o impacto da crise econômica e fiscal do Estado, não perdermos de vista as transformações sociais e tecnológicas que contribuem tanto para o deslocamento das coalizões de poder (as que chegam efetivamente aos postos do Estado ou são representadas pelas políticas adotadas por esses) como para alterações nos custos relativos de determinada solução política para os problemas do desenvolvimento, como é o caso da formação do setor produtivo estatal. As regras e a estrutura de conversão dos interesses em decisões práticas, seja no âmbito do processo político decisório nacional ou das decisões tomadas no interior do movimento sindical, não podem, contudo, ser negligenciadas nem na explicação da crise nem da reforma do Estado e do setor produtivo estatal.

As alianças entre os grupos sociais para fazer valer seus interesses no plano político, que outrora suportaram o “Estado intervencionista”, são, contudo, contingentes à evolução da sociedade industrial. Esta, por sua vez, tem sido marcada pela mudança da composição ocupacional e, por tanto, da relação de força e dos interesses particulares de cada grupo. Tais alterações podem ser percebidas, por exemplo, no aumento da participação do setor de serviços no produto agregado, e na maior participação dos trabalhadores de escritório ou de colarinho branco no emprego total, em detrimento dos chamados trabalhadores de colarinho azul, ou operários.

A capacidade de influência dos sindicatos é diretamente influenciada por tais alterações. Isso porque os setores tradicionalmente mais

¹⁴ Tese semelhante é apresentada por Offe (1994), para quem o Estado de Bem Estar não é capaz de realizar políticas que incluam os novos grupos sociais.

poderosos e consolidados do sindicalismo, como os sindicatos dos metalúrgicos e siderúrgicos, foram os que mais perderam espaço na “nova” sociedade, como fica claro se analisarmos a queda na participação da indústria em relação ao valor total gerado na economia, ou ao número total de empregados. Por outro lado, setores tradicionalmente menos organizados foram os que mais ganharam importância. Na tabela a seguir é possível observar o aumento da participação do emprego no setor de serviços sobre o emprego total, nas últimas três décadas, que ocorre paralelo à diminuição no setor industrial.

Tabela 3. Porcentagens de empregados no setor de serviços sobre o total de empregados.

PAÍS	60-73	74-79	80-89	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Portugal	31,9	33,1	41,3	47,6	51,4	55,6	55,8	55,7	56,4	56,4	54,9
Espanha	35,5	41,2	49,6	54,8	56,3	57,5	59,2	60,2	60,8	61,6	61,7
Áustria	41,5	47,1	52,3	55,2	55,8	57,4	58	59,6	61,1	62,3	63,8
Itália	37,8	45,3	53,6	58,8	59,2	59,6	59,6	60,2	60,3	60,9	61,2
Alemanha	41,7	48,8	54,1	56,7	55	56,7	57,9	59,1	60,2	60,5	59,9
Suíça	42,7	51,3	57	55,5	64,7	66	66,9	67	66,5	67,5	68,6
França	44,4	52,4	59,9	64,6	65,3	66,3	67,5	68,4	68,8	69,4	69,9
UK	50,7	57,4	63,2	66	67,4	67,8	68,5	70,2	70	70	70,7
Dinamarca	49,3	59,2	64,9	66,9	66,7	67,6	68,4	68	68,1	69	69,5
Noruega	43,7	57,9	65	68,8	70,4	70,9	71,3	71,3	71,5	71,6	71,5
Suécia	49,2	59	65	67,3	68,3	70,1	71,1	71,5	71	71	71,3
Austrália	53,5	60,6	65,9	69,6	71,4	71,4	71,2	71,5	72,1	72,1	71,7
Bélgica	50	58,3	66,2	69	69,2	69,7	70,1	70,5	71,4		
Holanda	53	60,7	67	69,1	69,9	71,1	72,2	73	73,7	73,8	74,1
MÉDIA	44,6	52,3	58,9	62,1	63,6	64,8	65,6	66,2	66,6	66,6	66,8

Fonte: OECD (1999)

As mudanças na ordem econômica mundial na chamada globalização e a crise econômica que atingiu diversos países nos anos 70 e 80 contribuíram, então, para que diferentes governos adotassem um conjunto de medidas mais ou menos semelhantes para corrigir os desequilíbrios econômicos e retomar as condições para o desenvolvimento. Em um certo sentido, esse conjunto de políticas, que compõe a chamada “reforma do Estado”, tem como objetivo recompor a base de apoio do Estado, em torno de um novo modelo de ação estatal. A dinâmica da formação de novas alianças ou coalizões é um ponto fundamental das análises de reforma. No caso dos sindicatos, por exem-

plo, é ilustrativo que um sindicato de poder expressivo como o dos mineiros de carvão na Inglaterra pudesse simplesmente perder quase toda sua base de representação devido à utilização de outras fontes de energia e à quase extinção do emprego no setor.

Assim, as discussões em torno das origens da econômica e da crise fiscal do Estado são um ponto importante na explicação da adoção das reformas, mas não podem explicar sozinhas seu escopo, seu formato e o seu *timing*. Não há dúvida de que a nova conjuntura favoreceu a expansão do monetarismo e do liberalismo, enfraquecendo a orientação keynesiana anterior. Essa reversão ocorreu paralelamente a uma mudança do capitalismo, no sentido da internacionalização dos mercados e da extensão da competição industrial, que pressionou as bases nacionais sobre as quais se fundou o que Hall (1992) chama de “post-war consensus”. Apesar do autor se referir ao caso inglês, creio que a idéia do consenso em torno de um padrão intervencionista do Estado inspirado na teoria econômica keynesiana perpassou as mais diferentes economias capitalistas, do Brasil aos Estados Unidos.

Para Hall (1986), tais alterações teriam mudado o equilíbrio de forças entre os atores políticos e econômicos, possibilitando, no caso inglês, a retomada do poder pelo Partido Conservador em 1979. A adoção de políticas liberalizantes pelo governo conservador na Inglaterra, como solução para os problemas econômicos enfrentados pelo país, foi a alternativa dada ao eleitorado, que aceitou a argumentação de que as causas da crise estavam na política intervencionista de cunho keynesiano, promovida pelos governos trabalhistas. A importância de organizações internacionais como o Instituto Adam Smith e a Reason Foundation, sediadas na Inglaterra, e outras baseadas em Washington, como o Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial, tiveram um papel chave na disseminação das idéias liberais e das políticas de “reforma” ou alternativas ao modelo intervencionista, assim como teve também o efeito demonstrativo, para o mal ou para o bem.¹⁵ Mas os desafios enfrentados pelos diferentes países frente

¹⁵ Hall (1992), Williamson (1990), os efeitos demonstração e aprendizagem são analisados por Ikenberry (1990). Esses efeitos podem ser negativos, como muitos autores tem notado, o caso da privatização da telefonia inglesa parece ser um exemplo de má privatização, com aumento dos preços e piora da qualidade logo após o processo.

às mudanças sociais e econômicas não se restringem à perspectiva conservadora.¹⁶

4. Conclusão

A quantidade de trabalhos dedicados às transformações e reformas mencionadas é vasta, e resenhá-los não é objeto deste trabalho. No entanto, alguns pontos importantes para presente análise merecem menção. De um lado, o reconhecimento das variações entre países, e o papel preponderante das instituições erguidas durante o período intervencionista na determinação dessas variações.¹⁷ De outro, que embora pressionados por um mesmo contexto internacional, a análise das causas da crise e as receitas para sua solução, a reforma propriamente dita, envolvem uma disputa entre organizações ou “grupos de produção”, como quer Hall (1986), que se expressa também como confronto de idéias sobre economia e política.

Todos os componentes da reforma do setor público, entre os quais a reforma fiscal, a reforma administrativa, a reforma trabalhista e a liberalização e flexibilização econômica, são sem dúvida controversos, e a convergência internacional na sua adoção é apenas superficial. No caso da privatização, por exemplo, essa controvérsia não se referiu exatamente à privatização em geral, mas principalmente à privatização dos setores monopolistas, estratégicos e de interesse público, como saneamento, eletricidade, saúde, e, para alguns, telecomunicações. Desta forma, ao contrário do aparente consenso em relação à liberaliza-

¹⁶ Como observa Torre (1997: 21), as análises da reforma podem ser divididas em dois grupos: “El primer libreto es el que inspira la visión neoliberal, con su énfasis en la ampliación del papel del mercado y la paralela reducción del lugar del Estado en el proceso de desarrollo. El segundo libreto se corresponde con la perspectiva a partir de la cual las elites gubernamentales introdujeron las reformas en sus agendas, esto es, una perspectiva en la que los cambios institucionales son justificados como expedientes pragmáticos para resolver la emergencia y recuperar la capacidad de gobierno”. Apesar da necessidade comum de se contornar a crise econômica, as táticas utilizadas pelos governos para ganhar apoio em torno da mesma, e o papel da crise na alteração das preferências do eleitorado são pontos fundamentais, do tipo de transição.

¹⁷ Cameron (1978), Esping-Andersen (1988).

ção, adotado em conjunto pela União Européia (UE), e a adoção de políticas monetaristas de controle da inflação, reforçada pela decisão dos países da EU de criar um Banco Central comum, a necessidade da privatização nunca foi unânime.

No caso brasileiro são evidentes os problemas enfrentados no período pós privatização em alguns setores, como o de telecomunicações e de transporte ferroviário, e no setor elétrico, onde a privatização foi apenas marginal. Sem falar nos setores de saúde e educação, ainda considerados por muitos como intocáveis. Por fim seria interessante lembrar Holcombe (1911), que, enfrentando a questão da privatização/estatização até o início do século passado nos Estados Unidos e Europa Oriental, concluiu que os avanços na área de telecomunicações não foram de forma alguma assegurados durante o breve período de concorrência aberto no início da implantação do sistema telefônico, dependendo o seu sucesso da ação direta do Estado, a quem coube planejar, regular e destinar recursos para a ampliação do setor.

Referências bibliográficas

- ARROW, K. *Selected readings in economic theory from econometrica*. MIT Press, 1971.
- AYUB, M.; HEGSTAD, S. Public industrial enterprises: determinants of performance. *Industry and Finance Series*, Washington: The World Bank, v. 17, 1986.
- ANDERSON, P. Alcances y limitaciones de la acción sindical. *Economía y Política en la Acción Sindical*, 44, Cordoba, 1974. (Cuadernos de Passado y Presente).
- BANCO MUNDIAL. Dados sobre economia. Disponível em www.worldbank.org/researchgrowth.
- CAMERON, D. The expansion of the public economy: a comparative analysis. *The American Political Science Review*, v. 72, p. 1243-61, 1978.
- DAHL, R. *Polyarchy: participation and opposition*. New Haven: Yale University Press, 1971.
- DOWNES, A. *Uma teoria econômica da democracia*. São Paulo: Edusp, 1999.
- ESPING-ANDERSEN, C. *Politics against markets*. Princeton University Press, 1988.
- HALL, P. *Governing the economy: the politics of state intervention in Britain and France*. Oxford University Press, 1986.

- _____. The movement from keynesianism to monetarism: institutional analysis and british economic policy in the 1970s. Historical institutionalism in comparative analysis. In: THELEN, K.; STEINMO, S.; LONGSTRETH, F. *Structuring politics*. Cambridge University Press, 1992, p. 90-113.
- HOLCOMBE, A. *Public ownership of telephones in continental europe*. Houghton Mifflin, 1911.
- IKENBERRY, J. The internacional spread of privatization policies: induments, learning, and “policy bandwagoning”. In: SULEMAN, E.; WATERBURY, J. Boulder (Org.). *The political economy of the public sector*, Westview, 1990, p. 89-110.
- KEYNES *Keynes*. Coleção Grandes Cientistas Sociais. São Paulo: Ática, 1978.
- _____. *Keynes*. Coleção Os Economistas. São Paulo: Abril Cultural, 1983.
- LENIN, V. *Sobre os sindicatos*. Coleção História e Política. São Paulo: Livraria Editora de Ciências Humanas, 1979.
- MARX, K. *Marx*. Coleção Os Economistas. São Paulo: Abril Cultural, 1982.
- _____. *A burguesia e a contra-revolução*. Série Pequeno Formato. São Paulo: Ensaio, 1987.
- _____. *Manifesto do Partido Comunista*. Coleção Universidade Popular. São Paulo: Ed. Global, 1988.
- MATTOS, L. *Economia política e mudança social: A filosofia econômica de John Stuart Mill*. São Paulo: Edusp, 1998.
- O’CONNOR, J. *The fiscal crisis of the state*. New York: St. Martin’s Press, 1973.
- OFFE, C. *Capitalismo desorganizado*. São Paulo: Brasiliense, 1994.
- OLSON, M. *The rise and decline of nations*. New Haven: Yale University Press, 1982.
- OECD *Historical statistics 1960-1997*. Paris, 1999.
- PIVEN, F. The decline of labor parties. In: PIVEN, F. (Org.). *Labor parties in postindustrial societies*. Polity Press, 1991.