

AINDA SOBRE A ESTATIZAÇÃO

Fernando Coutinho Garcia

Professor Doutor da Universidade de Brasília

INTRODUÇÃO

Este artigo procura recuperar o debate sobre a estatização na Economia Brasileira através do Setor Empresarial do Estado, ou mais especificamente, via atuação das Empresas Estatais no triênio 1975/1977, com o objetivo de avançar mais na questão do "Político", ou seja, na questão da Autonomia e do Poder na versão interna de sua manifestação no interior dessas organizações, pois o que temos como parâmetro é a crise do autoritarismo no modelo político brasileiro e a emergência de um projeto de democratização da sociedade, e conseqüentemente, o fortalecimento da sociedade civil que através de suas organizações voluntárias irá exercer um contro-

le mais direto sobre a "sociedade política" e, destarte, atingindo também o Setor Empresarial do Estado (1).

A partir de 1974/75 vamos presenciar uma onda de protestos contra a estatização no Brasil, partida de um segmento das classes dirigentes, que é uma fração do empresariado privado nacional.

Em termos de uma relação Estado-Sociedade essa discussão provocará um viés transparente, pois uma fração do empresariado nacional de maneira alguma representa os anseios da sociedade mas, muito pelo contrário, suas reivindicações estarão sempre permeadas para uma maior reprodução do Capital sem, no entanto, o fator trabalho aparecer de uma forma nítida.

Nesse sentido, faz-se necessário acrescentar que não pretendemos esgotar essa discussão, mas, exatamente, ordená-la de uma forma mais sistemática, procurando repensar a lógica da acumulação do Capital no chamado "Capitalismo Monopolista" (de Estado) para, a partir daí, tecermos algumas considerações sobre a formação do Estado Brasileiro, procurando destacar o seu caráter centralizador em termos de hegemonia do Executivo e, finalmente, analisarmos o projeto de democratização emergente em relação aos rumos das chamadas Empresas Estatais.

Na nossa análise seguiremos de perto as pistas metodológicas fornecidas por Abranches em relação ao estudo do comportamento da Administração Pública Brasileira, em que esse autor salienta a "crescente heterogeneidade estrutural da economia, a poliarquia encontrada nos centros urbanos e a oligarquização da política organizacional", o que afasta de imediato a nossa simpatia pelo método sistêmico, pois este parte dos pressupostos apriorísticos do equilíbrio, da ordem e da integração organizacionais, sem no entanto examinar as questões relativas ao conflito e ao poder enquanto coação ou coerção, mas unicamente como autoridade burocrática, apesar de estudos recentes revelarem os fortes traços da dominação tradicional no espaço político administra-

tivo do país. (Faoro, 1973; Uricoechea, 1977; Garcia, 1978).

Estudar a relação Empresa Estatal e Sociedade como derivação de um escopo mais amplo que é a relação Estado-Sociedade é o que nos impulsiona, haja visto a crescente crítica por parte de segmentos importantes do empresariado a uma pseudo-estatização da economia.

Finalmente, cabe também salientar que concordamos com Abranches ao mostrar que os fatores estruturais determinam os comportamentais, levando claramente ao investigador a preocupação de se conhecer o estrutural — Sociedade e Organização no nosso caso — para depois analisar o comportamental que é decorrente, com a ressalva de que não trataremos nesse ensaio com esta variável (comportamental), prendendo-nos tão somente aos fatores exclusivamente conjunturais e estruturais (2).

EMPRESA ESTATAL E CAPITALISMO

O Capitalismo enquanto modo de produção organizar-se-á através de unidades produtivas que por sua vez organizam-se de "motus proprio" ao longo do desenvolvimento desse sistema econômico.

Sabemos, por Marx (1974), que os formatos organizacionais capitalistas passaram por uma evolução que vai da cooperação simples à maquinaria e grande indústria, passando pela cooperação complexa ou manufatura, e que essas três estratégias de produção têm um objetivo único que é a racionalização cada vez mais crescente do trabalho.

O Estado Capitalista, por seu lado, passará também por modificações estruturais ao longo de seu desenvolvimento, haja visto o progresso técnico e o desenvolvimento das forças produtivas.

Desde Hobbes (1975), Rousseau (1975), Hegel (1975), Weber (1970), Marx (s/d), Gramsci (1976), que a teoria do Estado vem sendo aprofundada, não nos cabendo aqui entrar na discussão, mesmo porque achamos que de certa forma os escritos recentes de Poulantzas (1976), Hirsch e Yaffe resumem bem estes últimos desenvolvimentos teóricos (Vicent, 1975).

Estamos aqui mais interessados no chamado "Capitalismo Monopolista" (de Estado), que tem servido de pano de fundo para todo o debate sobre a estatização ou privatização, pelo menos em termos brasileiros.

Saliento, no entanto, que aqui trabalharemos com a noção de Estado significando exatamente:

"o locus da afirmação de interesses particulares (de uma classe, de uma fração, de um grupo) articulados — ou seja, relacionados com outros interesses — e apresentados como se correspondessem aos interesses de todos. Daí que necessariamente o Estado implique numa dimensão de força (capaz de impor os interesses dominantes) e uma dimensão ideológica (capaz de justificar a dominação em nome dos interesses de todos). Entretanto, repito, este pacto requer contínuos esforços de preservação, ao nível da sociedade, da economia e ao nível da máquina política. Ele é, pois, constituído de tensão e de luta permanentes" (Cardoso, 1977).

Por "Capitalismo Monopolista" (de Estado) seguiremos de perto as características apresentadas por Wirth de que esta teoria se assenta em dois teoremas básicos, que assim se apresentam:

- a) o capitalismo não se desenvolve mais conforme a sua antiga lógica, ele é hoje um capitalismo moribundo, está cedendo lugar e perdendo espaços . . . ;
- b) as intervenções do Estado exprimem o fato de que o capitalismo deve admitir a presença de elementos externos . . . (Vicent, 1975).

As respostas dadas por Wirth a

esses dois teoremas são de natureza econômica, pois argumenta o autor, que o desenvolvimento do Capitalismo é dinâmico, dialético e, portanto, contraditório, e que jamais o capitalismo existiria sem o Estado, o que é corroborado pelo próprio Marx no livro III de "O Capital", bem como por Engels em numerosos artigos e livros.

Aqui nos guiaremos pelo raciocínio de Wirth apesar de grande parte da intelectualidade brasileira argumentar a favor de um "novo" tipo de Capitalismo, que seria "uma etapa superior da sua existência, marcada pela ocorrência de transformações qualitativas ao nível da estrutura do Capital e das relações deste com o Estado: o capitalismo torna-se monopolista e se converte em capitalismo de Estado" (Martins, 1977; Bresser Pereira, 1977) formando uma nova "classe" que é a tecnocracia ou tecnoburocracia ou burguesia de Estado, que para nós não são mais do que sinônimos.

No caso brasileiro o que se verifica desde a colônia é o capitalismo politicamente orientado, na feliz expressão de Raymundo Faoro, determinando assim a presença certa do Estado enquanto mediador no plano político e interventor no plano econômico, sem que jamais na história se tenha feito campanha contra a estatização. pois

sabemos que as nossas primeiras grandes empresas estatais datam do século passado e que, obviamente, o fenômeno da estatização não é de maneira alguma novo, sendo, isto sim, a criação crescente de empresas estatais a partir de 64, um fenômeno realmente ímpar na economia nacional, o que passaremos a analisar agora com maior ênfase.

A Estatização na Economia Brasileira

Se reproduzirmos aqui de forma resumida, o que vem sendo entendido por estatização na economia pelos empresários nacionais, os leitores compreenderão mais objetivamente o nosso intuito em recuperar este debate e permeá-lo com a discussão de um projeto democrático emergente. Senão vejamos . . .

"Os Estados estão todo dia criando novas empresas de sua propriedade, muitas delas sem nenhum sentido prático e com vistas a puro empreguismo e na ânsia de aumentar o poder dos governantes" (Revista Visão; 1976);

. . . "A preocupação maior, porém, deve voltar-se para a fonte de todo o processo estatizante que se intensifica em nosso país e que apresenta profundas raízes estruturais e motivos conjunturais com a

substituição das decisões ditadas pelo mercado, por empresas e por cidadãos, pelo planejamento estatal centralizado com o quase monopólio de captação, alocação e gestão da poupança nacional, típico das economias totalitárias”.

. . . “Uma das formas de descentralização recomendada (pelo Decreto-Lei 200) é a transferência de tarefas de administração pública para a órbita privada, mediante contratos e concessões”.

. . . “A participação é uma obrigação e um direito de todo o cidadão, principalmente daqueles que respondem por funções de alta responsabilidade na sociedade brasileira” (sic).

. . . “A liberdade é indivisível. Não poderá haver liberdade política no país a menos que haja liberdade econômica. Não pode haver uma sociedade politicamente aberta se a economia for fechada”.

. . . “O Capitalismo de Estado é um sistema que comumente apelidamos de Comunismo” (Maksoud, 1978).

Pelo exposto podemos deduzir que a estatização da economia brasileira é a “avant-première” da implantação definitiva entre nós de um sistema econômico planifi-

cado e socialista no plano econômico e, no plano político, do totalitarismo.

Uma leitura até mesmo descuidada da obra de Weber eliminaria por completo essas temíveis perspectivas de empresários como Maksoud e companhia, porquanto ele (Weber) previa (e a história confirma) a crescente burocratização do Estado, bem como de suas organizações, que aliás é o modelo ideal (a burocracia) para as economias capitalistas. Isto quer dizer que a crítica se dirige à burocratização do Estado e não à das empresas, pois o autoritarismo gerencial é a pedra angular de toda a nossa administração, levando o trabalhador à total exclusão do processo decisório.

Araújo (1977), nesse sentido, esclarece de uma forma lapidar a questão da estatização com a democracia ao afirmar que: “A Ciência Política, tanto clássica como contemporânea, mostra, portanto, que o caráter democrático das revoluções burguesas não se mede pelo maior ou menor grau de intervenção estatal na economia, mas antes pelo grau de participação popular nos destinos da economia e do Estado. Esse conteúdo é fundamental para definir o próprio movimento de organização da sociedade civil, expressão política de si própria, com reflexos na forma demo-

crática do Estado. Onde o Estado impõe uma forma à sociedade civil, afasta-se necessariamente da democracia, seja com passos lentos ou rápidos”

Num raciocínio mais econômico podemos seguramente afirmar que as modificações na estrutura econômica do país resultam de novas relações do Estado com a economia, não obedecem e nunca obedeceram a critérios ideológicos explícitos, mas apenas a uma euforia nacional-desenvolvimentista, principalmente de 1939/45 e 1955/60, conforme numerosos estudos sobre a participação do Estado na Economia (3) durante o populismo brasileiro.

Outros autores afirmam por exemplo que “a atual preponderância do Estado na economia brasileira não é o resultado de um esquema cuidadosamente concebido. Decorre, em grande parte, de numerosas circunstâncias que, em sua maioria, forçaram o governo a intervir de maneira crescente no sistema econômico, como por exemplo, as crises internacionais e a ambição de industrializar rapidamente um país atrasado” (Baer, Kerstenetzky & Villela, 1973).

Suzigam (1976), afirma também que o Estado, “enquanto empresário, supre insumos e serviços básicos à economia, gerando importantes economias externas que be-

neficiam principalmente o setor privado”, o que é completado por outros ao afirmarem que “a política estatal serve aos interesses de industriais estrangeiros e nacionais e é em grande parte controlada por eles. Atuando em nome de grupos de interesses privados, o Estado garante a manutenção da ordem social e da estabilidade política” (Baer, Newfarmer & Trebat, 1976).

Neste tópico, em termos conclusivos, cumpre salientar que o estudo de Suzigam (1976) ao fazer uma periodização da intervenção do Estado na economia, acaba por concluir que ela se dá de maneira mais crescente justamente nos períodos de recessão do ciclo, como por exemplo entre 1963 e 1966, enquanto que no período conhecido como “milagre brasileiro”, de 1967/73, a participação do setor privado se faz de maneira crescente, o que fundamenta por outro lado nossas reflexões sobre a ideologia do empresário nacional, no sentido de se demandar uma maior participação de sua classe no processo decisório nacional em períodos de crise e recessão, enquanto que na época do milagre foi ele o grande patrocinador de uma política salarial aquém dos índices inflacionários, bem como impedindo por completo as negociações diretas entre trabalhadores e empresários. (Garcia, 1978).

A Magnitude Econômica da Empresa Estatal

O raciocínio de Suzigam (reproduzido por nós anteriormente) de que o setor empresarial do Estado atua basicamente em serviços de infraestrutura, fornecendo insumos para os setores privado nacional e multinacional, adquire relevância, principalmente, pela sua assertiva de que nos períodos de crise e recessão na economia as críticas à estatização aumentam, bem como a magnitude do setor torna-se mais significativa.

O estudo bastante original de Villela (1962), ao sumarizar a importância das empresas da União na economia nacional durante o período de 1956/60, em plena ideologia desenvolvimentista, diga-se de passagem, concluiu por exemplo que "o vulto da participação das empresas do governo federal na economia nacional exige a adoção de medidas de política econômica adequada, a fim de tornar mínima a improdutividade dessas empresas, que, pelos dados globais aqui analisados, se patenteia nas empresas de transporte. Dentre as medidas, sem dúvida alguma, sobressai a necessidade de se coibir os aumentos salariais exagerados e reduzir o grande número de empregados".

Esta conclusão nos remete, clara-

mente, para o fato de que os críticos da estatização não tiveram ainda a preocupação de fazer estudos históricos em relação às estatais, pois toda a nossa história foi marcada por critérios particularistas e clientelistas, dado o Estado possuir fortes traços tradicionais, acarretando sempre à administração pública funcionar direta ou indiretamente como máquina de empregos, a fim de se conseguir uma boa margem de votos no próximo pleito eleitoral.

Cabe, portanto, frisar que após 1964, este processo permanece como uma característica básica, apenas os grupos no poder é que se alteram, privilegiando outros setores de sustentação da hegemonia política e econômica.

Werneck (1969) volta a examinar o impacto dessas empresas (federais) no conjunto da economia nacional e as suas conclusões praticamente não alteram em nada as de Villela no estudo anterior.

Werneck conclui, pois, que "nos salários e ordenados o crescimento é elevado, havendo, porém, de se constatar os subsídios recebidos pelo setor de transporte, carregados em grande parte para a cobertura destas despesas. Este fato tem ocorrido, principalmente, em virtude da existência de excessivo número de empregados e da obsoles-

cência operacional, ambos ocasionando graus de eficiência inferiores aos desejáveis”.

Fica claro, portanto, que o setor empresarial do Estado muito antes de concorrer com o setor privado, desempenha funções “remediadoras” — emprego, por exemplo — e clientelista, a fim de manter a sustentação do padrão de acumulação.

Um estudo mais completo feito pela FGV/IPEA (1973) com dados de 1969 liquida por completo as dúvidas quanto à maior estatização nos períodos de recessão do ciclo, pois afirma que “entre 1964 e 1969, foram criadas ou passaram ao controle federal, maior número de empresas que em qualquer outro período analisado, isoladamente” e que durante este período, “a ampliação do campo da atividade empresarial do Governo Federal processou-se, dos serviços destinados a atender primordialmente às suas próprias necessidades àqueles setores que sucessivos planos governamentais apontavam como pontos de estrangulamento à expansão econômica do país: transporte, energia, silagem e armazenagem e indústrias de base”.

Em termos de salários e ordenados esse estudo corrobora os anteriores, pois a remuneração ao trabalho alcança mais de 50% nos setores agricultura e abastecimento, co-

municação, financeiro, manufatura e diversos, transporte e, finalmente, serviços públicos, tendo o setor energia sido o único em que a remuneração ao capital é maior, atingindo a cifra de 76,5%.

No período 1975/1977, que é o nosso objeto de análise, vamos encontrar **571** empresas estatais em 1975, **573** em 1976 e **588** em 1977, (de acordo com dados de “Quem é Quem”, Visão, segundo o patrimônio líquido). Desse montante estão excluídas as empresas do setor financeiro, pois não fazem parte do objeto de pesquisa a ser desenvolvido.

Desse conjunto, em 1975, 83,4% do total dedicava-se ao setor terciário (prestação de serviços); em 1976, 65,8% e em 1977, 72,5% do total, o que dá a medida exata da magnitude das empresas estatais em termos de prestação de serviços, principalmente quando sabemos que esse setor foi dividido em serviços públicos, transporte, armazenagem e comercialização, planejamento e desenvolvimento e serviços técnicos e administrativos, ou seja, setores tradicionalmente públicos em qualquer economia capitalista desenvolvida ou periférica.

Ademais, cabe acrescentar que nos setores primário e secundário estas empresas, apesar de minoritárias, funcionam como empresas típica-

mente capitalistas, ou seja, "extraem e acumulam mais valia de uma forma relativamente autônoma e com um tipo de lógica de acumulação tipicamente capitalista, agressivamente capitalista" (Coutinho & Martins, 1976), repassando, é claro, esta acumulação em forma de investimento e reinvestimento para o setor privado nacional e multinacional, desviando, agora sim, de seu objetivo lato que é basicamente o social, no sentido de preencher espaços vazios para aumentar o padrão de vida da população como um todo.

Nesta parte de dados empíricos cabe ainda ressaltar que se o conjunto das empresas estatais (segundo a classificação do "Quem é Quem") elevou de 571 para 588, ou seja, de 2,9% em termos relativos, o crescimento dentre as 200 maiores, foi também muito pouco significativo, pois em 75 tínhamos 78 empresas estatais, em 76, 83 e em 77, 89, o que dá um crescimento percentual de apenas 7,6%, não sendo, portanto, um crescimento vertiginoso, principalmente quando sabemos que a rentabilidade média (relação lucro líquido e patrimônio líquido) tem sido freqüentemente baixa (4).

Na verdade, a estatização tem sido muito mais um falso debate econômico e um real debate político — no sentido do empresariado nacio-

nal estar excluído do processo decisório nacional — do que qualquer outra coisa.

Um importante artigo publicado em Banas (1975) sugere, por exemplo, que o problema da estatização é muito mais político do que econômico, no sentido de uma política econômica de descentralização industrial, diversificando os investimentos e, cosequentemente, desfavorecendo São Paulo e Rio de Janeiro que são os estados baluartes da chamada estatização.

Pelos projetos aprovados no CDI — Conselho de Desenvolvimento Industrial — de janeiro a agosto de 1975, São Paulo tem uma participação de 65% no que diz respeito a projetos de ampliação industrial, mas sua participação cai para 37% em relação aos novos projetos em termos nacionais.

Outro dado interessante é o revelado pelos balanços do BNDE — Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico — em relação aos recursos aprovados para o setor privado, 1972 foi de 77,5%, passando para 76,0% em 73, 66,5% em 74 e 77,3% em 75, o que nos leva a concluir que o "Estado cresce mas puxa os empresários", conforme o título da Revista Exame (1976), que trabalhou esses dados.

Se isto não bastasse, o lucro do BNDE tem sido menor do que o desembolso de recursos e, pior ainda, menor do que a própria correção monetária, favorecendo sobremaneira os seus tomadores de empréstimos, que são na sua totalidade o setor privado nacional e multinacional.

Para finalizar, a criação do PROCAP — Programa de Apoio à Capitalização da Empresa Privada Nacional — em 1976, com recursos da ordem de 1 (hum) bilhão de cruzeiros, aprovado pelo CDE — Conselho de Desenvolvimento Econômico — em regime de experiência, pois o volume de recursos será aumentado, deixa o debate da estatização onde ele sempre esteve, ou seja, na consciência fantasiosa de certos empresários que identificam estatização com totalitarismo e ainda acreditam firmemente na concorrência perfeita, enquanto que a realidade vem impondo taxativamente uma concorrência via oligopólios e a internacionalização do capital.

Em termos conclusivos cabe recomendar as importantes orientações colocadas pelo IPEA/INPES (1978) num diagnóstico da economia brasileira, procurando recolocar as devidas “dúvidas” nos seus respectivos lugares.

Afirma esse documento em relação

à participação do Estado na Economia que ela se deu em dois planos, qual seja, o de centralização vertical — excluindo dos estados e municípios o poder decisório quase que por completo em relação à administração dos investimentos e da receita tributária — e o da descentralização horizontal com a grande proliferação de macro-organizações governamentais, com o objetivo básico de execução das principais metas do desenvolvimento econômico e social nos setores básicos — transporte, energia e habitação.

Isto quer dizer, “a fortiori”, que a questão da “estatização” se dilui num certo eufemismo e que os responsáveis pelas políticas públicas devem reorientar a economia no sentido de descentralizá-la verticalmente e centralizá-la horizontalmente, promovendo ao mesmo tempo uma maior autonomia aos estados e municípios (aliás, nós somos uma república federativa!), bem como obstaculizando a criação de um cem número de organizações estatais que têm a finalidade básica de cada vez mais “emperrar” o andamento e a eficácia da gestão governamental.

Em termos do “conflito” estatização versus privatização, o documento do IPEA (1978) avança sobremaneira, a nosso ver descartando por completo o receio por parte dos

empresários do "avanço do Estado" ao afirmar que "uma maior ênfase no lado da despesa pode provocar críticas severas por parte daqueles que abordam o problema da estatização da economia brasileira por um ângulo bastante restrito. No entanto, um aumento no coeficiente agregado de despesas públicas em relação ao PIB não corresponde, nesse termo, necessariamente a um aumento no grau, mas sim a uma mudança na forma de intervenção econômica do Estado . . . Quanto maior a diversificação das funções do Estado, maior a interdependência entre os setores público e privado.

De um lado, parte significativa da produção pública se refere a bens finais de natureza social que utilizam quantidades significativas de insumos produzidos por setores tradicionais da indústria de transformação (alimentos, vestuário, mobiliário, gráfica, etc). De outro lado, a produção pública de bens intermediários fundamentais ao processo de industrialização (combustíveis, energia elétrica, minerais, etc) torna o Governo fornecedor importante de insumos básicos à produção do segmento mais dinâmico da indústria de transformação . . . " O documento conclui então de uma maneira incisiva que "um aumento na produção pública não se faz, necessariamente, em detrimento da expansão na produção privada po-

dendo, inclusive, ser necessário à continuidade do processo de crescimento"

Em relação ao objetivo precípua de nosso trabalho a questão da autonomia e da relação Empresa Estatal e Sociedade concluímos que, em termos de "estatização", no Capitalismo Monopolista não há nenhuma ingerência, muito antes dá-se a complementariedade e que, em termos brasileiros, o aumento decisivo das organizações governamentais é que tem sido um obstáculo a uma maior racionalidade administrativa, corroborando a nossa intenção de se investigar as possíveis formas de controle, tanto internas, quanto externas, a essa proliferação de empresas, adiantando de antemão, que na questão do econômico, não detectamos nenhuma relação de contradição, mas uma relação complementar e estreita (como afirmamos acima), apesar da natureza ambígua e conflitiva quando colocada em termos de economia liberal (concorrência perfeita e teoria do equilíbrio econômico); nesse sentido uma leitura do materialismo dialético elimina quaisquer indagações ou dúvidas.

EMPRESA ESTATAL E DEMOCRACIA

Neste último tópico estamos inte-

ressados, basicamente, em dois pontos, quais sejam:

- a) a distribuição do poder e o processo decisório;
- b) esboço de um projeto organizacional das empresas estatais face à emergência de um processo de democratização ao nível da sociedade brasileira.

Quanto ao primeiro ponto iremos nos basear nos artigos de Vroey (1973) e de Alboy (1978), por supor que esses dois autores sintetizam bem os debates recentes sobre estrutura de poder e processo decisório nas grandes organizações, retratando perfeitamente nossa proposta de pesquisa nas maiores empresas estatais no sul do Brasil.

Uma síntese do artigo de Vroey remete-nos para as duas concepções existentes em termos de autonomia nas grandes corporações, materializadas na abordagem gerencialista e na abordagem marxista (5).

A abordagem gerencialista parte do pressuposto de que a relação jurídica da empresa vai determinar o grau de autonomia do processo decisório e, destarte, em se tratando de sociedades anônimas ou empresas públicas — setor empresarial do Estado — o poder passaria do capitalista, no caso do setor privado, ou do secretário ou ministro

de Estado, no caso do setor público, para as mãos da chamada tecnocracia ou tecnoburocracia, sendo esta categoria social que em última instância tomaria as grandes decisões nas suas respectivas empresas.

O raciocínio marxista ao negligenciar a relação jurídica, pois a propriedade material é que determina as formas de "arranjo" ao nível estrutural, irá privilegiar a relação econômica ou relação de propriedade, afirmando que o capitalista apenas delega a sua propriedade material aos seus funcionários (executivos), tornando ditos funcionários verdadeiros funcionários do capital (Poulantzas, 1975; Villalobos, 1978), enquanto representantes do capitalista nas empresas privadas ou dos ministros, secretários, etc, nas empresas estatais.

Vroey (1973) ao criticar rigidamente a primeira abordagem por falta de pesquisas empíricas que comprovassem tais evidências, aponta também que na abordagem marxista nem sempre as relações se estabelecem desta forma, a partir de uma investigação empírica feita por ele nas maiores empresas da Bélgica.

Podemos depreender, portanto, das recomendações desse autor, que apesar da abordagem marxista ser bem mais consistente, a necessidade de se desenvolver pesquisas empíri-

cas torna-se uma imposição na atual fase do desenvolvimento capitalista e, principalmente, no capitalismo de industrialização retardatária como o nosso.

O artigo de Alboy de natureza mais prospectiva alinha alguns modelos de Organização vigentes, com suas respectivas formas de poder, por exemplo, centralizada, descentralizada, gestão democrática e autogestão para, em termos conclusivos, afirmar que o desenvolvimento social e político têm imposto a necessidade de se institucionalizar uma gestão democrática e, posteriormente, a autogestão, como uma resposta organizacional ao próprio desenvolvimento das forças produtivas nos diversos sistemas econômicos ocidentalizados.

Ele apresenta quatro diferentes formas de poder, ou seja, o poder de regulamentação, o de gestão, o de controle e o de informação.

Num segundo plano, ele apresenta quatro tipos de conduta nessas diversas formas de poder, quais sejam, a conduta feudalista, a burocrática, a tecnocrática, a cooperativa-informativa e a conduta democrática.

Finalmente, o autor apresenta em termos teóricos que os modelos de organização se estruturam de um extremo, centralização autoritária,

a outro que seria a autonomia completa, na sua forma de autogestão.

O autor conclui, pois, que na atual etapa do desenvolvimento político, a conduta democrática é a que mais preenche as reivindicações das sociedades e que, desta forma, a autogestão surgiria em decorrência da própria discussão e superação das contradições via organização da sociedade civil e futuro controle seu pelo Estado.

O resumo destas reflexões nos impõe outra, que é apresentar, em termos de um projeto organizacional, a gestão democrática como a mais pertinente para as empresas estatais, a fim de, por um lado, evitar a maior concentração do poder por parte dos dirigentes e, por outro, de se distribuir o poder internamente em forma de conselhos ou comitês via elegibilidade por parte do conjunto dos funcionários, para que o processo decisório seja um reflexo do conjunto da organização, através dos vários estratos hierárquicos e não da onipotência de seus dirigentes.

Em termos teóricos esta gestão democrática ou democracia participativa já se acha bastante desenvolvida, principalmente no trabalho de Pateman (1973) e muitos outros, bem como sua discussão no Brasil já atinge o foro popular, como atesta a luta sindical recente, de-

vido, basicamente, à inserção do Brasil no sistema produtivo internacional, através do modelo dependente-associado (Testa, 1973; Hymer, 1978).

Como afirma muito apropriadamente Cardoso (1978), "o modelo dependente-associado requer certa "abertura" da sociedade para os fluxos criadores internacionais: a economia local tem de absorver tanto a tecnologia das empresas multinacionais quanto um estilo de vida. Este supõe o exercício da crítica ao nível da elite e certa circulação de idéias; tudo isso leva, ao mesmo tempo, contraditoriamente, à disseminação nas elites locais das ideologias correntes nas sociedades avançadas, tanto as das esquerdas históricas e do neo-capitalismo como as da voga presente do transformismo libertário, de base anárquico-crítico . . ."

Esta "abertura" a que se refere Cardoso está diretamente ligada ao fortalecimento da sociedade civil, pois como o próprio autor esclarece: "Ela (a sociedade civil) aparece com o Estado hegeliano invertido mas simetricamente igual: ela seria a encarnação da moral objetiva e no desdobramento engoliria o Estado e, quem sabe, o dissolveria na negociação direta da base com a base. O espírito absoluto baixaria do Estado para aterrizarem na sociedade civil, saltando a verdadeira ques-

tão que é a dos interesses contrapostos e da dominação".

Creio, portanto, que ao analisarmos a relação empresa estatal-sociedade através da sua estrutura de poder e da natureza de seu processo decisório, somos forçados a re-imaginar, esta relação em termos democráticos, ou seja, que essas grandes corporações, pelas suas magnitudes econômicas e seus "poderes externos", bem como pelas suas funções básicas de atuação, funcionem democraticamente e sejam controladas democraticamente, através do livre debate nas organizações voluntárias — partidos e sindicatos.

Nesse sentido, a questão política da exclusão do empresariado privado nacional se resolveria por "tabela", pois aí é que está o cerne do problema, como observou Hélio Beltrão (1978) "o relacionamento que realmente importa é o da empresa privada com o governo, do qual a empresa estatal é apenas uma das manifestações", para mais adiante relatar que "a participação do Estado na Economia é, assim, inteiramente compatível com a expansão do setor privado, desde que orientada no sentido de viabilizá-lo, e não de destruí-lo. No estágio presente de nosso desenvolvimento, a colocação iniciativa estatal versus livre iniciativa representa um falso dilema".

Para concluir estas notas quero esclarecer que esse controle da em-

presa estatal pela sociedade civil é decorrente de uma sociedade democrático-participativa, pois o modelo da democracia liberal já se esgota por si, e que a primeira condição para a implantação definitiva desse "modelo", pelo menos a nosso ver, é a prática da democracia e um legislativo forte e representativo (Santos, 1978).

Cabe finalizar aqui nossas reflexões

com a recomendação de um funcionário do BNDE, a qual explicita que é "absolutamente inevitável a presença forte do Estado no processo econômico, exercendo sua grande capacidade de mobilização e aglutinação de capitais, racionalização dos investimentos, e da geração de avanços tecnológicos na produção e na administração . . . o que importa não é o Estado ausente, mas o Estado democrático" (Braga, 1978).

BIBLIOGRAFIA

- ALBOY, Marc. Modèles d'organization et formes du pouvoir. *Revue Économique*, 29 (4): 730-53, juil. 1978.
- AËRANCHES, S. H. Estratégia teórico - metodológica de investigação da variável comportamental: notas para uma estratégia de estudo do comportamento da administração pública brasileira. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, 11 (4): 11-23, out./dez. 1977.
- ARAUJO, B. J. Intervenção econômica do Estado e Democracia. In: MARTINS, C. E. *Estado e capitalismo no Brasil*. São Paulo, Hucitec-Cebrap, 1977, p. 225.
- BAER, W.; NEWFARMER, R.; TRÉBAT, T. J. Considerações sobre o capitalismo estatal no Brasil: algumas questões e problemas novos. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, Rio de Janeiro, 6 (3): 727-754, dez. 1976.
- BAER, W.; KERSTENETZKY, Y.; VILLELA, A. As modificações no papel do Estado na economia brasileira. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, Rio de Janeiro, 3 (4): 883-912, dez. 1973.
- BELTRÃO, H. O debate de um falso dilema. *Revista Veja*, São Paulo, 04 out. 1978.
- BRAGA, R. S. Empresa estatal e desenvolvimento. *Revista Veja*, São Paulo, 04 out. 1978.
- BRESSER PEREIRA, L.C. *O Estado e o subdesenvolvimento industrializado*. São Paulo, Brasiliense, 1977.
- CARDOSO, F.H. A Questão dos partidos. *Revista Contexto*, nº 5, mar. 1978.
- CARDOSO, F.H. Estado capitalista e marxismo. *Estudos Cebrap*, São Paulo, 21, 1977, p. 25.
- COUTINHO, L.; MARTINS, C.E. Estatização: o sentido do debate. *Revista Vozes*, 20 (8), out. 1976.
- ENGELS, F. *Anti-Düring*. Lisboa, Afrodite, 1974.

- ESTATIZAÇÃO: O Estado cresce, mas puxa os empresários. *Exame*, nº 104: 12-13, 26 de maio, 1976.
- FAORO, Raymundo. *Os Donos do poder*. Porto Alegre, Globo, 1973.
- FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS, IPEA, INPES. Atividade empresarial dos governos federal e estadual. *Conjuntura Econômica*, 27 (6), jun. 1973.
- GARCIA, Fernando C. O Empresário e a política: uma contribuição para o debate. *Revista Mercados*, Porto Alegre, nº 4, jul/ago. 1978.
- GARCIA, Fernando C. *Modernização e reforma administrativa no Brasil: uma interpretação dos impasses e um projeto alternativo*. Brasília, IPEA, 1978.
- GRAMSCI, A. *Maquiável, a Política e o Estado moderno*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1976.
- HEGEL, L. F. *Fenomenologia do espírito*. São Paulo, Abril, 1975.
- HOBBES, I. *Leviatã*. São Paulo, Abril, 1975.
- HYMER, Stephen. *Empresas multinacionais: a internacionalização do capital*. Rio de Janeiro, Graal, 1978.
- INSTITUTO DE PLANEJAMENTO ECONOMICO E SOCIAL, INPES. Uma Nova opção para a Economia. *Diário Comércio e Indústria*, São Paulo, 9-17, fev. 1978.
- MACPHERSON, C.B. *A Democracia liberal: origens e evolução*. Rio de Janeiro, Zahar, 1978.
- MAKSOD, H. *Idéias*. São Paulo, Visão, 1978.
- MARTINS, C. E. *Capitalismo de Estado e modelo político no Brasil*. Rio de Janeiro, Graal, 1977, p. 16.
- MARX, K. *Crítica da filosofia do direito de Hegel*. Lisboa, Presença, s.d.
- MARX, K. *El Capital*. México, FCE, 1974. v. 1, cap. 10-14.
- MARX, K. *El Capital*. op. cit. v.3, cap. 18-21.
- O MITO da Estatização no Brasil. *Banas*, nº 1109: 16-17, 15/28 set. 1975.
- PATEMAN, Carole. *Participation and democratic theory*. Cambridge, 1973.
- POULANTZAS, Nicos. *As Classes sociais no capitalismo de hoje*. Rio de Janeiro, Zahar, 1975.
- POULANTZAS, Nicos. *La Crisé de L'état*. Paris, PUF, 1976.
- QUEM É QUEM. *Visão*, ago. 1976.
- ROUSSEAU, J. J. *Contrato social*. São Paulo, Abril, 1975.
- SANTOS, W. G. *Poder e Política*. Rio de Janeiro, Forense, 1978.
- SUZIGAN, W. et alii. *Aspectos da participação do Governo na Economia*. Rio de Janeiro, IPEA/INPES, 1976.
- TESTA, Victor. *Empresas multinacionais e imperialismo*. Buenos Ayres, Siglo XXI, 1973.
- URICOCHEA, Fernando. Formação e expansão do Estado burocrático patrimonial na Colômbia e no Brasil. *Estudos Cebrap.*, São Paulo, 21, 1977.
- VICENT, J.M. et alii. *L'état contemporain et le marxisme*. Paris, François Maspero, 1975.
- VILLALOBOS, André. *Classes sociais e trabalho produtivo*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1978.

- VILLELA, A. As empresas do Governo Federal e sua importância na economia nacional. *Revista Brasileira de Economia*. 16 (1): 99–113, mar. 1962.
- VROEY, M. *Propriété et pouvoir dans les grands enterprises*. Bruxelles, CRISP, 1973.
- WEBER, Max. *Economia y sociedad*. México, FCE, 1970.
- WERNECK, A. O. As atividades empresariais do Governo Federal no Brasil. *Revista Brasileira de Economia*, 23 (3): 89–110, set. 1969.

NOTAS

- (1) A motivação básica de se pesquisar a questão do poder nas grandes empresas surgiu da leitura do excelente artigo de VROEY, Michel. Le Pouvoir dans les grandes enterprises. *Economie et Sociétés*, Vol. 8, nº s 1 – 2, JAN/FEV, 1974, pp. 159–178.
Aproveito a oportunidade para agradecer as críticas de Eli Diniz, Renato Boschi e Sérgio Abranches.
- (2) Sobre o estudo da variável comportamental sugere-se ao leitor interessado que consulte os seguintes textos:
LOURAU, René. *Análise Institucional*. Petrópolis, Vozes, 1975.
PAGÉS, Max. *Le Travail Amoureux*. Paris, Dunod, 1977.
CONTINAUD, Olivier. *Groupe et analyse institutionnelle*. Paris, Centurion, 1976.
GARCIA, Fernando C. Estratégia de mudança nas organizações. *Revista Mercados*, Porto Alegre, nº 2, mar/abr., 1978.
- (3) Remeto os leitores às seguintes obras que esclarecem satisfatoriamente a ideologia desenvolvimentista:
CARDOSO, Miriam L. *Ideologia do Desenvolvimento-Brasil: JK–JQ*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1977.
BENEVIDES, M. V. M. *O Governo Kubitschek*. Rio de Janeiro. Paz e Terra, 1976.
- (4) Consultar, por exemplo:
SUPLICY, Eduardo M. *Política econômica brasileira e internacional*. Petrópolis, Vozes, 1977.
- (5) Para um aprofundamento destas duas abordagens remeto o leitor à consulta das seguintes obras:
BERLE, A. A. & MEANS, G. *The Modern comparation and private Property*. New York, NY., Mac Millan, 1967.

- CHILD, J. *The Business enterprise in modern industrial society*. London, Collier—Mc Millan, 1969.
- DAHRENDORF, R. *Class and class conflict in industrial society*. London, Routledge, 1959.
- BURNHAM, James. *The Managerial revolution*. Penguin Books, 1942.
- GALBRAITH, J.K. *O Novo estado industrial*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1968.
- RIZZI, Bruno. *Il Colletivismo burocrático*. Milano, Editrise Galeuti, 1967.
- MARX, K. *El Capital*. México, FCE, 1974.
- HILFERDING, R. *El Capital financeiro*. Madrid, Editorial Tecnos, 1973.
- MANDEL, E. *Traité d'économie marxiste*. Paris, UGE, 1962.
- BARAN, P. & SWEEZY, P. M. *O Capital monopolista*. Rio de Janeiro, Zahar, 1974.
- BETTELHEIM, Charles. *Calculo Económico y formas de propiedad*. Buenos Ayres, Siglo XXI, 1972.
- MILLS, W. C. *Poder e política*. Rio de Janeiro, Zahar, 1971.

ABSTRACT

This paper was to study the interrelation between the public enterprise and society derived from a larger scope that is the interrelation state-society. In order to do so, the autor analyse the interrelation public enterprice and society, the powder's distribution and he considers a organizacional project of public enterprises face to real democratic process at level of brazilian society.