

O Papel do Estado na Economia: uma abordagem teórico-empírica

Ruth Helena

Dweck*

Resumo

O objetivo deste trabalho é discutir a intervenção do Estado na sociedade e na economia, em particular, no contexto da relação público-privado, conferindo uma dimensão muito mais ampla e profunda ao tema. Nesse sentido, a discussão requer, em primeiro lugar, um esclarecimento sobre esta “aparente dicotomia”, que, segundo Starr, foi provocada pela teoria neoclássica, ao conceber o Estado como o locus privilegiado para produção de ações e políticas públicas, e o mercado considerado como a quintessência do privado. Assim, o Estado passou a ser objeto de análise da economia política, dando origem a várias interpretações teóricas sobre o seu papel na economia.

Para garantir a dimensão necessária ao estudo, a análise foi feita mediante uma abordagem histórica, respaldada tanto pelas teorias que explicam o crescimento do setor público, como pelas experiências nacionais, que reforçam os argumentos teóricos. Com base neste instrumental analítico, pode-se concluir que historicamente, o Estado, atuando em conjunto com as forças de mercado, sempre teve um papel importante na promoção do desenvolvimento das economias capitalistas.

Palavras chaves: Público, privado, Estado e mercado.

Introdução

O debate sobre a intervenção do Estado na economia que envolveu o mundo capitalista e não capitalista nas últimas décadas deve ser analisado sob os vários enfoques com que a teoria econômica trata este tema. Uma das grandes divergências reside no contexto da relação público-privado. Nesse sentido, a discussão sobre o papel do Estado requer, em primeiro lugar, um esclarecimento sobre esta “aparente dicotomia”. Segundo Starr (1990), esta antítese foi provocada pela teoria neoclássica, que concebe o Estado como o *locus* privilegiado para produção de ações e políticas públicas, enquanto o mercado é considerado a quintessência do privado. Assim, o papel do Estado na sociedade e na economia passou a ser tema de economia política. Para os liberais e os neoliberais o envolvimento do Estado nas economias capitalistas tornou-se excessivo, ineficiente e perdulário. Eles afirmam que, para o bom funcionamento e para recuperação do dinamismo das economias (em crise) era necessária uma política de retração do Estado com a retomada e transformação dos mecanismos de mercado. Para entender este argumento neoliberal, que deu força ao movimento de retração do Estado que se estabeleceu no final dos anos setenta,

principalmente sob as formas de privatização e desregulação da economia, é fundamental uma análise do papel do Estado nas economias capitalistas mediante uma abordagem histórica, respaldada tanto pelas teorias que explicam o crescimento do setor público, como pelas experiências nacionais, que reforçam os argumentos teóricos.

O objetivo deste texto é mostrar que historicamente o Estado, atuando em conjunto com as forças de mercado, sempre teve um papel importante na promoção do desenvolvimento das economias capitalistas. Desde a renascença o Estado assumiu o papel de criar as condições para o bom funcionamento do mercado provendo estrutura legal, infra-estrutura física, sistema de crédito e até mesmo, quando necessário, atuando como empreendedor, em última instância. Os economistas desta época estavam conscientes de que o mercado nacional não ocorre espontaneamente. Sobre este tema há uma vasta literatura que apresenta uma série de argumentos com perspectivas teóricas diferentes os quais confirmam a importância do Estado na trajetória de crescimento destas economias.

1 - A Controvérsia sobre a Dicotomia: público-privado

A relação público-privado, que muitas vezes é referida como entre Estado e sociedade civil e outras vezes entre governo e mercado, representa uma antítese muito controvertida. Embora cientificamente elas signifiquem relações distintas, a literatura, principalmente a que tem por base a teoria neoclássica, tem tratado tais antíteses de forma semelhante, com o significado de uma relação política, respaldada pela análise econômica, a qual estabelece o limite entre duas instituições. Segundo Bobbio, os termos público e privado surgiram na história do pensamento político e social de forma não diferenciada. Entretanto, seu uso constante e contínuo tornou-os antitéticos, e assim eles não puderam mais coexistir, passando cada um a ter seu espaço bem delimitado, de tal forma que a esfera pública termina onde começa a esfera privada.

Do ponto de vista puramente descritivo, os dois termos são contraditórios, porém, em uma análise axiológica, esta contradição se traduz em duas concepções de caráter político, que irão dar a tônica ao movimento privatista do final dos anos setenta: uma que estabelece a supremacia do privado sobre o público, considera como instituições básicas a família, a propriedade e o contrato; e a outra que admite a supremacia do público sobre o privado. A primeira, que nasceu com a constituição do direito privado

romano, tem como princípio básico a própria natureza das coisas, vigorou por alguns séculos e deu sustentação à economia clássica, baseada no pensamento liberal. Esta doutrina, que defendia o primado do privado sobre o público, opunha-se à ingerência do poder soberano sobre a propriedade. Por esta razão, ela foi responsável pela associação do termo público ao Estado, ao considerar esta instituição como o espaço privilegiado de ações públicas. E o termo privado ao mercado. É neste contexto (de supremacia de privado sobre o público) que nasce o Estado liberal defendendo o alargamento da esfera privada e a retração da esfera pública, visando, em última instância, a redução do Estado ao mínimo.

A outra concepção, que defende a supremacia do público sobre o privado, é uma reação nítida ao Estado liberal e, segundo Bobbio (1994), refere-se à derrota histórica do Estado mínimo, com a manutenção, pelo menos, do Estado de Direito. Na prática, esta supremacia se traduzia no aumento da intervenção estatal e na regulação coercitiva do comportamento dos indivíduos. Isto porque a sociedade não estava organizada para fazer prevalecer o público independente da ação estatal. Bobbio (1994), ao relacionar democracia ao liberalismo, resgatou o termo público - sujeito comunitário - como uma instância intermediária entre o estatal e o privado, sendo este último concebido como o espaço do mercado e dos interesses econômicos. Entretanto, ele considerava que este elemento mediador se estabeleceria com a soberania popular, a qual só seria alcançada com a amplitude dos direitos político, até o limite do sufrágio universal. Isto é, mediante o fortalecimento da cidadania, a qual requer, em primeiro lugar, a extensão do voto à toda sociedade civil, permitindo assim a socialização do poder - apropriação da capacidade de decisão democrática pela sociedade organizada. Segundo o autor, esta seria a única forma de fazer prevalecer o interesse público independente de uma ação estatal.

Starr, introduz outros elementos na discussão da dicotomia dos termos público e privado. Segundo este autor, muitas coisas parecem ser públicas e privadas ao mesmo tempo, daí surgem as expressões: “quase público” ou “semi-privado.” Contudo, a grande distinção entre os dois termos está no próprio significado: público diz respeito ao todo, à população (saúde pública, opinião pública, interesse público), enquanto privado refere-se à parte, ao indivíduo, a uma classe. Tais significados fazem prevalecer o caráter dicotômico, mas distinto da forma com que a literatura econômica tem abordado. Neste sentido, público significa comum, não necessariamente governamental. Hoje, estes dois conceitos estão imbricados, devido à

crença generalizada que, segundo Starr, foi introduzida pelos economistas seguidores do pensamento neoclássico, de que o Estado é o locus privilegiado, embora não exclusivo, para produção de ações e políticas públicas, enquanto o mercado é considerado o supridor dos bens privados. De acordo com esta concepção, os bens públicos - aqueles que detêm as propriedades fundamentais de indivisibilidade na oferta e utilidade não competitiva e não exclusiva- por razões técnicas só poderiam ser supridos pelo governo, enquanto os demais bens, chamados econômicos, têm a opção de escolha entre governo e mercado para sua provisão. Como o Estado determina as regras relativas ao todo, assim como age pelo conjunto da sociedade nas relações internacionais, isto faz com que público passe a coincidir com o oficial, o governamental, o estatal, e o privado torne-se a antítese, referindo-se a tudo aquilo que não diz respeito ao Estado como o mercado, a família, a igreja.

Apesar desta confusão, promovida pela própria teoria econômica, é importante explicitar uma relação fundamental: “o público está para o privado, não como o Estado está para o não Estado, mas como o todo está para a parte e o aberto está para o fechado”. Nos Estados Unidos esta relação está melhor definida, onde o público assume o caráter efetivamente “público”, independente da ação estatal, devido à efetiva participação da sociedade civil. A escola americana é pública não porque é propriedade do Estado ou é financiada por ele, mas, e principalmente, porque ela é aberta a todas as crianças em idade escolar, que residam na área em que ela está situada. “Portanto o ‘bem público’ embora algumas vezes possa não estar restrito à ação governamental, a sua provisão deve ser assegurada pelo Estado, pelo seu poder alocativo, visando o bem-estar da sociedade”.

2 – Intervenção Estatal

2.1 - Antecedentes

Hoje é impossível imaginar uma sociedade com seu “network” sócio-econômico sem a participação efetiva do Estado. Até mesmo a teoria neoclássica do bem-estar, tida como a “apoteose” do argumento da “mão invisível” de Adam Smith, reconhece o papel do Estado nas economias capitalistas. Os economistas desta escola de pensamento aceitam os fundamentos sociais, morais e filosóficos do critério de bem-estar paretiano e admitem este modelo teórico como base para formulação de políticas de caráter normativo. Tais políticas são fundamentais para guiar as intervenções do

governo no mercado, desde que uma das premissas de sustentação da teoria não se verifique. Estes autores reconhecem o papel do governo, mas conferem-lhe uma participação restrita, que é a de corrigir as imperfeições do mercado. Ou seja, o Estado é reduzido a árbitro imparcial no processo de restabelecimento da optimalidade de Pareto.

Os defensores da propriedade privada e do capitalismo do *laissez-faire*, como Bastiat, consideravam que ao Estado cabia a manutenção da liberdade, da propriedade e dos direitos individuais. Assim, os governos deveriam limitar-se a garantir todos os privilégios da propriedade privada e da liberdade de escolha, bem como o direito individual da troca. Já Stuart Mill, precursor da escola econômica neoclássica marshalliana, bem mais moderado, propunha reformas liberais e admitia que a intervenção governamental não se restringia apenas à proteção dos indivíduos e da propriedade, pelo contrário, como ele afirmou: “os fins do governo são tão amplos quanto da união social.” Embora defendendo o *laissez-faire* como prática geral, ele admitia que o governo deveria intervir para corrigir os efeitos socialmente adversos do livre mercado. Em seu trabalho mais importante sobre as instituições políticas, ele propunha reformas para proteger as minorias e fazer prevalecer a influência de mentes educadas. Nesse sentido Stuart Mill já previa a criação de um mecanismo capaz de eliminar pobreza extrema durante toda uma geração, envolvendo a instituição de um sistema educacional nacional eficaz. Além disso, ele defendia a intervenção estatal para estabelecer leis que garantissem a constituição de sindicatos que defendessem os direitos dos trabalhadores.

Hoje, a teoria econômica reconhece que a intervenção do Estado nas economias capitalistas é muito maior do que aquela preconizada pelos economistas neoclássicos, mas questiona esta intervenção. O novo papel proposto pela teoria econômica diz respeito à redistribuição de riqueza, ao gerenciamento da economia, através de leis formais e informais, além da promoção do crescimento econômico, que confere ao setor público um perfil mais abrangente. Adolfo Wagner que no século passado já reconhecia a importância do papel do Estado no desenvolvimento das nações, dividia o papel do Estado em duas categorias uma envolvendo lei e poder e a outra a cultura e bem-estar, sendo esta última responsável pela distribuição de renda. Entretanto a crise econômica dos anos setenta provocou uma reação política contra o crescimento do Estado no Ocidente, representando, segundo Starr (1988), o mais sério esforço conservador para formular alternativas de gestão da economia, superando a

tradicional oposição à intervenção estatal. Para entender este movimento é fundamental um breve histórico sobre o papel do Estado e a conseqüente reação a este processo.

2.2 - Evolução do Papel do Estado

O Estado natural (cujos fundamentos estavam na própria natureza humana e no comportamento dos indivíduos e suas relações) que prevalecia no final do século XVII serviu de base à teoria clássica de Estado fundamentada na concepção do Estado liberal. Esta tese, introduzida pelos jusnaturalistas, foi apropriada pelos fisiocratas que, em contraposição aos mercantilistas, sustentavam a idéia de uma “ordem natural” que desaconselhava a intervenção do Estado. Para estes autores, o Estado deveria limitar-se às funções de política, educação e provisão de serviços públicos. Prevalencia nessa época a concepção do **Estado Mínimo**, que Nozick (na linha de Locke, que admite o Estado de natureza ou anárquico) definiu como: “*a minimal state, limited to the narrow functions of protection against force, theft, fraud, enforcement of contracts and so on, is justified; that any more extensive state will violate persons’ rights not to be forced to do certain things and is unjustified*”. A concepção de Estado de Nozick considera como bem público apenas a proteção contra violência, roubo, fraude e o cumprimento dos contratos. A atividade redistributiva estava restrita ao financiamento destas despesas coletivas mínimas.

Doutrinariamente os postulados da escola clássica, do século XVIII, que defendiam o máximo de liberdade individual e o mínimo de interferência do Estado, serviram de base ao pensamento capitalista dos séculos XIX e XX. Esta filosofia foi expressa por Smith, através da figura clássica da “mão invisível” a qual dimensiona bem a ênfase dada ao livre jogo das forças de mercado. Para estes teóricos, o papel do Estado que melhor serviria à humanidade seria aquele que garantisse o funcionamento do mercado livre na sociedade civil.

O pensamento neoclássico, cujos fundamentos estão na filosofia clássica do liberalismo econômico do século XVIII, concebe o Estado como uma instituição que busca a maximização do bem-estar social a partir da eficiência de Pareto. Trata-se de uma visão intermediária que atribui ao Estado um papel mais significativo que o Estado mínimo, porém ainda muito restrito. Contemporaneamente, alguns autores, como Buchanan e Tullock, no âmbito do neoliberalismo, admitem um papel maior ao

Estado e consideram que este pode realizar outras atividades, aprovadas pela comunidade, as quais visam melhorias no bem-estar paretiano, isto é, intervenções capazes de fazer pelo menos uma pessoa melhor e nenhuma pior. Este argumento abre espaço para discutir as questões relativas às finanças públicas (tributação e gastos governamentais).

No século XIX, quando prevaleciam os postulados do liberalismo econômico, observa-se, empiricamente, que o Estado assume um papel mais significativo, mas ainda muito limitado, devido não apenas à reação ao poderoso Estado Mercantilista (que antecedeu a Revolução Industrial) como também ao dinamismo do capitalismo privado. Em 1870, os gastos públicos (medida do grau de intervenção do governo) dos países desenvolvidos representava, em média, 8,3% do PIB, sendo que nos Estados Unidos era inferior a 4%.

A ideologia do Estado mínimo prevaleceu até a Primeira Guerra Mundial, embora, ainda no final do século XIX, provavelmente, com o aparecimento dos movimentos sociais, os governantes alemães já defendessem a idéia de que a redistribuição de renda era uma atividade legítima do Estado, tendo sido criado em 1880, nesse país, o primeiro sistema de Seguridade Social. Nesse período também, grande parte dos governos dos países ricos já havia assumido a responsabilidade pela função de educação. Um dos mais fortes argumentos sobre a intervenção do Estado dessa época foi defendido por Adolpho Wagner, ao afirmar que as externalidades, causadas pelo crescimento econômico, produziam uma demanda por serviços públicos e conseqüentemente o aumento dos gastos do governo (Wagner, 1877). O advento da Primeira Guerra Mundial provocou não apenas a intensificação dos gastos (cujos a média alcançara 15,4% do PIB), como também uma mudança em sua estrutura com maior peso para o item defesa.

A Grande Depressão, vista como uma grande falha do *laissez-faire*, foi um fator decisivo para a mudança no pensamento econômico prevalecente, fazendo com que a doutrina keynesiana assumisse a hegemonia teórica. A partir daí, o Estado passou a ser um dos mais importantes mecanismos institucionais na alocação dos recursos econômicos e sociais. Sendo que, nas economias com planejamento central ele era o único responsável por esta função. Mas, mesmo nas economias capitalistas onde prevalecem as forças de mercado, o Estado passou a assumir um papel fundamental e crescente, atuando em consonância com o mercado (via sistemas de preços) e as firmas no processo de coordenação da economia. Alguns autores consideram que os

sistemas econômicos bem sucedidos são normalmente aqueles que combinam, de forma equilibrada e dinâmica, a participação do Estado e do mercado na coordenação da economia.

O crescimento do papel do Estado, principalmente a partir da II Guerra Mundial, é observado em todas as sociedades, da industrial avançada à primária exportadora, e em todos os aspectos não apenas legal e político, como também econômico (produção, financiamento e distribuição) e social (saúde, educação e bem-estar). Este crescimento pode ser fruto das lutas sindicais travadas ao longo das primeiras cinco décadas deste século, assim como da assunção dos partidos social-democratas ao poder na Europa Ocidental. Segundo Carnoy (1984), o Estado é o elemento chave no processo de desenvolvimento capitalista.

3 - Fundamentos empíricos e teóricos recentes sobre o Papel do Estado na Economia

As mudanças sofridas pelas sociedades capitalistas, após dois séculos de crescimento econômico, extrapolam o âmbito puramente econômico, conferindo-lhes uma configuração política. Segundo Carnoy, o principal problema destas sociedades deixou de ser apenas a questão da alocação eficiente de recursos para produção máxima, e passou a envolver outras questões de ordem política que, por conseguinte, exigiam a redefinição do papel do Estado. Como consequência, observa-se, empiricamente, a expansão do setor público em todas as economias, sejam elas desenvolvidas ou em desenvolvimento, principalmente a partir dos anos 30. Nesse período, surgiram muitos trabalhos, com perspectivas teóricas diversas, os quais apresentavam uma série de razões justificando o crescimento do governo nas sociedades ocidentais avançadas. O professor Pasquale Sarraceno, defensor da política do IRI - Instituto di Ricostruzione Industriale -Itália, considera que, muitas vezes, o impulso competitivo do processo de crescimento econômico nas economias capitalistas pode ser restringido pelas tendências monopolistas. Além disto, ele argumenta que o processo de crescimento pode ser limitado por deficiências estruturais, que o mecanismo de mercado é incapaz de corrigir, provocando a redução na taxa de crescimento da economia, tornando-se imperiosa a intervenção do Estado. (Holland, 1972: 5,6).

O quadro teórico de justificativas de intervenção do Estado no processo de

desenvolvimento das economias capitalistas, principalmente a partir da II Guerra Mundial, é reforçado pelas experiências nacionais, conforme registra a literatura sobre o tema. A consideração deste conjunto de informações teóricas, produzidas sobre análises empíricas, revela que a intervenção do Estado nas economias capitalistas se observa tanto na reconstrução das sociedades que participaram ativamente do conflito, como no processo de desenvolvimento das demais sociedades - as chamadas economias em desenvolvimento.

Nos primeiros anos do pós-guerra, quando prevalecia a concepção keynesiana, admitia-se um papel positivo ao Estado, não apenas de preservar e estabelecer as relações de propriedade na economia capitalista e de atenuar as variações cíclicas da economia, via regulamentações macroeconômicas, como também como produtor de bens e serviços fundamentais ao processo de desenvolvimento econômico. Segundo Holland, a maioria das empresas estatais, dos países capitalistas foi criada nesse período e formava o que ele chamou de empresas públicas de “primeira geração”, ligadas ao setor intermediário da economia (mineração, geração e distribuição de energia, transporte, comunicação, aço etc.) cuja demanda dependia da dinâmica da cadeia produtiva, definida pela iniciativa privada. Esta atuação do setor público tem sido enfatizada em vários estudos internacionais realizados pela OCDE.

A partir daí, é nítido o crescimento da intervenção do Estado nessas economias, principalmente entre 1960 e 1980 (período de paz), quando se observa uma rápida expansão e diversificação dos gastos públicos (expressão do grau de intervenção estatal) deste países. O crescimento do Setor Público da maioria dos permaneceu constante durante séculos, como afirmam Henrekson & Lybeck (1988), o crescimento do Setor Público é um fenômeno do pós guerra. Em 1960, o tamanho do setor público, medido pela relação Gasto público/PIB, era praticamente o mesmo em grande parte dos países desenvolvidos do Ocidente relativamente pequeno, somente em dois países da OCDE, os gastos governamentais excediam a 1/3 do PIB (França 34,6% e Holanda 33,7%) (ver tabela 1). Em 1985, este nível havia sido atingido por quase todos os países que compõem esta organização, exceto a Suíça, com uma participação muito próxima (30,9%). Entretanto a taxa de crescimento do setor público, nesse período, foi bem diferente entre os países, que se expressa no aumento do desvio padrão, revelando uma tendência para o crescimento mais acelerado nos países menores. Em termos médios, as despesas dos governos desses países passaram de 26,2% do PIB em 1960, para 43,8% em 1980 e 47,6% em 1985. Sendo

que em alguns deles esta participação alcançou 60% ou mais, como na Suécia (64,5%), Holanda (60,2%), Dinamarca (59,5%) e Itália (58,4%). Este movimento pode ter uma explicação teórica devido à hegemonia da teoria keynesiana e política pela popularidade do socialismo na época, assim como pode ser uma resposta à influência da classe trabalhadora, que passou a se organizar em sindicatos cada vez mais fortalecidos. Este conjunto de fatores propiciou a criação de um ambiente favorável para que o *welfare state* prosperasse e para que muitos países, como Alemanha, Suíça e até mesmo os Estados Unidos, criassem um aparato legal ao aumento da participação estatal.

O processo de intervenção do Estado tornou-se cada vez mais complexo, medido não apenas pelo crescimento dos gastos públicos, como também pela expansão das empresas públicas. No sentido de dar uma explicação analítica a este fenômeno do pós guerra surgiram vários estudos. Dentre os quais destacam-se: as contribuições de Peacock e Wiseman e a de Baumol com o argumento da “Doença de Custo”, inerente às atividades de serviços em geral e particularmente aos serviços públicos.

3.1 - Argumentos empírico-teóricos sobre o crescimento dos gastos públicos

A primeira tentativa para explicar o crescimento do Setor Público foi desenvolvida por Adolpho Wagner, no século XIX, ao fazer algumas generalizações sobre o comportamento dos gastos públicos. Seu estudo, baseado em observações empíricas na Alemanha e outros países da Europa, além dos Estados Unidos e Japão, mostrou que: “à medida que cresce o nível de renda em países industrializados o Setor Público cresce sempre a taxas mais elevadas de tal forma que a participação relativa do governo na economia acompanha o próprio ritmo de crescimento do país”. Este comportamento ficou conhecido como a Lei dos dispêndios públicos crescentes, ou a Lei de Wagner. As razões apontadas para formulação de tal proposição são de três tipos, conforme observou Richard Bird (1970).

Primeiro devido a maior necessidade de serviços típicos de governo: segurança, administração. Argumentava-se também que a divisão do trabalho, oriunda do processo de industrialização, o crescimento da população e a urbanização eram fatores que exigiam a participação do Estado nas funções de proteção e legislação. A segunda refere-se ao aumento da demanda de serviços ligados ao bem-estar social, provocada pela pressão da industrialização e urbanização (saúde, educação, distribuição de renda). Para Wagner esses serviços representavam bens superiores

com elasticidade renda maior que a unidade. A terceira diz respeito a mudanças tecnológicas e a escala crescente dos investimentos, que possibilitam a formação de monopólios, exigindo a intervenção direta ou indireta do governo no sentido de evitar ou controlar tais estruturas de mercado não concorrenciais.

Matematicamente a lei de Wagner pode ser expressa pela seguinte equação:

$$G = aY^b \quad b > 1$$

G ⇒ gastos do governo Y ⇒ Produto Nacional

A contribuição de Wagner foi confirmada empiricamente por Bird, que elaborou um estudo econométrico para alguns países como Alemanha, Reino Unido e Suécia, e mostrou que a elasticidade renda dos gastos públicos nestes países era superior a unidade, de acordo com a síntese expressa na tabela 1.

Tabela 1 - Elasticidade Renda das Despesas dos Governos

	Reino Unido (1910-1961)	Alemanha (1913-1958)	Suécia (1913-1958)
Despesa Total	2,11	3,9	1,5
Transferências	2,94	6,5	1,4
Serv. Cons e meio ambiente	1.90	3,4	1,5

Fonte: Bird, Richard M. The Growth of Government Spending in Canada. *Canadian Tax Papers*. Toronto – Canadian Tax Foundation, 1970.

Mais recentemente essa lei foi aplicada em um estudo feito pela OCDE, que calculou a elasticidade renda dos gastos públicos dos países que compõem esta organização constatando que, no período de 1960 a 1973, a elasticidade renda média dos gastos públicos para estes países foi de 1,21, sendo que todos eles exibiam elasticidades maiores que um. No período seguinte de 1975-1981 a elasticidade renda média dos gastos públicos dos países era de 1,14 (apenas a Suíça apresentou elasticidade menor do que a unidade: 0,84).

No sentido de compensar a falta de novos estudos empíricos sobre o crescimento do governo, foi realizado um Simpósio em agosto de 1984, cujos artigos foram publicados no *Journal of Public Economics* com o título “Nobel Symposium on Growth of Government”. A idéia deste evento era criar um grupo de pesquisa para estudar questões relativas a finanças públicas dos diversos países de forma

comparada. Para tal, procurou-se reunir estudiosos tanto no campo da Ciência Econômica, como da Ciência Política, visando garantir tanto a *expertise* dos economistas no tratamento dos modelos abstratos, como a habilidade dos cientistas políticos para elaborar críticas às várias instituições dos diferentes países. Foram realizadas outras conferências na Europa entre 1985-1986, como o objetivo de resgatar o estudo sobre o crescimento de longo prazo do setor governo que fora negligenciado nas décadas de setenta e oitenta.

3.2 - Quadro Teórico do Papel do Estado na Economia

O papel do Estado na Economia Capitalista é uma das questões mais controvertidas na ciência econômica, que vem desde seu nascimento. (Deane, 1989) Todos ou quase todos, concordam que o Estado tem um papel a cumprir, mas há pouca concordância sobre como e quando e ele deve intervir. Segundo Chang (1997), a razão desta pouca concordância é devido ao fato de que trata-se de um fenômeno complexo, que envolve questões importantes como: eficiência, moral, poder, liberdade e legitimidade.

Se por um lado esta complexidade dificulta a formulação de um quadro teórico sobre o tema, por outro ela enriquece o debate, permitindo o surgimento de uma gama de justificativas bem ampla, envolvendo várias correntes teóricas.

Pitelis & Clark (1993), em um esforço de sistematização teórica, destacaram três linhas, divergentes em seus postulados fundamentais, para explicar o crescimento da intervenção do Estado na economia. A primeira, baseada na questão da eficiência, refere-se às falhas do mecanismo de mercado no equacionamento de benefícios e custos sociais e privados e a possível correção de tais falhas mediante a intervenção do Estado. Esta teoria, tendo como referência teórica a **Economia do Bem-Estar**, é a mais desenvolvida sobre a intervenção do Estado. O segundo argumento teórico está inserido no campo da economia política e se desdobra em duas concepções políticas distintas: uma de esquerda (visão Marxista) e a outra de direita intitulada Teoria da Escolha Pública desenvolvida na Escola de Chicago. Ambas criticam a abordagem da Falha de Mercado e questionam se o Estado realmente atua visando o interesse Público.

A **Concepção marxista** considera que o crescimento do setor estatal está ligado às leis básicas do capitalismo -- crescente concentração e centralização do capital e queda na taxa de lucros -- gerando demandas simultâneas por capital e trabalho,

assim como sobre os mecanismos distributivos do Estado, por exemplo, através da provisão de infra-estrutura e aumento dos serviços de bem-estar. (Pitelis and Clarke, 1994). Enquanto que a **teoria da escolha pública** admite que este crescimento é o resultado das políticas de maximização da utilidade dos funcionários públicos, políticos e burocratas, que provocam um aumento das atividades do Estado.

A teoria da falha de mercado, defendida pela Escola Neoclássica, parte da concepção do bem-estar como a subjetiva satisfação dos desejos individuais de acordo com a alocação eficiente dos escassos recursos, estabelecida pelo ótimo de Pareto (Heertje, A. 1980). Segundo o critério de Pareto, a alocação eficiente pressupõe que ninguém pode ficar melhor sem que alguém fique pior. Assim, de acordo com esta teoria, sob certas condições, o mercado competitivo sempre levaria a alocação de recursos Pareto-eficiente, sem qualquer interferência.

Há uma forte tendência, não apenas nos escritos populares como também na teoria econômica, para considerar apenas as transações de mercado na vida econômica real, descartando assim na análise econômica aspectos da tomada de decisão que são de caráter qualitativo não mensuráveis.

A teoria do Bem-Estar Paretiano, em uma abordagem meramente positiva, admite que o bem estar de um grupo de indivíduos aumenta, de acordo com o critério de Pareto, se pelo menos um indivíduo torna-se melhor e ninguém fica pior, para uma determinada realocação de recursos. **O conceito do ótimo de Pareto tem o papel de um artifício analítico para o bem estar econômico, não podendo ser considerado como uma medida normativa para a política econômica.** Neste sentido o bem-estar econômico constitui-se como um corpo de análise econômica e não um conjunto de normas analíticas. Os economistas, que assumem uma postura normativa na interpretação do bem-estar econômico paretiano, tem insights e conclusões sobre o papel econômico do Estado em uma economia mista diferente daqueles que se utilizam apenas da abordagem positiva. Estes últimos consideram o legado de Pareto um esquema útil para a análise dos efeitos do bem-estar, que deve estar acoplado à atividade econômica no mercado e na esfera pública da economia, sem recursos para prescrições políticas.

A maneira de identificar a situação onde a intervenção do Estado pode levar à melhoria no ótimo de Pareto é através do teorema básico da economia do bem-estar, ponto de referência de uma economia de mercado perfeitamente competitiva. Logo, não pode ser considerado eticamente neutro, pelo contrario, sua análise está inserida

no “mainstream” da economia neoclássica.

O argumento teórico da Economia do Bem-estar está baseado em hipóteses muito restritivas que fundamentam seus teoremas, tais como: as famílias e firmas agem de forma perfeitamente competitiva, tomando os preços como parâmetros; existe um sistema de mercado completo; há perfeita informação e o montante de transferências e taxas são aplicados sem custos.

Entretanto a realidade é outra, a informação é imperfeita, há presença de externalidades e retornos de escala crescentes com custos decrescentes que provocam a concentração da produção, constituindo-se nas chamadas falhas de mercado, que impedem a alocação ótima dos recursos via sistema de preços, justificando a intervenção do Estado. Somente nestas condições, que é a realidade econômica, os economistas neoclássicos admitem a intervenção do Estado. Contudo, esta teoria não é capaz de opinar sobre o tipo de intervenção (via propriedade, regulação ou sistema de contrato).

A **teoria marxista** do Estado está baseada no modo capitalista de produção e, principalmente, no fato de a luta de classes ocupar um papel central no processo de acumulação do capital. Além disso ela atribui um peso semelhante às questões políticas e econômicas da sociedade e leva em consideração as diferenças históricas e nacionais na definição das formas e funções do Estado nas sociedades capitalistas. Jessop (1977) afirma que embora Marx não tenha desenvolvido uma teoria sobre o Estado Capitalista, deixou uma série de reflexões filosóficas e históricas, fragmentadas e não sistemáticas, que serviram de base para uma formulação teórica pelos seus seguidores, principalmente a partir dos anos 60, quando descobriram o Estado como um elemento de análise em economia política.

Essa teoria, presa a uma certa tradição política, tem uma concepção puramente instrumental do Estado, reduzindo o aparelho do Estado ao poder político. Segundo esta teoria a submissão do Estado à dominação política permite que cada classe produza seu próprio estado de acordo com seus interesses. Nesta concepção, o Estado não passaria de uma ditadura de classes. No entanto o próprio Marx considerava o Estado como um aparelho especial com uma ossatura material própria não redutível às relações de dominação política, caracterizando portanto a dupla natureza do Estado, que se expressa, segundo Maquiavel, “no poder centauro: metade homem metade fera”. A concepção marxista moderna evoca esta dupla natureza do Estado:

- o primeiro formado por um núcleo duro independente das classes e de suas lutas. Este núcleo se reporta às forças produtivas, das quais se deduzem as relações de produção – estrutura econômica – onde as classes e as lutas estariam ausentes. Este “Primeiro Estado” é o verdadeiro Estado, valendo-se de medidas puramente técnicas ou sociais no exercício do poder. Trata-se da visão estruturalista do Estado, defendida por Poulantzas, estruturalista francês, considera que as funções do Estado estão amplamente determinadas pelas estruturas das sociedades mais do que pelas pessoas que ocupam posição de poder no Estado.

- o segundo Estado – o super estado dentro do Estado - encampa o primeiro, ao implantar nele o Estado de classes, mais precisamente da burguesia, da dominação política. Trata-se da visão instrumentista do Estado, que analisa, de modo sistemático, os vínculos entre a classe dominante e o Estado. Esta concepção tem como principal teórico (Miliband, 1970)., que expressa com clareza sua posição ao afirmar:

“No esquema marxistas, a classe dominante da sociedade capitalista é aquela classe que possui e controla os meios de produção e que, devido ao poder econômico que ele lhe confere, é capaz de usar o Estado como instrumento de dominação da sociedade.”

Segundo os críticos, este segundo estado viria para perverter, viciar, contaminar ou desviar as funções do primeiro. Como afirma Sweezy (1942: 243):

“A teoria da dominação de classe do Estado reconhece que as classes são produto do desenvolvimento histórico e vêem no Estado um instrumento nas mãos da classe dominante para impor e garantir a estabilidade da própria estrutura de classe.”

Os marxistas alemães, considerados derivacionistas, seguem esta linha e enfatizando o aspecto econômico e consideram que a forma e a função do Estado capitalista são deduzidas a partir do processo de acumulação do capital. Estes autores admitem que a classe dominante usa o Estado para neutralizar a tendência na queda da taxa de lucro, mediante gastos em infra-estrutura física e financeira e investimentos em recursos humanos realizados por esta instituição.

Há outras interpretações marxistas importantes como a de Gramsci que considerava o Estado, com seu aparato ideológico, o legitimador da hegemonia da classe capitalista. Para este autor, a crise do desenvolvimento capitalista refere-se mais à questão da impossibilidade da hegemonia da classe capitalista do que a questão meramente econômica. Offe, por sua vez, embora considere a classe capitalista independente do Estado, admite que a burocracia estatal, de certa forma,

representa os interesses desta classe, pois esta depende da acumulação de capital privado para se manter, via arrecadação tributária .

A visão classista do Estado também foi compartilhada por alguns autores marxistas norte-americanos, que passaram a explicar o papel do Estado pela ótica das classes sociais. Esta perspectiva pode ser detectada nos trabalhos de Sweezy e Baran, dos anos 40 e 50, e mais recentemente, como observaram Clarke e Pitelis (1993), em outros autores: O'Connor, em seu trabalho sobre a crise fiscal do Estado Americano, entre 1969 e 1973, admite que o Estado Capitalista socializa vários custos de produção com o objetivo de acumulação e legitimação do capital. Por esta razão, segundo este autor, há uma tendência de os governos nas economias avançadas, principalmente em condições de capitalismo monopolista, gastarem mais do que arrecadam, devido ao aumento da demanda, por capital e por trabalho, de um lado, e pela resistência dos contribuintes ao aumento dos impostos, de outro.

Há ainda outros autores que defendem a independência do Estado tanto com relação aos empresários capitalistas, quanto aos sindicatos (Block, 1977 e Sckopol, 1981); e aqueles que consideram que os serviços prestados pelo Estado envolvem trabalho não produtivo, ou seja, não geram excedente (Gough, 1979).

A **Teoria da Escolha Pública**, defendida pela Escola de Chicago, parte de um modelo individualista de comportamento humano, baseado em uma série de considerações empíricas, admite que as políticas governamentais, decorrentes de diversas coalizões onde competem interesses de eleitores, políticos e burocratas, provocam o crescimento do governo que passa também a ter um orçamento excessivo. Para estes teóricos o crescimento dos gastos públicos é devido ao auto-interesse de eleitores, políticos e burocratas. Os economistas desta escola têm procurado mostrar que os gastos públicos e a burocracia crescem de forma desmedida e ineficiente e que a empresa pública é menos eficaz que a empresa privada (Niskanen, 1971 e Buchanam, 1977). Starr (1989) critica esta teoria e considera inclusive o nome indevido, pois a única escolha que ela reconhece é a privada. Ele contesta estes argumentos ao considerar que a abordagem desta escola de pensamento interpreta mal a “função preferência” da democracia política, pois afirma que as evidências sugerem que mesmo nas questões econômicas, os eleitores são capazes de reconhecer os interesses coletivos. A retórica da teoria da Escolha pública rejeita a idéia de se considerar os serviços públicos como ideal cívico.

Toda esta discussão sobre o papel do Estado fez emergir, no final dos anos

setenta, nos Estados Unidos, outros argumentos teóricos que têm exigido cautela sobre os critérios de intervenção pública: um refere-se a questão dos mercados não concorrenciais. Segundo esta teoria, o mercado não precisa ser competitivo para funcionar perfeitamente, basta que seja contestável. O outro argumento foi defendido pela própria teoria da escolha pública, que levanta a possibilidade da existência de um terceiro setor (não lucrativo e não governamental) para atuar nos casos de fraqueza conjunta de mercado e não mercado. Este setor voluntário, como chamou Lester Solomon (1986), é considerado como o mecanismo ideal para distribuição de serviços públicos (Starr, 1990).

Além desta discussão, a crise econômica vivida nos anos setenta gerou a contestação, por parte dos "policy makers", ao modelo keynesiano - que defendia a intervenção estatal - e dava o suporte teórico à política econômica da época. Esta crise provocou uma resistência ideológica ao avanço do papel do Estado, dando margem ao surgimento de novas teorias como a "supply side economics" que, com base nos elementos da velha tradição econômica (monetarista e conservadora), preconizava a retomada das forças de mercado e a retirada gradativa do Estado. Esta teoria deu suporte à onda neoliberal que passou a dominar o mundo capitalista, e se consolidou no final da década de setenta, com o movimento de privatização, que começou na Inglaterra no governo de Margaret Thatcher e nos Estados Unidos com o governo Reagan. O programa econômico do Presidente Reagan se baseou na teoria da oferta, cujo objetivo explícito era diminuir a carga tributária, para promover o crescimento. No entanto, esta política estava inserida em um contexto maior que visava o encolhimento do Estado e o conseqüente fortalecimento das forças de mercado.

4 - A Empresa Pública como expressão da Intervenção Estatal

Como está claro, a partir da II Guerra, o Estado passou a assumir um papel mais empreendedor e administrador nas economias capitalistas da Europa Ocidental., que se consolidou em um processo de nacionalização destas economias. Este processo privilegiava, inicialmente, a indústria de base e os serviços de utilidade pública tais como: aço, petróleo, energia, transporte, comunicação e também o sistema bancário. Estes são setores essencialmente passivos, que dependem da demanda proveniente das indústrias intermediárias, como mecânica, elétrica eletrônica, química incluindo plástico, que realmente têm a capacidade de estimular os investimentos e promover o

crescimento econômico, por isto mesmo consideradas “commanding heights” de suas respectivas economias. Com o objetivo de aumentar a taxa de crescimento econômico surgiram várias empresas estatais, formando o patrimônio público nas economias capitalistas, principalmente da Europa.

As empresas estatais não representam, obrigatoriamente, a adoção de uma teoria socialista, embora elas possam ser identificadas com os partidos de esquerda, tanto no mundo desenvolvido como nos países em desenvolvimento. Na realidade elas têm origens diversas e representam os processos de industrialização e contextos político-ideológico das nações: algumas dessas empresas são legados da formação do Estado e da nação, oriundos de regimes absolutistas distantes, que usaram os monopólios estatais como fonte importante de receita; outras originam-se de regimes mais recentes que se apoderaram de empresas estrangeiras num processo de arroubo nacionalista. Enquanto que, em determinados setores como comunicação (serviço postal, telecomunicações, rádio e televisão), a propriedade estatal diz respeito ao aspecto puramente tecnológico que, historicamente, nada tem a ver com socialismo. Outras empresas são, especificamente, um legado de guerra, assumidas pelo Estado, porque, seus proprietários anteriores colaboraram com forças estrangeiras, ou por causa de seu importante valor estratégico. Muitas dessas empresas foram construídas pelos militares como parte de seu império (caso francês). Outras foram assumidas pelo Estado por fazerem parte de setores considerados “commanding heights” da economia (esta foi a grande motivação por parte dos governos de esquerda, sejam trabalhistas ou socialistas). Ainda outras empresas vieram para o setor estatal como um resultado do esforço de estabilização econômica.

O fato é que no início dos anos sessenta os Estados de grande parte dos países da OCDE (exceção dos EEUU) haviam assumido a propriedade de vários setores de produção, sem contudo modificar a natureza capitalista desses países. Segundo Holland, este processo se deu em dois momentos: nos anos cinquenta, quando se formou a “primeira geração de empresas públicas” localizadas nos setores intermediários (mineração, geração e distribuição de energia, transporte, comunicação e aço), cuja demanda dependia do processo produtivo; e em um segundo momento quando o Estado capitalista assume um novo papel de manipulação da demanda, via políticas fiscal e monetária. Com isso, as estatais passaram a atuar especificamente no processo de substituição de importações, assim como instrumento de política econômica, constituindo, na definição de Holland, as “empresas de segunda geração”.

Segundo alguns autores, o processo de estatização inglês, considerado paradigmático, enfatizou o aspecto político-ideológico, entretanto as evidências empíricas revelam que houve momentos em que prevaleceu o aspecto puramente técnico. No início dos anos setenta, o governo trabalhista defendia a propriedade estatal como o melhor meio para a criação automática de um sistema econômico justo e uma sociedade ideal, baseada na cooperação, igualdade e colaboração mútua. Entretanto, ao longo dessa década prevaleceu a posição neoliberal, adotada pelos governos conservadores, severamente críticos à propriedade estatal.

Até a II Guerra, prevaleceram na Inglaterra razões pragmáticas na formação do patrimônio público, principalmente nas áreas em que havia um amplo consenso, como foi o caso do setor de comunicações: os serviços postais desde meados do século XVII, e os serviços de telecomunicações, desde o final do século XIX, independente da ideologia dos governos da época, já estavam sob a égide do Estado. O Porto de Londres foi criado em 1908 pelos liberais que, por questão de segurança, transferiram a maior parte das ações à estatal Anglo Persian Oil (posteriormente British Petroleum). Em 1926, os conservadores criaram a companhia de geração de eletricidade, e em 1939 criaram uma empresa aérea de propriedade estatal.

Depois da II Guerra Mundial, o processo de nacionalização na Inglaterra foi mais acelerado, provavelmente estimulado pelos governos trabalhistas da época. Em 1946 foram nacionalizados a produção e extração de petróleo, o Banco da Inglaterra, e a aviação civil. Em seguida foram estatizadas as indústrias consideradas “commanding height” na economia: eletricidade em 1947, transporte e gás em 1948 e o aço em 1949. Com a ascensão do governo conservador em 1951, algumas indústrias foram desnacionalizadas, como a do aço, mas com a volta dos trabalhistas ao poder em 1964, este setor passou novamente para responsabilidade estatal. Assim, em 1967, foi criada a British Steel Corporation.

A empresa estatal britânica assumiu uma forma peculiar, que foi estabelecida pelas leis de nacionalização daquele país, as chamadas “corporações públicas”, administradas por um diretório independente, de caráter público, não governamental, mas que age de acordo com os princípios mercantis. Este modelo garantia às corporações autonomia para contratar e despedir os membros do diretório, aprovar seus programas de inversão e estabelecer as políticas públicas necessárias. Estas corporações serviram de modelo às empresas públicas de vários países capitalistas, inclusive dos Estados Unidos. Por esta razão, a maior parte da literatura sobre

empresa pública é de origem inglesa (Starr,1990).

O governo conservador de Heath (1970-74), apesar de ter sido muito enfático na retórica antinacionalista, na prática, só implementou duas pequenas desnacionalizações: a Carlisle Breweries e a agência de viagem Thomas Cook (que tinha sido nacionalizada indiretamente por ser propriedade da Railway Company). Como já foi mencionado, este governo foi forçado a nacionalizar a Rolls-Royce e a Upper Clyde Shipbuilders para evitar o desemprego. O governo trabalhista de Callaghan nacionalizou a indústria de construção naval, a indústria aeroespacial e as docas, mas também foi obrigado a criar uma empresa mercantil, a NEB.

Entretanto, um verdadeiro programa de desnacionalização só se efetivou no final dos anos setenta, com a posse de governos conservadores nos principais países ocidentais (Thatcher na Inglaterra, Reagan nos Estados Unidos e Giscard D'Estaigne na França) reforçando o caráter político-ideológico deste processo. Anteriormente, a privatização limitara-se a compra e venda de empresas pelos respectivos governos, com ênfase no aspecto puramente técnico, inclusive na própria Inglaterra, precursora deste movimento. Para ilustrar a força da ideologia conservadora no final dos anos setenta, é importante lembrar que os governos conservadores que antecederam ao governo da senhora Thatcher concordavam com a nacionalização dos serviços de utilidade pública, por considera-los monopólio natural e portanto um bem público.

Contudo, a desnacionalização que ocorreu durante estes governos foi apenas de indústrias concorrenciais, pois os partidos que os sustentavam não concordavam que tais indústrias fossem de propriedade estatal. Já o programa de privatização da senhora Thatcher surpreendeu até aos políticos mais ortodoxos, pois extrapolou os setores concorrenciais e se estendeu aos serviços de utilidade pública, ao setor de comunicações e até mesmo às atividades sociais relativas ao bem-estar, que os governos conservadores anteriores sempre preservaram. Esta postura dos governos conservadores britânicos reforça o caráter político-ideológico do programa de privatização do governo Thatcher, altamente estimulado pela onda neoliberal que se espalhou pelo mundo capitalista na década de oitenta, atingindo também o mundo não capitalista.

Nos governos trabalhistas, o compromisso com a nacionalização tem razões mais complexas, poucos assumem a postura radical de defesa de uma sociedade socialista (sem qualquer empresa privada). O partido em geral defende a idéia de uma economia mista com os setores público e privado interagindo. Desta forma o

compromisso do partido é definir o papel que cada um destes setores deve assumir na economia, de forma a maximizar o bem-estar social.

Dada a importância da privatização no debate e na prática, parece relevante aprofundar o conteúdo analítico e o contexto do movimento privatista. Como afirma Starr “a onda de privatização dos anos oitenta, abre um novo capítulo na questão da relação público-privado”, suscitando um estudo específico.

5 – CONCLUSÃO

O estudo da intervenção do Estado na economia, à luz da antítese público-privado, requerer uma abordagem multidisciplinar para estabelecer conceitos e suas relações. Por princípio, público diz respeito ao todo, à população, enquanto o privado refere-se à parte, ao indivíduo, à uma classe. Entretanto, más interpretações teóricas produziram relações equivocadas. Estas contradições foram traduzidas em duas concepções, de carácter político, que deram a tônica ao movimento de desestatização: uma que estabelece a supremacia do privado sobre o público (cujas instituições básicas são a família, a propriedade e o contrato); e a outra que admite a supremacia do público sobre o privado. A primeira deu sustentação à economia clássica, baseada no pensamento liberal. Este pensamento levou à polarização dos termos público e privado, ao considerar o Estado como o espaço privilegiado de ações públicas, e o mercado o locus das relações privadas. Foi neste contexto, de supremacia do privado sobre o público, que nasceu o Estado Liberal, que defendia o alargamento da esfera privada e a retração da esfera pública. A outra concepção, de supremacia do público sobre o privado, é uma reação nítida ao Estado Liberal, que na prática se traduziu no aumento da intervenção estatal. Isto porque a sociedade não estava preparada para fazer prevalecer o público, independente da ação estatal. Para elucidar esta questão e mostrar a falsa polarização Estado-mercado, tem-se como referência empírica o processo de desestatização no governo Thatcher assim como o processo de privatização norte-americano ocorrido no governo Reagan. Sendo que nesse caso a participação efetiva da sociedade civil foi fundamental para garantir o espaço público.

As experiências nacionais mostram que o Estado tem sido o elemento chave no processo de desenvolvimento das nações. Nos países socialistas, ele é o único responsável pelo seu funcionamento, assumindo as funções de planeamento, coordenação, execução, produção, regulação, fiscalização e controle. Mas, mesmo nas economias capitalistas, o Estado representou e representa o elemento fundamental em

seus respectivos processos de desenvolvimento, tendo tomado para si diferentes funções, de acordo com o modelo de crescimento adotado por essas economias.

O quadro teórico de justificativas de intervenção do Estado no processo de desenvolvimento das economias capitalistas, principalmente a partir da II Guerra Mundial, reforçado pelas experiências nacionais, revela que a intervenção do Estado nestas economias se observa tanto na reconstrução das sociedades que participaram ativamente do conflito, como no processo de desenvolvimento das demais sociedades - as chamadas economias em desenvolvimento. Isto mostra a falácia da dicotomia Estado-mercado. Pois o Estado sempre atuou em conjunto com as forças de mercado, e assumiu um papel importante na promoção do desenvolvimento das nações. Na realidade, sistemas econômicos bem sucedidos são normalmente aqueles que combinam, de forma equilibrada e dinâmica, a participação do Estado e do mercado na coordenação da economia. Da mesma forma que o livre mercado é uma utopia. Como bem destaca Starr (1987), os mercados não são criações naturais, pelo contrário, são organismos estruturados legal e politicamente. Por esta razão, a melhor resposta do "policy maker" ao desafio da dicotomia público-privado é aquela que reconhece as competências relativas (com base em critérios de eficiência, justiça, segurança e cidadania) e concebe uma estrutura mista. Neste caso, privatização refere-se a uma determinada política pública que promova mudanças na estrutura de competência, na direção da produção de bens coletivos pelo setor privado.

A complexidade da intervenção estatal, que se reflete não apenas pelo aumento dos gastos públicos, como também pela expansão das empresas públicas, provocou o surgimento de várias teorias, com instrumental analítico mais sofisticado para a interpretação deste fenômeno: a Economia do Bem-estar, que defende a auto-suficiência do mercado, considera que a intervenção do Estado é devido às falhas do mercado, e a expansão do setor público é o resultado da demanda crescente dos consumidores soberanos por bens públicos. A **teoria marxista**, considera que o crescimento do setor estatal está ligado às leis básicas do capitalismo -- crescente concentração e centralização do capital e queda na taxa de lucros -- gerando demandas simultâneas por capital e trabalho, assim como sobre os mecanismos distributivos do Estado. A **teoria da escolha pública**, admite que este crescimento é o resultado das políticas de maximização da utilidade dos funcionários públicos, políticos e burocratas, que provocam um aumento das atividades do Estado.

O outro argumento neoliberal, que reforça a crítica sobre a atuação do

Estado, refere-se à empresa pública considerada ineficiente pelos críticos. Entretanto, a referência britânica, que serviu de modelo a outros países capitalistas, inclusive os Estados Unidos, derruba este argumento, pois a empresa estatal na Inglaterra assumiu uma forma peculiar, que foi estabelecida pelas leis de nacionalização daquele país, as chamadas “corporações públicas”, administradas por um diretório independente, de caráter público, não governamental, agindo de acordo com os princípios mercantis. A existência de empresas públicas tampouco representa obrigatoriamente a adoção ao ideário socialista, embora sejam, por vezes, identificadas com os partidos de esquerda tanto no mundo desenvolvido como nos países em desenvolvimento. Na realidade, suas origens e motivações foram diversas, combinando elementos de ordem política, técnica e econômica.

A onda neoliberal começou na Inglaterra e se disseminou “urbe et orbe”, com o apoio dos Estados Unidos, dada sua hegemonia militar e ideológica sobre as demais nações. O arcabouço teórico desenvolvido nas universidades norte-americanas, deu suporte a esta onda conservadora de defesa à ortodoxia do mercado, que se espalhou pelo mundo, transformando a privatização em tema de economia política.

Mas não foi apenas o ambiente intelectual que promoveu esta onda privatista que se estendeu pelo mundo capitalista, principalmente a partir da década de oitenta. Outro elemento decisivo foi a crise econômica que se instaurou naquele período, expressa pela queda na taxa de crescimento econômico, aumento do desemprego, altos níveis de inflação, dívida pública crescente e agravada pelas reações dos contribuintes à elevação dos impostos. Esta crise provocou a contestação, por parte dos “*policy makers*”, ao modelo keynesiano - que defendia a intervenção estatal - e dava o suporte teórico à política econômica da época, abrindo espaço ao surgimento de novas teorias como a “*supply side economics*” que, com base nos elementos da velha tradição econômica (monetarista e conservadora), preconizavam a retomada das forças de mercado e a retirada gradativa do Estado.

6 - Bibliografia

- Atkinson, A. B. Stiglitz, J. E., (1980). *Lectures on Public Economics*. Mc. Graw Hill.
- Althusser, Louis. *Aparelhos Ideológicos de Estado* Edições Geral 1987.
- Banco Mundial 1997, *Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial* 1997
- "O Estado num Mundo em Transformação".
- Bird, Richard M. The Growth of Government Spending in Canada. *Canadian Tax*

- Papers*. Toronto – Canadian Tax Foundation, 1970.
- Bobbio, N., (1987). *Estado, Governo e Sociedade- Para uma Teoria Geral de Política* - Paz e Terra, Rio de Janeiro.
- _____ (1994). *Liberalismo e Democracia*. Editora Brasiliense S.A., São Paulo.
- Buchanan, J. M. and Stubblebine, G. W., (1962). Externality, *Economica*, Nov. 1962.
- Carnoy, M. (1988), *Estado e Teoria Política*, Papirus Editora, 2a Ed. Campinas, S.P.
- Carnoy, M. and Shearer, D., (1980). *Economic Democracy - The challenge of the 1980s*, M. E. Sharpe Inc., Armonk, N Y.
- Clarke, T. & Pitelis, C., (1993). *The Political Economy of Privatization*. Routledge, New York.
- Chang, Ha Joon, *The Political Economy of Industrial Policy* University de Cambridge, Macmillan Press LTD 1994.
- Dye, T. R. (1972). *Understanding Public Policy*, Prentice Hall, Inc., Englewood Cliffs, N.J.
- Erick S. Reimeri, *The Role of the state in Economic Growth* University of Oslo 1997.
- Fiori, J. L. *O Vôo da Coruja: uma Leitura Não Liberal da Crise do Estado Desenvolvimentista*. Deitora UERJ – Rio de Janeiro, 1995.
- Galal, A... [et al.], (1994). *Welfare Consequences of Selling Public Enterprises - An Emperical Analysis*. Oxford University Press - New York
- Galbraith, J. K. (1958). *The Afluent Societ* . Boston: Houghton Mifflin.
- _____, (1967). *The New Industrial State*. Boston: Houghton Mifflin.
- Giambiagi, F. & D Alem, A C. *Finanças Públicas: Teoria e Prática* - Editora Campus, RJ. 1999.
- Gramsci, A. *Selections from The Prison Notebooks*. International Publishers, NY, 1989.
- Gowland, D. & Peterseon, B. (1993), *Microeconomics Analysis*. Cambridge University Press, Cambridge, UK.
- Haverman, Robert H. y Margolis, Julius (1992) *Un Análisis del Gasto y las Políticas Gubernamentales*, Fondo de Cultura Económica/ Economía Contemporánea, México.
- Hayek, F.A. von (1944) *The Road to Serfdom* . Chicago: University of Chicago Press.
- Hirshman, A (1982), *Shifting Involvements: Private Interest and Public Action*. Princenton, N.J. Princenton University Press.
- Holland, S. (ed.), (1973). *The State as Entrepreneur New dimensions for Public Enterprise: the IRI State Shareholding Formula*. International Arts and Sciences Press, Inc. White Plains, NY.
- _____, “Europe’s New Public Enterprises” in: *Big Business and The State*.
- Hunt, E. K. *História do Pensamento Econômico*, 1989.
- Hutton, Will *The State We’re In*, Jonathan Cape 1995
- Jessop, B. (1977) “Recent Theory of the Capitalist State” *Cambridge Journal of Economics* I (4): 353-373.
- Keynes, John M. *Teoria Geral Do Emprego Juros E Moeda*_Caps : 1,2,3 , 11 e 18.
- Lybeck, J.^a & Henrekson, M. (Ed) *Explaining the Growth of Government*. North-

- Holland, 1988.
- Miliband, R. *O Estado Na Sociedade Capitalista*. Zahar, Rio De Janeiro, 1970.
- Mill, J.S. *Principles of Political Economy* N.Y, Augustus M. Kelley, 1965.
- Niskanen, W. (1971). *Bureaucracy and Representative Government*. Chicago Aldine - Atherton.
- Nozick, R. *Anarchy, State and Utopy*. Basil Blackwell, Oxford. 1974.
- Nozick, R. "Invisible Hand Theories ..." *American Economic Review* vol 84no 2
- O'Connor, J. (1977). *USA: A Crise do Estado Capitalista*. Paz e Terra, Rio de Janeiro.
- Offe, C. (1994), *Problemas Estruturais do Estado Capitalista*. Tempo Brasileiro, Rio de Janeiro
- Osborne, D. & Gaebler, T. (1993) *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. Penguin Books, New York. USA.
- Reinert, E. "The Role of The State in the Economic Growth" Center of Development and the Environment, University of Oslo, 1997.
- Rezende, F. *Finanças Públicas* Editora Atlas, Rio de Janeiro, 2001.
- Rowthorn, B. & Chang H. (1993). Public Ownership and the Theory of the State. In: Clarke, T. & Pitelis, C., *The Political Economy of Privatization*. Routledge, New York
- Sader, E. & Boróm, A., (1995). *Pós-neoliberalismo - As Políticas Sociais e o Estado Democrático*. Paz e Terra, Rio de Janeiro, RJ.
- Sanders, E. (1987). The Regulatory Surge of the 1970s In Historical Perspective. In: *Public Regulation New Perspectives on Institutions and Policies*. The MIT Press, Cambridge, MA.
- Saunders, P. & Klaus, F. (1985) . *The Role of Public Sector Causes and Consequences of the growth of Government- OECD*.
- Saunders, P., (1986). "Public expenditure and Economic Performance in OECD Countries." *Journal of Public Policy* 5: 1-21.
- Shepherd, W. G. (1976). *Public Enterprise: Economic Analysis of Theory and Practice* - Lexington Books DC. Heath and Company Lexington, Mass USA.
- Silva, A. A. (1995) "Predação do Social" Tese de Doutorado – IE/UFRJ.
- Smith, Adam, *Riqueza das Nações* (1776) Coleção Os Economistas, Editora Abril, 1983.
- Starr, P. (1987). An Academic Challenge to Privatization In: Privatization/ A Sourcebook.
- _____, (1990). The New Life of Liberted State: Privatization and the Restructuring of State - Society Relations In *Political Economy*.
- _____, (1991). *The case for Skepticism: Privatization and its Alternatives* . Gormley W.
- Stiglitz, J. E. (1988), *Economics of the Public Sector*. W.W. Norton, N Y.
- _____, (1989). *The Economic Role of The State*. Basil Blackwell, Oxford, U.K.
- Suleiman, E. N. & Waterbury, J. (1990). *The Political Economy of Public Sector Reform and Privatization* - Westview Press., San Francisco, California - USA
- Swan, D. (1988) *Retreat of the State: Deregulation and Privatisation In the U.K. and U.S.*.
- Tocqueville, A. (1945). *Democracy In America*, Philips Bradley, Alfred A. Knopf, Vol I, II, New York..
- Truman, D.B. (1971), *The Governamental Process*, Knopf, New York.
- Vernon, R. & Yair, A., (1981). *State-Owned Enterprise In Western Economies*, St.

Martin's Press, New York.
Whitfield, D. (1992). *The Welfare State, Privatization, Deregulation, Commercialization of Public Service: Alternatives Strategies for the 1990s*. Pluto Press London. Concord, MA, USA.