

O PÚBLICO E O PRIVADO

LAPO BERTI

A oposição público-privado se encontra na base de um daqueles movimentos pendulares que caracterizam a vida da sociedade e que tanto apaixonam os cientistas sociais pela sua lógica misteriosa e todavia aparentemente férrea. Hirschman tentou analisar alguns de seus aspectos, revisitando, com a finura que lhe é habitual, a teoria econômica do consumo. Segundo Hirschman, na orientação das escolhas dos consumidores interviriam não apenas preferências correspondentes a um sistema de necessidades simples e estável, mas também as frustrações que alimentam um sistema de metapreferências mais complexo e problemático. A alternância de períodos em que prevalece a inclinação ao público e aqueles em que domina a inclinação ao privado seria causada pelo movimento oscilatório inevitavelmente impresso em um sistema social no qual uma parte consistente das preferências e escolhas que constituem a sua vida está destinada a se frustrar. A frustração seria, portanto, por assim dizer, o *switch* que determina a passagem de uma fase a outra.

“REVANCHE DO MERCADO”

Não sei se esta explicação, fascinante em sua cristalina simplicidade, pode ser aplicada também àquela “revanche do mercado” que caracteriza os anos Oitenta. O certo é que a retomada da inclinação privatista na economia, que se costuma hoje datar, ainda que de modo não totalmente correto, com a ascensão de Reagan e de Thatcher no final dos anos Setenta, aparece tendo como pano de fundo um clima social já amplamente marcado pelo “refluxo no privado” que é acompanhado de uma crescente descrença na praticabilidade da arena pública como âmbito de solução coletiva dos problemas sociais. Para acentuar este clima, que possui raízes múltiplas, concorre, indubitavelmente, o declínio geral dos desempenhos do setor público que se manifesta no curso dos anos Setenta: deterioração da qualidade dos serviços oferecidos em decorrência também da tumultuada expansão do *welfare*, peso crescente das gestões industriais em decorrência dos ônus derivados da função anticíclica exercida pela empresa pública. A presença do público começa a ser sentida como invasora, ineficiente, hipertrofiada.

É oportuno, a este respeito, esclarecer imediatamente um fato. O que caracteriza a presença do operador público na economia italiana não é, o que quer que se diga, a sua extensão, que é perfeitamente compatível com o que ocorre nas outras economias mistas do Ocidente, mas a rapidez e a desorganicidade de sua expansão, que acarretam uma superposição de papéis e finalidades e uma multiplicação contraditória das regras. O problema que hoje se coloca,

portanto, não é o enfatizado pelas várias versões do liberalismo de uma pura e simples redução da presença pública na economia, mas antes aquele muito mais complexo de sua requalificação que, eventualmente, pode passar também por um redimensionamento ali onde as intervenções perderam sua eficácia e coerência sistêmica.

ESTADO E MERCADO

Na Itália como alhures o debate sobre o papel do público e do privado na economia que acompanhou a “revanche do mercado” esteve desde o início viciado por uma colocação fortemente ideológica segundo a qual o mercado é a suprema garantia de eficiência e de liberdade, enquanto que o Estado é inevitavelmente fonte de desperdícios, ineficiência e conflitos políticos. A relação entre Estado e Mercado, entre público e privado, que é de relevância crucial em uma economia mista, continua assim a ser enfrentada com visões ideológicas de origem oitocentista que vêem aquela relação como uma espécie de dicotomia. A solução do problema que parece hoje mais relevante do ponto de vista do controle da economia, isto é, de redesenhar de maneira realista mas ao mesmo tempo transparente e rigorosa os percursos de interação entre público e privado, exige, ao contrário, que se abandone esta visão dicotômica.

A doutrina pôs à disposição há algum tempo resultados suficientemente consolidados, evidenciando que a questão da superioridade do público ou do privado em termos de eficiência e eficácia não pode ser decidida, seja no plano dos princípios, seja das evidências empíricas. Ao lado das “falências do mercado” — sobre as quais floresce hoje uma imponente literatura — estão, ao mesmo tempo, claramente individualizadas as “falências do governo”. Pesquisas internacionais destinadas a confrontar a eficiência das empresas públicas e privadas apresentam resultados oscilantes ou, de qualquer modo, não unívocos. Nesta ótica, portanto, o problema sofre um drástico deslocamento. Não se trata de motivar opções em favor da solução pública ou privada, que se apresentam como alternativa e em concorrência entre si, mas de individualizar as razões e as condições da sua interação com relação a um projeto de governo dos processos de reprodução da sociedade. A presença do Estado na economia se explica através de uma pluralidade de modalidades que é necessário considerar unitariamente dentro de uma visão conjunta da intervenção pública nos processos econômicos que permita individualizar o *mix* de instrumentos mais idôneo ao alcance dos objetivos declarados.

INTERVENÇÃO DO ESTADO

São cinco pelo menos as figuras principais através das quais o Estado intervém no setor produtivo:

1) como “regulador”, na medida em que dita normas e condições que limitam e orientam a atividade produtiva de determinados sujeitos econômicos;

Este texto foi publicado originalmente em *Rinascita*, nº 9 de 08/04/1990 e traduzido por Giovanni Menegoz e Luiz Arturo Obojes.

- 1) como "distribuidor", na medida em que transfere recursos às empresas;
- 2) como "banqueiro", na medida em que determina as condições de acesso ao crédito por parte das empresas;
- 3) como "contratante", enquanto sujeito ativo de contratos e encomendas;
- 4) como "empreendedor", na medida em que comparece, nas várias formas que a empresa pública pode assumir, como produtor direto de bens e serviços.

É somente o conjunto destas manifestações da mão pública que configura na realidade a intervenção do Estado no sistema produtivo. Quando se fala de redefinir a área da intervenção pública, é a este conjunto complexo que se deve fazer referência. Ver-se-á, então, diversamente da imagem cômoda difundida pela polêmica em curso, que não existe, na prática, âmbito da atividade econômica em que não opere alguma conexão entre o público e o privado. Ver-se-á, mais em geral, que não existe, como alguns gostariam, uma linha divisória clara e límpida que separa o regime público do privado. Existe, antes, uma complexa interação entre as diversas formas da intervenção pública e a iniciativa privada, entre as lógicas de governo e as lógicas de mercado, que está hoje na própria natureza da constituição material de nossas economias. Certamente pode sempre ocorrer que em certos momentos e em certos pontos esta interação torne-se distorcida, ineficaz, ineficiente, ou também apenas conflitiva e deva ser repensada e corrigida. Mas é disso então que é necessário falar e não certamente de uma redução indiscriminada da presença do Estado na economia. Esta, na realidade, corresponde somente aos interesses de grupos econômicos que gostariam de se subtrair a qualquer forma de controle. Mas as economias mistas se formaram exatamente como resposta à impossibilidade de confiar o governo da sociedade à exclusiva prevalência de tais interesses. Hoje um debate político e cultural particularmente tosco visa reduzir a complexa questão do operar da mão pública na economia ao simples problema de privatizar ou não alguns segmentos do aparato produtivo que, de diversas formas, se vinculam ao Estado — barrando com isso o caminho a uma solução madura e responsável do problema. Também aqui o problema não é o de se opor ou não às privatizações, mas antes o de decidir a que fim devem servir, tendo em conta também as outras possibilidades de que o Estado dispõe para condicionar e orientar os processos econômicos. Privatização, além disso, é um conceito simples apenas na aparência. Na realidade, inclui práticas diversas e não reciprocamente substituíveis. Privatizar pode significar passagem da área de propriedade pública à propriedade privada, ou também passagem para uma gestão empresarial com critérios privatistas ou ainda envolvendo sujeitos privados na propriedade e na gestão. Além disso, propriedade privada pode significar sistema acionário difuso (*public company*) ou concentração monopolista. É claro que cada uma destas modalidades de privatização possui pressupostos, implicações e conseqüências muito diversas no plano econômico, social e político.

Esclarecido, portanto, que não têm razão de subsistir opções de princípio a favor do regime público ou privado, em que determinados bens e serviços são produzidos e distri-

A relação entre Estado e Mercado, entre público e privado, que é de relevância crucial em uma economia mista, continua assim a ser enfrentada com visões ideológicas de origem oitocentista que vêem aquela relação como uma espécie de dicotomia.

buidos, é bom que o operador público, através do governo, seja chamado a explicitar quais objetivos tenciona perseguir tentando repartir os papéis entre os dois regimes. Nesta perspectiva, portanto, a privatização não é nada mais que uma política entre outras, uma política através da qual, especificamente, o Estado procura pressionar os sujeitos privados a desenvolver determinados papéis no interior de uma visão coerente de orientação do sistema econômico em seu conjunto. Tratar-se-á sempre, neste caso, de uma intervenção que articula uma visão de política industrial.

O que é inaceitável, portanto, no atual debate sobre as privatizações não é o fato de que o Estado repense e reduza a própria presença no sistema produtivo, mas antes o modo sub-reptício com que esta orientação é proposta e posta em prática.

Não tem sentido falar das privatizações, como geralmente se faz, como de uma contribuição decisiva ao saneamento das finanças públicas, individualizando neste objetivo a fonte principal da sua legitimação. E isto por duas razões essenciais. De um lado, pela exigüidade das somas que poderiam ser obtidas comparadas com o total da dívida pública e, de outro, pelas incógnitas contidas na colocação de títulos do setor público em um mercado acionário asfixiante como o nosso. Sem levar em conta as conseqüências que as necessárias modificações das carteiras de poupadores teriam sobre as modalidades de financiamento do déficit público.

RAZÕES PRIVATISTAS

Resta somente concluir, portanto, que, como é característico da gestão da economia na Itália, as razões reais que mantêm a pressão no sentido das privatizações não são, na realidade, declaradas. E *pour cause*. A primeira e a mais relevante destas razões, de fato, é que com as privatizações objetiva-se, sem confessá-lo, — e em parte isto já se realizou (como revela o caso Enimont) —, uma recomposição monopolista ou oligopolista do capital italiano que é em parte imposta pelas adaptações às dimensões que a concorrência internacional exige mas que, de qualquer modo, na Itália não está sujeita a nenhum controle, assim como não obedece a nenhum critério de transparência.

A segunda razão é que as privatizações são um dos instrumentos através dos quais uma facção política procura desmantelar posições de poder de outra, favorecendo o surgimento de novas agregações. Uma e outra razão, como se vê, fundam suas raízes no processo de redistribuição do poder político e econômico que, em fases alternadas, ocorre há algum tempo na Itália. E é isto, a nosso ver, que está verdadeiramente em jogo na atual contenda entre público e privado.