

SERGIO R. R. PRADO

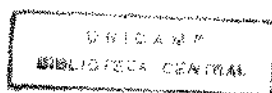
INTERVENÇÃO ESTATAL, PRIVATIZAÇÃO E FISCALIDADE:

um estudo sobre a Constituição e Crise do Setor produtivo Estatal no Brasil e os processos de privatização a nível mundial.

Este exemplar corresponde ao original da tese defendida por Sergio Roberto Reis da Silva em 20/03/75 e orientada pelo Prof. Dr. Luiz G.M. Belluzzo. CPGEE, 20/03/75

Tese apresentada ao Instituto de Economia da UNICAMP para a obtenção do título de Doutor em Economia sob a orientação do Prof. Dr. Luiz G.M. Belluzzo.

Campinas, dezembro de 1994



Para CHRIS,

pela coragem de vir,

por tudo de bom que me dá,

e por me lembrar sempre que as coisas
realmente importantes na vida são poucas
e todas muito simples.

APRESENTAÇÃO

1. Este trabalho tem dois *objetivos. *Primeiro, uma análise dos determinantes mais gerais dos amplos processos de privatização em curso no mundo desde os anos oitenta.*Em segundo lugar, visa propor uma interpretação de mais longo prazo para a privatização brasileira, a partir de uma reconstituição do processo de evolução, estabilização e crise do chamado Setor Produtivo Estatal no país. Remetendo o Leitor ao Índice, pedimos notar que estes dois objetivos são trabalhados respectivamente nas Parte I e II do trabalho.

É do senso comum associar os processos de privatização a uma ampla crise do modelo de intervenção estatal vigente no pós-guerra, o chamado Estado keynesiano - seja na forma assumida nos países desenvolvidos, o *welfare state*, seja na forma específica encontrada nas economias em desenvolvimento, o *Estado Desenvolvimentista*.

Neste nível genérico da constatação, supomos que poucos a contestariam. Quando se busca descer a um nível menos abstrato de análise, tais processos são usualmente associados, de uma forma imprecisa e vaga, a motivações de natureza ideológica - o ressurgimento liberal -, às restrições derivadas da crise fiscal dos estados e às exigências de reestruturação produtiva colocadas pela exaustão da "onda larga" de expansão definida pela 2a. revolução industrial.

Estas alternativas são, a princípio, pouco consistentes entre si. O aspecto essencial a ser considerado consiste em que a privatização é um processo de agressão ao Estado conduzido pelo próprio Estado. Enquanto a primeira explicação supõe um Estado que já mudou na sua visão de si mesmo e trata de ajustar seu Aparelho de intervenção a esta nova percepção - um tipo de auto-amputação -, e a terceira parece supor a preservação, em todos os sentidos fundamentais, da orientação intervencionista do velho Estado keynesiano, a segunda aponta no sentido de um processo de adaptação e ajustamento às condições impostas pela crise.

* A observação, mesmo que superficial, dos amplos processos ocorridos nos oitenta sugere claramente que todos estes aspectos estão sempre, em alguma medida, presentes. Uma interpretação mais precisa do fenômeno exige, portanto, que se busque, de alguma maneira, hierarquizar estes determinantes. Será a privatização, como querem alguns, "um novo projeto das elites" que, a ser assumido pelo Estado, representa sua quase eutanásia? Ou será ela, em muitos casos, uma das formas encontradas pelo mesmo Estado intervencionista para cumprir suas funções estruturantes?

Nossa hipótese básica supõe que, dentre os diversos determinantes que podem explicar o fenômeno da privatização, aquele que parece condicionar decisivamente a sua temporalidade, métodos e abrangência, é, em primeira instância, a crise fiscal dos estados capitalistas que a promovem. Assumindo que a crise fiscal que se generaliza nos países capitalistas a partir de meados dos setenta é a explicitação da crise maior do *Estado Keynesiano*, a privatização é determinada, em última instância, pelo esgotamento da vitalidade e da capacidade integradora daquele modelo. O ponto central é que isto se dá através da crescente rigidez e estrangulamento da política fiscal, o que irá determinar a dimensão e a natureza dos processos de privatização. *

2. Isto coloca como questão de fundo, para nós, a relação entre produção estatal (forma básica de intervenção estatal nas economias capitalistas modernas) e fiscalidade. Esta relação é apreendida, aqui, sob dois aspectos, desenvolvidos no capítulo 1 da Parte I. O primeiro aspecto, de natureza teórica, refere-se a constatação de uma conexão imanente entre empresa estatal e fiscalidade, que pode ser resumida na proposição de que a produção estatal está associada a fluxos correntes de gasto fiscal não apenas na sua constituição (investimento ou nacionalização) mas também na sua operação corrente, sempre que a instrumentalização da empresa estatal pela política econômica ou por interesses particularistas inseridos na política governamental afastem a empresa da operação paradigmaticamente "privada" (item 1.1.)

3. O segundo aspecto (item 1.2. do capítulo 1) se coloca ao nível da evolução histórica do Estado Keynesiano. O período aberto pelo primeiro choque do petróleo é de explicitação progressiva da crise do modelo intervencionista keynesiano. A instabilidade que se estabelece pelo resto da década irá levar à utilização intensiva de todos os instrumentos de intervenção disponível para as funções de estabilização e reestruturação produtiva, principalmente nas economias desenvolvidas. Paradoxalmente, este período (1974-1978) terá sido mais "keynesiano" que as três décadas anteriores em que o keynesianismo imperou como concepção mas pouco atuou como intervenção prática.

O principal desdobramento deste período é a explicitação dos limites da política fiscal, manifestos na expansão dos déficits fiscais e, a partir do final da década, na escalada de patamares sucessivamente crescentes da dívida pública. Na maioria dos países, um elemento fundamental destes déficits fiscais está associado à drenagem de recursos imposta pelas empresas estatais.

Nos anos oitenta, está definido para grande parte dos estados capitalistas industrializados uma configuração patrimonial muito específica. Por um lado, uma amplo estoque de ativos produtivos transacionáveis, acumulados ao longo de

três décadas de intervenção. Por outro, um crescente e rígido estoque de dívida pública.

A dupla conexão acima descrita entre produção estatal e fiscalidade - seja pelo lado dos fluxos, onde a instrumentalização da empresa estatal conduz a gastos fiscais compensatórios, seja pelo lado dos estoques, onde os ativos produtivos se contrapõe a um estoque crescente de dívida pública, tal como cargas de sinal contrário que se atraem - é que irá levar a um movimento inexorável que parte de tentativas de reforma e controle das empresas estatais até a adoção de amplos processos de privatização decisivamente orientados para a troca patrimonial com motivação fiscal.

4. Este quadro de referência é posto à prova nos caps. 2 e 3 da Parte I, onde são analisadas respectivamente as experiências de privatização européias e latino-americanas. O enfoque adotado nestas análises é restrito aos aspectos fiscais da evolução das empresas estatais e da privatização.

Quanto às experiências européias, procura-se demonstrar que a crescente instrumentalização das EE, associada aos efeitos da crise de longo prazo da superação da 2a. revolução industrial, levaram à ampliação da drenagem de recursos fiscais pelas empresas estatais, num momento onde a situação fiscal derivada dos gastos públicos tradicionais já era, por si só, crítica. Após um período onde se esboçam, sob formas variadas, tentativas de reestruturação e reforma da produção estatal, a partir de meados dos oitenta todos se orientam para um processo ampliado de privatização que visava basicamente atenuar as restrições fiscais através da troca patrimonial.

5. No cap. 3, tratamos de fazer uma análise semelhante para os casos de privatização latino-americanos. Inicialmente (item 3.1.) discutimos os aspectos que tornam a crise fiscal latino-americana distinta e específica se comparada à dos países desenvolvidos e, dentre estes aspectos, a inserção peculiar assumida pelas empresas estatais no desenvolvimento da crise. No item 3.2., analisamos com certo detalhe a política fiscal de México, Chile e Argentina nos anos setenta e oitenta, dando ênfase às relações fiscal-financeiras entre tesouros e empresas estatais, e detalhamos em paralelo as diversas etapas por que passaram seus processos de privatização.

6. Finalmente, o capítulo 4 analisa o processo de privatização brasileiro. Ele é analisado, por um lado, em contraposição às experiências latino-americanas, e por outro na sua própria evolução. Constatamos que o processo tinha um projeto original extremamente ambicioso, cujo objetivo era forçar um forte ajuste patrimonial contra o setor privado, que deveria cumprir um papel central no ajustamento fiscal de curto prazo. Tal projeto, ao enfrentar os interesses econômicos internos, foi progressivamente desfigurado até se

transformar num processo de troca patrimonial cujo resultado fiscal é limitado e onde os benefícios principais são apropriados pelo sistema financeiro e grandes grupos capitalistas internos.

7. A análise realizada na Parte I, embora parta da hipótese de que a privatização está associada, em última instância, à crise do modelo keynesiano de intervenção estatal, e, no seu bojo, à instrumentalização das empresas estatais pela política econômica, não aprofunda a análise desta crise. Fica limitada a sua constatação e de seus efeitos no sentido de induzir direta ou indiretamente a privatização. Não poderia ser diferente, dada a amplitude do universo analisado e às especificidades apresentadas por cada economia.

Na Parte II, tenta-se fazer este aprofundamento para o caso brasileiro. O objetivo é apresentar uma interpretação para a constituição do SPE brasileiro, caracterizando-o como uma das faces essenciais de um modelo de intervenção estatal que se consolida no início dos anos setenta. Estabelece-se uma periodização para a intervenção estatal na economia brasileira em duas grandes etapas, separadas pelo processo de reformas realizadas na segunda metade dos sessenta. O primeiro período, de constituição do Estado Nacional, é também o período de constituição do SPE brasileiro. Ele leva a consolidação de um arranjo financeiro-institucional que irá vigor por duas décadas, nos setenta oitenta, sem alterações essenciais no que se refere ao lado produtivo da intervenção.

O foco central da Parte II é mostrar que o modelo constituído no início dos setenta traz, já, estruturalmente presentes, os elementos que conduzirão à instrumentalização perversa do SPE pela política econômica, à ampliação da drenagem de recursos fiscais pelas EE e ao bloqueio de qualquer possibilidade de reforma e transição que permitisse "salvar" o modelo do esgotamento. Por este caminho, o processo de privatização brasileiro, implementado efetivamente em 1990 com Collor, emerge como a consequência da crise e da impossibilidade de reforma do Estado Intervencionista brasileiro, no seu "braço" produtivo.

Buscamos, o mais sistematicamente possível, iniciar todos os capítulos com uma colocação sintética dos objetivos e do rumo a ser perseguido. A análise da Parte I é predominantemente empírica, o que tornaria enfadonho tentar um esforço de síntese maior. Ainda assim, os itens 2.3, 3.3 e principalmente capítulo 5 provêem um resumo dos argumentos. Já a Parte II, devido à complexidade bem maior da argumentação, mereceu um esforço de síntese mais alentado, contido no capítulo 3. Pode ser recomendável um primeiro contato com este capítulo, antes de enfrentar o texto principal.

Uma crítica imediata e provavelmente procedente a este trabalho refere-se à sua falta de unidade. As Partes I e II são em grande medida mutuamente

independentes, o que, em grande parte decorre da própria natureza das análises feita em cada uma delas. A Parte I, ao se propor a tratar dos oito mais relevantes casos de privatização, fica forçosamente restrita aos eventos contemporâneos e ao passado recente. Já a Parte II, ao tentar uma interpretação mais sólida para a crise do SPE brasileiro, é forçada a uma investigação histórica de escopo mais amplo. A causa principal, porém, suspeito eu, decorre da minha forma um tanto anárquica de conduzir o trabalho, abrindo "frentes" diversas de reflexão e pesquisa e avançando em todas elas ao mesmo tempo, numa talvez infeliz aplicação da velha idéia de que "se faz o caminho ao caminhar". De qualquer forma, sustentei esta formulação por estar convencido de que, ainda que haja aqui duas teses em uma, cada uma delas tem modestas contribuições aos temas em questão.

Uma consequência desta dualidade é que tratamos do caso brasileiro primeiro na sua evolução recente, na Parte I, onde é cotejado com os demais casos mundiais de privatização (cap. 4). Depois, na Parte II, recuamos à década dos quarenta, e reconstituímos a evolução até os oitenta. Assim, no que pode ser uma atrapalhada imitação de Cortázar, em seu "RAYUELA", esta tese pode ser lida em diversas ordens. Além daquela em que está montada, é possível deixar o cap. 4 da Parte I para ser lido depois da Parte II, ou começar simplesmente pela Parte II. O que, de certa forma, nos consola é que, com certeza, não podemos reivindicar originalidade ao perpetrar tal agressão à sagrada unicidade a que são obrigadas as teses doutorais.

AGRADECIMENTOS

Um trabalho como este assume, a meu ver, três tipos de "débitos".

Primeiro, para com aqueles que participaram ou influenciaram diretamente na sua elaboração. Agradeço ao Prof. Belluzzo a disposição de assumir esta orientação nas "condições adversas" impostas pelo seu engajamento em funções de governo.

Grande parte desta pesquisa foi desenvolvida em estreita colaboração com a equipe da Área de Empresas Estatais do IESP/FUNDAP, num ambiente de profissionalismo e muita amizade. Minha dívida para com MARGRET ALTHUON, MÔNICA LANDI, RENATA S. NOGUEIRA, REINALDO PASSANEZI e ROSANA S. FERREIRA é muito grande. CARLOS KAWALL L. FERREIRA ajudou em muito nos aspectos financeiros da privatização.

Alguns amigos muito influenciaram a formação das idéias aqui apresentadas, no dia-a-dia do convívio profissional: THOMÁS B. DE PAULA, EDUARDO TEIXEIRA, PEDRO LUÍS B. SILVA, MARCIO WHOLERS DE ALMEIDA e JOSÉ LUIS LIMA.

O segundo "débito" é para com os amigos que se dispuseram a ler versões semifinais do trabalho, e ajudaram a remover parte das suas imperfeições: PAULO DAVIDOFF CRUZ, SEBASTIÃO VELASCO CRUZ e REINALDO PASSANEZI.

Finalmente, há um "débito" de natureza distinta, que o Autor reconhece para com mestres/pioneiros que, de algum modo, influenciaram, através de suas obras, a sua "forma de ver as coisas", a definição das questões e o modo de trabalhá-las. Esta tese muito deve, neste exato sentido, a JOÃO MANUEL C. DE MELLO, CARLOS LESSA e LUCIANO MARTINS.

Todas estas influências, lamentavelmente talvez, passaram pelo filtro das minhas limitações e da minha teimosia, o que faz minha, ao fim a ao cabo, a responsabilidade por tudo o que aqui se apresenta.

ÍNDICE

PARTE I FISCALIDADE E PRIVATIZAÇÃO - A EXPERIÊNCIA MUNDIAL NOS ANOS SETENTA E OITENTA

Introdução	1
------------------	---

CAPÍTULO 1

PRIVATIZAÇÃO E FISCALIDADE - O CONTEXTO INTERNACIONAL E ALGUNS ASPECTOS TEÓRICOS

Introdução	4
1.1 Uma nota teórica sobre a relação entre fiscalidade e produção estatal	4
1.2. A evolução histórica no pós guerra - fiscalidade e produção estatal	11
1.3. Segunda nota teórica - do impacto fiscal da privatização	18

CAPÍTULO 2

OS PROCESSOS DE PRIVATIZAÇÃO NOS PAÍSES DESENVOLVIDOS - UMA INTERPRETAÇÃO PELA ÓTICA DA FISCALIDADE

2.1. Formas alternativas de organização da produção estatal	22
2.2. Aspectos fiscais da privatização europeia.....	24
1a. fase: instrumentalização das Empresas Estatais	26
2a. fase: reestrut. produtiva e reforma da gestão.....	28
3a. fase: a ampliação dos processos e a explicitação do motivo fiscal.....	32
2.3. Recolocando o argumento - uma síntese	38

CAPÍTULO 3

PRIVATIZAÇÃO NA AMÉRICA LATINA

3.1. O contexto global da privatização.....	41
3.1.1. Política econômica e instrumentalização	45
3.1.2. Privatização e conversão de dívida	46
3.1.3. Desregulamentação e fiscalidade	48
3.1.4. As etapas da Privatização na América Latina	51
3.2. Setor produtivo estatal, crise fiscal e privatização	52
3.2.1. Chile	53
3.2.2. México.....	63
3.2.3. Argentina	70
3.3. Observações finais.....	84

CAPÍTULO 4

O PROCESSO DE PRIVATIZAÇÃO NO BRASIL

Introdução	86
4.1. Os anos oitenta: "Privatização Periférica"	89
4.1.1. O perfil setorial do programa	89
4.1.2. A metodologia de vendas	93
4.1.3. O papel do BNDES	95
4.1.4. O resultado financeiro do período	96
4.1.5. Conclusões	96
4.2. A privatização no governo Collor	101
4.2.1. Um quadro geral do processo no período 1990-1992: o modelo e os resultados	102
a - aspectos da situação do SPE em 1990	102
b - A síntese do processo: agenda e resultados	106
4.2.2. O desenvolvimento do processo a- Concepção estratégica: originalidade, arrogância e utopia	117
b- a evolução do processo: da arrogância à rendição A primeira etapa: ajuste econômico financeiro	121
- Privatização com "cesta" de moedas	124
- Aspectos do modelo de debt equity swap	123
- Dinâmica financeira do debt-equity swap	126
- A questão da captação do deságio	128
- As opções do governo para captar deságio	129
Segunda etapa - consolidação política	132
A terceira etapa - operação plena	133
c- Os atores e seus interesses	134
d- A questão final: autarquia ou abertura	138
4.2.3. Uma avaliação crítica, perspectivas e algumas conclusões	141
a- A seleção de "moedas"	141
b- Os resultados fiscais/financeiros: um aprofundamento	142
c- A dimensão produtiva	150
d- Os limites da troca patrimonial e alternativas à privatização business	152
e- Uma proposta (póstuma) de agenda para um processo de privatização	157

CAPÍTULO 5 - CONCLUSÕES	161
-------------------------------	-----

PARTE II
INTERVENÇÃO ESTATAL E ECONOMIA MISTA NO BRASIL:
ORIGENS, EVOLUÇÃO E CRISE DA EMPRESA ESTATAL

INTRODUÇÃO	171
------------------	-----

CAPÍTULO 1

QUESTÕES GERAIS SOBRE A INTERVENÇÃO ESTATAL NO BRASIL.

1.1. A natureza do Estado no Capitalismo Tardio	177
1.2. Etapas e caracterização da intervenção estatal	182
1.3. O período 1930-64	183
O modelo "restringido" de financiamento	183
O quadro institucional: processo de descentralização	186
Algumas conclusões parciais	190
1.4. O período 1964-1971: reforma e transição	191
1.5. O período 1971-1990	193
1.5.1. O padrão de financiamento	193
1.5.2. O processo de descentralização: exacerbação e auge	195

CAPÍTULO 2

A ECONOMIA MISTA BRASILEIRA - UMA FACE
DA INTERVENÇÃO ESTATAL

INTRODUÇÃO	199
------------------	-----

2.1. O PERÍODO DE CONSTITUIÇÃO: GOVERNO, ESTADOS	
E SETOR PRIVADO NA MONTAGEM DA ECONOMIA MISTA	203
2.1.1. Os determinantes da presença estatal na	
produção: uma discussão geral	203
2.1.2. O período até 1952: intervenção estatal na	
industrialização restringida	206
2.1.3. O período 1955-1973: definição de fronteiras	
na Estrutura de Ocupação Setorial	210
2.1.4. O financiamento do SPE no período de constituição	215
2.1.5. O Novo Regime: três movimentos para a consolidação	
do PEIM e o auge do processo de descentralização	218
2.2. A NATUREZA DO PEIM CONSTITUÍDO: FORÇA E FRAGILIDADE	
DA INTERVENÇÃO ESTATAL NA PRODUÇÃO	224

2.2.1. Os traços básicos do PEIM constituído:	
três cortes analíticos	224
a - Perfil produtivo	224
b - As formas gestão e controle	230
c - Financiamento	235
2.3. ALGUMAS CONCLUSÕES PARCIAIS: EXISTE UM PADRÃO?	
2.3.1. Uma síntese	236
2.3.2. Heterogeneidade, autonomia e dinamismo:	
há ou não há um padrão	240
2.3.3. O quadro colocado e as "vias" de equacionamento	245
2.4. EVOLUÇÃO E CRISE DO PEIM CONSTITUÍDO:	
A INSTRUMENTALIZAÇÃO CONTRADITÓRIA.....	247
2.4.1. O II PND e a instrumentalização "virtuosa".....	247
2.4.2. O "fracasso" do II PND: limites do PEIM	249
2.4.3. O "sucesso" do II PND: sustentação do investimento	252
2.4.4. Da "instrumentalização virtuosa" para a	
"instrumentalização contraditória": 1977-1982	257
2.5. OS ANOS OITENTA: O ESGOTAMENTO DO MODELO	
E O CAMINHO PARA A PRIVATIZAÇÃO.....	262
2.5.1. O período 1982-1986: o esgotamento do modelo	
e retomada do financiamento fiscal	264
a- A política tarifária: frustração sistemática	
da recuperação real	265
b - O fluxo de recursos externos	267
c - Recursos do Tesouro: do crédito para a capitalização	270
2.5.2. O período 1986-1990: explicitação da crise	275
CAPÍTULO 3 - SÍNTESE E CONCLUSÕES DA PARTE II	278
BIBLIOGRAFIA	292

RELAÇÃO DE QUADROS E TABELAS

PARTE I

TABELA 1.1	RECEITAS GERADAS PELA PRIVATIZAÇÃO 1980-90.....	25
TABELA 1.2	ESPAÑA - APORTES FISCAIS PARA AS EMPRESAS ESTATAIS 1970-1986	28
TABELA 1.3	INGLATERRA - COMPOSIÇÃO DAS NECESSIDADES DE FINANCIAMENTO DO SETOR PÚBLICO - 1978/84.....	29
TABELA 1.4.	INGLATERRA - RECEITAS GERADAS PELA PRIVATIZAÇÃO - 1979-1988.....	34
TABELA 1.5.	ITÁLIA - APORTES GOVERNAMENTAIS PARA SPE E RECEITAS DA PRIVATIZAÇÃO (1983-89).....	35
TABELA 1.6.	INDICADORES MACROECONOMICOS DA AMERICA LATINA.....	43
TABELA 1.7.	AMÉRICA LATINA - PAÍSES SELECIONADOS PARTICIPAÇÃO DA DÍVIDA PÚBLICA (1) NA DÍVIDA EXTERNA DE LONGO PRAZO....	43
TABELA 1.8	PAÍSES SELECIONADOS - NEC. FIN. SP NÃO FINANCEIRO - % do PIB.....	43
TABELA 1.9.	PAISES SELECIONADOS - JUROS DA DÍVIDA PÚBLICA EXTERNA COMO % DO PIB E DA REC. CORRENTE DO SETOR PÚBLICO.....	44
TABELA 1.10	PAÍSES SELECIONADOS - REMESSAS LÍQUIDAS AO EXTERIOR (% PIB E US\$ CORRENTES).....	44
TABELA 1.11.	VOLUME DE CONVERSÃO DE DÍVIDA POR PAÍS - 985/90.....	48
TABELA 1.12.	CHILE - NECESSIDADE DE FINANCIAMENTO DO SETOR PÚBLICO NÃO-FINANCEIRO (% PIB).....	57
TABELA 1.13	CHILE - FINANCIAMENTO DAS EMPRESAS ESTATAIS % PIB.....	58
TABELA 1.14	CHILE - COMPOSIÇÃO DAS TRANSFERÊNCIAS DE EE P/ GOV. FEDERAL.....	58
TABELA 1.15.	CHILE - INVESTIMENTO PÚBLICO - COMPOSIÇÃO % PIB.....	58
TABELA 1.16	CHILE - JUROS DA DÍVIDA PÚBLICA (% PIB).....	58
TABELA 1.17	CHILE - METAS DE PRIVATIZACAO E CUMPRIMENTO DO PROGRAMA (EM %).....	61
TABELA 1.18	CHILE - RECEITAS GERADAS PELA PRIVATIZAÇÃO E TRANSFERÊNCIAS DO SPE PARA O ORÇAMENTO.....	63
TABELA 1.19	MÉXICO - NECESSIDADE DE FINANCIAMENTO DO SETOR PÚBLICO NÃO-FINANCEIRO (% PIB).....	65
TABELA 1.20	MÉXICO - INVESTIMENTO PÚBLICO - COMPOSIÇÃO % PIB.....	66
TABELA 1.21	MÉXICO - FINANCIAMENTO DAS EMPRESAS ESTATAIS (% PIB).....	66
TABELA 1.22	MEXICO - JUROS DA DÍVIDA PÚBLICA (% PIB).....	66
TABELA 1.23	MÉXICO-SALDO PRIMÁRIO E JUROS DA DÍV.PÚBLICA - % PIB.....	68
TABELA 1.24	MÉXICO - RECEITA DO PROCESSO PRIVATIZAÇÃO 1984-1992.....	69

TABELA 1.25	ARGENTINA - RESULTADOS FISCAIS POR NÍVEL DE GOVERNO E EMPRESAS ESTATAIS 1961-1983 (% PIB).....	70
TABELA 1.26	ARGENTINA - TARIFAS DO SETOR PRODUTIVO ESTATAL.....	71
TABELA I.27	ARGENTINA - INVESTIMENTO PÚBLICO - COMPOSIÇÃO % PIB...	72
TABELA I.28	ARGENTINA - NECESSIDADE DE FINANCIAMENTO DO SETOR PÚBLICO NÃO-FINANCEIRO (% PIB).....	72
TABELA I.29	ARGENTINA - FINANCIAMENTO DAS EMP. ESTATAIS (%PIB)....	73
TABELA I.30	ARGENTINA - FINANCIAMENTO DO S.P. NÃO FINANC. (% PIB).	73
TABELA I.31	ARGENTINA - JUROS DA DÍVIDA PÚBLICA (% PIB).....	73
TABELA I.32	PRIVATIZACOES DA ARGENTINA.....	78
TABELA I.33	ARGENTINA - CUSTO DE INSUMOS INDUSTRIAIS	81
TABELA I.34	RESULTADO FISCAL DA ARGENTINA - % PIB.....	82
TABELA I.35	PRIVATIZACOES DA ARGENTINA.....	83
TABELA I.36.	EMPRESAS ESTATAIS BRASILEIRAS- DÍVIDA EXTERNA (1980 a 1985).....	87
TABELA I.37.	BRASIL - NECESSIDADES DE FINANCIAMENTO DO SETOR PÚBLICO NÃO FINANC. - % PIB.....	87
tabela I.38	BRASIL - PRIVATIZAÇÕES CONCLUÍDAS 1981-1989	91
TABELA I.39.	BRASIL - PRIVATIZAÇÃO NOS OITENTA - RESULTADOS FINANCEIROS BRUTOS.....	95
TABELA I.40.	RESULTADO LÍQUIDO DOS DESEMBOLSOS DA BNDESPAR EM RELAÇÃO A RECEITA DE VENDA DE EMPRESAS BENEFICIÁRIAS - PERÍODO 1982/1989.....	97
TABELA I.41	BRASIL -SÍNTESE DO PROGRAMA NACIONAL DE DESESTATIZAÇÃO	107
TABELA I.42.	PROGRAMA PRIVATIZACAO COLLOR - RESUMO ATE ABRIL/94...	108
TABELA I.43.	BRASIL - RESULTADOS FINANCEIROS DA PRIVATIZAÇÃO.....	109
TABELA I.44.	MOEDAS UTILIZADAS NO PROC. PRIVATIZAÇÃO BRASILEIRO...	111
TABELA I.45.	ESTOQUE E FORMA DE PAGAMENTO DAS "MOEDAS DE PRIVATIZACAO".....	112
TABELA I.46.	COTAÇÃO MÉDIA DE "MOEDAS" NO MERCADO SECUNDÁRIO (PORCENTAGEM DO VALOR DE FACE).....	113
TABELA I.47.	MOEDAS UTILIZADAS NA PRIVATIZAÇÃO COTAÇÕES PROVÁVEIS HIPOTÉTICAS EM % V. DE FACE.....	115
TABELA I.48.	PROXY DO DESEMBOLSO EFETIVO NA COMPRA DAS 11 MAIORES EMPRESAS PRIVATIZADAS - US\$ MILHÕES.....	116
TABELA I.49.	SIMULAÇÃO DE VENDA - US\$ BILHÕES.....	143
TABELA I.50.	PREÇOS MÍNIMO, DE VENDA E AVALIAÇÕES ECONÔMICAS NA PRIVATIZAÇÃO BRASILEIRA - EMPRESAS SELECIONADAS...	144
TABELA I.51.	RECEITA DA PRIVATIZAÇÃO (US\$ MILHÕES E % DO PIB).....	146
TABELA I.52.	BRASIL - AVALIACAO DO IMPACTO FISCAL INTERTEMPORAL DA PRIVATIZACAO.....	147

TABELA I.53. BRASIL - AVALIACAO DO IMPACTO FISCAL INTERTEMPORAL DA PRIVATIZACAO - CALCULO REAJUSTADO.....	49
TABELA I.54. AVALIAÇÃO DO IMPACTO FISCAL DA PRIVATIZAÇÃO.....	149

PARTE II

TABELA II.1 RECEITA LÍQUIDA POR NÍVEL DE GOVERNO - 1939/1967.....	185
TABELA II.2 DISTRIBUICAO CRONOLOGICA POR DATA DE FUNDACAO DE EMPRESAS PUBLICAS E DE ECONOMIA MISTA.....	200
TABELA II.3 REFINO DE PETROLEO - PARTICIPACAO ESTATAL E PRIVADA (1955/65).....	213
TABELA II.4 SETOR PRODUTIVO ESTATAL - SALDO LÍQUIDO DAS OPERAÇÕES DE CRÉDITO.....	269
TABELA II.5 CAPTAÇÃO DE EMPRÉSTIMOS VIA LEI 4.131 E "RELENDING" (1980-1985).....	269
TABELA II.6 SALDO LÍQUIDO DAS OPERAÇÕES DE CRÉDITO DOS PRINCIPAIS GRUPOS - 1987/1988.....	270
TABELA II.7 EMPRESAS ESTATAIS - AVISOS MF-30 E RELENDING (1983-85).....	272
TABELA II.8 EVOLUÇÃO DOS AVISOS MF PARA O SPE - 1986/88.....	273
TABELA II.9 EMPRESAS ESTATAIS - TRANSFERÊNCIAS RECEBIDAS DO TESOURO (1987-1988).....	275
QUADRO II.1. EMPRESAS ESTATAIS CRIADAS/INCORPORADAS PELO GOVERNO FEDERAL 1974/1979.....	242

PARTE I

FISCALIDADE E PRIVATIZAÇÃO - A EXPERIÊNCIA MUNDIAL NOS ANOS SETENTA E OITENTA

A partir do final dos anos setenta, os Programas de Privatização (PP) assumem posição proeminente na estratégia de política econômica de um grande número de países capitalistas¹. O engajamento entusiasta de alguns dos maiores países desenvolvidos, tendo à frente a Inglaterra de Thatcher, consolidou, no bojo de um amplo processo de renascimento das políticas liberais, a percepção de que esses programas eram parte de uma redefinição modernizadora da intervenção estatal. Os organismos multilaterais, em particular o Banco Mundial (em consonância com os grandes bancos internacionais), redefiniram seu discurso e sua prática no sentido de conduzir os países do chamado Terceiro Mundo a incorporar Programas de Privatização em seus programas de ajustamento². Num período mais recente, esta propagação se completa com a crise do chamado "socialismo real", primeiro no Leste Europeu³, depois na própria União Soviética.

Dada esta gênese, a percepção corrente dos processos de privatização assumiu uma dimensão marcadamente retórica e ideológica, o que torna a identificação de seus determinantes uma tarefa difícil. Sob o rótulo enganadoramente abrangente de privatização abrigam-se, na realidade, processos e estratégias de redefinição da intervenção estatal extremamente diversos e específicos, que envolvem, necessariamente, duas dimensões bem definidas. Por um lado, inserem-se num processo mais amplo de redefinição do papel do Estado nas economias capitalistas, redefinição esta precipitada, nos anos oitenta, pela crise do modelo intervencionista vigente no pós-guerra. Por outro, se expressam como opções estratégicas e instrumentais de política econômica que, ao operar uma ampla reestruturação patrimonial entre setor público e privado, determinam o surgimento de expressivos fluxos de renda pública e privada e alteram a natureza das relações produtivas - *backward/forward linkages*, no seu duplo sentido econômico e político - internas e com a economia mundial.

Esta dupla conotação emerge claramente nas interpretações correntes sobre os determinantes maiores dos processos de privatização. A literatura associa, em geral, sua emergência e difusão a duas ordens básicas de fatores. Primeiro, motivações de fundo ideológico, associadas à crescente aceitação

1) Estimativas do Banco Mundial e do FMI indicam que em cerca de 80 países a privatização, sob alguma de suas formas, é parte importante de programas de ajustamento macroeconômico ou de reforma da atividade produtiva do setor público. Para dados de uma amostra grande de países, ver (HEMMING & MANSOOR, 1987) e (VUYLSTEKE, 1988). Conforme "The Third Annual Report on Privatization" (1989), da REASON FOUNDATION, entre 1984 e 1988 o valor das empresas estatais privatizadas no mundo alcançou US\$ 160 bilhões (citado por CASSESSE, S. (1990)).

2) O Banco Mundial tem em andamento, desde o início dos anos oitenta, diversas linhas de financiamento especificamente voltadas para apoiar programas de reestruturação da presença estatal na atividade produtiva. Ver (VUYLSTEKE, 1988).

3) Bem antes dos amplos movimentos de reimplantação da propriedade privada no lado oriental da Alemanha unificada e das reformas na União Soviética, diversos países do leste europeu já vinham implementando iniciativas de privatização. Para uma descrição de problemas e experiências, ver (DEHESA, 1991).

das concepções neo-liberais acerca da ineficiência da presença produtiva estatal. Segundo, fatores que podem ser associados, de forma geral, às restrições de ordem fiscal incidentes sobre os governos a partir dos anos setenta.

A observação dos processos ocorridos nos oitenta, através da vasta bibliografia existente, leva à conclusão evidente de que ambos os fatores estão, em alguma medida, presentes. Isto significa que a abrangência e a dimensão dos processo de privatização não podem ser explicados apenas seja pela motivação ideológica, seja pelos evidentes constrangimentos fiscais a que os seus idealizadores estão submetidos.

Esta dupla determinação poderia ser colocada, alternativamente, pela distinção entre os fatores mais gerais definidores da crise do chamado Estado keynesiano e as formas de manifestação desta crise no plano mais concreto das dinâmicas de intervenção e da política econômica. Deste ponto de vista, muitas interpretações partem dos determinante mais gerais, o que conduz a atribuir à dimensão político ideológica um papel dominante, e ver o neoliberalismo como o indutor principal do processo. Deve-se reconhecer que esta ênfase nos determinantes ideológicos é muito freqüente especialmente entre os analistas de esquerda e críticos da privatização.

Nossa hipótese mais geral, contudo, é que, ao nível mais geral da natureza e estrutura da intervenção estatal, o ressurgimento liberal que vivemos no período recente fica, ainda, nos limites de uma postura reativa aos fundamentos do Estado keynesiano e tem, portanto, um conteúdo eminentemente negativo. É mais fácil identificar a agenda negativa do movimento neoliberal, do que delinear, ainda que vagamente, os traços de um novo projeto de organização econômica e social capaz de reordenar e recompor os direitos e aspirações que se constituíram ao longo do amplo período de reconstrução econômica do pós-guerra, plasmados no *welfare state* keynesiano. Neste preciso sentido a "onda neoliberal" não pode, ainda, ser contraposta em igualdade de condições, ao processo político e econômico que aquele significou. A ausência de um projeto, e os limites do que é, no essencial, uma agenda negativa, faz das políticas neoliberais um processo que, ainda que social e politicamente consentido, tem-se limitado à demolição parcial das estruturas previamente existentes. E esta "demolição" é um movimento ainda pragmaticamente orientado para as restrições e limites que a crise do Estado keynesiano impôs à operação da intervenção estatal. Não é por acaso, portanto, que grande parte dos argumentos liberais se centram na idéia do "overload" que o *welfare state* keynesiano induziu nos processos públicos de gestão.

A maior parte do esforço apresentado nesta Parte I trata de tentar prover indicações de que *os processos de privatização são mais claramente explicados pelas condições que emergem do esgotamento dos instrumentos de intervenção estatal no ambiente do Estado Keynesiano*. Este esgotamento se manifesta, ao nível da produção estatal de bens e serviços, pela perda de consistência entre políticas macroeconômicas e gestão empresarial, da qual resulta uma pressão crescente das empresas estatais sobre os orçamentos. Ao nível mais geral das políticas fiscais, ele faz emergir o lado patrimonial do modelo de intervenção vigente, ao contrapor um elevado estoque de ativos produtivos transacionáveis a um crescente e rígido estoque de dívida pública.

Procuramos mostrar que, de forma geral, a contraposição citada acima é um traço dominante na grande maioria dos processos de privatização não apenas nos países desenvolvidos como na América Latina. A única economia onde, fora de qualquer dúvida, o processo de privatização, pelo menos na sua etapa final, foi determinado por motivações que poderiam claramente ser associadas às convicções neoliberais - porque, como mostraremos, é possível afastar claramente a existência de exigências de natureza fiscal - é o Chile. Todas as evidências sugerem, a nosso ver, que nos demais casos a retórica neo-liberal se constituiu numa fachada que reveste o enfrentamento pragmático das restrições fiscais envolvidas na intervenção estatal.

O Capítulo 1 tem a finalidade de apresentar, de forma breve, os principais argumentos de ordem histórica e teórica que justificam nossa ênfase nas relações entre fiscalidade e privatização.

Os capítulos 2 e 3 são dedicados a reconstituição, respectivamente, dos processos de privatização europeu (Inglaterra, França, Espanha e Itália) e latino-americano exceto Brasil (Chile, México e Argentina). Em ambos os casos, o eixo do argumento é mostrar como a progressiva deterioração da situação financeira das empresas estatais leva a que elas passem a representar uma carga crescente sobre o dispêndio corrente dos governos, pressionando o déficit público e acumulando um elevado "passivo de investimento". São analisadas, em ambos os casos, nos limites que a bibliografia disponível impõe, o desenvolvimento dos respectivos processos de privatização e interpretadas suas especificidades em função dos modelos de organização institucional e financeira assumidos pelos respectivos SPE's, ao longo do pós-guerra.

O Capítulo 4 aborda com especial profundidade o processo de privatização brasileiro, identificando e buscando interpretar os aspectos onde ele reproduz o modelo vigente no continente e, principalmente, os aspectos onde ele se destaca como inovador e específico. Para este processo, realiza-se uma análise detalhada dos aspectos fiscal-financeiros e sua estreita ligação com os desenvolvimentos políticos do processo.

Finalmente, o Capítulo 5 apresenta uma síntese das principais idéias dos capítulos anteriores e retoma o problema básico que colocamos na introdução, referente ao caráter de reforma neoliberal atribuído aos processos de privatização.

CAPITULO 1 PRIVATIZAÇÃO E FISCALIDADE - O CONTEXTO INTERNACIONAL E ALGUNS ASPECTOS TEÓRICOS

INTRODUÇÃO

Este capítulo apresenta alguns argumentos de ordem teórica e histórica que justificam a abordagem aqui adotada, a qual parte da relação entre empresa estatal e fiscalidade. A base mais geral reside na identificação (Item I) de certas relações eminentemente constitutivas, imanentes, entre o funcionamento dos espaços produtivos controlados pelo Estado e prática orçamentária e financeira deste mesmo Estado. Tomando como referência uma situação "típica ideal" de operação da empresa *qua* empresa privada, discutimos as implicações decorrentes da propriedade estatal que podem levar ao afastamento perante este tipo ideal e o consequente surgimento de fluxos de recursos fiscais e financeiros entre empresas e Tesouro.

No Item II, apresenta-se o fenômeno da privatização numa abordagem histórica de longo prazo, associando-o à crise fiscal financeira dos estados capitalistas, resultante dos desenvolvimentos associados ao chamado Estado Keynesiano gestado após a II Grande Guerra. A idéia básica é que estes desenvolvimentos levam, por um lado, à constituição de "estoques gêmeos" de ativos produtivos transacionáveis e dívida pública elevada e rígida à baixa, e, por outro, à progressiva erosão das concepções políticas e ideológicas que davam suporte ao modelo de intervenção ativa do Estado na produção. A conjugação destes amplos desenvolvimentos leva aos processos de privatização como fenômeno eminentemente fiscal, um amplo processo de troca patrimonial comandado predominantemente pelos objetivos de curto prazo do ajustamento fiscal.

No Item III, finalmente, discutimos o problema do impacto fiscal gerado pela privatização, separando as suas dimensões de longo e curto prazo. O argumento aí é que estes efeitos são distintos e frequentemente contraditórios, sendo portanto possível identificar lógicas básicas distintas numa estratégia em que a privatização é utilizada como instrumento de reestruturação produtiva de longo prazo em contraposição a outra estratégia onde os objetivos dominantes decorrem do ajustamento fiscal de curto prazo.

1.1. UMA NOTA TEÓRICA SOBRE A RELAÇÃO ENTRE FISCALIDADE E PRODUÇÃO ESTATAL

A problemática teórica da produção estatal não pode ser constituída adequadamente (se é que, de todo, isto é possível), a nosso ver, a partir de uma ótica estritamente microeconômica. Pelo contrário, entendemos que é necessário assumir a dimensão microeconômica, neste caso, como sobredeterminada pelos elementos constitutivos e básicos da intervenção estatal, que são por excelência definidos no espaço macroeconômico e da economia política. Isto pode ser sintetizado na idéia de que a teoria microeconômica da firma e dos preços tem como pressuposto básico a unidade autônoma de capital, categoria esta cujos atributos essenciais não se realizam na empresa estatal.

A alternativa que nos parece restar parte da consideração das relações entre a dimensão fiscal da intervenção estatal e a sua dimensão produtiva. Mais precisamente, a análise das atividades produtivas do Estado deve partir da identificação de dois espaços distintos, o campo da fiscalidade e o campo da propriedade estatal de ativos produtivos.

O espaço fiscal é definido no sentido estrito pelo poder estatal de se apropriar de uma parcela da renda gerada no circuito privado de reprodução da capital e executar atos de dispêndio em princípio não subordinados a uma lógica privada. A dimensão da fiscalidade é determinada pela abrangência da base tributária e o grau de diferenciação na sua incidência, assim como pela abrangência dos gastos fiscais e seu perfil.

A relação entre fiscalidade e propriedade estatal de ativos é, antes de mais nada, genética. A propriedade estatal pode ser decorrência do uso da força, aspecto sem relevância teórica no nosso contexto. Fora disso, ela é resultante de uma forma específica de aplicação dos recursos fiscais, seja pelo investimento, seja pela aquisição (nacionalização).

Nossa argumentação a seguir pode ser sintetizada em três proposições básicas.

1) A expansão da intervenção estatal na produção pela expansão da fiscalidade não exige a expansão da propriedade estatal.

2) A ampliação da propriedade estatal envolve, intrinsecamente, a ampliação potencial da fiscalidade.

3) Há um *trade off* constitutivo entre intervenção estatal e fiscalidade, sempre que as empresas estatais forem afastadas da operação estritamente "privada" (que é algo a ser adequadamente conceituado).

1. A fiscalidade abrange, em princípio, a totalidade da atividade de produção e reprodução das sociedades contemporâneas, através do sistema tributário e do poder de dispêndio por ele gerado. O sistema tributário, principalmente, propicia ampla gama de instrumentos de intervenção. Esta intervenção, contudo, está intrinsecamente limitada pelas restrições impostas pela propriedade privada dos ativos, ou seja, pelo monopólio capitalista das decisões de produção e investimento, determinantes primários da renda e da produção agregada.

Dentro destes limites, a expansão da intervenção estatal na produção através da fiscalidade é factível pela ampliação do papel do Estado como demandante público, inserindo-se como intermediário entre os produtores privado de bens e serviços e o beneficiário final. Este é o caso com a produção de certos serviços de natureza social - vulgarmente designados pela impossibilidade (ou indesejabilidade, no caso de externalidades) da imputação - como educação, saúde e infra-estrutura, onde se viabiliza a produção integralmente privada (o Estado não detém a propriedade dos ativos produtivos) e a apropriação pública de benefício. Ao contrário, enquanto agente formador de uma demanda que não se constituiria no âmbito estrito dos mercados, o Estado atua como catalisador de amplas frentes de acumulação capitalista.

Em tal modelo, onde o Estado surge como o grande consumidor-intermediário, a expansão da fiscalidade não se faz acompanhar da concomitante expansão da propriedade estatal, exceto pela

acumulação de ativos tipicamente sociais, geradores de bens não imputáveis, como a infra-estrutura urbana.

2. A expansão da fiscalidade pode tomar o caminho da expansão da propriedade estatal. Na sua forma mais pura e explícita, ela pode ocorrer nos casos onde o Estado é proprietário dos ativos produtivos, internalizando em seus quadros o pessoal produtivo, mas a apropriação dos bens produzidos não se dá por mecanismos de imputação. O caso paradigmático é o da produção de saúde e educação em muitos países. Nestes casos, a fiscalidade não se apresenta involucrando a produção privada, mas sob a forma de propriedade estatal dos ativos. É ainda, porém, uma operação produtiva eminentemente fiscal, no sentido de que um fluxo de recursos orçamentários financia a produção de bens não imputados. O ponto relevante é que, nestes casos, a fiscalidade tem uma dupla determinação imanente. Primeiro, ela é genética, no sentido de que a constituição dos ativos produtivos se dá pela alocação de um fluxo de recursos orçamentários. Segundo, ela é operativa, na medida em que, não se formando preço que defina a mercadoria, o financiamento da produção só é possível pela existência do fluxo de recursos fiscal exógenos ao circuito de reprodução produtivo, interrompido pela não formação do preço.

A fiscalidade pode, finalmente, se estender para a produção de mercadorias, ou seja, para bens onde não existam impedimentos imanentes para a formação de um preço que implique imputação e exclusão. Neste caso, a fiscalidade só pode ser tida como imanente do ponto de vista genético. Em princípio, a operação produtiva destes ativos pode prescindir da existência de recursos orçamentários no seu financiamento. Isto, contudo, é uma rústica aproximação, e devemos buscar aqui algum aprofundamento. Limitamos, a partir daqui, nossa análise ao espaço das mercadorias, bens imputáveis, uma vez que a natureza fiscal das demais formas de produção estatal não nos parece ser passível de questionamentos maiores.

Tomemos inicialmente, a observação da empresa capitalista, que chamamos aqui de unidade autônoma de capital (UAC). Ela estabelece seus preços, nível de produção e a evolução da sua capacidade produtiva tendo em vista suas expectativas acerca de comportamento da demanda efetiva, subordinada a uma restrição básica: a preservação da liquidez do capital em um horizonte dado de tempo. Uma elevação do grau de incerteza quanto à possibilidade de realização da produção atual e daquela a ser obtida pelo novo investimento tenderá a se refletir nos preços, níveis de produção e taxas de investimento praticadas, resultando em busca de maior liquidez pelo capital em valorização. Tal comportamento é orientado pela inexistência de qualquer recurso em última instância que permita à unidade autônoma de capital contornar uma crise de realização a partir de um certo grau de esgotamento da sua capacidade de endividamento. A possibilidade de falência - ruptura do processo de valorização e conseqüente desvalorização do capital - é um traço inerente e constitutivo da UAC⁴.

4) Esta mesma questão pode ser enfocada do ponto de vista da teoria microeconômica usual. Os preços dos quais trata a teoria econômica do capitalismo são os preços das mercadorias: referem-se à grandeza econômica fundamental que relaciona as unidades autônomas de capital no mercado e no processo de valorização. A teoria dos preços capitalistas está apoiada, essencialmente, na existência de um intervalo de possibilidade para a existência do preço da mercadoria: um limite inferior, dado pela estrutura de custos diretos e indiretos, e um limite superior, dado

As duas idéias resumidas acima - a formação do preço como condição de existência da mercadoria e o que chamariamos de isolamento da UAC, ou seja, a inexistência de recurso em última instância perante a crise de realização - são aspectos da produção capitalista que nos servirão de referência para identificar a especificidade da produção estatal.

Em contraposição à idéia de UAC, definamos agora como **unidade produtiva estatal (UPE)** todo segmento do Ap. de Estado que responda pela produção de bens e serviços. Estes envolvem problemas teóricos bastante diversos daqueles relacionados à produção de mercadorias na concorrência intercapitalista. A propriedade pública do capital torna possível que se aplique à empresa estatal uma lógica de gestão que não está sujeita às restrições apontadas acima para a UAC.

O ponto essencial refere-se à questão do "isolamento". O traço constitutivo da UAC em concorrência - seu isolamento - não se verifica para a UPE. Toda UPE, qualquer que seja seu formato jurídico organizacional, é intrinsecamente um segmento do AE e, como tal, articulada ao processo de captação e alocação dos fluxos de recursos fiscais geridos pelo Estado. Isto significa que toda UPE está potencialmente articulada a um **fluxo fiscal exógeno** ao seu próprio circuito de reprodução.

Neste sentido, a produção estatal pode orientar-se seja por uma lógica reguladora, realocativa, quando dirigida para objetivos de natureza política definidos no âmbito mais geral da Política Econômica, seja por uma lógica particularista orientada para beneficiar grupos e interesses que logram se fazer representar nos centros decisórios que tem acesso à gestão da UPE. Uma questão relevante refere-se, sem dúvida, à possibilidade de separação analítica entre estas duas "lógicas". Retomaremos esta questão mais à frente.

O ponto central, para o que nos interessa aqui, reside na relação entre estas características peculiares da gestão da produção estatal e a dimensão fiscal tomada num sentido amplo. A especificidade do dispêndio estatal tal como proposta acima - seu caráter realocativo entendido no sentido de negação da forma mercadoria - permite fundar a **possibilidade** da existência de um preço insuficiente para garantir a reprodução da atividade produtiva e a sua expansão a níveis desejados, que tem como contrapartida o **fluxo fiscal exógeno** no seu financiamento.

É sempre possível, em princípio, conceber, num sentido típico-ideal weberiano, um padrão de comportamento dos dirigentes da UPE (*agents*) e do proprietário do capital (*principal*) que reproduza os princípios de gestão tipicamente privados (market-based) que se deveria esperar caso o capital fosse privado. Tomado numa formulação extremada, este tipo ideal implicaria a exclusão de qualquer interferência derivada de interesses (Públicos ou particularistas) exógenos ao próprio circuito produtivo-reprodutivo da empresa⁵. Em particular, implicaria autonomia de preços em nível equivalente ao dos agentes privados, autonomia na definição estratégica e a possibilidade de falência.

pelas condições de concorrência (estrutura de mercado) e pela demanda efetiva. Se o preço de mercado não puder alcançar um dado valor mínimo, o bem em questão não existirá enquanto mercadoria, não será objeto de produção capitalista. Se a mercadoria existe, a redução do preço abaixo de um certo nível implicará desvalorização ou deslocamento do capital e, no limite, a eliminação da mercadoria.

5) Numa formulação mais rigorosa, deveríamos considerar que a possibilidade de se estabelecer uma lógica "não privada" no sentido que visamos acima pode decorrer também do caso clássico tratado na literatura do tipo

Não se exige muita reflexão para concluir que este “padrão” de gestão é abertamente conflitante com a propriedade estatal mesma dos ativos produtivos. Não nos parece haver qualquer fundamento lógico para a propriedade estatal permanente⁶ do capital produtivo gerido sob esta lógica. Esta se justifica exclusivamente na medida em que propicia ao Estado acesso a um elenco mais amplo de instrumentos de intervenção do que aqueles disponíveis nas suas três funções básicas: regulação, controle da moeda e orçamento. A esta proposição eminentemente normativa pode ser contraposta outra de ordem positiva. Não há evidências empíricas relevantes de que a propriedade estatal permanente de ativos produtivos seja orientada por esta lógica.

A subordinação da gestão da UPE a uma lógica orientada para interesses exógenos de qualquer ordem - o que chamaremos aqui de *afastamento* perante o tipo-ideal de gestão microeconômica privada - envolve, potencialmente, a emergência de um fluxo de recursos fiscais compensatórios. Potencialmente porque tal “afastamento” não necessariamente provoca o desequilíbrio financeiro da UPE, ainda que necessariamente implique numa piora de seus resultados operacionais líquidos ou uma solicitação excepcional sobre a eficiência operacional. A UPE pode ser utilizada como instrumento de políticas industrial e regional, por exemplo, de forma a preservar sua equação financeira básica e, portanto, não demandar aportes fiscais compensatórios. É perfeitamente possível, até, que a UPE seja utilizada com instrumento de geração de recursos para o Orçamento, como veremos à frente ter sido o caso no Chile de 1980 a 1985.

É evidente que estamos discutindo aqui aquela que é a questão teórica central da economia política das empresas estatais - o clássico *trade-off* entre operação eficiente no plano microeconômico e subordinação aos objetivos da política governamental em todas as suas manifestações. Do ponto de vista que nos interessa aqui, recolocamos esta questão como expressa nas relações entre produção estatal e fiscalidade.

A análise neoliberal contemporânea toma como seu ponto central os fatores que, em última instância, conduzem ao afastamento da UPE perante o tipo-ideal privado. Como é sabido e exaustivamente apresentado em todas as fundamentações teóricas da privatização, o argumento básico se apoia na fragilidade dos direitos de propriedade que comandam a gestão da UPE pelo Estado⁷ e na possibilidade de inconsistência nas diretrizes desta gestão devido à incapacidade do Estado de

“principal-agent theory” e “property rights theory”, qual seja, a ausência de incentivos à eficiência dos agents devido à omissão de vigilância por parte do principal. Nestes caso a lógica “estranha” não vem de fatores exógenos à empresa. Não aprofundaremos este ponto, pois nosso objetivo não é entrar aqui na polêmica sobre eficiência da empresa estatal, mas estabelecer o ponto relativo às implicações fiscais das diversas políticas de gestão. São questões claramente distintas, se percebemos que uma empresa rigorosamente eficiente pode ser afetada pela interferência governamental e, nos limites impostos por esta interferência, preservar o mesmo nível de eficiência.

6) Ficando excluídos, portanto, os casos de nacionalização temporária, que decorrem seja de razões excepcionais (guerras, p. ex.) seja dos maus resultados obtidos em políticas de fomento e apoio creditício a agentes privados.

7) No período recente, a chamada *property rights theory* supriu uma formulação teórica mais consistente para as proposições tradicionais de cunho eminentemente ideológico que sustentavam a inferioridade *a priori* da gestão estatal.

"perceber os sinais do mercado", gerando portanto as chamadas *non-market failures* que podem se revelar mais graves que as possíveis falhas do sistema de mercado⁸.

Escapa aos limites deste trabalho aprofundar a análise deste debate acerca dos méritos relativos do mercado e da propriedade estatal de ativos produtivos. Cabe ressaltar, contudo, por pertinente para nossa argumentação, que a força da argumentação liberal, expressa pela sua incorporação às concepções do senso comum e aos princípios dominantes na orientação dos *policy makers*, se deve a dois fatores. Primeiro, os desenvolvimentos concretos a partir dos anos setenta fornecem farta evidência de perda de consistência e racionalidade na gestão das empresas estatais. Segundo, a incapacidade efetiva dos defensores da presença produtiva estatal de refutar plenamente a proposição básica daquela crítica, qual seja, a de que as vantagens potenciais oferecidas pela propriedade estatal de ativos produtivos não compensa as distorções e ineficiências que ela possibilita.

O que está em questão, se colocado nos termos de nossa proposição conceitual, são os mecanismos que levam ao afastamento da UPE perante o tipo-ideal de gestão privada. Podemos apresenta-los de forma esquemática, tomando os pontos que surgem mais frequentemente nos estudos históricos sobre empresas estatais. Todos eles significam, em última instância, comportamentos gerenciais que implicam afastamento do "comportamento ótimo" que seria operado pela gestão privada.

1) Política de compras (insumos e bens de capital) que incorpora objetivos de políticas econômicas globais (balanço de pagamentos) ou setoriais (políticas industriais e regionais), ou privilegia grupos ou setores econômicos por razões políticas.

2) Política de emprego e salários incorporando objetivos de política macroeconômica ou regional ou assimilando pressões corporativas dos sindicatos do setor estatal.

3) Política de preços e tarifas incorporando objetivos de subsidiamento setorial ou de programas de estabilização, ou ainda assimilando interesses privados à frente dos setores estatais sediados em setores básicos.

A dificuldade central do debate sobre a eficiência relativa reside, a nosso ver, na virtual impossibilidade de separação analítica entre três fatores básicos que induzem ao afastamento. Este pode ser associado a:

1) Intervenção externa do governo na gestão microeconômica, pela imposição de restrições que comprometem a reprodução da UPE, orientada por objetivos bem definidos de política econômica. Isto envolve usualmente condicionalidades sobre a política de compras, emprego e preços.

2) Emergência de "submetas" ao nível da burocracia de gestão, em função das suas conexões políticas (ocupação de cargos definidas ao nível político), das articulações estabelecidas com o setor privado e da assimilação de pressões sindicais corporativas, com a consequente possibilidade de inconsistência entre diretrizes do *principal* e a prática de gestão microeconômica.

8) Uma das formulações clássicas deste ponto é WOLF, C. (1979).

3) "Captura" do processo decisório microeconômico por interesses privados externos estabelecendo relações e comportamentos do tipo usualmente enfeixado no conceito de *rent seeking behaviour*⁹.

A dificuldade reside em estabelecer com clareza, em cada caso concreto, o papel do que poderíamos referir como **ineficiência ao nível microeconômico** - essencialmente ligada aos fatores 2 e 3 citados acima - e o que chamaríamos **instrumentalização pela política macroeconômica**, expressa no item 1. Embora em alguns casos, como o controle externo de preços e tarifas, pareça evidente o componente instrumentalizador, mesmo aí a questão central reside na avaliação dos custos de produção e investimento que deveriam orientar a formação de preços adequada. Estes, por sua vez, podem ser fortemente condicionados pelos fatores 2 e 3. Em muitos casos, empresas eficientes por qualquer critério são afastadas do equilíbrio pela subordinação a objetivos "exógenos". Em outros casos, esta subordinação vem se somar a fatores "internos" de ineficiência, agravando a situação da empresa. Finalmente, um caso de ineficiência microeconômica derivadas dos fatores 2 e 3 pode ser mascarado pela interferência externa governamental, por exemplo via privilégios na obtenção de insumos ou direitos de monopólio garantidos por regulamentação ou ainda política compensatórias de preços.

Para nossas finalidades aqui, o relevante é observar que o "afastamento" envolve potencialmente a emergência do fluxo fiscal compensatório. A análise acima permite concluir que o problema do afastamento se resume, no essencial, à questão da compatibilização dinâmica entre a estrutura de custos, as taxas de acumulação e a estrutura de preços finais de realização. A imposição de diretrizes de gestão tendentes ao afastamento não necessariamente leva à emergência do fluxo fiscal. Isto ocorre quando ela implica uma influência que se limita a interferir na escolha entre diversos vetores de produção compatíveis com o tipo-ideal privado, mas sem impor restrições adicionais que rompam a coerência interna do vetor. Assim, o Estado pode derivar da sua política industrial uma condicionalidade voltada para o tipo de equipamento a ser utilizado numa planta industrial estatal (visando, por exemplo, nacionalização) e aceitando que eventuais acréscimos de custo e/ou queda de produtividade disto decorrentes se reflitam em preços mais elevados.

É evidente que a possibilidade de repassar aos consumidores o custo do "afastamento" é determinada pela estrutura de mercado onde opera a UPE. Uma empresa operando em setores competitivos terá limitada possibilidade de evitar, por esta via, a fiscalidade. Já no caso dos monopólios públicos este repasse pode ser garantido através dos sistemas de controle de preços e regulamentações. São estreitos, contudo, os limites políticos para esta solução.

A outra situação típica seria aquela onde o afastamento rompe os parâmetros do vetor produtivo. Implementada qualquer composição de preço - nível de produção - taxa de investimento política de compras incompatível, a UPE será conduzida em algum momento a dependência de fluxo fiscal exógeno.

9) A formulação clássica do conceito, no contexto da crítica liberal, é de KRUEGER, A. (1974).

É evidente que a possibilidade de utilização dos componentes de gasto e do preço como instrumento de intervenção estatal fica amplamente potenciada quando liberada das restrições do tipo-ideal. Esta amplificação de instrumentos potenciais tem como contrapartida, contudo, a expansão do fluxo fiscal exógeno. Afastada do tipo-ideal, a UPE se torna receptora de recursos que compõe o "preço" fiscal, pago pela comunidade, para obter o efeito visado quando se forçou o afastamento. Este afastamento afeta, fundamentalmente, a distribuição do custo de produção entre consumidores diretos do bem e contribuintes para a receita fiscal global. O impacto final de tal deslocamento, do ponto de vista fiscal, irá depender evidentemente do tipo de bem e da composição da receita tributária.

A discussão acima, em que pese sua evidente superficialidade, aponta, no essencial, os problemas derivados do caráter intrinsecamente fiscal da produção estatal. Nas condições mais prováveis em que esta tende a operar, e, em particular, no contexto da crise aberta pelo primeiro choque do petróleo, emerge como fundamental uma instância mais geral para a determinação do financiamento da produção, exatamente aquela instância onde se resolve a alocação do conjunto dos recursos econômicos apropriados pelo Estado. O problema da viabilidade da produção estatal pode se situar como um problema de adequação e harmonização de fluxos fiscais exógenos a cada circuito produtivo específico, e do conjunto destes fluxos fiscais à restrição orçamentária do Estado e aos objetivos da política fiscal global.

1.2. A EVOLUÇÃO HISTÓRICA NO PÓS GUERRA - FISCALIDADE E PRODUÇÃO ESTATAL

Passamos agora à abordagem histórica, e caracterizamos, de forma breve e apenas nos seus traços mais essenciais, o movimento, em curso no mundo, de redefinição da presença reguladora e produtiva do Estado na economia. O argumento central é que esta presença orientou-se, no pós-guerra, por uma elevada ênfase na assunção direta de ativos produtivos pelo Estado, em detrimento de formas "indiretas" de intervenção. No contexto da crise aberta no início dos anos setenta, ocorrem dois desenvolvimentos básicos. Primeiro, as condições adversas impostas à intervenção estatal em geral forçaram uma drástica ampliação da pressão fiscal oriunda das empresas estatais, e um consequente agravamento dos custos orçamentários e políticos de sustentação da produção estatal. Por outro lado, a emergência de crescentes dificuldades no plano fiscal e a elevação inusitada do endividamento público induziram os governos à adoção de amplos processos de troca patrimonial propiciados pela existência de elevados estoques de ativos produtivos estatais transacionáveis. A crise mais geral do padrão de intervenção estatal de corte keynesiano expressa-se, portanto, num amplo deslocamento das fronteiras público-privado na atividade produtiva, fortemente orientado por uma lógica fiscal-patrimonial de curto prazo.

O período do pós-guerra assiste a uma elevada e sistemática ampliação da intervenção estatal na economia. Este padrão intervencionista assume dois vetores básicos: a expansão e generalização dos mecanismos de garantia de renda, expressa nos sistemas de transferências, e um envolvimento crescente do Estado, direto e indireto, na produção de bens e serviços. Os processos de privatização que emergem em muitos países capitalistas, notadamente a partir do final dos anos setenta,

representam um aspecto importante de um amplo movimento de reforma deste padrão de intervenção, e a reversão de um longo período de intervenção crescente.

O envolvimento estatal na produção teve, antes de mais nada, uma expressão estritamente reguladora: o Estado interferiu restringindo a operação livre do mercado no que se refere a mobilidade dos capitais, ocupação dos mercados e quantidades produzidas e comercializadas. Em segundo lugar, o Estado operou a provisão de determinados bens e serviços, para os quais ele se coloca como o demandante único da produção de agentes privados e responde pela distribuição destes bens aos usuários finais, segundo critérios essencialmente políticos e redistributivos¹⁰. Finalmente, o Estado assumiu, em grande escala neste período, a propriedade e a operação direta de ativos produtivos.

Primeiro, notadamente nos países desenvolvidos, este período assiste ao desenvolvimento do moderno Estado Previdenciário que envolve, ao lado do sistema de transferências ligadas à garantia de renda, ampla expansão da prestação de serviços sociais, principalmente educação, saúde e infraestrutura urbana. Em segundo lugar, grande parte destes movimentos de ocupação direta da produção pelo Estado estiveram relacionados a motivações referentes a criação, utilização e sustentação de parcelas do sistema produtivo:

1. implantação de setores econômicos estratégicos em economias com baixa disponibilidade de capital;
2. interesse em controlar/interferir na composição e no volume da demanda agregada e setorial;
3. garantia de oferta de insumos básicos e estratégicos;
4. sustentação de indústrias e/ou empresas em dificuldades econômicas e financeiras, seja por se tratar de setores estratégicos, seja num contexto de políticas regionais e de emprego.

Essas funções públicas exigem, essencialmente, que o Estado assuma a provisão dos bens em questão, ou seja, que ele centralize recursos fiscais e regule tanto a produção como as condições de acesso aos bens, tendo em vista objetivos essencialmente redistributivos¹¹. É frequente a afirmação de que a quase totalidade desses objetivos pode ser atingida pela utilização de outros instrumentos de política econômica, de natureza fiscal, financeira e regulatória¹².

No entanto, aspecto peculiar e importante desse período é uma tendência bastante acentuada para que grande parte dos Estados capitalistas assumam diretamente a produção e operação desses setores produtivos. Ou seja: o Estado internaliza no Setor Público os circuitos de produção-distribuição, excluindo deles o capital e constituindo grandes corpos burocráticos públicos ligados ao

10) Entende-se por provisão pública de um bem ou serviço os casos onde:

- a) O governo estabelece critérios para o acesso segundo referências políticas e redistributivas;
- b) O pagamento pelo acesso aos bens é nulo ou definido segundo critérios redistributivos;
- c) os produtores são escolhidos pelo governo.

11) No limite, ele pode franquear o acesso gratuito a toda a população, pagando os serviços com recursos tributários.

12) Seja feita a ressalva de que, sob determinadas condições, tais como aquelas típicas da industrialização tardia, a primeira motivação listada acima - implantação de setores estratégicos - é a que apresenta talvez restrições absolutas a um equacionamento por essas vias alternativas.

chamado "Estado do Bem-Estar Social". É típico desse período a percepção de que a assunção direta dos ativos produtivos pelo Estado propicia uma forma mais direta de instrumentação para aqueles objetivos e é, neste sentido estrito, mais eficiente. Resulta, portanto, como característica geral, a opção pela ocupação direta da produção, mesmo nas situações onde os objetivos visados poderiam ser atingidos por meios indiretos. O caso emblemático é, sem dúvida, a política dos governos trabalhistas ingleses no início do período, que visava ocupar os chamados *commanding heights* do sistema produtivo e, através deles, orientar diretamente a atividade econômica. É significativo também que, embora algumas dessas motivações (1 e 4) exijam a presença estatal por um período de tempo específico, limitado, têm sido típico desse período que o Estado frequentemente permaneça nos setores onde entra por estes motivos.

Esses fatores levaram a maior parte dos Estados capitalistas - e particularmente as economias de industrialização tardia - a constituir amplos estoques de bens de produção nas áreas de infraestrutura, insumos básicos, setores de grande importância tecnológica (em geral, bens de capital) e, em menor escala, bens de consumo durável.

Este padrão de intervenção apoia-se num paradigma de teoria econômica e de gestão da política econômica que privilegia políticas ativas e discricionárias, fortes ações redistributivas do Estado e um amplo consenso acerca das limitações do mercado como agente condutor do processo de crescimento econômico. É um modelo que enfatiza principalmente a regulamentação das atividades econômicas, as políticas de rendas e a administração da demanda agregada pela política fiscal.

O crescimento, seja da provisão, seja da produção estatal direta, dá origem a uma forma particular de articulação/solidariedade entre capitais privados e empresas públicas ao longo das cadeias produtivas, estabelecendo arranjos e relações de natureza distinta daquelas que se estabelecem entre os capitais. Em alguns países este tipo de complementaridade coloca-se mesmo como a base sobre a qual se desenvolvem, em certos períodos, formas muito dinâmicas de expansão. Estabelece-se uma "divisão de territórios" entre setor público e capital, em geral pouco conflitiva, associada a uma lógica de gestão das empresas estatais orientada para apoio à acumulação, ou seja, marcada por forte instrumentalização dessas empresas por objetivos de política econômica. Persiste, no entanto, uma tensão estrutural nesta relação, decorrente do conflito básico inerente à atividade empresarial subordinada a objetivos de política econômica, tensão esta que é administrada satisfatoriamente graças a condições criadas pelo crescimento sustentado, relativa estabilidade e capacidade fiscal crescente dos Estados. Voltaremos a estes fatores à frente.

O mais relevante desdobramento destas três décadas de expansão terá sido, porém, decorrente da citada preferência dos governos pela produção direta de bens e serviços, ao invés de se limitarem à função de provedor-demandante e/ou de regulador por formas indiretas. Ao fim do período, a maior parte dos governos capitalistas detém um elevado estoque de ativos produtivos em grande parte rentáveis e dotados de liquidez. Este último aspecto é de grande importância. Não fora pelo "viés produtivo" assumido pela intervenção, a diversificação da agenda estatal, que marca principalmente a segunda metade do século, levaria também, necessariamente, a uma grande ampliação do patrimônio

do setor público¹³, mas - e este é o ponto sensível - seria um patrimônio constituído de bens tipicamente públicos, basicamente equipamentos sociais e infra-estrutura urbana, com elevado valor social, mas sem um significado correspondente ou aproximado como ativo transacionável, dadas as possibilidades limitadas ou nulas de sua exploração pelo capital¹⁴.

Um segundo ponto fundamental para a compreensão dos atuais processos de privatização refere-se à estreita ligação entre produção estatal e expansão da capacidade tributária e financeira dos estados capitalistas. Pela própria natureza dos determinantes que induzem à ocupação estatal, conforme expresse acima, e pelo tipo de inserção que essas empresas assumem no conjunto das atividades produtivas - propiciar instrumentos de intervenção direta (tarifas, demanda de inversão, emprego) -, a produção estatal, assim constituída, apresenta estreita relação, e é, num certo sentido, a outra face da extraordinária expansão da capacidade de gasto do Estado capitalista que está na base desse padrão de intervenção estatal ampliada. O poder fiscal (tributário e financeiro) que o Setor Público passa a deter viabiliza não só a aplicação original de recursos (criação/assunção dos ativos) como também o financiamento da sua utilização como instrumentos de política econômica. Ele está também na base da assunção "involuntária" de empresas privadas como resultado de atividades de fomento via subsídios creditícios e apoio de capital.

A Crise e a Reforma da Intervenção Estatal

A reversão explicitada pelo 1º choque do petróleo acabou por se apresentar como algo de significado bem mais amplo do que a mera fase descendente de um ciclo juglariano. Ela envolveu os primeiros sinais do esgotamento de um padrão de acumulação (ciclo largo) cuja crise fôra, de alguma forma, postergada pela sobrevida propiciada pela reconstrução do pós-guerra e pela retomada dos mercados inibidos pelo conflito¹⁵.

Por um lado, a emergência de uma crise fiscal sem precedentes no pós-guerra, na maioria dos países desenvolvidos, explicita alguns elementos estruturais importantes da fiscalidade contemporânea¹⁶: primeiro, a rigidez e o dinamismo das transferências sociais, decorrentes da universalização da cobertura e do seu atrelamento (indexação) aos rendimentos dos trabalhadores da ativa, desenvolvidos no final dos anos sessenta; segundo, a maior resistência política à ampliação da carga tributária, ao longo da década, interrompendo um largo período em que ela crescera de um nível médio de 10-15% para 40-45% do Produto Nacional Bruto¹⁷.

13) Para uma breve discussão dos problemas ligados à mensuração do patrimônio público e da sua importância como instrumento teórico para a discussão do déficit público, ver (CARNEIRO, 1986).

14) Note-se que a utilização de formas sofisticadas e inovativas de *contracting*, regimes de concessão e outros instrumentos poderiam tornar parte desses ativos em aplicações atraentes para o capital, dentro dos limites da função pública de provisão. Este movimento é um dos componentes do atual processo de reformas no nível mundial. Um exemplo típico é a transferência das prisões para a iniciativa privada.

15) Ver, a respeito, (COUTINHO & BELLUZZO, 1984).

16) Para uma boa avaliação da fiscalidade no início deste período, ver (SANDERS & KLAUS 1980).

17) Na maioria dos países desenvolvidos, o ajustamento operado no final da década dos setenta buscou prioritariamente a contenção do gasto, tendendo a estabilizar-se a relação carga-produto. Em alguns países, como a

Neste quadro, são forçadas ao limite as possibilidades de utilização dos instrumentos fiscais disponíveis, dando início a um movimento de ampliação dos níveis médios de endividamento público nos países capitalistas. Pelo final da década dos setenta, o reequilíbrio fiscal na maioria dos países avançados começava a ser atingido ao custo de uma significativa redução dos gastos correntes e de investimento, e da ampliação da dívida pública. A tendência à expansão da dívida pública permanece ao longo dos anos oitenta, levando o endividamento médio da Organização de Cooperação Econômica e Desenvolvimento (OCDE), em 1986, a um nível 25% mais elevado do que se achava no início da crise¹⁸. Na América Latina o fenômeno ocorre sob uma forma específica, marcado pela abundante utilização dos recursos disponíveis no circuito financeiro internacional. O ponto essencial a reter aqui é que o período no qual se expandem e assumem importância os processos de privatização é, coincidentemente, um período em que o desajuste fiscal apresenta-se como problema crescente, e os estoques de dívida pública assumem, ao nível mundial, dimensões inusitadas perante o período de crescimento estável e sustentado do pós-guerra.

A crise força, por outro lado, a emergência de um processo generalizado de reestruturação produtiva associado à crise dos setores ditos "maduros" (aspectos sociais e regionais) e à sustentação de competitividade nos setores dinâmicos emergentes. Amplia-se fortemente a utilização dos preços públicos como instrumento de política econômica (França, Reino Unido). Setores como siderurgia, naval, têxtil, construção, vêem agravados seus problemas, exigindo ampliação de subsídios e aportes fiscais. Considerações de ordem estratégica no contexto de concorrência internacional exigem que os Estados aprofundem sua participação nos setores de ponta. O engajamento dos governos neste processo, dentro da típica tradição discricionária então vigente, cria solicitações fortes no plano fiscal, levando diversos governos a ampliar os gastos na esfera produtiva.

Finalmente, explicitam-se também a dimensão e a relativa rigidez da cadeia de subsídios e incentivos fiscais envolvidos com o sistema produtivo, tanto privado como estatal. No ajustamento imediato ao choque de preços, a resposta dos governos passou pela sobreutilização desta estrutura, em particular como consequência do uso dos preços e tarifas públicas nas políticas antiinflacionárias.

Um terceiro desdobramento importante dos percalços da política econômica nos anos setenta é a explicitação de outra crise, esta agora colocada no plano das concepções teóricas e práticas de gestão da política econômica. A aparente incapacidade das políticas discricionárias em geral, de inspiração keynesiana, para enfrentar o ressurgimento da instabilidade cíclica em suas novas roupagens e num contexto industrial e financeiro em franca mutação, leva a que o pensamento dominante ao nível da academia, dos governos e dos negócios passe a gravitar em torno à recuperação do pensamento liberal. O keynesianismo fiscalista e discricionário recua para trincheiras defensivas,

RFA, esta tende inclusive a cair. Apenas nos países do norte europeu o ajustamento foi realizado dentro do padrão anterior, fazendo avançar ainda de forma significativa a carga tributária.

18) Entre 1973 e 1981 a dívida bruta da OCDE subiu 14% do PNB (32,1% para 46%). Em 1986, ela atingia já 58,2%. Um levantamento detalhado desta evolução fiscal e do quadro resultante nos oitenta, que evidencia a mudança de patamar e a pressão do estoque de dívida sobre as políticas fiscais nacionais, está em CHOURAQUI, J.C. (1985).

para o que contribuí em muito a condução ao poder, no final da década, de partidos ou coalizões de corte conservador nos Estados Unidos, Reino Unido e Alemanha. Para o que nos interessa aqui, o recuo das concepções keynesianas revertem uma postura de priorização e defesa da participação produtiva direta do Estado, abrindo progressivamente espaço para a legitimação das concepções privatizantes.

Façamos um resumo dos pontos essenciais que tentamos desenvolver acima. A evolução da intervenção estatal no pós-guerra, para as questões que nos interessam aqui, caracteriza-se por:

1) Expansão sistemática da produção estatal, com a conseqüente acumulação de um elevado estoque de ativos passíveis de exploração capitalista e se constituindo, portanto, em riqueza transacionável no patrimônio do setor público.

2) Explicitação da crise de um ciclo longo no início dos anos setenta, levando:

a) a uma sobreutilização dos instrumentos de intervenção estatal¹⁹, tendência generalizada ao desequilíbrio fiscal e à acumulação de passivos elevados em mãos do setor público, assim como ao engajamento do Setor Público no processo de reestruturação industrial;

b) Crise fiscal sem precedentes no pós-guerra, associada a obstáculos de natureza estrutural ao ajustamento tanto pelo lado da receita como do gasto, levando à acumulação de estoque ampliado de dívida pública.

c) Fragilização e crise das posturas ativas e discricionárias de Política Econômica, redirecionamento da ênfase para estabilização e ajuste fiscal sem ampliação da carga tributária e liberalização da economia.

d) à instrumentalização mais intensa das empresas estatais pela política econômica, acirrando as tensões inerentes a economias mistas com produção estatal concentrada em setores básicos e infraestrutura.

Esse conjunto de determinantes - ideológicos, fiscais e produtivos - está na origem dos processos de privatização que passam a assumir papel relevante nas políticas econômicas do período. No seu conjunto, esses fatores alavancam um movimento de revisão da produção estatal e do aparato regulador desenvolvidos no pós-guerra. Dentre eles, a problemática fiscal assume a nosso ver, um papel central, diretamente relacionado aos mecanismos pelos quais a dimensão fiscal inerente à produção estatal se manifestou primeiro como fator de agravamento da crise e, depois, como instrumento de ajustamento.

Por um lado, as condições da crise, acima descritas, conduziram de forma geral a ampliação da solicitação de política econômica no sentido da afastamento das empresas estatais perante o tipo-ideal privado. A incompatibilidade entre políticas ativas de sustentação do emprego, reestruturação industrial e subsidiamento ao setor privado, por um lado, e as políticas antiinflacionárias que emergem como prioridade a partir do primeiro choque do petróleo, induzindo controle de preços e tarifas,

19) O período de ajuste imediato ao 1º choque do petróleo terá sido, talvez, aquele onde as práticas ativas e discricionárias de inspiração keynesiana foram postas à prova de forma mais intensa e generalizada.

inviabilizam a estabilidade na reprodução ao nível microeconômico das empresas estatais. Em paralelo, a ampliação dos casos de "captura" da produção estatal pelo sistema político, de que a Itália é representativa, associada a uma sistemática ampliação do poder sindical no SPE e da consequente sensibilidade das burocracias de gestão e governos aos seus interesses, reduz o espaço para processos de ajustamento microeconômico compatíveis com a nova realidade criada pela crise.

Na América Latina, soma-se a estes fatores a elevada instrumentalização das empresas estatais como captadoras de recursos externos para fechamento do balanço de pagamentos.

É evidente que estas são apenas alguns dos fatores que respondem pelo que, no item 1 acima, chamamos de "afastamento perante o tipo-ideal privado". Como lá apontamos, é complexa a diferenciação entre fatores microeconômicos e "exógenos" que determinam o afastamento. Não há análises históricas e empíricas que permitam aprofundar esta questão. Neste trabalho, não tentaremos fazê-lo, limitando-nos a constatar o afastamento e suas implicações sobre o plano fiscal.

Neste sentido, o fato central é que ocorre, já a partir dos anos setenta, uma drástica ampliação dos fluxos fiscais compensatórios destinados às empresas estatais. Esta ampliação dos custos fiscais de sustentação da produção estatal ocorre num momento de inflexão das condições fiscais na maioria dos países, com forte ampliação dos níveis de déficits públicos perante os padrões vigentes no pós-guerra. Embora tais fluxos tenham sido uma constante no pós guerra, o grau relativamente limitado de afastamento perante o tipo-ideal privado e a relativa estabilidade fiscal, garantida pela contínua expansão da carga tributária, impuseram limites ao impacto fiscal gerado pelas empresas estatais.

O ônus crescente, absoluto e relativo, da sustentação da produção estatal, irá determinar, como veremos à frente, uma primeira reação em todos os países desenvolvidos de economia mista, no sentido de impor um processo de ajustamento ao SPE. Este movimento, que antecede historicamente a implementação dos processos de privatização, representa claramente uma tentativa de redução dos fluxos fiscais compensatórios, ainda sem avançar para uma opção mais radical de redefinição das fronteiras público-privado na produção através da conversão patrimonial.

Por outro lado, a dimensão fiscal da produção estatal se apresenta também como um alternativa de solução para a situação fiscal crescentemente agravada ao longo dos setenta e oitenta. À medida em que avançam os desenvolvimentos mais gerais que resumimos acima, indicando simultaneamente a perda de graus de liberdade na gestão fiscal, a ampliação dos déficits públicos e a consequentemente ampliação dos níveis de dívida pública, em paralelo à perda de força política das concepções keynesianas, emerge para as políticas macroeconômicas de estabilização a dimensão patrimonial da produção estatal, essencial em todas as economias onde o Estado orientou-se para a ocupação direta de amplos ativos produtivos.

Houvesse a intervenção estatal evoluído para outro formato, buscando os objetivos discricionários pelo uso de políticas indiretas, o equacionamento fiscal teria que encontrar outra solução. A forma peculiar adotada, porém, abriu, no contexto da crise fiscal, uma alternativa imediata de solução: a troca patrimonial. Este determinante responde pelo enfoque fiscal-financeiro que está presente, de alguma forma, na maioria das estratégias de privatização. A troca patrimonial assume

lugar de relevo nos processos de ajuste fiscal, combinada com as demais medidas voltadas para a redução das necessidades de financiamento do setor público no curto prazo. Ela provê, de imediato, fluxos de caixa expressivos e, em geral, reduz a demanda futura por gastos fiscais.

Em síntese, na medida em que se fragilizam as forças políticas e ideológicas que defendem a presença estatal direta na produção, e se reduz a base fiscal, seja para sustentação de empresas cronicamente deficitárias, seja para cobrir os custos de sua utilização como instrumento de políticas, surge espaço político para a conversão destes ativos em fluxo de caixa de curto prazo. E - ponto muito importante - essa conversão de ativos em fluxos é *once and for all*: o governo que a realiza usufrui de algum alívio no curto prazo, e deixa para os que se seguem enfrentar as alternativas tradicionais de ajuste fiscal: tributação ou corte de gastos, uma vez que não há mais ativos líquidos disponíveis.

1.3. SEGUNDA NOTA TEÓRICA - DO IMPACTO FISCAL DA PRIVATIZAÇÃO

O enfoque aqui adotado remete imediatamente para aquele que é um dos mais polêmicos temas no debate contemporâneo sobre a privatização - a dimensão e a natureza do seu impacto sobre as contas fiscais. A percepção comum, não especializada, do tema, tende a considerar os resultados imediatos da alienação de ativos sob o ponto de vista dos fluxos correntes. Assim, a venda de uma empresa dá origem a um montante de recursos adicionais imediatos que pode financiar os gastos correntes do setor público, reduzindo suas necessidades de financiamento.

A consideração mais cuidadosa do problema exige introduzir primeiro, a dimensão intertemporal na análise dos fluxos e, segundo, as modificações que a alienação de ativos impõe ao patrimônio líquido do setor público.

O primeiro problema emerge de que a alienação da empresa cria um montante imediato de recursos e elimina fluxos futuros de recursos ou dispêndios por ela gerados ao longo da vida útil do ativo. Estes se compõe, essencialmente, dos lucros ou prejuízos líquidos gerados pela sua operação. Sob certas condições, se poderia incluir também o fluxo de impostos sobre a renda gerada pela empresa sob controle privado. Assim, o impacto fiscal total seria composto pelo fluxo imediato de caixa, mais o valor presente dos impostos futuros pagos sobre a renda menos o valor presente dos lucros líquidos futuros²⁰.

A principal implicação deste ponto é que o resultado fiscal da alienação provavelmente será sempre positivo no curto prazo (definido como o ano fiscal em que é realizada), mas pode ser negativo quando se considera o intervalo de tempo da vida útil do ativo. Isto concentra o foco das análises no preço de venda das empresas. Em princípio, para não haver perda fiscal este preço deve se apoiar na avaliação adequada do valor presente dos rendimentos futuros esperados. Neste caso, a alienação reflete apenas a escolha pela realização imediata destes rendimentos, ao invés da sua distribuição no tempo.

20) Para uma formalização adequada do problema, veja-se, entre muitos outros, HACHETTE and LUDERS (1992), pags 103 e ss.

Este ponto tem sido tema de acirrados debates no plano teórico, e algumas análises empíricas principalmente no caso chileno. A nosso ver, seu resultado global é pouco conclusivo, e a principal razão reside nas dificuldades de sair de uma análise estritamente estática, que projeta para um largo horizonte temporal as condições vigentes na empresa e nos mercados no momento da privatização. Existem aí duas ordens de dificuldades. A primeira reside na identificação suficientemente precisa dos fluxos futuros de rendimentos, da vida útil do ativo e de uma taxa adequada de desconto. A segunda é que esta análise tende a desconsiderar os fatores determinantes do afastamento ao tipo-ideal privado, projetando para o futuro as condições de eficiência e produtividade que a empresa apresenta no momento. Isto coloca o problema de avaliar o diferencial positivo do valor presente tendo em conta que, uma vez livre da interferência governamental, a empresa poderá auferir ganhos adicionais por exemplo, pela eliminação de itens de custo antes determinados por razões políticas "exógenas" à empresa. Colocado de outra forma, o Estado teria direito a um ganho adicional porque cede não só o ativo como um instrumento de intervenção.

O segundo ponto refere-se, essencialmente, ao resultado final que os fluxos de receita e despesa ocorridos no momento da privatização tem sobre o patrimônio líquido do setor público. Uma vez que o Estado esta alienando um ativo produtivo, em troca de um montante de liquidez, o argumento é que aquele resultado final depende da aplicação dada a estes recursos. Se orientados para financiar gastos correntes, implicam redução do patrimônio. Se aplicados em outros ativos produtivos, na redução de dívida ou em ampliação de créditos ao setor privado podem preservar e inclusive aumentar este patrimônio, o qual, em última instância, mediria a capacidade do setor público de gerar renda líquida.

Há também grandes dificuldades em derivar conclusões fortes deste tipo de abordagem. Primeiro, não há qualquer base evidente para se estabelecer associação entre dimensão do patrimônio e geração de rendimentos ou benefícios econômicos e sociais, na faixa de variação que se pode atribuir aos processos de privatização. Segundo, na ausência - o que é a regra - de vinculações diretas de recursos a dispêndios, não há como relacionar recursos da privatização com determinados gastos sejam correntes sejam de capital. A privatização se apresenta, portanto, do ponto de vista fiscal, como uma fonte adicional de recursos como qualquer outra que decorra da redução do ativo ou elevação do passivo. Terceiro, mesmo que esta vinculação houvesse, na maior parte dos casos a avaliação efetiva do valor dos novos ativos adquiridos é, no mínimo, problemática. A venda de uma usina siderúrgica, de fácil e imediata avaliação pelo valor presente, pode ter como contrapartida ativos de infra-estrutura social e urbana, cuja avaliação padece de forte dose de imprecisão na definição de parâmetros essenciais como rendimentos futuros e taxa de desconto.

O principal problema, porém, advém do fato de que o mérito relativo de reduzir o patrimônio público está diretamente dependente do que se entende, ideológica e politicamente, por dimensão adequada do setor público. Isto remete a avaliação ao plano político-ideológico. Para os liberais, nada há de negativo a priori na redução do patrimônio líquido, uma vez que ela aponta no sentido do Estado Mínimo e da ampliação do alcance para as forças de mercado.

Os dois enfoques apresentados acima provêm, apesar das limitações, um instrumento útil para uma avaliação normativa dos processos de privatização do ponto de vista fiscal. É evidente, contudo, que pouco auxiliam no que concerne a uma explicação positiva dos determinantes destes processos. Seria no mínimo ingênuo supor que policy makers e governos pautem suas iniciativas de privatização por uma estrita análise dos fluxos intertemporais de rendimentos ou apliquem os recursos gerados segundo uma lógica de preservação do patrimônio público. O ponto essencial, que deriva da análise histórica que apresentamos acima, é que a conjugação de restrições fiscais correntes de dimensões crescentes em paralelo à viabilização política da desmontagem do aparato de ativos produtivos construídos no pós guerra, decorrente da hegemonia temporária dos partidos de corte conservador ou autoritários, define condições muito particulares onde a lógica da gestão política pende decisivamente para a realização presente dos rendimentos futuros esperados.

Deste ponto de vista, a motivação fiscal dos processo de privatização que aqui analisamos está determinada, fundamentalmente, pelos aspectos de curto prazo relacionados seja aos fluxos fiscais compensatórios demandados pelas empresas estatais, seja pela possibilidade de geração de fluxos adicionais de recursos que viabilizem a atenuação dos constrangimentos fiscais típicos deste período. Qualquer que seja o resultado líquido intertemporal das alienações, não há razões sólidas para supor que exerçam qualquer papel determinante na lógica de concepção e condução dos processos.

Os aspectos discutidos acima assumem alguns contornos particulares quando o PP se apoia de forma significativa em mecanismos de debt-equity swap (DES)²¹, situação relevante apenas no caso latino americano. Como veremos abaixo, os PP europeus sempre se limitaram a operações em moedas nacionais.

Em princípio, a privatização poderia ser realizada pela troca de ações por títulos de dívida pública que chamariamos de voluntária, ou seja, criada através de mecanismos de mercado. Neste caso, a avaliação do impacto fiscal seria realizado, sem maiores problemas, pelo confronto do valor presente de rendimentos e taxas com o valor presente de juros e principal da dívida, considerados prazos e condições de cada título. Não há, contudo, qualquer razão evidente para que governos implementem processos com estas características, exceto na hipótese de que se deseje impor restrições ao uso dos recursos. Não há qualquer vantagem nisso, comparada com a alternativa de impor aplicação específica para os recursos "cash" gerados pelas vendas. Como veremos à frente, diversos casos europeus e latino-americanos envolveram a destinação dos recursos para a redução da dívida pública interna.

A relevância do DES emerge exclusivamente no caso em que o setor privado interno ou externo detém em carteira o que chamaremos aqui de ativos compulsórios, títulos impostos seja por

21) A expressão *debt equity swap* designa operações de troca de ações representativas de ativos produtivos por títulos de dívida. Na sua formulação mais geral, refere-se aos processos ditos de conversão de dívida em capital, pelos quais os países latino-americanos passam a aceitar a conversão de títulos de sua dívida externa em moeda nacional, para aplicação em ativos produtivos internos. A aplicação específica na privatização se dá pela aceitação, por parte do governo, de títulos de dívida pública interna ou externa como "moeda" habilitada na aquisição de empresas estatais, diretamente, sem conversão em moeda nacional.

medidas de política econômica seja pela inadimplência dos agentes públicos. O caso paradigmático, em torno do qual girou a maior parte dos swaps na América Latina, é o dos títulos renegociados da dívida externa. A aceitação da inevitabilidade da desvalorização da dívida (expressa nos arranjos financeiros da iniciativa Brady e na emergência de mercados secundários onde os títulos são negociados com expressivos deságios sobre o valor de face) e a crescente disposição dos credores em aceitar a conversão da dívida por outro tipo de ativos abriram aos governos a possibilidade de, via DES, apropriar-se de parte do deságio.

Do ponto de vista do resultado fiscal de curto prazo, o impacto de um hipotético PP integralmente operado por DES depende fundamentalmente do prazo dos títulos envolvidos. Se é operado com dívida vencida, sob a hipótese de inviabilidade de renegociação, corresponde ao cancelamento de fluxos imediatos de dispêndio orçamentário. Em geral, porém, os casos relevantes na América Latina envolvem dívida renegociada pelos governos nas diversas "rodadas" de equacionamento da dívida ao longo dos oitenta. Neste caso, o impacto fiscal imediato é quase nulo, distribuindo-se no tempo em função do perfil temporal dos títulos e do comportamento da taxa de juros. O efeito relevante é a redução do estoque de dívida, que pode trazer benefícios indiretos na formação de expectativas dos agentes privados internos e externos.

É evidente que o DES pode apresentar ganhos de outra natureza para os governos. A entrada de grandes bancos e empresas multinacionais como "sócios" em atividades industriais e financeiras internas, como ocorreu nos três principais processos latino-americanos abaixo analisados, seguramente influencia na postura destes agentes nas negociações em torno a aportes de recursos necessários ao ajustamento da balança de pagamentos, além de induzir algum investimento adicional subsequente²². Exatamente por responder a diversos dos requisitos usualmente identificados como básicos para o chamado "Consenso de Washington" - privatização e abertura para o capital estrangeiro²³ - estes PP atuam também como um atestado de bom comportamento perante os agentes internacionais relevantes para a viabilidade do ajustamento externo.

É essencial ter claro, contudo, que quanto maior a participação do DES no PP, menor o impacto fiscal de curto prazo. É significativo, neste sentido que, em todos os principais processos latino-americanos o DES, quando utilizado em maior escala, o foi no início do processo, sendo depois em grande medida substituído por pagamento em moeda nacional. A parcela que permaneceu operada em DES envolveu, em geral, elevação do deságio captado pelo governo e/ou ampliação das condicionalidades (restrição de setores autorizados, exigência de aportes adicionais de investimento).

22) Vale notar que o resultado líquido das conversões de dívida em investimento no que se refere ao fluxo total de investimento direto no país é questão polêmica. Tem sido argumentado que a conversão termina por substituir fluxos voluntários de inversão, em condições claramente desfavoráveis (MEYER, A. / MARQUES, M.S.(1989).

23) WILLIAMSON, J. (org.) (1990) apresenta com clareza os pontos fundamentais que podem ser tidos como consensuais pelos principais agentes internacionais relevantes no que concerne ao encaminhamento adequado das políticas de ajustamento no continente.

CAPÍTULO 2 - OS PROCESSOS DE PRIVATIZAÇÃO NOS PAÍSES DESENVOLVIDOS - UMA INTERPRETAÇÃO PELA ÓTICA DA FISCALIDADE

Neste capítulo analisamos o desenvolvimento das relações entre governos e empresas estatais, no período que vai do início dos anos setenta até final dos oitenta, nos quatro países europeus onde o processo de privatização assumiu uma dimensão relevante⁽²⁴⁾: Inglaterra, França, Itália e Espanha. Nosso objetivo não é uma avaliação exaustiva de todos os aspectos dos processos de privatização realizados por estes países, mas somente identificar os aspectos fiscal-financeiros que lhes são subjacentes. Tentamos fundamentar a hipótese de que se verifica uma transição de uma postura inicial de cunho reformista, voltada para forçar um ajustamento às empresas estatais que preservasse as fronteiras público-privado existentes, para uma postura mais radical onde predomina a troca patrimonial voltada para a conversão dos ativos produtivos estatais em fluxos de recursos de curto prazo.

A abordagem é necessariamente restrita aos aspectos pertinentes ao nosso tema central. Ficam excluídas, portanto, as considerações referentes aos aspectos setoriais específicos dos diversos casos de privatização, que nos envolveriam num interminável exercício analítico no campo da economia industrial, lidando com setores profundamente díspares entre si e entre os diversos países.

2.1. Formas alternativas de organização da produção estatal

Nossa esquemática análise do item anterior apreende uma dimensão macroeconômica e, podemos dizer, "macro-contábil" da produção estatal no pós-guerra. Ao centrar o foco na evolução fiscal dos Estados, ignoramos deliberadamente os aspectos financeiros e institucionais que marcaram a evolução das empresas estatais. Em especial, aquela análise pouco oferece no sentido de explicar porque a privatização avança mais em certos países que em outros, mesmo quando submetidos todos, de alguma forma, as restrições fiscais que marcaram o período.

Não é nosso objetivo aprofundar a questão das origens e evolução das empresas estatais nos países desenvolvidos. É necessário, porém, tornar mais preciso e qualificar melhor nosso argumento sobre a importância maior das razões fiscais no impulso à privatização. Pretendemos mostrar que, na maioria dos países capitalistas desenvolvidos, estabelece-se durante os oitenta uma *tendência crescente às formas extremadas de privatização*. O ponto é que a maior ou menor resistência a este processo *depende crucialmente da organicidade financeira e institucional que se estabelece no arranjo de cada economia mista*.

Neste sentido, entendo como uma contribuição fundamental a análise de Sulamis Dain em sua Tese de Doutorado, datada de 1980. Embora seu objeto não fossem as privatizações, sua análise é

24) Com a possível exceção do Canadá, onde a privatização parece ter assumido uma dimensão mais ampla (ver VUYLSTEKE, C.(1988)), que não abordamos neste trabalho devido a insuficiência de informações, os casos de privatização nos demais países desenvolvidos tem pequena dimensão e escopo limitado. Sobre o Japão, ver BROCLAWSKI, J.P. (1986) e BUTLER, W. (1986). Sobre a Alemanha, ver UHEL, P. (1986).

extremamente fecunda em percepções que auxiliam a explicar o desenvolvimento que, logo depois, viriam a assumir os PP's nos principais países desenvolvidos. A nosso ver, a sua percepção fundamental está em que

"...nos casos europeus em que as empresas estatais tem uma presença significativa na economia, a eficiência do padrão de intervenção estatal dependeu não só desta esfera empresarial do Estado, mas principalmente de mecanismos institucionais de planejamento e de financiamento que possibilitaram a articulação dos vários blocos de capital (privado nacional, internacional e estatal).

Através dos nexos entre a política industrial e a política financeira, que chegaram a seu ponto de máxima integração relativa no caso francês, foi possível criar uma convergência de interesses entre as várias frações de capital que permitiu demarcar suas áreas respectivas de atuação, criar possibilidades de associação bem como solidarizar sua expansão, para o que foi decisivo a estatização do sistema bancário."(DAIN, S. (1980:250)).

Numa extensa análise dos três casos mais relevantes - Inglaterra, Itália e França - DAIN mostra que o tipo específico de articulação público-privado em que se insere a empresa estatal, e particularmente a combinação de estratégias empresariais, planejamento e fontes de financiamento organicamente articuladas define o que a Autora entende por um padrão de intervenção estatal capaz de responder às exigências da acumulação capitalista nestes países. Vamos recuperar, de forma altamente sintética e esquemática, os principais traços de cada um dos casos citados²⁵.

A autora mostra que, na Inglaterra, o SPE se constituiu e desenvolveu numa estrutura eminentemente fragmentada, apoiada no princípio da especialização produtiva de grandes corporações públicas com gestão descentralizada, entregue aos diversos ministérios setoriais. A inexistência de qualquer vínculo orgânico com o sistema financeiro fazia das "public utilities" entidades financeiramente frágeis e dependentes, em última instância, da fiscalidade²⁶. O período de crise no início dos setenta conduz rapidamente a crescente dependência fiscal do conjunto das EE, como consequência direta das políticas de curto prazo de contenção de preços. (retomaremos este ponto, com mais detalhes, à frente).

O caso italiano, como é sabido, constitui um modelo distinto de organização da produção estatal. Todo o plantel de empresas estatais relevantes se subordina a duas super-holdings. A principal é o IRI, originado da estatização inicialmente temporária dos três principais bancos do país, em 1933. Através do ativo destes bancos o IRI veio a controlar amplas participações no setor industrial italiano. Em 1937 o IRI é transformado em instituição independente, e sua estrutura ampliada com a criação de sub-holdings setoriais no aço, telefonia e navegação. Em 1953 é criado o ENI, holding destinada a controlar a indústria de petróleo e gás no país.

25) O trabalho clássico, que analisa exaustivamente estas três experiências sob o ponto de vista mais geral da intervenção estatal é SHONFIELD, A. (1965).

26) DAIN, S. op.cit. pag. 198-99.

A gestão empresarial centralizada no IRI e dotada de grande autonomia perante o governo foi de crucial importância tanto para o processo de reconstrução no pós-guerra como nos processos de modernização industrial. Ao contrário do observado na Inglaterra, o IRI se revelou agente central no processo de edificação de setores competitivos no contexto da união européia em gestação.

Dois aspectos são distintivos deste tipo de estrutura. Primeiro, possibilitou, até pelo menos final dos anos sessenta, um maior distanciamento perante a interferência política²⁷, logrando o IRI fazer predominar uma lógica eminentemente empresarial na sua atuação. A dimensão assumida pela holding determinava um elevado poder para, pelo menos, filtrar estas pressões e submete-las a um mínimo de racionalidade empresarial. Segundo, a ampla diversificação de atividades propiciava a flexibilidade financeira típica dos grandes conglomerados, potenciando a capacidade de expansão do conjunto do SPE italiano. Finalmente, e certamente fundamental, o IRI beneficiou-se sempre de uma ampla flexibilidade na retenção de dividendos e no acesso facilitado ao crédito público.

Embora não analisado por DAIN, o caso espanhol guarda, do ponto de vista do arranjo institucional, uma razoável semelhança com o italiano. O SPE espanhol é estruturado também em duas grandes holdings, com todas as características de flexibilidade que diferenciam o IRI das rígidas corporações públicas inglesas.

Finalmente, o caso francês se distingue dos demais pelo fato de que, embora não contando com uma órbita empresarial autônoma do SPE, como o IRI, e se aproxime formalmente do caso inglês na dispersão do controle pelos vários ministérios setoriais, preservou sempre uma extrema coesão de estratégias e objetivos da ação estatal na produção, garantida pelo poderoso sistema central de planejamento. A aversão atávica dos ingleses ao planejamento centralizado sempre bloqueou qualquer possibilidade de uma articulação mais orgânica entre setores privado e estatal, ainda que a posição de suas empresas na estrutura produtiva o propiciasse. No caso francês, o forte controle estatal do sistema de crédito e o amplo alcance do sistema de planejamento sobre o setor privado acaba por introduzir elevada coerência e organicidade à atuação das empresas estatais, que operam como instrumentos de "ajuste fino" no contexto dos planos gerais.

2.2. Aspectos fiscais das privatizações européias

Cabe ressaltar, como ponto de partida, que as privatizações européias só atingiram uma dimensão significativa a meados dos anos oitenta. Isto pode ser visto de forma simples pela consideração da evolução das receitas auferidas em três dos países aqui enfocados (não dispomos destes dados para a Espanha)²⁸ (tab. I.1).

27) SHONFIELD, A. (1965), pags.256.

28) Dentre os países de maior nível de renda, Japão, e Alemanha realizaram esforços de privatização nos oitenta, mas tratou-se de processos muito mais limitados do que os observados nos países aqui analisados.

TABELA 1.1			
RECEITAS GERADAS PELA PRIVATIZAÇÃO 1980-90			
	INGLATERRA (bi Libras)	FRANÇA (mds F)	ITÁLIA (Li bi)
1980	377	-	-
1981	405	-	-
1982	494	-	-
1983	488	-	621
1984	1.142	-	615
1985	2.132	-	2.886
1986	2.702	16,8	2.080
1987	4.400	65,4	2.029
1988	5.100	-	2.335
1989	n.d.	-	3.133

Fonte: Inglaterra - tabela I.4. abaixo.

Itália - tabela I.5. abaixo.

França - PARIBAS (1987b).

Existe, portanto, um longo período entre o momento em que começam a se explicitar, na maioria destes países, as dificuldades financeiras e de gestão das empresas estatais, e a efetiva adoção de processos radicais de conversão de ativos produtivos em receita fiscal para o setor público.

Cabe recordar também que, pelo menos até final dos setenta, predominam nestes países políticas erráticas de *"stop and go"* que, no essencial, não rompem de forma significativa com a tradição de intervencionismo "keynesiano" e de políticas fiscais ativas. É apenas a partir de 1979-80 que, juntamente com a tomada do poder pelos partidos conservadores, se define uma opção de corte monetarista nas políticas de ajustamento, a qual implica uma postura subordinada para a política fiscal, que passa a ser determinada pela ênfase no ajustamento e redução do déficit público.

O trajeto percorrido pelas empresas estatais neste turbulento período pode ser resumido, a nosso ver, em três etapas. A primeira, que em muitos casos se abre já no final dos sessenta, mas se explicita com o primeiro choque do petróleo, é de exacerbação da instrumentalização destas empresas pela política econômica, diante das dramáticas exigências que a crise coloca para a intervenção estatal. A segunda, que se situa em geral no final dos setenta e início dos oitenta, envolve tentativas de ajustamento financeiro e de gestão das empresas estatais em dificuldades. Estes movimentos tendem a ocorrer no contexto de esforços de reestruturação produtiva destas economias. A terceira, finalmente, envolve a adoção aberta e cada vez mais radical da privatização subordinada direta e explicitamente a uma lógica fiscal de curto prazo. A forma específica pela qual este processo vai se manifestar em cada

país dependerá, em muito, das características financeiras e institucionais que vimos de descrever anteriormente.

1ª fase: instrumentalização das Empresas Estatais

O final dos sessenta e a crise que se segue ao primeiro choque apresentam dois tipos de componentes perversos que contribuem para agravar drasticamente a situação financeira das empresas estatais europeias. O primeiro, de ordem estrutural, decorre da explicitação do processo de decadência de alguns setores "velhos", tais como siderurgia, construção naval e transportes, os quais, em geral, se encontravam em mãos do Estado. A inevitável reação governamental no sentido de ativar processos de reestruturação produtiva nestes setores, contudo, será em geral postergada para o final da década, predominando de imediato diversas formas de instrumentalização do SPE que vem a agravar a sua situação financeira agregada.

Na Inglaterra, a forma básica de instrumentalização residiu na forte compressão tarifária imposta às empresas estatais em 1965-76(governo Wilson) e principalmente entre 1970-73 (governo Heath)²⁹, e que não foi devidamente recuperada no período seguinte. A rentabilidade do conjunto do SPE, que era positiva no período 1965-70 (embora um terço daquela do setor privado) passa a negativa no período 1971-80. Foi ampliada a aquisição pelo Estado de empresas em dificuldades financeiras, assim como impostas fortes restrições à redução de emprego nas estatais, visando políticas regionais de sustentação do emprego. A formação bruta de capital fixo do SPE não cresceu mais que 5% em todo o período³⁰, refletindo o forte controle central sobre o lado financeiro das estatais e a visão conservadora tradicional que sempre orientou este controle. Ao final da década, o SPE acumulava um amplo "passivo de investimento" que viria a pressionar por transferências fiscais.

Na Itália, o IRI consegue manter um razoável equilíbrio entre as solicitações de ordem política e a estabilidade financeira do conglomerado até pelo menos 1970. Durante todo o período de forte expansão do grupo, entre 1958 e 1969, o governo aporta recursos de forma muito limitada: apenas 7% das suas necessidades de financiamento³¹. Nesta fase, a maior parte do grupo era rentável: em 1968, 80% das perdas vinham de poucas empresas que envolviam 4,5% dos ativos e 7% da força de trabalho e os aportes governamentais correspondiam, *grossa modo*, ao custo de carregar estas empresas³².

É nos anos setenta que, em simultâneo ao forte impacto da crise sobre os principais setores de atividade do IRI, amplia-se drasticamente a instrumentalização com grande número de operações de "salvamento" de empresas privadas em dificuldade. Amplia-se o número de indústrias onde o SPE entra, e o poder coordenador das holdings fica fragilizado pelo estreitamento das relações com o sistema político³³. Entre 1971 e 75, o emprego no SPE cresceu em 170.000 postos, enquanto o emprego privado caiu 130.000. O SPE não pôde acompanhar o setor privado no esforço de

29) BANCE, P.(1988:27); SANTINI, J.J. (1986:34); HEALD, D. (1980:260).

30) SANTINI, J.J. (1987:9).

31) HOLLAND, S.(1973:298).

32) Idem, pag. 187.

33) ARONICA, A. (1990:13).

ajustamento. Ou melhor: o SPE foi um dos fatores de ajustamento do setor privado, ao assimilar grande quantidade de empresas deficitárias e preservar o nível agregado de emprego³⁴.

O governo, ao mesmo tempo que intensifica o direcionamento do investimento do SPE para finalidades políticas, mostra-se permissivo com a expansão sistemática dos aportes fiscais compensatórios³⁵. O quadro financeiro deteriora-se rapidamente entre os dois choques do petróleo. As transferências e aportes fiscais crescem de 1,2% entre 1965-72 para 3,3% do PNB entre 1975-82³⁶. A participação dos aportes na estrutura de fontes do SPE cresce para 32% (1978/81) e 36% (1982-85), indicando um processo de agravamento crescente da situação financeira³⁷. Na realidade, os aportes fiscais se mantêm relevantes para o SPE italiano até meados dos oitenta.

Na França, pela própria natureza do sistema de planejamento central forte, houve sempre uma maior proximidade nos desempenhos e comportamentos dos setores público e privado. Ainda assim, o impacto da crise em 1973 deflagrou tendências nitidamente divergentes. O investimento privado cai 15% de 1973 a 75, e só recupera o nível de 1973 em 1978. Neste mesmo período, o investimento do SPE cresce 75% em volume entre 1973-78, por força de um amplo esforço compensatório para atenuar o pesado impacto que a recessão impunha ao nível de emprego³⁸. Isto levou à forte ampliação do endividamento do SPE, o qual não foi reduzido pelo breve período de políticas liberais e monetaristas que se seguiu à vitória conservadora de março 1978.

Na Espanha, uma política de "salvamento" de empresas privadas em dificuldades remonta já aos anos sessenta, provocando um "inchaço" da parcela deficitária do SPE mesmo antes do primeiro choque do petróleo³⁹. A partir de 1973, os problemas financeiros se ampliam basicamente devido as dificuldades de acompanhar o processo de ajustamento operado pelo setor privado. Ainda que não submetido a restrições agudas de preços, o SPE apresentou no período, e particularmente a partir de 1977, aumentos salariais muito acima da média do setor privado⁴⁰. Neste período, o custo de mão de obra era cerca de 40,5% mais elevado no setor público⁴¹. As perdas das empresas estatais passam de 0,3% para 1,6% do PIB entre 1977 e 1983. Como na Itália, a crise pós-choque atingiu de forma aguda alguns dos principais setores estatais, tais como siderurgia, construção naval e transportes.

O final dos anos setenta parece conter uma clara inflexão na postura dos governos europeus no sentido de abandonar as políticas de intervencionismo ativo⁴², que foram praticadas no período 1973-79 de uma forma nunca vista nos vinte e cinco anos anteriores, sempre tidos como "período de ouro" das políticas keynesianas.

34) YANNOPOULOS, G.N. (1988:7).

35) GRASSINI, F. (1981:80).

36) YANNOPOULOS, G.N. (1988:18).

37) ARONICA, A. (1989:165).

38) HAYWARD, J. (1982:130).

39) Entre 1975 e 83, foram realizadas amplas operações nos setores de alimentação, têxtil, metalurgia e transportes marítimos, os mais atingidos pela crise. (BANCE, P. (1988:29).

40) LONGUEVILLE, G. (1982:105).

41) ROMERO, G.D. (1987:13).

42) FITOUSSI, J.P. / CACHEUX, J. (1988).

TABELA I.2			
ESPANHA - APORTES FISCAIS PARA AS EMPRESAS ESTATAIS 1970-1986			
% PIB			
	TRANSF. TOTAIS P/ EMPRESAS NÃO FINANC.	EM. ESTATAIS	EMP. PRIVADAS
1970	1,59	1,33	0,26
1971	1,65	1,39	0,26
1972	1,75	1,40	0,35
1973	1,56	1,32	0,24
1974	1,61	1,32	0,29
1975	1,85	1,49	0,36
1976	2,04	1,66	1,41
1977	2,42	1,95	0,47
1978	2,87	2,40	0,47
1979	2,64	2,19	0,45
1980	3,08	2,43	0,65
1981	3,26	2,63	0,63
1982	3,98	3,11	0,87
1983	3,82	2,97	0,85
1984	3,87	3,06	0,81
1985	3,76	2,79	0,97
1986	3,16	2,48	0,68

Fonte - CANETE, O.R. (1989).

Nota - As transferências incluem tanto as chamadas subvenções de exploração, ou seja, subsidiamento relacionado aos preços unitários da produção (a totalidade dos aportes ao setor privado), como aquelas operadas sob a rubrica aportes de capital, relacionadas ao investimento.

2a. fase: reestruturação produtiva e reforma da gestão

No que se refere ao SPE, o período de crise evidenciara a conjugação perversa de maior instrumentalização e de uma elevada rigidez dos grandes grupos estatais perante qualquer tentativa de ajustamento, em particular no aspecto emprego e salários. Combinam-se aí fatores de ordem macroeconômica - políticas regionais ou globais de sustentação do emprego - e fatores microeconômicos, principalmente o nível elevado de organização e penetração política dos sindicatos no SPE.

Podemos identificar um período que se situa aproximadamente entre 1978-1985, cuja feição básica é a tentativa de reestruturação produtiva e financeira, sem, contudo, um ataque mais decisivo à estrutura de "fronteiras" público-privado que definia estas economias mistas. Neste período, veremos, ocorrem diversas iniciativas de privatização, mas elas são ou marginais e restritas, ou ainda fortemente afetadas por uma lógica de recomposição produtiva na margem. Na realidade, nele ocorrem importantes iniciativas de estatização, evidenciando, por um lado, a continuidade da pressão por intervenções estatais de "salvamento" e, por outro, a ênfase reformista que o caracteriza.

Inglaterra

Margaret Thatcher assume o poder com um compromisso explícito de obter uma redução nominal do gasto público. É sabido que a privatização não se incluía como um instrumento importante nos planos iniciais do governo. Na realidade, postulava-se explicitamente uma política de reforma de gestão das empresas estatais, imprimindo uma lógica competitiva e reduzindo a interferência política na sua gestão⁴³. Os planos de austeridade fiscal, já por si de difícil viabilidade, foram drasticamente dificultados pela recessão iniciada em 1980/81. Até 1983, o déficit público cresce em termos reais, passando a 3,3% do PIB. A tabela abaixo mostra que os aportes fiscais às empresas estatais, que já vinham em expansão desde meados da década anterior, são um dos principais determinantes do déficit, chegando a mais de 50% em 1981.

TABELA I.3							
INGLATERRA - COMPOSIÇÃO DAS NECESSIDADES DE FINANCIAMENTO DO							
SETOR PÚBLICO - 1978/84							
(libras bi)							
	78	79	80	81	82	83	84

NFSP antes das transferências							
para empresas estatais	6,2	6,0	8,9	4,1	n.d.	6,7	4,5
Transf. para emp. estatais	3,0	3,9	4,3	4,7	n.d.	3,3	2,7
NFSP após transferências	9,2	9,9	13,2	8,8	9,2	10,0	9,2
% PIB	5,4	4,8	5,6	3,4	3,3	3,3	2,2

Fonte: ROLLAND, Y/VIEILLARD, P. (1986:104).

Nota: Inclui-se nas transferências a maior parte dos recursos creditícios cuja responsabilidade é assumida pelo Tesouro.

No período até 1983, ao mesmo tempo em que aporta pesadamente recursos para as empresas estatais deficitárias, o governo inglês envia amplos esforços para obter algum reordenamento financeiro destas empresas. Dois dos casos mais graves, o setor siderúrgico e o automotivo (BRITISH LEYLAND), foram objeto de forte redução de efetivos: 186.000 para 81.000 e 177.000 para 107.000, respectivamente, entre 1977 e 1983⁴⁴. Nesta fase, os recursos gerados pela privatização de empresas são pequenos (ver tabela I.4. abaixo). Fica claro, portanto, que os primeiros quatro anos da gestão Thatcher são marcados mais pela tentativa de conter o impacto fiscal do SPE pelo lado dos fluxos, ou seja, buscando forçar o saneamento e a redução das demandas por aportes fiscais, do que gerar receitas pela privatização. Mesmo depois, quando o programa de privatização é ampliado, em

43) O Manifesto do Partido Conservador para as eleições de 1979, após firmar posição contrária a novas nacionalizações, então propostas pelos trabalhistas, dizia: "Nós queremos ver estas empresas (as estatais) que permanecem nacionalizadas operando de forma bem sucedida, e iremos, portanto, interferir menos em sua gestão e estabelecer para elas uma disciplina financeira mais clara na qual operar" (Citado por HARVARD BUSINESS SCHOOL (1988, pag.5).

44) BANCE, P. (1988:31).

1983, foi mantido o esforço de ajustamento dos setores deficitários. As empresas estatais que permaneciam em poder do Estado em 1988 demandavam recursos da ordem de 0,3% do PIB, em contraste com 1,6% em 1977⁴⁵. Como se sabe, as privatizações realizadas até esta época se concentraram em empresas lucrativas. A parcela deficitária do SPE permaneceu quase toda em mãos do Estado. Em dois casos, o governo foi especialmente bem sucedido. O setor siderúrgico encontrava-se virtualmente reordenado em 1977, e o setor de energia elétrica entra no processo de privatização gerando excedentes da ordem de 0,3% do PIB⁴⁶. Na realidade, a virtual eliminação das fortes pressões sobre os fluxos correntes de gasto governamental, pelo SPE, não impediu a continuidade e ampliação do processo de privatização, a esta altura já nitidamente voltado para a geração positiva de fluxos correntes para o orçamento via troca patrimonial.

Itália

Na Itália, a configuração específica do modelo IRI dará lugar a um processo de ajustamento totalmente distinto. Como já ressaltamos, a crescente dependência financeira do IRI levou, ao longo dos setenta, a uma também crescente promiscuidade entre empresas estatais e sistema político. Dificilmente qualquer iniciativa de reordenamento financeiro e de gestão, e menos ainda de privatização, teria origem no eixo partidário que controlava a política do país, centrado na democracia cristã. Algumas tentativas tímidas de reforma são ensaiadas, como a Comissão Amato, em 1981, sem resultados práticos⁴⁷.

A tentativa de reordenamento irá se originar, pelo contrário, no próprio IRI. Em decorrência mesma do papel que foi chamado a executar no pós-guerra, o IRI sempre contou com grande liberdade para comprar e vender empresas. Não havia qualquer restrição ou controle destas operações. A holding estava obrigada por lei a apenas comunica-las ao Congresso⁴⁸. Até 1981, o saldo líquido destas operações era sempre positivo, ampliando-se sistematicamente o plantel de setores e empresas controlados pelo estado. Entre 1975-80, o IRI comprou 55 empresas e vendeu 18.

Esta postura é alterada no início dos oitenta, numa tentativa do IRI de reverter sua situação de crescente dependência financeira, liquidando uma parcela das empresas controladas. Entre 1981 e 1985 foram compradas 10 empresas e vendidas 43, além de uma agressiva política de redução de participações acionárias minoritárias⁴⁹. Nesta etapa, a privatização é uma iniciativa essencialmente autônoma da holding, encontrando, inclusive, frequente oposição do sistema político. Importante notar que tendem a ser, na maioria absoluta, privatizações marginais, não atingindo, em nenhum momento, os setores estratégicos do "núcleo duro" do SPE. Da mesma forma que na Inglaterra, o período em que o IRI executa estas privatizações "reestruturantes" é também o período em que são mais amplos os aportes fiscais para as empresas estatais (ver tabela I.5. abaixo). Entretanto, no caso

45) THE ECONOMIST (1987) december, 19, p. 49.

46) Idem.

47) ACOCELLA, N. (1989:619).

48) Idem, pag. 617.

49) YANNOPOULOS, G.N. (1988:12).

italiano os recursos gerados pela privatização não são direcionados ao Tesouro, sendo inteiramente aplicados na tentativa de recomposição financeira do grupo.

As dificuldades de identificar nas privatizações deste período uma linha nítida de política industrial levaram muitos observadores a atribuir as iniciativas de privatização muito mais a uma reação do IRI contra a perda de autonomia que resultava da sua elevada dependência financeira⁵⁰. Assim, a redução da dependência financeira perante o Tesouro chega a ser vista até como "*elemento de potenciamento de uma linha política antigovernamental*", na medida em que "*compromete a autoridade do governo e dos partidos no confronto com os dirigentes estatais (...) e reduz o espaço para demagogia política e clientelismo*"⁵¹.

Os casos de **Espanha e França** parecem ser aqueles onde este período apresenta de forma mais definida uma preocupação reestruturante na gestão das fronteiras público-privado na produção. São, sintomaticamente, os países onde se verifica uma ampliação temporária do espaço estatal, devido a movimentos de nacionalização claramente motivados pela necessidade de ganhar maiores graus de liberdade na intervenção estatal.

Na **França**, já registramos o papel compensatório que as empresas estatais foram levadas a exercer nos anos setenta, ao custo de forte endividamento. Ocorre que, neste mesmo período, as grandes empresas industriais privadas experimentaram também uma forte deterioração de resultados. RHONE-POULENC, PEQUINEY, USINOR, THOMPSON, HONEYWELL BULL e SACILOR passam de uma rentabilidade positiva de 5,2 bilhões de francos em 1973 para um prejuízo de 13 bilhões em 1981, fortemente concentrado na siderurgia e química⁵².

A ampla iniciativa de nacionalização tomada em 1982 emerge claramente como uma forma de flexibilizar a ação intervencionista estatal na assistência às grandes empresas em dificuldades. "*Nesta situação, que põe o país em risco de uma desindustrialização rápida, as nacionalizações dos grandes grupos industriais podem ser consideradas como medidas de salvamento ao serviço de uma política de reestruturação industrial*"⁵³. As nacionalizações propiciaram uma solução rápida para os setores em pior situação como a siderurgia, onde os pesados empréstimos públicos foram convertidos em capital. Permitiram, também, que o Estado assumisse controle direto da gestão dos grupos, iniciando imediatamente um amplo processo de reestruturação que atingiu principalmente os setores químico, eletrônica/telecomunicações e siderurgia. Em 1984, a maior parte dos grupos voltara a resultados positivos, persistindo problemas apenas na siderurgia e na RENAULT. O papel anticíclico do SPE foi fortemente reativado. Enquanto o investimento industrial agregado cai 2,8% de 1980 a 85, o do SPE é ampliado em 21%. Esta recuperação, contudo, se fez ao custo de elevados aportes de recursos fiscais os quais, mesmo alcançando 60 bilhões de francos de 1981 a 86, foram insuficientes para cobrir a totalidade dos prejuízos, que montaram a 87,1 bilhões de francos no período 1981-85, e

50) CASSESE, S. (1988).

51) ACOCELLA, N. (1989).

52) GUILLARD, J.P. (1987:4).

53) Idem, pag. 5.

foram concentrados (44 bilhões) na RENAULT e na siderurgia⁵⁴. Consequentemente, manteve-se a situação de elevado endividamento do conjunto das empresas estatais.

Na Espanha, a nacionalização realizada no início dos oitenta teve motivações distintas do caso francês. O grupo RUMASA, holding de 700 companhias e 45.00 empregados, cresceu rapidamente durante os sessenta e setenta apoiado em operações fraudulentas, alavancagem bancária de alto risco e criação de empresas "frias". A situação aproximava-se de uma grande ruptura quando o governo decidiu intervir, para evitar uma catástrofe de grandes proporções, e nacionalizou o grupo em 1983. Havia 18 bancos que eram, em última instância, o sustentáculo do grupo como um todo, tomando recursos do público a taxas elevadas. Prevenir as consequências sociais e econômicas da falência do RUMASA custou ao governo, em todo o processo de nacionalização e reprivatização, US\$ 4 bilhões⁵⁵.

A reprivatização do RUMASA mostrou já um aspecto que viria a diferenciar a privatização espanhola dos demais casos europeus. Com exceção dos bancos, todas as empresas foram vendidas para companhias estrangeiras ou consórcios de empresas espanholas com estrangeiras. No caso específico do RUMASA, isto resultou muito mais da premência de estancar os fluxos de aportes fiscais exigidos pelo grupo, do que de maiores preocupações com modernização produtiva. Seria diferente com as iniciativas de reestruturação concebidas a partir de 1983, pelos duas outras holdings estatais, que juntas representavam cerca de 70% do SPE. Nestes casos, definiu-se, explicitamente, uma política de recomposição total da estrutura dos grupos, buscando concentração em setores tidos como estratégicos, fechando sumariamente empresas inviáveis e transferindo ao setor privado empresas tipicamente competitivas. Importante notar, porém, que, embora definida como estratégia logo após a consolidação de um governo socialista forte, em 1982, somente a partir de 1985 a orientação "reestruturadora" passa a se manifestar efetivamente em privatizações no INI e INH. Até 1985, a privatização realizada é exclusivamente o movimento de reprivatização do grupo RUMASA e de outras empresas cujo controle tinha sido assumido no final dos setenta, em operações emergenciais de salvamento.

3a. fase - a ampliação dos processos e a explicitação do motivo fiscal

A partir de meados dos oitenta emerge, nos países aqui analisados, uma nítida transição para processos de privatização:

1) mais amplos, alcançando o "núcleo duro" do SPE, ou seja, os grandes grupos de serviços públicos básicos, frequentemente rentáveis e de grande valor econômico.

2) cada vez mais subordinados a uma lógica eminentemente fiscal, que ultrapassa a etapa de redução dos fluxos de aportes fiscais compensatórios e passa a enfatizar efetivamente a troca patrimonial destinada a converter ativos estatais em recursos fiscais de curto prazo, seja para atender a gastos correntes, seja para reduzir a elevada dívida pública.

54) Ibidem, pag. 7.

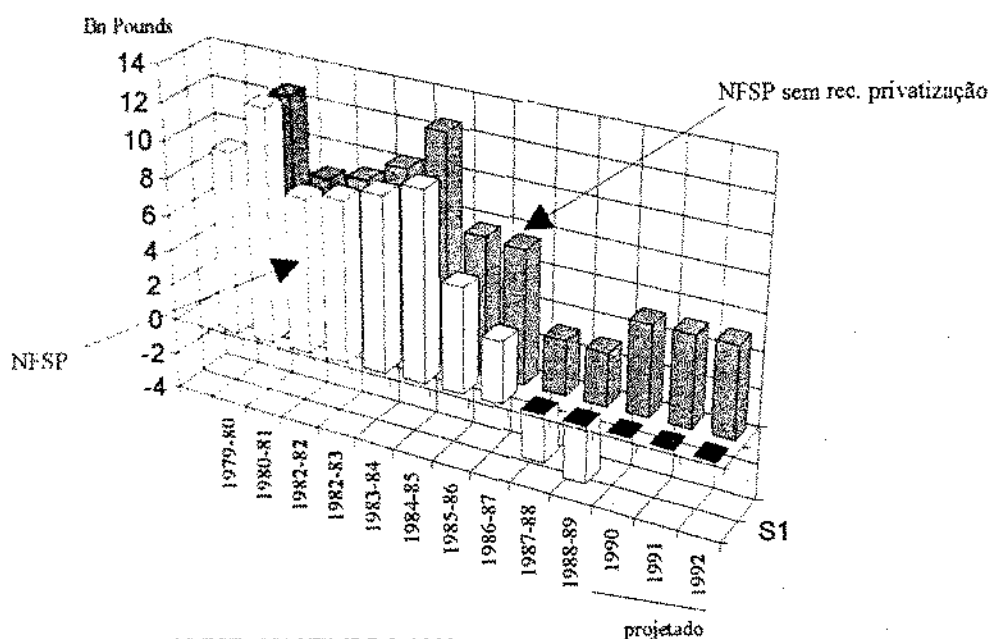
55) ROMERO, G.D.(1987:22).

Esta transição é precoce, nítida e ostensiva no caso inglês e menos evidente nos demais casos, senão bem mais tarde nos anos oitenta.

Na Inglaterra, a mudança no processo ocorre já a partir de 1984. O evidente fracasso nas tentativas de redução do gasto, associado à redução das receitas oriundas do petróleo do Mar do Norte forçam, neste momento, uma mudança no sentido de medidas mais drásticas em relação ao déficit⁵⁶. Até então, como pode ser visto na figura 1.1 abaixo, as receitas geradas pela privatização tem efeito desprezível na gestão fiscal. Já a partir de 1983/4 abre-se um período no qual a redução progressiva das Nec. Financ. do Setor Público contam com participação crescente das receitas geradas pela privatização. A festejada elaboração de um orçamento sem déficits, em 1987/8, só é possível dados os elevados fluxos de caixa gerados no processo.

FIGURA 1.1.

INGLATERRA - NEC. FIN. SET. PÚBLICO COM E SEM RECEITAS DE PRIVATIZAÇÃO



Fonte: ECONOMIST, NOVEMBRO 1992

A tabela 1.4. abaixo apresenta os fluxos de recursos gerados pela privatização. Num primeiro momento, aceleram-se tanto a privatização de empresas como a venda de residências. O esgotamento do segundo estoque não reduz os fluxos, pois a privatização de empresas mais que compensa duplicando os fluxos a partir de 1986/7.

56) SANTINI, J.J. (1987:87).

A farta bibliografia sobre as privatizações inglesas é unânime em reconhecer que, dos dois objetivos tipicamente neo-liberais que justificaram retoricamente a privatização - a ampliação do espaço para o setor privado e a ampliação da concorrência - o segundo foi sumariamente submergido na fase de ampliação do processo. O governo abriu mão, sistematicamente, de quebrar os grandes monopólios na passagem para o setor privado, optando sempre pelo fortalecimento do aparato regulador sobre monopólios agora privados. Como reconhece um autor, a ênfase passou, progressivamente, a incidir sobre os méritos abstratos de desnacionalizar, abandonando-se a preocupação com a concorrência. É amplamente reconhecido que a principal razão para a manutenção dos monopólios decorre do maior valor de venda que pode ser obtido neste caso⁵⁷.

Um importante fator a definir a caráter precoce da transição no processo inglês decorre do arranjo institucional vigente. O Tesouro sempre teve o controle das empresas, e é ele que assume diretamente o controle do processo, desde o início. O depoimento de um *insider* nos parece relevante neste caso:

"O fato de controlar tanto a política como os cordões da Bolsa punha o Tesouro num posição dominante. Na prática, este método produziu claros benefícios. O desejo do tesouro de obter receita, embora não enfatizado em público, sustentava o momento do programa, e as capacidades inatas do Tesouro poderiam ser empregadas para promover uma política que era central para o governo". (GRIMSTONE, G. (1987), Secretário Assistente do Tesouro Britânico no período da transição).

TABELA 1.4. INGLATERRA - RECEITAS GERADAS PELA PRIVATIZAÇÃO - 1979-1988 (Bilhões de libras)			
	EMPRESAS	RESIDÊNCIAS	TOTAL
1979-80	377	500	877
1980-81	405	800	1.205
1981-82	494	1.400	1.874
1982-83	488	1.850	2.338
1983-84	1.142	1.700	2.842
1984-85	2.132	1.600	3.732
1985-86	2.702	1.200	3.902
1986-87	4.400	-	4.400
1987-88	5.100	-	5.100
TOTAL	17.248	9.050	26.298

Fonte: FLORIO, M. (1990).

57) KAY, J. / BISHOP, M. (1988), *passim*.

Quaisquer que fossem as "capacidades inatas" do Tesouro, o fato é que sua posição dominante forçou a imediata transição para uma estratégia fiscal de curto prazo para a privatização. Um aspecto importante das amplas diferenças perante os demais casos europeus reside na postura da burocracia de gestão das estatais. Na ausência de uma dimensão empresarial mais ampla do SPE, sob a forma de holdings, que poderia propiciar um espaço de ação defensiva ou reestruturante, ela opta por uma total adesão ao processo. Toma-se, então, um dos mais efetivos e influentes grupos de interesses a nele atuar, tendo influência determinante nas decisões de preservar os monopólios⁵⁸. Em geral, estes grupos são bem sucedidos em permanecer no comando de empresas agora privadas, monopolistas e livres da interferência direta do Estado.

Na Itália, a assunção explícita da privatização pelo governo central iria ocorrer somente no final dos oitenta. É provável que para isto tenha contribuído em muito a preservação, até a explosão recente dos escândalos de corrupção, do padrão político clientelístico instaurado pela democracia cristã, no qual as empresas estatais sempre tiveram um papel fundamental como fontes de financiamento eleitoral e corrupção.

A tradição de autonomia do IRI irá, portanto, resistir ainda por muito tempo, fazendo da privatização italiana um processo aparentemente definido no plano da gestão empresarial do grande conglomerado. Argumento frequente neste sentido chama a atenção para que nenhum recurso da privatização foi apropriado pelo Tesouro, permanecendo no âmbito das holdings do SPE.

Observação mais atenta, contudo, mostra (tabela I.5.) que a evolução do processo de privatização está estreitamente correlacionada com a redução dos aportes fiscais ao conjunto do SPE. O resultado financeiro da privatização foi, em última instância, apropriado efetivamente pelo Tesouro, na medida em que propiciou uma sistemática redução da demanda por aportes compensatórios.

TABELA I.5.						
ITÁLIA - APORTES GOVERNAMENTAIS PARA SPE E RECEITAS DA PRIVATIZAÇÃO (1983-89) (Bilhões de liras)						
	IRI		ENI		TOTAL	
	PRIV.	APORTES	PRIV.	APORTES	PRIV.	APORTES
1983	621	3.979	-	1.884	621	5.858
1984	615	4.281	-	1.237	615	5.518
1985	2.696	3.553	190	1.198	2.886	4.751
1986	1.873	3.248	207	1.048	2.080	4.296
1987	1.704	1.417	325	160	2.029	1.577
1988	1.884	1.089	451	309	2.335	1.198
1989	2.446	1.015	687	247	3.133	1.262
TOTAL	11.839	18.582	1.860	6.083	13.699	24.665

Fonte: ARONICA, A. (1989)

58) KAY, J./ THOMPSON, D.J. (1986), item VI.

Fica evidente a substituição. Em 1983, o SPE gerava com a privatização pouco mais de 10% dos aportes fiscais que recebia. Ao final do período, os aportes foram reduzidos nominalmente a 20% do valor inicial, enquanto a receita da privatização aumenta vinte vezes. Embora não se possa estabelecer relações diretas entre os dois montantes, podemos toma-lo aproximadamente como o total dos recursos externos que o SPE recebe fora as operações de crédito. Deste ponto de vista, ressalta que o alívio obtido pelo Tesouro foi financiado basicamente pela conversão de patrimônio em receita líquida nas transações com o setor privado.

A ampliação do processo italiano permanece sob controle do IRI (embora consultando formalmente o Congresso, como sempre), até pelo menos 1988. O caso ENIMONT, então ocorrido, representa uma primeira inflexão, sinalizando participação mais ativa do governo⁵⁹. A partir de 1990, os programas econômicos do governo passam a incluir explicitamente a privatização como fonte de recursos fiscais. O Documento de Programação Financeira de 1990 estabelece programa trienal para obter 18 bilhões de liras. A lei orçamentária de 1991 inseriu a privatização como fonte, no valor de 5,6 bilhões⁶⁰. Em 1992, diante de déficit público previsto de 175 trilhões de liras, (11,0% do PIB) o governo se propõe cortar 30 trilhões no orçamento e levantar, no triênio 1993-95, US\$ 20 bilhões com a privatização dos bancos ligados ao IRI. Em agosto de 1992, o IRI e o ENI foram transformados em companhias por ações, o que permite ao governo declarar intenção de vender 45% da equity, como parte do processo de ajuste fiscal⁶¹. Esta medida também submete as holdings ao controle direto do Tesouro, rompendo com a tradicional autonomia que elas detinham, principalmente o IRI.

No período 1990-1993, o IRI viu agravar-se drasticamente sua situação financeira. Sua dívida total passa de L38 bilhões para cerca de L73 bilhões, atingindo quase 5% do produto nacional. A prisão, em maio de 1993, do principal dirigente do grupo neste período, Franco Nobile, no bojo das investigações de corrupção que encerrou o largo período de domínio da democracia cristã, enfraqueceu ainda mais as forças que resistem a uma privatização mais ampla do grupo⁶².

Outro país que amplia a privatização em 1985 é a Espanha. A situação fiscal se agrava depois de 1982, chegando ao seu ponto de maior gravidade em 1986, com o déficit atingindo 7% do PIB. As reprivatizações do período anterior já tinham exercido forte impacto sobre as contas públicas. Não dispomos de séries completas para as relações financeiras empresas-Tesouro, mas em 1985 a conta do governo gerava um déficit de apenas 1,9% do PIB, respondendo as empresas estatais pela parcela restante dos 5,3% globais⁶³.

Este quadro seguramente estará na origem da ampliação do programa, a qual, é verdade, apenas implementa as já citadas diretrizes da reestruturação do INI definidas desde 1983. Ainda que a privatização ampliada espanhola, realizada no período 1985-89, seja peculiar pela bem definida presença de uma diretriz de política industrial, buscando o fortalecimento dos grupos através de

59) ARONICA, A. (1991).

60) ARONICA, a. (1991:13).

61) THE ECONOMIST, agosto 1992.

62) FINANCIAL TIMES, 15/06/93.

63) LONGUEVILLE, G. (1986:105).

atração de parceiros estrangeiros, nos parece que seu aspecto de retração das fronteiras do espaço estatal na produção é determinado, em última instância, pela pressão de ordem fiscal. Não fosse isto, o INI provavelmente realizaria uma política reestruturante como o fez, mas não há razões claras para supor que ela implicaria, como implicou, na conversão de ativos públicos em receita líquida.

Na França, os pesados encargos da própria nacionalização e a cobertura posterior da reestruturação, que já relatamos acima, forçaram ao limite as possibilidades orçamentárias, numa fase em que o déficit público apresenta agravamento constante⁶⁴. A conciliação entre restrição fiscal e preservação do nível de investimento do SPE é obtida, no período 1983/85, pela liberalização das condições de acesso das estatais ao mercado de ações. Diante da situação peculiar criada nos mercados financeiros a partir de 1982, o governo toma iniciativas no sentido de permitir o retorno das empresas nacionalizadas à Bolsa de Valores, criando (lei de 3/1/1983) os chamados *títulos participativos e certificados de inversão*, que permitiam às empresas estatais captar recursos sem direito a voto. Entre 1983 e 1985, as estatais não financeiras captaram 11 bilhões de francos em títulos participativos e 5,1 bilhões em certificados de inversão. Esta fonte de financiamento, contudo, se revelava de custo extremamente alto para as empresas⁶⁵.

Fica claro, portanto, que a opção francesa para contornar temporariamente o impacto fiscal gerado pela situação financeira do SPE (a qual, mais do que nos outros países, reflete a utilização *a outrance* do espaço produtivo estatal com instrumento de intervenção) significou recorrer a uma forma disfarçada e temporária de participação privada no capital destas empresas, sem ceder nada no controle da gestão. O custo financeiro desta autonomia, contudo, era demasiado elevado, e dificultava o reordenamento financeiro do SPE.

Estes aspectos suportam a tese de alguns autores, que endossamos, de que o processo de privatização de 1986 tem algo de "crônica da morte anunciada": ele já estava inscrito no desenvolvimento ocorrido desde 1982, na medida em que, naquele momento, o Estado assume uma carga que, dado o próprio objetivo central da nacionalização - a recuperação das empresas e a socialização dos custos envolvidos - era dificilmente compatível com a austeridade fiscal e monetária que se faziam necessárias para manter a estabilidade do franco no sistema Monetário Europeu⁶⁶.

Neste contexto, a mudança política de 1986 vem efetivamente precipitar a solução para um impasse eminentemente derivado da incompatibilidade entre o volume de recursos necessários para a sustentação destas empresas no espaço público e as possibilidades de gerar estes recursos sem comprometer a estabilidade cambial. A lei 86.793 de julho de 1986 define o mais ambicioso plano de privatização até então definido num decreto governamental: 65 empresas (10 grandes grupos industriais, 13 seguradoras e 42 bancos), totalizando um valor aproximado de 200 a 300 bilhões de francos e 755.000 empregos⁶⁷.

64) A partir de uma situação de superávit em 1980, e de um pequeno déficit de 1,6% em 1981, a situação fiscal se deteriora sistematicamente até 1986, quando o déficit atinge 3,4% do PNB.(OCDE, Economic Outlook, vários anos).

65) GUILLARD, J.P.(1987).

66) Argumento muito bem colocado por FEDERGUSCH, S. (1988:58).

67) GUILLARD, J.P.(1987:1).

O processo francês, totalmente apoiado em operações com ações, seria precocemente interrompido pela crise bursátil de 1987. Posteriormente, o governo socialista opta por impedir sua retomada.

No curto período de um ano em que existiu, contudo, ficou bem clara sua funcionalidade para o ajustamento fiscal. Do total obtido com privatizações em 1986-87, cerca de 70 bilhões de francos, o governo destinou cerca de 50% diretamente para abatimento da dívida pública, o restante sendo destinado para recomposição de capital interna ao SPE⁶⁸. A continuidade do processo teria seguramente gerado recursos que, embora provavelmente não revertissem o ritmo de crescimento da dívida pública, ajudariam muito neste sentido.

A resistência socialista à retomada da privatização só apresentará sinais de atenuação a partir de 1991. Pressionado pelo agravamento das dívidas dos grandes grupos (THOMPSON, BULL, AIR FRANCE: o governo injetou só no primeiro semestre, US\$ 3 bilhões nestas empresas) define-se legislação autorizando a compra de participação acionária até 49% do capital, para empresas nacionais e estrangeiras, com a condição de aportar capital adicional.

2.3. Recolocando o argumento: uma síntese.

Nosso argumento aqui é que a abrangência e o vigor assumido pelos PP nas economias capitalistas decorre, em última instância, dos fatores relacionados à crise fiscal.

Como é recorrentemente colocado na bibliografia, há diversos "sentidos" para o conceito de privatização. A mais importante distinção refere-se a processos de reforma da gestão (pela imposição de critérios e performances típicas das empresas privadas, preservando-se a propriedade estatal) em contraposição à transferência de propriedade. Como é sabido, a bibliografia sobre empresas estatais nunca chegou à comprovação empírica da hipótese liberal de que a propriedade privada é superior à propriedade pública na gestão empresarial⁶⁹. Mesmo no campo liberal, boa parte dos autores converge na conclusão de que a ampliação da concorrência e redução da interferência política na gestão são condições suficientes para resolver a maior parte das "imperfeições alocativas" associadas a empresas públicas.

Por outro lado, a opção pela reforma - ou, nos termos que propusemos na introdução deste item, uma reaproximação ao tipo-ideal privado - pode ter um alcance significativo no sentido de eliminar ou atenuar o impacto das estatais sobre os fluxos de gasto orçamentário corrente. Constatamos que, de alguma forma, todos os países analisados passaram por esta fase. Na maioria deles, fica difícil separar com clareza o que pode ser entendido como políticas ativas e autônomas de reestruturação produtiva global da pura e simples atuação emergencial e reativa de socorro a empresas privadas em dificuldades. No geral, trata-se de tentativas de fazer emergir da segunda, as primeiras.

68) PARIBAS, (1987).

69) Uma das melhores (entre muitas) sínteses dos resultados principais destas pesquisas pode ser visto em VICKERS, J./ YARROW, J. (1988:39-43). Ver também THOMPSON, D.J./ KAY, J.A. (1986).

O caráter e a duração deste experimento reestruturante é distinto de país e país, e parece estar determinado pela natureza do arranjo institucional e financeiro predominante. Aqui os traços essenciais identificados por DAIN auxiliam a entender a diversidade dos processos. Onde o estado controlava diretamente suas empresas, o rebatimento da pressão fiscal gerada pelo SPE determina, em algum momento, respostas bruscas no sentido do ajustamento. Na Inglaterra, a opção pela liquidação imediata de ativos. Na França, o esforço derradeiro de sustentação da produção estatal como um espaço privilegiado de intervenção reestruturante exige a contemporização pelo recurso à Bolsa de Valores, mas cede lugar a um processo amplo de liquidação. Em ambos os casos, a burocracia de gestão das empresas parece submergir sob os designios maiores da política macroeconômica ou simplesmente aderir ao processo de liquidação.

Nos casos onde uma estrutura empresarial conglomerada pudera se desenvolver, a determinação fiscal da privatização aparece mascarada por processos ditos de reestruturação industrial, conduzidos pela burocracia de gestão de holdings setoriais numa atitude de oposição à instrumentalização governamental ou simplesmente de adaptação às novas condições existentes.

Em todos os casos, parecem se combinar de forma complexa e, a nosso ver, inextricável, fatores decorrentes da interferência externa sobre as empresa com os fatores inerentes à própria empresa estatal. Dentre os últimos, o corporativismo potenciado pelo conluio entre sindicatos e burocracia de gestão, e a ausência de incentivos/restrições capazes de orientar a burocracia de gestão na busca de eficiência microeconômica. O processo de flexibilização do mercado de trabalho, típico dos anos oitenta, que facilitou o ajustamento do setor privado, não se estendeu, de forma geral, às empresas estatais. Pelo contrário, na maioria dos casos, o emprego público produtivo é chamado a exercer um papel compensatório da redução do emprego privado.

Este quadro conduz a uma situação permanente de tensão financeira para o SPE, que é, ao mesmo tempo, uma tensão de natureza fiscal no sentido de que, na ausência do ajustamento, o quadro financeiro exigirá, em algum momento, o aporte fiscal compensatório. Num primeiro momento, ele tende a gerar esforços de reordenamento e reforma da gestão do SPE. Apenas na Itália e Espanha, exatamente os dois países dotados de holdings setoriais fortes, esta etapa conduz à privatização, operada nos limites da racionalidade empresarial dos conglomerados.

De forma geral, estas tentativas foram fracassadas no sentido de reverter o processo de acumulação de um impacto fiscal elevado, represado nos diversos passivos do SPE: seja no endividamento crescente, seja no atraso acumulado do investimento.

No período pós-1985, todos estes processos caminham para a opção radical pela liquidação de ativos. Seria, a nosso ver, ingênuo atribuir aos políticos e "policy makers" adesão tão radical de princípios ao credo liberal e às virtudes do mercado, exceto como retórica destinada a revestir objetivos mais prosaicos e pragmáticos. No essencial, o fato é que a fragilização do consenso político keynesiano abriu espaço para a conversão de um amplo estoque de ativos em fluxos de receita de curto prazo. No plano mundial, a crescente interdependência das políticas macroeconômicas, associadas as tendências estruturais de enrijecimento das condições fiscais, tem orientado os governos à busca de receitas fiscais geradas fora do espaço estritamente orçamentário. Finalmente, não é

secundário o fato de que a "oportunidade" aberta pela crise do Estado keynesiano, de realizar a conversão patrimonial dos vastos ativos acumulados no pós-guerra, é "onde and for all": aos governos que se seguirem restará, apenas, ampliar tributos ou cortar gastos.

Concluindo, diríamos que a crise dos setenta trouxe para os Estados capitalistas com forte participação direta na produção, um quadro recorrente de tensão entre suas estruturas ativas e passivas. A pressão crescente (interna e externa) pela equilíbrio fiscal e os patamares mais altos de sustentação da dívida pública colocam, a todo momento em que o crescimento se reduz, a pressão pela liquidação de ativos como solução de curto prazo e politicamente menos danosa do que as formas tradicionais.

CAPÍTULO 3 - PRIVATIZAÇÃO NA AMÉRICA LATINA

Neste capítulo, sustentamos que a privatização na América Latina, embora inserida neste processo mais geral de reforma patrimonial orientada para objetivos fiscais, assume uma feição específica em decorrência da natureza dos processos de ajustamento em curso no continente, ao longo dos anos oitenta. Analisaremos aqui os principais casos - Chile, México e Argentina -, tentando identificar os traços principais do que parece se constituir num modelo de privatização comum a estes países, integrado aos processos de ajustamento e renegociação da dívida externa.

Mostraremos, inicialmente, que, com o progressivo agravamento da situação fiscal que se segue à ruptura dos fluxos de financiamento em 1982, em países onde o setor público - Tesouro e empresas estatais - assume a maior parte da dívida externa, a privatização latino-americana evolui, a partir do fracasso da iniciativa Baker, para um processo integrado de desregulamentação e transferência de ativos produtivos estatais predominantemente para o capital estrangeiro. Esta evolução pode ser observada nas relações financeiras entre governos e empresas estatais. Nos anos oitenta, a interdependência financeira entre estes agentes aprofundou-se, como resultado da crise no padrão de financiamento.

Finalmente, mostraremos que as iniciativas de privatização nesses três países (o que ocorre também no Brasil) passaram por uma fase inicial mais restrita, limitada a pequenas empresas e negócios domésticos. A partir de meados da década, define-se em todos eles uma segunda etapa, nitidamente relacionada às mudanças no padrão de reestruturação das dívidas externas da região (iniciativa Brady): a privatização abre-se para processos de *debt-equity swap*, privilegiando o capital estrangeiro, e amplia-se para inclusão de grandes empresas e do "núcleo duro" dos SPE's continentais: serviços públicos e insumos básicos.

3.1. O contexto global da privatização

Na América Latina, ao longo dos anos oitenta, as maiores economias iniciaram, ou ampliaram, e consolidaram Programas de Privatização (PP). Adotá-los como política básica para o setor produtivo estatal é uma opção que ganha corpo a partir da crise da dívida externa, em 1981/82. O Chile fôra um pioneiro mundial, iniciando seu processo em 1974. Brasil e México introduzem seus programas no início dos anos oitenta, a Argentina em 1989, e a Venezuela explicita intenções e inicia estudos em 1990.

Para todos esses países, sem exceção, o movimento ao longo dos anos oitenta é de expansão dos programas e sua progressiva elevação à condição de peça essencial nas políticas macroeconômicas de ajustamento. Embora se possa falar, em grandes traços, de um mesmo modelo de intervenção estatal na economia desses países no pós-guerra - usualmente referido como Estado Desenvolvimentista - as enormes diferenças existentes quanto ao nível de desenvolvimento industrial, tipo de inserção na economia internacional e perfil do Setor Produtivo Estatal tornam difícil qualquer análise comparativa dos processos de ajustamento que esse modelo sofre ao longo dos anos setenta e

oitenta⁷⁰. Entendemos, contudo, que existe um quadro básico mais geral, centrado na problemática da crise fiscal e do endividamento externo, de onde emergem os determinantes básicos que orientam as reformas da intervenção estatal e, em particular, da atividade produtiva estatal.

Pretende-se argumentar aqui que o conjunto de determinantes mais gerais do fenômeno da privatização, tal qual analisados no início deste capítulo, estão, no essencial, presentes na América Latina. No entanto, entendemos que, no continente latino-americano, os PP assumem caráter e inserção tão específicos a ponto de tornar altamente problemáticas e questionáveis as comparações e, mais ainda, as transposições mecânicas das experiências dos países desenvolvidos. Esta especificidade manifesta-se:

- 1) na natureza e dimensão da crise fiscal que dá o quadro de referência básico para a privatização;
- 2) na subordinação das políticas econômicas e processos de privatização regionais às exigências da reestruturação da dívida externa;
- 3) no tipo de inserção que as empresas estatais tiveram no encaminhamento da intervenção estatal desde a eclosão da crise, no início dos anos setenta.

Antes de analisar as três principais experiências de privatização do continente - Chile, México e Argentina - discutimos neste item estes aspectos mais gerais que definem a especificidade do processo latino-americano.

Até início dos oitenta, o padrão de financiamento apoiado no endividamento externo permitiu a manutenção de um certo patamar de crescimento e políticas fiscais expansivas na maioria dos países latino-americanos. A dívida pública externa da região passou de US\$20 para US\$160 bilhões entre 1970 e 1980. Os choques externos - juros, perda nos termos de troca e interrupção dos fluxos de recursos externos - impuseram, no início dos oitenta, enorme pressão sobre a política fiscal destes países. Na presença de sistemas tributários fortemente procíclicos, cuja modernização pudera ser sempre postergada na década anterior pela própria existência da "linha de menor resistência" do endividamento externo, os processos recessivos que então se iniciam impõe forte perda na arrecadação tributária. Com exceção do México, todos os países latino-americanos só conseguem recuperar em 1984/5 o nível real de receita fiscal de 1980. Brasil, Argentina e Chile tem sua carga tributária sobre o PIB reduzida ao longo dos oitenta.

70) Uma interessante análise comparativa, que ressalta as especificidades de cada país, é feita por FRANKEL, R. et alii, (1992).

TABELA I.6.
INDICADORES MACROECONOMICOS DA AMERICA LATINA

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
PIB per capita (1980 = 100)	100,0	98,4	95,0	90,4	91,7	92,7	94,0	94,5
Inflação (taxa %)	56,0	57,5	84,6	130,8	184,8	274,7	64,5	198,3
Serviços fatores (% PIB)	-2,7	-3,8	-5,4	-5,2	-5,3	-5,0	-4,4	-3,9
Poupança externa (% PIB)	4,0	5,4	5,5	1,0	0,0	0,5	2,1	1,3
Termos de troca (% PIB)	0,0	-0,7	-2,7	-3,0	-2,6	-3,3	-4,3	-4,3
Inversão (% PIB)	23,7	23,3	20,0	15,3	15,9	16,0	15,7	16,5
Déficit Público (% PIB)	4,2	7,2	8,3	6,5	5,3	5,0	6,8	7,6

FONTE: CEPAL/PNUD (1989a).

TABELA I.7.
AMÉRICA LATINA - PAÍSES SELECIONADOS
PARTICIPAÇÃO DA DÍVIDA PÚBLICA ⁽¹⁾ NA DÍVIDA EXTERNA DE LONGO PRAZO (US\$ milhões)

ANOS	ARGENTINA			MÉXICO			CHILE			BRASIL		
	TOTAL	PÚBLICA	%	TOTAL	PÚBLICA	%	TOTAL	PÚBLICA	%	TOTAL	PÚBLICA	%
1980	16.779	10.186	60,71	40.979	33.679	82,19	9.433	4.740	50,25	56.499	39.894	70,61
1981	22.751	10.585	46,52	52.923	42.723	80,73	12.666	4.528	35,75	64.625	44.833	69,37
1982	27.113	15.886	58,59	59.651	51.551	86,42	13.970	5.244	37,54	74.811	51.687	69,09
1983	35.833	25.440	71,00	81.565	66.765	81,85	14.723	6.598	44,81	81.247	59.735	73,52
1984	37.040	26.700	72,08	86.022	69.726	81,06	17.044	10.617	62,29	89.881	70.577	78,52
1985	41.902	37.327	89,08	88.446	72.701	82,20	17.628	12.897	73,16	91.638	74.461	81,26
1986	45.299	40.958	90,42	90.912	75.809	83,39	18.124	14.689	81,05	99.255	84.614	85,25
1987	51.040	49.187	96,37	98.484	84.336	85,63	18.020	15.554	86,32	105.923	91.489	86,37
1988	49.314	47.514	96,35	86.492	80.561	93,14	16.054	13.692	85,29	101.398	89.884	88,64
1989	53.229	51.429	96,62	80.256	76.257	95,02	13.997	10.850	77,52	90.292	84.284	93,35

fonte: World Bank, World Debt Tables, vários números.

(1) Dívida pública e dívida garantida pelo setor público.

TABELA I.8
PAÍSES SELECIONADOS - REC. FIN. SP NÃO FINANCEIRO % PIB

	80	81	82	83	84	85	86	87	88	89	90
ARGENTINA	7,46	13,29	15,12	15,15	11,93	6,02	4,73	7,72	m.d.	m.d.	m.d.
MÉXICO	5,81	12,27	13,98	7,59	6,79	7,50	13,49	15,08	9,84	5,22	-
CHILE	-5,36	-0,39	3,92	3,45	4,59	2,86	1,46	-0,26	m.d.	m.d.	m.d.
BRASIL	1,15	3,36	4,29	3,80	3,06	3,66	2,62	4,26	4,91	-	-

FONTE: Tabelas 6, 10, 15 e 19 a frente.

TABELA 1.9.
PAÍSES SELECIONADOS - JUROS DA DÍVIDA PÚBLICA EXTERNA
COMO % DO PIB E DA REC. CORRENTE DO SETOR PÚBLICO

ARGENTINA										
% PIB	0,6	0,9	3,9	3,9	4,0	3,8	3,7	3,9	4,9	5,3
% INGRESSOS CORR. SP	12,6	28,5	45,6	25,9	21,5	19,5	13,7	13,6	12,1	22,3
MÉXICO										
% PIB	1,8	1,8	3,8	4,8	4,3	4,2	4,8	4,5	3,8	3,5
% INGRESSOS CORR. SP	16,1	23,9	34,7	45,6	45,3	46,5	70,0	80,2	68,9	50,7
CHILE										
% PIB	1,8	1,6	2,3	2,8	5,1	6,5	7,4	6,1	3,9	4,5
% INGRESSOS CORR. SP	8,5	8,2	9,2	11,3	12,3	14,4	13,3	20,2	19,2	17,0
BRASIL										
% PIB	1,6	1,8	2,1	2,6	2,6	2,5	1,8	2,7	2,2	1,7
% INGRESSOS CORR. SP	8,1	11,2	17,7	23,0	27,6	26,8	16,5	23,8	22,6	-
% MÉDIA PIB	1,5	1,5	2,5	3,4	4,0	4,3	4,4	4,1	3,7	3,6

FONTE: CEPAL/RUD e cifras oficiais, conforme CEPAL/RUD, (1990b), (1991b), (1991c) e (1991a).

TABELA 1.10
PAÍSES SELECIONADOS - REMESSAS LÍQUIDAS AO EXTERIOR (% PIB E US\$ CORRENTES)

	80	81	82	83	84	85	86	87	88	89
ARGENTINA										
US\$ MILHÕES	-852	246	-2428	115	2054	681	2312	1672	2057	1753
% PIB	-0,6	0,2	-3,6	0,2	2,6	1	2,9	2,1	2,3	2
MÉXICO										
US\$ MILHÕES	-1241	-4755	2500	4356	6139	6640	5347	1705	5413	6664
% PIB	-0,6	-1,8	-1,5	3,1	3,5	3,7	4,2	1,2	3,1	3,3
CHILE										
US\$ MILHÕES	517	566	-278	-876	-365	-133	517	626	231	980
% PIB	2,0	1,9	-1,2	-4,6	-2,1	-0,9	3,1	3,3	1,0	3,9
BRASIL										
US\$ MILHÕES	-196	-943	-493	-572	-1873	4540	4122	5405	7430	4694
% PIB	-0,1	-0,3	-0,2	-0,3	-0,9	2,0	1,5	1,8	2,1	1,2
TOT. PAÍSES US\$ MILHÕES	-1772	-4866	-5699	3023	5955	11728	12298	9706	15131	14091
TOT. A. LATINA US\$ MILHÕES	-2784	-5815	-5093	2342	7010	14055	14205	12757	17363	16326

FONTE: World Bank, World Debt Tables, edição 1988-89 e 1990-91.

A concentração da dívida externa em mãos do Setor Público se expressa na ampliação do peso relativo dos juros, como fica claro na tabela 1.9. Com exceção do Chile, os juros sobem para um nível médio de 25% dos recursos correntes do Setor Público.

A conjugação dos limites à extração fiscal, degradação da receita pelos níveis elevados da inflação e o encilhamento financeiro do Setor Público, mesmo diante de políticas de contenção de

gastos na maioria dos países da região, levou à explosão das necessidades de financiamento do Setor Público não financeiro (tab. I.8.).

O resultado líquido de uma dívida crescente e crescentemente pública e da quase total interrupção nos fluxos de financiamento externo é a drástica alteração do balanço de recursos líquidos externos para o setor público. A partir de 1983, os governos latino-americanos em conjunto passam a remeter volumes crescentes, que chegam a níveis entre 3 e 5% do PIB. Entre 1983 e 1989, Argentina remeteu US\$ 10,6 bi, o Brasil US\$ 23,7 bi e o México US\$ 36,3 bi (tab. I.10).

3.1.1. Política econômica e instrumentalização

A crise fiscal centrada no endividamento público externo é, portanto, um elemento comum aos países latino-americanos onde os Processos de Privatização vieram a assumir importância ao longo dos anos oitenta. Cabe, agora, buscar elementos que informem qual o tipo de inserção que as empresas estatais assumem na sua evolução.

O modelo de intervenção estatal típico do continente é caracterizado por um elevado grau de interferência governamental sobre a gestão das empresas estatais. A concentração dessas empresas em setores de insumos básicos, serviços públicos e infra-estrutura tornou mais freqüente que parâmetros básicos da gestão microeconômica - fixação de preços, estratégias de inversão - fossem parcial ou totalmente retirados do âmbito decisório empresarial. A elevada instrumentalização dessas unidades empresariais para fins de políticas industrial, redistributiva e de ajustamento levou, até o início dos anos setenta, para todos os países do continente, a uma elevada participação de recursos fiscais na sua estrutura de financiamento. O período de instabilidade aberto com o primeiro choque do petróleo resultou, de forma geral, num aprofundamento desse padrão de relações Estado x empresa. Os Estados nacionais passam a interferir mais amplamente no ambiente econômico e na estratégia das empresas.

Neste item, iremos constatar que, na América Latina, o nível de afastamento ao tipo-ideal privado atinge dimensões elevadas, de forma crescente nos anos setenta e oitenta, afastamento este traduzido em crescentes transferências de recursos entre empresas e governos.

O afastamento não significa, necessariamente, pressão deficitária do SPE sobre os orçamentos públicos. Como já destacamos no cap. I acima, ele tanto pode decorrer da perda de controle do governo sobre o equilíbrio microeconômico como pode resultar da imposição às empresas estatais de padrões de atuação que levem à geração líquida de recursos para o orçamento. Como veremos, a América Latina oferece um caso emblemático desta situação, a economia chilena, onde as empresas estatais atuaram como fonte fundamental de recursos ao orçamento durante todos os anos oitenta.

Para as demais economias analisadas, contudo, o afastamento resulta em sistemática ampliação da drenagem de fluxos fiscais compensatórios, chegando a níveis excepcionalmente elevados a meados dos anos oitenta.

Como já ressaltamos antes, é complexa a diferenciação entre os fatores de ineficiência microeconômica e aqueles de instrumentalização na determinação do afastamento. No caso latinoamericano, contudo, embora seja evidente a presença dos primeiros, as próprias condições impostas pela crise levam a que a instrumentalização, muito mais do que a estratégia empresarial

microeconômica, determine a evolução do SPE nesses países. À medida que a crise se aprofunda, a estratégia de financiamento das EE passa a ser cada vez mais afetada pelas políticas de ajustamento: contenção tarifária, restrições ao crédito interno etc.

3.1.2. Privatização e conversão de dívida

A especificidade da privatização latino-americana se expressa, também, no papel destacado assumido pelas operações de troca direta de ativos - *debt equity swaps* - nos processos continentais.

Embora as privatizações européias tenham envolvido sempre, direta ou indiretamente, a destinação dos recursos obtidos para redução de dívida, as vendas sempre se deram por pagamentos em espécie. A redução de dívida ocorria indiretamente, pela redução das emissões, ou pela destinação dos recursos para seu abatimento, como feito na França.

Na América Latina, o processo de privatização foi realizado com frequente predomínio das operações de DES, principalmente nas fases iniciais dos processos. O caso limite, até 1993, foi o do Brasil, onde a receita em moeda respondeu por apenas 4% do total. Segue-se a Argentina, que apoiou seu processo na conversão de US\$ 12,9 bilhões em dívida pública externa e interna, contra US\$ 9,8 em pagamento "cash". Para México e Chile não localizamos dados precisos sobre estas participações, mas as informações disponíveis indicam que, principalmente na privatização das grandes empresas, a troca direta exerceu papel importante.

Há, a nosso ver, diversas razões que explicam este traço peculiar. A primeira refere-se as características dos mercados de capitais domésticos, cujas dimensões não suportariam a pressão exercida pelos elevados ativos estatais ofertados, e à reduzida dimensão dos grupos de capital nativos, em relação ao valor de algumas grandes empresas nos setores de insumos básicos e serviços públicos. A atração de capitais externos emergia como uma necessidade, em especial dado a premência de resultados rápidos que caracterizou todos estes processos.

A segunda razão está associada aos desenvolvimentos ocorridos ao nível da renegociação da dívida externa do continente. Até meados dos oitenta, os arranjos políticos e financeiros concebidos tiveram sempre como eixo criar condições para o pleno pagamento da dívida. Em contrapartida, a dívida se mantinha como ativo não negociável na carteira dos credores. A chamada "iniciativa Baker" foi a última tentativa neste sentido. A partir de meados da década, o esgarçamento da coesão entre os bancos credores levou a um duplo desenvolvimento. Primeiro, à emergência do mercado secundário de títulos da dívida, indicando a disposição de muitos bancos de assumir perdas de capital e sair destes débitos. Por outro lado, a crescente disposição dos bancos para aceitar troca destes débitos por outros tipos de ativos.

"O mecanismo de conversão da dívida em capital proporcionou uma saída para os valores da dívida com os bancos dos Estados Unidos, tanto os pequenos como outros, que tinham uma exposição creditícia relativamente pequena nos países em desenvolvimento, e aportou também vultosos ganhos aos principais bancos dos Estados Unidos, mercê das consideráveis comissões que cobraram como intermediários. A perda implícita no mercado secundário foi assumida pelos bancos pequenos desejosos de escapar da dívida, e constituiu um atrativo para as empresas

transnacionais interessadas em investir de forma barata no país em questão". (MORTIMORE, 1991).

A meados da década, ampliam-se as pressões dos diversos interesses internos e externos sobre os governos para ampliar os programas de conversão de dívida em geral⁷¹. Progressivamente, os acordos de renegociação e de estabilização envolvendo o FMI passam a incluir processos de conversão de dívida. O acordo mexicano de 1985, que reescalou US\$ 30 bilhões, incluía o compromisso do governo de abrir um programa de conversão⁷².

Em terceiro lugar, para os países endividados, os processos de conversão da dívida externa permitiam três resultados importantes para a gestão do setor externo: manter ou ampliar os níveis de investimento direto externo⁷³ (ainda que no curto prazo⁷⁴), em franca redução nessa época, e ao mesmo tempo captar parte do deságio oferecido no mercado secundário⁷⁵. Um terceiro resultado essencial, usualmente pouco enfatizado, é a possibilidade de induzir o retorno e a legalização de parte dos amplos estoques de capitais expatriados. Em todo o continente, a estatização da dívida externa e as políticas recessivas orientadas para o ajustamento foram acompanhadas de uma forte recomposição de carteira dos agentes privados, orientadas para aplicações financeiras internas indexadas e, em grande volume, para abrigos seguros no exterior. Os programas de conversão propiciam uma alternativa flexível para que os governos concedam incentivos à repatriação, através da diferença entre preços de mercado da empresa e valor de face dos títulos.

Finalmente, existe uma razão de ordem tático-política, referente à implementação dos processos, que não pode ser desprezada. A privatização via conversão de dívida, como o exemplo brasileiro (veremos no capítulo 3) demonstra, torna muito mais difícil a explicitação dos preços efetivos pagos pelas empresas. Para o grande público é difícil perceber as sutilezas envolvidas, facilitando ao governo passar a imagem de resultados aparentemente positivos, quando tomados pelo valor de face dos títulos envolvidos na transação.

Ao longo dos anos oitenta, a conversão em capital passa a fazer parte dos programas de reestruturação de dívida. Embora só em 1985 assumam caráter de programas oficiais (o Chile é o primeiro, nessa data), Brasil e Argentina vinham já operando mecanismos temporários e *ad hoc*, não-formalizados, desde a crise da dívida. Após o Chile, programas oficiais são implementados no México, Argentina e Brasil.

71) BAER, M. (1991), pag. 232.

72) ERIAN, M.A. (1991).

73) A conversão de dívida em investimento foi responsável por cerca de 43% do investimento direto externo no conjunto dos principais países devedores do continente entre 1985/89. Ver (MORTIMORE, 1991:104).

74) O resultado líquido das conversões de dívida em capital sobre os fluxos de investimento externo é polêmico. Se o efeito tem grande chance de ser positivo no curto prazo, a consideração de dimensão intertemporal, dados os efeitos futuros sobre remessa de dividendos, pode ser menos atraente. Ver MEYER, A. / MARQUES, M.S. (1989).

75) A porcentagem do valor de face no secundário cai, entre 1986 e início de 1990, no México de 59 para 36, na Argentina de 65 para 13, no Brasil de 74 para 22. Ver (MORTIMORE, 1991:90).

TABELA I.11.
VOLUME DE CONVERSÃO DE DÍVIDA EXTERNA POR PAÍS - 1985/90

	ARGENTINA	CHILE	MÉXICO	BRASIL
1985	469,0	323,0	-	537,0
1986	-	974,0	413,0	176,0
1987	-	1.997,0	1.680,0	336,0
1988	764,0	2.927,0	1.056,0	2.095,0
1989	1.180,0	2.767,0	532,0	942,0
1990	6.670,0	1.100,0	652,0	292,0
TOTAL	9.083,0	10.088,0	4.333,0	4.378,0

Nota - valor de face da dívida convertida por programas oficiais.

Exclui recompras de dívida ocorrida fora dos programas oficiais.

Fonte - SUNG. W. / TROIA, R. (1992).

De forma geral, esses programas, na forma em que foram implementados inicialmente, têm seu grande problema no impacto gerado sobre a base monetária - no caso do Banco Central monetizar diretamente os títulos - ou na concorrência frente ao próprio Setor Público por recursos do sistema financeiro interno, caso o Banco Central utilize bônus em moeda nacional. Isso torna bastante problemático para países envolvidos em políticas de ajustamento - em geral com déficit público expressivo - utilizarem amplamente o instrumento para financiar investimento e captar deságio. O efeito expansionista dos programas, juntamente com os problemas de especulação ocorridos, estão na base das decisões de suspensão e/ou restrição dos programas. É significativo que o único programa mantido ao longo da década foi o chileno, respaldado no período por uma situação fiscal bem melhor que os demais.

Já a conversão de dívida para troca por ativos existentes é, em princípio, monetariamente neutra. A privatização surge como uma forma particular da conversão de dívida externa em capital. Na segunda metade dos anos oitenta, os programas de conversão de dívida chileno e mexicano foram progressivamente orientados para privatização. Brasil e Argentina, depois de tentativas frustradas ao longo da década, voltam a admitir conversão a partir de 1990, no contexto dos programas oficiais de privatização (curiosamente, ambos os países sempre excluíram explicitamente a privatização nas tentativas anteriores).

3.1.3. Desregulamentação e fiscalidade

Em todo o mundo os processos de privatização tem ocorrido em estreita associação com processos mais ou menos amplos de desregulamentação. Na América Latina, o modelo em voga é, na realidade, uma trilogia, que inclui também a liberalização do comércio exterior.

Não iremos abordar neste trabalho a questão da desregulamentação, a qual daria, por si só, uma outra tese. É necessário, contudo, discutir algumas conexões entre estes processos e a privatização que são relevantes para a questão que aqui nos interessa, a dimensão fiscal das privatizações.

A desregulamentação - ou, como é referida às vezes, a re-regulamentação - assume papel crucial nas privatizações de setores que apresentam características de monopólio natural. Onde elas existam, o imperativo econômico da maior eficiência exige a preservação do monopólio que passa a ser privado. O ponto básico reside em que a privatização exige, de alguma forma, explicitar em instituições reguladoras públicas os mecanismos de controle que antes eram operados através da relação de propriedade entre governo e empresa estatal. Na realidade, a privatização exige sempre a sofisticação e aprofundamento da função reguladora, uma vez que a propriedade privada do capital introduz restrições maiores ao acesso à informação, condição básica para a eficiência da função reguladora, ao mesmo tempo que amplia o escopo para ações oportunistas.

Esta constatação conflita com as versões mais ideológicas e simplistas da plataforma liberal, que tendem a apresentar a "modernização" e o aumento da eficiência como composto de três movimentos simultâneos e de mesmo sentido: liberalização, privatização e desregulamentação. Isto desconsidera as evidências mais básicas até do próprio processo inglês, o paradigma habitual, onde a privatização foi acompanhada de redefinição e modernização do aparato regulador.

Na América Latina, esta questão ganha relevância porque, em todos os casos relevantes, as iniciativas de desregulamentação foram operadas em simultâneo ao deslanche das alienações e, muito frequentemente, foram precedidas por elas. Esta situação coloca de imediato duas questões referentes ao encaminhamento adotado pelos governos a estes processos. A primeira, relativa à natureza do sistema regulatório que o governo constrói como ambiente para o monopólio privado. Segundo, relativo ao "timing" de implementação desta estrutura vis-a-vis a transferência dos ativos para o setor privado.

A definição do ambiente regulatório pode ser desdobrada em três decisões centrais. Primeiro, a opção por operar, previamente à privatização, a reestruturação produtiva no setor, principalmente através do fracionamento horizontal das grandes empresas (ampliando o número de proprietários e reduzindo o poder de cada um deles) e redução da integração vertical, separando em distintas empresas funções produtivas que apresentem graus de monopólio natural diferenciados (o caso paradigmático é o da energia elétrica, onde ganhos podem ser obtidos pela separação das três funções básicas).

Segundo, a decisão central de adotar ou não um sistema rigoroso de controle sobre remuneração e condições de atendimento ao mercado, especificando com clareza os direitos do regulador e os deveres do monopolista.

Terceiro, a decisão sobre a remoção ou preservação dos benefícios e privilégios de ordem fiscal, fornecimento de insumos ou reserva de mercado que antes existiam para a empresa estatal.

A natureza de tal ambiente regulatório implementado, tem forte influência em dois aspectos cruciais e estreitamente interligados da privatização. Primeiro, vai definir a distribuição dos ganhos e ônus entre os novos capitais privados e a sociedade em geral, ou seja, o consumidor, na operação futura do monopólio. Segundo, influenciará fortemente o valor final obtido na venda da empresa. É evidente que quanto mais sejam preservados os benefícios monopolísticos e quanto mais frágil o aparato regulador, maior pode ser o valor presente dos fluxos esperados de rendimento que determinam o

preço que os agentes privados estarão dispostos a pagar pela empresa e maior o impacto da operação privada sobre o consumidor.

A atenuação dos sistema reguladores e a preservação das estruturas concentradas e verticalizadas encontra fortes defensores (além, obviamente, dos compradores potenciais), na burocracia de gestão das empresas privatizadas, principalmente quando ela percebe a possibilidade de se perpetuar no controle (caso inglês), e nos setores do governo mais diretamente comprometidos com o resultado fiscal da privatização.

É um traço constante das privatizações atuais a tendência a subordinação dos sistemas reguladores ao resultado fiscal da venda de ativos e aos interesse da burocracia de gestão. Toda a literatura sobre o caso inglês é unânime em reconhecer que todas as medidas voltadas para a ampliação da concorrência na privatização dos serviços públicos foram derrotadas por aqueles interesses.

A segunda questão que apontamos acima - o "timing" da implementação do sistema regulador - refere-se ao dilema entre "privatizar e depois regular" e "regular e depois privatizar".

Parece evidente que a segunda opção é mais consistente com um processo de reestruturação produtiva que busque compor adequadamente a defesa dos consumidores e os aspectos distributivos com o nível ótimo de incentivo à operação em bases privadas. É, contudo, nitidamente conflitante com processos de privatização acelerados por motivos políticos ou fiscais.

A primeira opção se justifica devido às dificuldades evidentes envolvidas na reforma de sistemas regulatórios, em geral processos demorados que exigem revisão de diplomas legais e até constitucionais, necessariamente tramitando pelo Parlamento. Esta opção é a única saída quando o governo tem interesse numa privatização rápida. Em geral, este interesse decorre dos objetivos de natureza fiscal, o que torna possivelmente contraditórios os resultados. A indefinição do ambiente regulatório, ao ampliar a incerteza dos compradores quanto às suas condições futuras de operação, tende a reduzir o valor da empresa, principalmente quando o setor em questão era fortemente regulado, garantindo amplo poder discricionário ao governo.

Não entraremos em detalhes, na análise que se segue, dos aspectos regulatórios de todos os casos analisados. Faremos uma exceção para o caso argentino, onde esta questão é absolutamente central na lógica do processo de privatização implementado. Cabe registrar, contudo, que a literatura parece ser consensual na constatação de que na América Latina em geral, a re-regulamentação tendeu sempre a ser subordinada ou, no mínimo adequada aos objetivos de maximização da receita de venda dos ativos, preservando, pelo menos por um período de alguns anos, a maior parte dos privilégios e postergando a aplicação de sistemas mais rígidos de controle da remuneração e apropriação de ganhos de produtividade⁽⁷⁶⁾.

76) Sobre o caso chileno, veja-se PAREDES, R. (1993), MUÑOZ, O. (1993), SÁEZ, R. (1993) e LANDLOT, V. (1993). Sobre o caso mexicano, BAZDRESCH, C and ELIZONDO, C. (1993), observações sobre a re-regulamentação do sistema bancário, onde se sustenta que a flexibilização de normas implementada previamente à privatização poderá trazer problemas futuros para a gestão do sistema de crédito pelo governo.

3.1.4. As etapas da Privatização na América Latina

Não é objetivo deste trabalho uma discussão detalhada de todos os aspectos dos processos latino-americanos. Interessa-nos entendê-los no contexto das políticas de ajustamento macroeconômico em que ocorrem com particular ênfase nas relações que apresenta com a crise fiscal e financeira dos Estados.

É nítida a existência de duas etapas na evolução do fenômeno de privatização no continente. O que as distingue, no essencial, é o tipo de determinante maior que condiciona os processos enquanto iniciativas de política econômica.

Numa primeira etapa, que se estende até meados dos anos oitenta para México e Chile e até 1990 para o Brasil, os processos então em curso apresentam duas características básicas:

a) são claramente restritos a empresas estatais de pequeno porte, situadas fora dos setores estratégicos de serviços públicos, infra-estrutura e insumos básicos;

b) envolvem transações essencialmente domésticas. As empresas são privatizadas por venda privada a grupos internos selecionados, freqüentemente com forte apoio creditício governamental. A participação do capital estrangeiro é, em geral, limitada aos grupos já localizados no país: a situação precária e instável das economias oferecia poucos atrativos a novos investidores internacionais.

Essa é uma etapa, portanto, na qual a privatização representa basicamente um esforço para bloquear a inclusão, no SPE, de áreas e setores não tradicionalmente ocupados, expansão essa que tendia a ocorrer como uma consequência do próprio esforço intervencionista exigido pela crise. O ponto essencial é que o "núcleo duro" do setor produtivo estatal nesses países - serviços públicos, infra-estrutura e insumos básicos - não é, nem de longe, afetado pela privatização, nessa fase. O Estado, na realidade, trata de rejeitar a incorporação de empresas antes privadas, cuja nacionalização decorreu muito mais de má performance econômica ou financeira do que de qualquer impulso de ampliação do seu "braço planejador". Grande parte das privatizações no Chile e Brasil, nessa fase, compõe-se de descarregamento das carteiras de suas entidades oficiais de fomento, a CORFO e o BNDES.

Por outro lado, ainda que seja forte a motivação de natureza fiscal por trás desses processos, ela não assume ainda o caráter de conversão patrimonial que teria depois. É evidente, dada a conjuntura particular que levou à nacionalização da maior parte das empresas envolvidas, o elevado ônus que incide sobre as finanças públicas (ou sobre os bancos estatais) sob a forma de transferências, aportes de capital e custos administrativos de gestão. Predomina aí, portanto, uma estratégia fiscal defensiva ao nível dos fluxos de gasto público, muito mais do que uma estratégia voltada para os estoques de dívida pública⁷⁷. Também no México a primeira fase do processo parece

77) O caso brasileiro é ilustrativo. A iniciativa frágil e desanimada do governo federal, com os diversos programas de privatização dos anos oitenta, guardava pouca ou nenhuma conexão com as políticas de ajustamento. A força motriz por trás dos poucos resultados obtidos origina-se, sem dúvida, no interesse particular do BNDES, sobrecarregado pelos custos de manutenção de uma enorme carteira de ativos "podres" herdados dos anos setenta.

ter sido um movimento de reordenamento doméstico de fronteiras público-privado, que visava livrar o Estado de centenas de pequenas unidades para as quais não havia sequer controles individualizados, rebatendo de forma desordenada no orçamento público⁷⁸.

A segunda etapa da privatização latino-americana envolve a drástica ampliação dos programas existentes em seu escopo e profundidade, a partir de 1985, 1989 e 1990, respectivamente, no Chile, México e Brasil, e na Argentina a adoção de ambicioso programa oficial em 1989.

O aspecto fundamental dos PP nessa fase é a dominância da reestruturação patrimonial como alternativa não só para a renegociação da dívida externa como para o ajuste fiscal de curto prazo. O primeiro corolário é o seu avanço para o "núcleo duro" dos SPE latino-americanos: serviços públicos, insumos básicos e infra-estrutura. O segundo, a franca abertura para a participação do capital internacional, com a única e notável exceção do Brasil.

Um dos desdobramentos básicos subjacentes a essa mudança, em grande medida ligado à própria crise fiscal, é a acentuada degradação da situação econômica de grande parte das empresas estatais no continente. Em maior ou menor grau, as dificuldades no equacionamento financeiro levaram os serviços públicos estatizados a situações caóticas de qualidade, em grande medida (mas não só) decorrente da drástica compressão dos investimentos⁷⁹.

Isso tem importantes consequências. Primeiro, coloca o problema da sustentação do investimento nesses setores, o que, dada a crise de financiamento, começa a sinalizar para a privatização como saída natural. Segundo, opera como poderoso fator político de solapamento das forças contrárias à privatização, o que é agravado quando os governos tentam recuperar as tarifas em termos reais, sem que haja correspondente melhoria da qualidade dos serviços.

3.2. Setor produtivo estatal, crise fiscal e privatização

Neste item, passamos a tratar das relações entre fiscalidade e privatização no contexto latino-americano. Não é nosso objetivo tratar exaustivamente dos múltiplos aspectos envolvidos nos processos ocorridos no continente. Nos interessa, mais precisamente, trazer para primeiro plano determinadas relações financeiras entre governos e empresas estatais, que usualmente são desconsideradas na análise destes processos. Iremos analisar, para os três principais casos de privatização no continente - Chile, México e Argentina - sua inserção no contexto mais geral das políticas de ajuste externo e principalmente fiscal.

Para tanto, apresentaremos para estes países, segundo uma metodologia comum, a mensuração das necessidades de financiamento do setor público não financeiro, de modo a explicitar as

78) Segundo os mais recentes levantamentos orientados pela CEPAL, não há qualquer possibilidade de obtenção de dados contábeis e financeiros do conjunto de pequenas empresas por eles chamados de "chiquilleries". Ver (CEPAL/PNUD, 1991a).

79) Para tomar um exemplo, os serviços de telecomunicações chegaram a situações caóticas no México e Argentina, com deterioração acentuada da qualidade. No Brasil, ainda que com preservação de qualidade, o corte dos investimentos ao longo dos oitenta provocou grande congestionamento dos sistemas.

transferências de recursos entre empresas e governo. A forma usual de apresentação agregada, que oferece o resultado líquido do Setor Público Não Financeiro, esconde os resultados parciais por nível de governo, em particular aqueles dos governos federal e locais em contraposição ao das empresas estatais. Na apresentação utilizada abaixo, explicitamos estes déficits antes e depois das transferências, deixando claro o sentido e a dimensão das transferências. Faremos acompanhar esta base empírica com alguma ilustração de aspectos da evolução fiscal, sem pretender uma análise exaustiva da questão fiscal nestes países.

Em paralelo à evolução das relações fiscal-financeiras no seio do setor público, apresentaremos a implementação do processo de privatização nas duas etapas propostas acima.

3.2.1. Chile

Quando os militares assumiram o poder, em 1974, a economia chilena era, fora de qualquer dúvida, a mais estatizada do continente. O regime Allende tinha operado um amplo processo de nacionalização, que levava ao controle de 596 empresas respondendo por aproximadamente 40% do valor adicionado na economia⁸⁰ e mais de 80% de mineração⁸¹ e serviços financeiros⁸². O novo governo iniciou imediatamente um amplo processo de privatização, destinado a reverter as nacionalizações recentes realizadas por Allende. Nesta que é usualmente considerada a primeira fase das privatizações chilenas, cerca de 325 empresas, com valor patrimonial de cerca de US\$ 1 bilhão, foram devolvidas aos donos anteriores, sem qualquer pagamento ao Estado. Pelo contrário, grande parte destes proprietários receberam substancial ajuda sob forma creditícia, a título de compensação por perdas de capital que teriam ocorrido durante o período de estatização⁸³.

É relevante destacar que, já desde 1974, o governo militar excluiu da privatização as dezoito maiores empresas controladas pela CORFO (Corporación de Fomento), tidas como "de importância para o desenvolvimento nacional". Estas abrangiam todos os grandes grupos - cobre, petróleo, eletricidade, siderurgia, carvão, açúcar e salitre. Estas empresas não serão afetadas pelo processo senão a partir de 1985. Como veremos à frente, elas irão desempenhar papel fundamental na geração de recursos fiscais para o Orçamento, a partir do início dos oitenta.

A segunda fase (1975/82) é aberta com a crise de 1975. Além de continuar liquidando os ativos do governo Allende, assume grande importância nessa fase a geração de recursos fiscais para apoiar o esforço de ajuste implementado pelos novos gestores da economia. Foram vendidas outras 91 empresas, 44 participações minoritárias e 16 bancos, o que reduziu o plantel de empresas estatais

80) HACHETTE and LUDERS (1991:16).

81) Allende completou a nacionalização da mineração de cobre, criando a CODEICO (SAEZ, R. (1993).

82) Ver (WORLD BANK, 1988:18, v.2).

83) *idem*, pag. 75.

chilenas a apenas 48 em 1980. Estas vendas, contudo, ficaram limitadas a empresas de pequeno porte. No total, esta etapa aportou aos cofres públicos apenas US\$1,2 bilhões⁸⁴.

No momento da crise econômica, em fins de 1981, o programa de privatização estava praticamente concluído. Foram devolvidas aos proprietários todas as empresas nacionalizadas por Allende, incluindo os 18 bancos e outras empresas anteriormente estatais⁸⁵. O traço fundamental dessa fase é a busca de resultados rápidos. O governo não faz praticamente nenhuma pré-qualificação dos candidatos, e praticamente todas as vendas foram amplamente financiadas pelos agentes financeiros federais a prazos de 8-15 anos, com alguns de carência. Isto levou a um processo ampliado de endividamento, com elevadas relações dívida/capital na maioria dos grupos⁸⁶. As empresas e bancos mais importantes foram adquiridas por uns poucos grupos econômicos, gerando alta concentração de propriedade. A maioria das vendas foram para agentes internos: em 1978, 47 empresas tinham sido compradas por investidores nacionais e apenas dez por estrangeiros, dos quais a maior parte já estabelecida antes no país⁸⁷.

Até 1982, nenhuma grande empresa foi privatizada no Chile. Entre 1974 e 1980 o processo gerou US\$ 730 milhões pela venda de 350 empresas e US\$ 450 milhões pelos bancos, totalizando US\$ 1.180 milhões. Não há qualquer dúvida quanto à existência de uma bem definida motivação predominantemente fiscal orientando o processo nesta fase, principalmente na segunda metade da década dos setenta⁸⁸. Isto explica, em boa medida, a forma apressada e caótica com que o processo foi conduzido, levando, como veremos abaixo, à sua quase total reversão em 1982.

A ruptura dos fluxos de recursos externos provocada pela crise de 1982 está na origem das novas condições que levariam, a partir de 1985, a uma mudança na natureza e na dimensão dos processos de privatização no continente. Como vimos, até então apenas o Chile tinha operado um processo que, embora significativo do ponto de vista do número de empresas, obteve um resultado limitado do ponto de vista financeiro e pouco afetou o SPE tradicional. A espinha dorsal composta pelos setores estatais criados e controlados pela Corporacion de Fomento (CORFO), há décadas, estava praticamente intocada.

A crise de 1982 teve, no México e Chile, uma consequência particular que não se manifestou no Brasil e Argentina: forçou uma drástica e involuntária ampliação do conjunto de empresas controladas pelo Estado. A aguda crise que afetou seus sistemas financeiros levou a sua estatização parcial (Chile) ou total (México). No Chile, o governo interveio em 10 bancos (dos quais seis tinham sido privatizados recentemente), os quais representavam 45% do capital e reservas do sistema financeiro⁸⁹. Além das empresas privadas assumidas através dos bancos, os governos apoiaram

84) *idem*, pag. 75.

85) SAEZ, R. (1993:81).

86) SAEZ, R. (1993:85).

87) Ver WORLD BANK. (1988:26, v.2).

88) Isto é explicitamente reconhecido por autores claramente engajados na defesa do processo chileno. Ver por exemplo, HACHETTE and LUDERS (1991:16), CAP. 1 e 2.

89) SAEZ, R. (1993:89).

diretamente muitas outras, assumindo diretamente suas dívidas. Além das empresas e bancos, o Estado controlava nesse momento 70% dos fundos de pensão⁹⁰.

O processo foi agravado pelo fato de que a maior parte das privatizações realizadas entre 1975 e 1981, orientadas, como o foram, para rápidos resultados de caixa, com amplo uso de financiamento público, não deram muita atenção à solidez financeira dos controladores. A crise fez retornar ao Estado a maior parte do que fôra privatizado no período⁹¹.

Na fase que se segue à crise (1983/84), o governo chileno efetivou a venda de muitas empresas e participações acionárias que foram involuntariamente assumidas na crise. Não há, porém, dados precisos sobre o número, valor e o setor dessas empresas⁹². Tudo indica, porém, que as maiores empresas desse grupo - chamado pelo governo de *área rara* - só foram privatizadas a partir de 1985.

Logo após a intervenção, o governo inicia a privatização dos bancos e internacionalização do sistema previdenciário, tão logo estivessem saneados pelo Banco Central. Para devolver bancos e fundos de pensão a agentes privados o governo utilizou, pela primeira vez, uma política agressiva de incentivo ao chamado "capitalismo popular". Os bancos do Chile e de Santiago foram vendidos com ampla pulverização de ações: seu capital hoje envolve aproximadamente 20.000 acionistas, sendo que o capital estrangeiro detém, no máximo, 2%. Na privatização dos dois principais fundos de pensão, que respondem por cerca de 60% do sistema, o governo combinou venda popular a crédito subsidiado com transferência de aproximadamente 40% do capital para grandes grupos internacionais (Bankers Trust e Aetna Insurance Co.).

Embora não haja estatísticas precisas, tudo indica que nesta fase a privatização das maiores empresas e principalmente dos fundos de pensão teve uma forte participação da conversão de dívida externa, frequentemente sob a forma de associação de agentes externos com capitalistas chilenos. Devido aos desastrosos efeitos da privatização descuidada da primeira fase, o governo impôs fortes exigências aos compradores, o que, dada a fragilidade dos capitais locais, praticamente forçou a associação⁹³. Inaugura-se então o uso dos *debt-equity swaps*, que viriam a se constituir no traço distintivo da segunda fase da privatização em toda a América Latina. Os bancos credores podiam comprar ativos nos bancos chilenos, fundos de pensão e organizações industriais pagando pelo valor de face dos títulos da dívida externa chilena, enquanto o valor no mercado secundário nessa época era de 60%. Essa política extremamente favorável está na raiz da abundante entrada de capital que facilita as privatizações nessa etapa.

Esse período de transição leva à consolidação do modelo privatizante chileno que irá operar no restante da década, e que será também aquele que, com pequenas variantes, será implementado nos demais países mais tarde. Estão já presentes os elementos básicos: "capitalismo popular", cuja função básica é romper com o apoio popular às forças de oposição e cooptar os empregados das empresas

90) Ver (MARIN, 1990).

91) Estima-se que cerca de 70% das empresas privatizadas nos setenta voltou ao controle do Estado.

92) Conforme reconhece o mais completo trabalho disponível sobre a privatização chilena, HACHETTE and LUDERS (1991:89).

93) *idem*, pag. 90.

estatais, e os mecanismos de conversão de dívida, que articulam harmoniosamente os interesses dos agentes financeiros internacionais.

A motivação fiscal no processo chileno até 1985

Como ressaltamos na Introdução deste capítulo, a dimensão fiscal imanente à produção estatal pode se manifestar tanto pela drenagem de recursos orçamentários para sua sustentação (caso que, como vimos na análise dos países desenvolvidos, tende a ser dominante) como também pela utilização do SPE como gerador líquido de recursos correntes que alimentam o orçamento. Em ambos os casos, note-se bem, estamos falando de algum tipo de afastamento perante o tipo-ideal privado.

O caso chileno é, neste sentido, muito ilustrativo. No período 1974-85, após devolver gratuitamente (e com ônus) as empresas nacionalizadas por Allende (com exceção da mineração de cobre), o governo dispendeu sete anos para operar um processo de privatização essencialmente marginal, limitado a pequenas empresas, cujo resultado global mal passou de US\$ 1 bi, e vê-lo quase totalmente revertido em 1982, retornando a um grau de estatização maior que aquele do qual partira. A devolução da chamada *área rara* - empresas estatizadas "involuntariamente" na crise - envolveu grande parte do esforço governamental no período até 1985. Todo o processo de privatização neste período resulta em um impacto restrito no plano fiscal.

A especificidade relevante do caso chileno, no que se refere aos aspectos fiscais das empresas estatais, reside no tratamento dado ao conjunto das grandes empresas do SPE. Como vimos, já desde 74 o governo chileno tratara de preservar, cuidadosamente, o conjunto das grandes empresas estatais que constituíam o "núcleo duro" do SPE.

Este conjunto foi submetido a um amplo processo de reorganização durante os primeiros anos do regime militar. A reorientação então adotada implicou a *"postergação de objetivos não-financeiros, como os de gerar encadeamentos produtivos, realizar inversões de interesse estratégico, redistribuir renda ou estabilizar setores, em favor de uma maior rentabilidade monetária e do aumento dos excedentes com fins fiscais"*⁹⁴. A capacidade de expansão das empresas foi limitada, as empresas sofreram racionalizações administrativas, redução de pessoal e subdivisão em empresas menores. Finalmente, as tarifas foram drasticamente elevadas e criou-se um sistema estável para sua atualização. Se consideramos as vinte maiores empresas, excluindo-se a CODELCO (estatal do cobre) e os bancos, o quadro de pessoal foi fortemente reduzido entre 1970 e 1981.

1970	106.893 empregados
1979	84.838 empregados
1986	64.620 empregados ⁹⁵

94) Ver (MARCEL, 1989:7 e 23).

95) SAEZ, R. (1993:81).

Os próprios documentos oficiais do governo chileno reconhecessem a intenção de fazer das empresas estatais fontes de recursos para o orçamento público. (CORFO (1978), citado por SAEZ, R. (1993:86)). Já em 1980, o déficit conjunto destas empresas, que chegara a 10% do PIB no início da década, foi convertido em superávit de 0,8%. Em 1986, das dezesseis maiores empresas, apenas duas (petróleo e ferrovias), apresentavam taxas de rentabilidade negativa⁹⁶.

O resultado dessa política é que, ao contrário do que ocorre nos demais países latino-americanos, as principais empresas estatais chilenas sempre foram, a partir de meados dos anos setenta, financiadoras líquidas do Setor Público. O orçamento federal recebeu transferências líquidas da ordem de 10% do PIB, desde então.

TABELA I.12
CHILE - NECESSIDADE DE FINANCIAMENTO DO SETOR PÚBLICO NÃO-FINANCEIRO (% PIB)

	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
NEC. FIN. SP NÃO-FIN.	-1,44	-4,58	-5,36	-0,39	3,92	3,45	4,59	2,86	1,46	-0,26	3,60
COMPOSIÇÃO ANTES TRF's											
GOV. GERAL	2,17	3,18	2,04	2,69	9,38	11,68	11,74	13,19	10,10	9,53	-
EMP. ESTATAIS	-3,60	-7,76	-7,40	-3,08	-5,48	-8,23	-7,15	-10,33	-8,69	-9,39	-
COMPOSIÇÃO APÓS TRF's											
GOV. GERAL	-2,22	-5,13	-5,49	2,91	2,19	3,05	3,53	3,64	1,01	-0,15	-3,3
EMP. ESTATAIS	0,79	0,55	0,13	2,52	1,61	0,40	1,06	-0,78	0,45	-0,11	0,30

FONTE: Elaborado a partir de CEPAL/PNUD (1990a e 1990b).

Isso pode ser visto na Tabela I.12, que apresenta a evolução do déficit do Setor Público não-financeiro. Quando se omitem as transferências das empresas, as necessidades de financiamento do Governo Geral (Setor Público fora EE) sobem para níveis médios de 2,5% do PIB entre 1978 e 1981, e 11% do PIB entre 1983 e 1987. No período 1981/85, todo o conjunto das EE opera um vigoroso fluxo de recursos para o orçamento federal. As EE chilenas atuaram também de forma significativa na geração de recursos externos. Cerca de três quartos da receita das EE chilenas decorre de *tradeables*, um terço sendo cobre. A forte valorização cambial ocorrida após 1982 teve, portanto, por si só, um impacto significativo na receita operacional do SPE. Esse traço peculiar representa também uma ampliação dos graus de liberdade para a política econômica, quando a dívida externa é estatizada, pois reduz a sua dependência perante a geração de divisas pelo setor privado. Além da geração direta de divisas pelo monopólio estatal do cobre, o financiamento das EE foi operado no sentido de substituição do endividamento interno pelo externo. A partir de meados da década, amplia-se a pressão do serviço da dívida pública (tab. I.16). O déficit do Governo Geral sobe para a faixa dos 11% do

96) ALE, J. et alii (1990).

TABELA I.13
CHILE - FINANCIAMENTO DAS EMPRESAS ESTATAIS % PIB

	78	79	80	81	82	83	84	85
FIN. EXTERNO	3,23	1,36	0,64	3,27	2,58	-0,97	1,93	0,95
FIN. INTERNO	-2,54	-0,54	-0,68	-1,19	-1,50	0,96	-1,12	-2,01
DISCREPÂNCIAS	-0,10	0,27	-0,17	-0,44	-0,53	-0,41	-0,25	-0,28

FONTE: CEPAL/PNUD (1990a) e (1990b)

TABELA I.14
CHILE - COMPOSIÇÃO DAS TRANSFERÊNCIAS DE EE P/ GOV. FEDERAL (% DO PIB)

	78	79	80	81	82	83	84	85	86	87	88
TRANSF. + IMPOSTOS	5,08	8,50	7,74	5,60	7,04	8,69	8,26	9,55	9,04	9,68	12,60
CODELCO	2,34	4,77	4,18	1,99	2,33	3,43	2,86	3,36	m.d.	m.d.	m.d.
OUTRAS	2,74	3,73	3,61	3,61	4,76	5,26	5,40	6,19	m.d.	m.d.	m.d.

FONTE: CEPAL/PNUD (1990a) e (1990b)

TABELA I.15
CHILE - INVESTIMENTO PÚBLICO - COMPOSIÇÃO % PIB

	78	79	80	81	82	83	84	85	86	87
INV. PÚBLICO TOTAL	6,68	5,1	5,24	5,08	4,68	4,76	6,00	7,07	10,66	10,28
GOV. GERAL	3,51	3,21	2,60	2,52	2,11	2,12	2,27	3,10	6,06	6,32
EMP. ESTATAIS	3,17	1,84	2,64	2,56	2,57	2,64	3,72	3,97	4,66	3,96
SETOR PRIVADO	m.d.	m.d.	11,40	13,50	9,90	7,30	6,30	7,10	7,00	8,70

FONTE: Elaborado a partir de CEPAL/PNUD (1990a).

TABELA I.16
CHILE - JUROS DA DÍVIDA PÚBLICA (% PIB)

	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
JUROS TOTAIS SERV	n.d.	2,75	1,94	1,66	1,41	2,35	4,27	4,84	6,03	-	-
JUROS DÍV. EXTERNA	n.d.	1,41	1,34	1,23	1,04	2,23	2,08	2,70	3,10	-	-
GOV. GERAL	n.d.	0,70	0,52	0,37	0,27	0,51	0,45	0,60	0,84	-	-
EMP. ESTATAIS	n.d.	0,71	0,82	0,86	0,77	1,72	1,63	2,10	2,26	-	-
JUROS DÍV. INTERNA	n.d.	1,34	0,40	0,43	0,47	0,12	2,18	2,14	2,94	-	-
GOV. GERAL	n.d.	0,88	0,71	0,47	0,15	0,04	1,33	1,72	2,38	-	-
EMP. ESTATAIS	n.d.	0,46	-0,11	-0,04	0,32	0,08	0,85	0,42	0,56	-	-
TOTAL JUROS GOVERNO	n.d.	1,58	1,23	0,84	0,42	0,55	1,78	2,32	3,22	-	-
TOT. JUROS EMP. EST.	n.d.	1,17	0,71	0,82	1,09	1,80	2,49	2,52	2,81	-	-

FONTE: Elaborado a partir de CEPAL/PNUD (1990b).

PIB. Diante de uma carga tributária estagnada em 20% do PIB⁹⁷, o aporte ampliado de recursos oriundos das EE foi elemento fundamental para viabilizar o financiamento não-inflacionário do Setor Público.

A dimensão do ajustamento imposto às empresas estatais fica evidenciado também no fato de que, a partir de meados dos oitenta, o SPE, mesmo sendo forçado a pesadas transferências ao orçamento, amplia a sua participação no investimento total, que sobe de 30% para quase 60% entre 1980 e 1987. Em particular, ao contrário dos demais países, o Chile manteve e ampliou a participação das empresas estatais na Formação Bruta de Capital: 1,8% para 4% do PIB entre 1979 e 1987 (tab. I.15)⁹⁸.

Por outro lado, este duplo esforço de geração fiscal e inversão corrente, ainda que sustentado por uma política tarifária altamente remuneradora, distinta do padrão continental, não evitou a acumulação crescente de dívida principalmente externa por parte das empresas estatais. Embora não haja dados que decomponham os estoques de dívida por nível de governo, podemos ter uma indicação deste fato pela decomposição dos juros pagos pelo setor público não financeiro. Ao longo dos anos oitenta, as estatais claramente suportam integralmente a captação de recursos externos. A indicação indireta sugere que em 1978 o estoque de dívida externa nelas depositado era igual ao do governo central. Em 1986, último ano disponível, já é o triplo (tab. I.16).

A 2a etapa da privatização chilena

No Chile, o retorno de equipes comprometidas com orientações liberais, em 1985, leva à abertura da segunda fase com um programa oficial de privatização que se propunha a reduzir significativamente as empresas estatais nos setores tradicionais. A esta altura, existiam ainda muitas empresas na chamada *área rara*, herança da crise de 1982. Há estimativas de que o SPE tradicional alcançava então cerca de 17% do PNB e, somando-se a *área rara*, chegava-se a uma participação estatal da ordem de 25% do PNB⁹⁹.

Ao longo da segunda metade da década, à medida que o governo avançava no processo de estabilização da economia, o programa de privatização foi sucessivamente ampliado. As metas iniciais envolviam privatização parcial da maior parte das empresas. Aos poucos, o governo as ampliou para o desinvestimento total da grande maioria. No que se refere à *área rara*, tudo indica ter já sido completada a privatização por volta de 1987/88.

No que se refere ao que vimos chamando de "SPE tradicional", a maioria de suas empresas sempre foram, no Chile, controladas pela CORFO. O governo federal detinha diretamente o controle de apenas cerca de 12 empresas, além de algumas empresas ligadas aos ministérios militares. O programa de 1985 incluiu 39 empresas, listadas na tab. I.17). As metas inicialmente definidas

97) Os ganhos decorrentes dos impostos sobre o cobre foram plenamente compensados pela drástica redução da contribuição previdenciária, decorrente da privatização do sistema, que não foi acompanhada seguramente por correspondente redução do gasto, uma vez que o Estado responde pelos compromissos anteriores. Ver (CEPAL/PNUD, 1990b).

98) Ver (CEPAL/PNUD, 1990a).

99) A estimativa é de (MARIN, 1990).

visavam vender em média 30-40% do capital. Já em 1987 estas metas foram ampliadas para 100% na maioria delas. A tabela mostra que, em dezembro de 1991, apenas cinco empresas permaneciam totalmente estatais. Quatro tinham participação privada minoritária e 29 tinham mais de 90% sob controle privado.¹⁰⁰

Em setembro de 1989, o governo anuncia o projeto denominado "Estado Empresário", que visa privatizar boa parte do restante de empresas que ainda estão em mãos do Estado: ENAP (petróleo), Correios, Radio Nacional e diversas outras em mãos do governo federal. Ficam fora só o cobre (Codelco) e as empresas da área militar. Antes de entregar o poder em 3 de março de 1990, o governo militar estabeleceu restrições legais para evitar que o Estado interferisse ou pleiteasse postos de comando nas empresas a serem privatizadas, assim como estabeleceu prazos máximos para que se complete o processo.

Os determinantes da 2a. etapa do processo chileno

A observação das tabelas I.12 e I.14 acima torna claro que, a meados dos anos oitenta, não existia, do ponto de vista fiscal, pressões relevantes que exigissem a transição para um processo ampliado de privatização, que atacasse o conjunto dos grandes grupos do SPE. O fato básico é que o SPE, enquanto propriedade estatal, provia um volume de recursos orçamentários muito mais amplo do que as receitas que foram auferidas pela privatização. A tabela abaixo apresenta as receitas geradas ao longo de todo o processo, assim como as transferências realizadas pelo SPE exceto CODELCO para o orçamento governamental.

Parte provavelmente predominante das transferências consideradas na última coluna referem-se a impostos, que, em princípio, continuariam a fluir para o orçamento com a privatização. Não temos dados para separá-los. Ainda assim, não há evidências de que a privatização resultasse em ampliação líquida dos recursos correntes para o Estado.

100)Dentre estas, são de grande porte apenas a CODELCO (cobre), ENAP (petróleo), ENACAR (carvão), ENPORCHI (empresa que controla os portos), três empresas no setor elétrico, o Metrô de Santiago e as ferrovias nacionais. Em 1990, quando o processo de privatização é suspenso devido à entrada do novo governo, o Estado detinha, no total (considerando-se empresas que não foram incluídas no programa de 1985), o controle de 41 empresas.

TABELA I.17

CHILE - METAS DE PRIVATIZACAO E CUMPRIMENTO DO PROGRAMA - (EM %)

SETOR	EMPRESA	META DE PRIVATIZACAO				PRIVATIZACAO EFETIVA		
		1985	1986	1988	1990	1986	1988	1991
SETOR ELETRICO	COLEUN	30	30	30	100	0	0	2
	CHILMETRO	30	100	100	100	63	100	100
	CHILGENER	30	49	100	100	35	100	100
	CHILQUINTA	30	100	100	100	63	100	100
	EDELAYSEN	0	0	100	100	0	0	7
	EDELMAZ	0	12	100	100	12	67	100
	EDELNOR	0	0	100	100	0	2	17
	ELECDA	n.d.	n.d.	n.d.	100	n.d.	9	100
	ELIQSA	n.d.	n.d.	n.d.	100	n.d.	9	100
	EMELARI	n.d.	n.d.	n.d.	100	n.d.	9	100
	EMEC	30	100	100	100	100	100	100
	EMEL	30	100	100	100	100	100	100
	EMELAT	30	100	100	100	0	100	100
	EMOS	0	0	49	99	0	0	0
	ENDESA	30	30	100	100	0	92	100
TELECOMUNICACOES	PERUENCHE	0	0	100	100	0	0	100
	PILMAIQUEN	30	100	100	100	100	100	100
	PULLINQUE	30	100	100	100	0	100	100
	CTC	30	51	100	100	11	86	100
	ENTEL	30	30	99	99	30	62	100
SEGUNOS	TELEX	49	100	100	100	100	100	100
	ISE GENERALES	0	0	33	99	0	2	s.i.
	ISE VIDA	0	0	33	99	0	0	s.i.
MINERACAO	SACRET	n.d.	n.d.	n.d.	100	0	0	100
	ENACAR	30	30	30	25	0	8	17
SIDERURGIA	SCHWAGER	30	49	100	100	0	55	100
	CAP	49	80	100	100	52	100	100
CINEMA	CHILE FILMS	0	0	100	100	0	0	100
INFORMATICA	BOOM	30	100	100	100	100	100	(c)
NAVEGACAO	EMPRESAR	0	0	35	35	0	0	0
EXPLOSIVOS	ENAEK (a)	30	100	100	100	0	100	100
SERV. SANITARIO	ESVAL	0	0	49	99	0	0	0
ACUCAR	LANSA	30	49	100	100	46	100	100
FARMACEUTICA	LABOR. CHILE	30	49	100	100	23	100	100
EMPRESA AEREA	LAN CHILE	30	33	100	100	0	16	77
METRO	METRO SANTIAGO	0	0	0	100	0	0	0
QUIMICA	BOQUIMICH	30	65	100	100	55	100	100
SILVICULTURA	COFOMAP	30	100	100	100	n.d.	100	100
ZONA FRANCA	ZOFRI	0	0	0	49 (b)	0	0	30 (d)

(a) Na pratica, somente 66,6% da ENAEK sao privados, porque 33,4% pertence a uma empresa do Exercito.

(b) Percentagem rebaixada de 100 para 49 em julho de 1991.

(c) Empresa declarada em queda em 1991.

(d) Em abril de 1992.

n.d. - Nao disponivel / s.i. - Sem informacao.

Por outro lado, o período em que o processo de privatização é ampliado, coincide, como pode ser visto na tabela 1.11, com o forte agravamento do déficit fiscal que, antes das transferências, chega a atingir 13% do PIB em 1985. O serviço da dívida pública quadruplicou entre 1980 e 1986. O país apresentava ainda uma situação de grande fragilidade econômica diante do agravamento da situação externa pela piora dos termos de troca e ampliação da dívida. O governo implementou políticas fiscal e monetária fortemente restritivas, assim como ágeis dispositivos de conversão de dívida em investimento. As indicações disponíveis são poucas e esparsas, mas sugerem que a conversão de dívida teve uma participação importante na entrada do capital estrangeiro em parceria com agentes internos, na venda das maiores empresas. Como mostra a tabela 1.11., o programa chileno respondeu por 40% da conversão realizada pelos quatro países em tela. Isto inclui também conversão para investimentos diretos e associação com empresas privadas locais, e não há informações precisas sobre a parcela que se destinou a privatizações nem sobre a que possa ser associada a repatriamento de capital. As informações disponíveis indicam que a maior parte da conversão para privatização foi aplicada na aquisição dos fundos de pensão e na compra do controle acionário de empresas do setor elétrico e telecomunicações¹⁰¹.

A observação dos dados acima apresentados (tabs. 1.12 e 1.18) permite constatar, contudo, que a privatização financiou o déficit fiscal apenas em 1985 e 86, mais efetivamente neste último ano. Em 1987 e 88, quando o déficit é virtualmente zerado, os recursos da privatização foram utilizados para reduzir a dívida do Tesouro junto ao Banco Central¹⁰².

Deve-se acrescentar que, no período a partir de 1984, iniciando com a privatização dos bancos e dos fundos de pensão, o governo utilizou uma agressiva política de "capitalismo popular", dando preferência para a pulverização de ações e aceitando perdas elevadas na venda de ações subsidiadas aos empregados das estatais, que, no Chile, atingiram o mais elevada participação no controle de empresas privatizadas de todo o continente¹⁰³.

Todos estes aspectos considerados, tudo indica que a ampliação do processo após 1985, ainda que tenha tido um impulso inicial derivado das condições fiscais ainda precárias vigentes naquele ano, que poderiam explicar a opção pela antecipação dos fluxos fiscais via alienação, foi determinado efetivamente pela firme convicção dos *chicago boys* e dos militares no governo de que aquela era a oportunidade histórica de completar a eliminação do Estado Intervencionista. A memória do experimento socialista terá tido sempre um papel crucial na determinação das elites chilenas em buscar, com mais energia que seus parceiros latino-americanos, a redução efetiva ao Estado Mínimo.

101) BUSINESS INTERN. CORPORATION (1990:39).

102) HACHETTE and LUDERS (1992:142).

103) Idem.

TABELA I.18				
CHILE - RECEITAS GERADAS PELA PRIVATIZAÇÃO E TRANSFERÊNCIAS DO SPE PARA O ORÇAMENTO (US\$ milhões e % PIB)				
ANO	RECEITAS	REC. FISCAIS %	% PIB	TRASNF. SPE P/ ORÇAMENTO
1974	15,7	0,9	0,1	n.d.
1975	224,1	10,4	2,0v	n.d.
1976	106,8	4,6	0,9	n.d.
1977	124,2	4,4	1,0	n.d.
1978	114,8	3,3	0,8	2,74
1979	164,6	3,2	1,1	3,73
1980	69,7	1,1	0,4	3,61
1981	112,0	1,4	0,6	3,61
1982	20,0	0,3	0,1	4,76
1983	n.d.	n.d.	n.d.	5,26
1984	n.d.	n.d.	n.d.	5,40
1985	10,3	0,02	0,1	6,19
1986	231,7	4,9	1,4	n.d.
1987	312,6	5,8	1,7	n.d.
1988	560,0	10,1	2,9	n.d.
1989	234,4	n.d.	n.d.	n.d.

Fonte - Transferências do SPE (exceto CODELCO, que não foi privatizada) Tabela I.14 acima. Demais dados, HACHETTE and LUDERS (1992) PAG 106.

3.2.2. México

No México, durante os anos setenta, particularmente no governo Echeverria (1970/76), foram criadas centenas de pequenas empresas. A ruptura financeira de 1982 levou, também lá, à ampliação do plantel de empresas em mãos do Estado, em boa parte como resultado da estatização dos bancos. No início da década, o plantel de empresas controladas pelo Estado atingia o incrível número de 1.214 unidades. Uma peculiaridade da economia mexicana era a existência de grande número de pequenas empresas de âmbito local. Em 1982, elas respondiam por 23% do PIB, o que se reduz a 13% se excluimos a gigantesca PEMEX¹⁰⁴.

Não existem estatísticas completas para o financiamento das EE mexicanas, e os dados que pudemos obter referem-se apenas aos anos oitenta. Na Tabela I.19, subdividem-se as empresas estatais em três grupos. Destaca-se a Pemex, principal empresa estatal na área de petróleo, das demais empresas de médio e grande porte, para as quais existem informações sistematizadas. O terceiro grupo é um vasto conjunto de mais de mil pequenas empresas, lá chamado de *chinquilleria*, o qual ficava

104) ESPINO, J.A. / CAMPOS, R.C. (1992).

totalmente fora de qualquer controle mais preciso, sendo apenas possível obter sua necessidade de financiamento conjunta. As transferências governamentais consideradas na Tabela 1.19 são apenas aquelas destinadas ao segundo grupo, uma vez que a Pemex não recebe recursos do governo e não há estimativa para o terceiro grupo.

Assim como no Chile com o cobre, o Estado mexicano tem na Pemex uma preciosa fonte de recursos fiscais e um poderoso instrumento de apoio para a gestão do setor externo. É enorme a importância do setor petrolífero no financiamento do governo mexicano. Ele chegou a responder por 46% dos recursos do governo federal, em meados dos anos oitenta. Assim como no Chile, jamais se cogitou, no México, privatizar o setor petrolífero.

Contrariamente ao Chile, porém, o conjunto das demais empresas estatais tem representado um pesado ônus para o orçamento público. O agravamento desta pressão fiscal, nos anos oitenta, levou o governo a operar primeiro, entre 1983 e 85 (primeira fase da privatização), uma ampla operação de desmontagem da parafernália de pequenas empresas que compunha a *chinquilleria*. Depois, diante do agravamento da crise fiscal a meados da década, implantar um processo amplo de privatização (segunda fase) voltado para liquidar boa parte das empresas de maior porte com exceção da PEMEX.

A economia mexicana sob Lopes Portijo cresceu, em 1980/81, a taxa média de 8,5% a.a.. A inversão pública alcançou recorde de 9% do PIB, e o déficit fiscal iniciou uma trajetória de expansão descontrolada. É tido como provável que esta evolução fiscal terá influenciado na expansão dos fluxos de fuga de capitais, um dos fatores principais da crise externa de agosto de 1982.

A observação da Tabela 1.19 evidencia que no início da década as EE respondiam pela maior parte das necessidades de financiamento do Setor Público. O governo De La Madrid assumiu com o diagnóstico de que a situação fiscal era uma das maiores causas da crise. Entre 1982 e 1984, logra uma surpreendente redução do déficit ao longo de uma trajetória nitidamente recessiva. Ao lado da elevação da carga tributária, o principal fator de ajuste foi a forte contração no investimento público (tabela 1.20), reduzido em 1985 quase à metade perante os níveis de 1980. Esta medida, contudo, permitiu apenas a estabilização dos aportes orçamentários ao SPE ao nível de cerca de 3,5% do PIB. Note-se que este valor das transferências é subestimado, uma vez que não há estimativas de seu valor para a chamada *chinquilleria*.

Implementada em paralelo a este esforço de ajuste, a primeira fase do PP centrou-se essencialmente em tentar liquidar um espantoso plantel de 1.214 pequenas empresas então existentes e grande quantidade de participações acionárias. Foram selecionadas 765 empresas, das quais 218 privatizadas, e as demais extintas, liquidadas ou incorporadas. Esse grupo de empresas, no entanto, respondia por apenas 3% da produção estatal (15% se excluída a Pemex), e por apenas 10% dos gastos orçamentários do Tesouro com empresas estatais¹⁰⁵. As informações disponíveis indicam que sua quase totalidade pertence ao grupo chamado de *chinquilleria*, ao qual nos referimos acima. Neste período, portanto, os maiores fatores de pressão fiscal do SPE persistem.

105) Ver (SCHNEIDER, 1989).

TABELA I.19
MÉXICO - NECESSIDADE DE FINANCIAMENTO DO SETOR PÚBLICO NÃO-FINANCEIRO (% PIB)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
NEC. FIN. SP NÃO-FIN.	6,49	12,99	15,40	8,14	7,58	8,39	14,48	14,56	10,00	5,69
COMPOSIÇÃO APÓS TRFs										
GOV. GERAL	3,37	7,05	12,15	8,24	7,83	8,13	13,10	14,38	10,40	5,09
EMP. ESTATAIS	3,12	5,94	3,25	-0,10	-0,25	0,26	1,37	0,18	-0,20	0,60
PEMEX	1,33	3,66	1,37	-1,84	-1,71	-0,88	0,02	0,05	-0,40	0,40
OUTRAS	1,30	1,83	0,91	1,22	0,94	0,52	0,57	-0,06	-0,04	-0,15
CHINQUILLERIA	0,50	0,45	0,97	0,52	0,52	0,62	0,78	0,14	0,05	0,35
COMPOSIÇÃO ANTES TRFs										
GOV. GERAL	1,16	4,36	9,20	4,65	4,56	4,56	10,38	12,24	8,72	3,65
EMP. ESTATAIS	4,83	8,18	5,23	2,97	2,50	3,21	3,32	2,08	1,23	1,69
PEMEX	1,33	3,66	1,37	-1,84	-1,71	-0,88	0,02	0,05	-0,21	0,40
OUTRAS	3,50	4,52	3,96	4,81	4,21	4,04	3,30	2,03	1,44	1,29
CHINQUILLERIA	0,50	0,45	0,97	0,52	0,52	0,63	0,78	0,14	0,05	0,35

Fonte: Elaborado a partir de CEPAL/PNUD (1991a).

Um traço distintivo do caso mexicano é que o engajamento fiscal no financiamento das empresas estatais é de tal ordem que viabiliza, já a partir de 1983, que as empresas estatais estabeleçam um saldo líquido negativo nas operações com o exterior, passando a remeter recursos. A Tabela I.21 deixa claro que os aportes orçamentários deram conta de mais da metade das necessidades de financiamento do SPE, reduzindo drasticamente inclusive o recurso ao financiamento interno. Ao contrário de outros países do continente, como Argentina e Brasil, onde as empresas estatais são utilizadas como instrumento de captação de recursos externos até pelo menos 1986, tudo indica que no México esta alternativa foi descartada. A inexistência de informação acerca da composição da dívida pública por agentes tomadores impede qualquer verificação, mas a observação dos fluxos de serviço fornece-nos alguma indicação. A Tabela I.22 sugere que ao longo dos anos oitenta a dívida pública mexicana foi plenamente assumida pelo governo federal. Respondendo por quase a metade dos juros no início da década, as EE mexicanas ficam fora da absurda explosão dos encargos que advêm no final dos anos oitenta: esses chegam a quase 20% do PIB, dos quais o SPE responde por apenas um décimo.

Ressalta destes dados que a pressão exercida pelo SPE sobre o déficit atinge um máximo em 1985, quando ele responde sozinho por 50% das nec. fin. do setor público, mesmo tendo sido forçado a uma forte redução do investimento. As exigências de 3.6% do PIB em coberturas orçamentárias induzem, como se verá abaixo, a implementação do programa de privatização ampliado, em 1985.

TABELA I.20
MÉXICO - INVESTIMENTO PÚBLICO - COMPOSIÇÃO % PIB

	80	81	82	83	84	85	86	87	88	89
INV. PÚBLICO TOTAL	7,91	9,15	7,74	5,33	5,03	4,65	5,73	3,28	3,76	3,26
GOV. GERAL	2,61	2,94	2,68	1,60	1,69	1,64	2,65	1,56	1,13	0,95
EMP. ESTATAIS	5,30	6,21	5,11	3,73	3,34	3,01	2,98	2,72	2,63	2,31
PEMEX	2,80	3,76	2,91	1,95	1,59	1,26	1,20	1,18	1,03	0,91
OUTRAS	2,50	2,45	2,20	1,78	1,74	1,75	1,75	1,54	1,63	1,40

Fonte: Elab. do autor a partir de CEPAL/PNUD (1991b).

Tabela I.21
MÉXICO - FINANCIAMENTO DAS EMPRESAS ESTATAIS (% PIB)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
TRANSF. GOV. FEDERAL	2,21	2,69	3,00	3,59	3,27	3,57	2,72	2,09	1,49	1,44
EXTERNO	1,90	4,90	0,82	-0,58	-0,65	-0,47	-0,34	0,50	-0,26	0,12
INTERNO	0,89	0,75	1,96	1,07	0,33	0,11	0,56	0,74	0,33	0,42
VAR. DISPON.	-0,17	-0,16	-0,50	-1,10	-0,45	-0,06	0,13	-1,24	-0,32	-0,11

Fonte: Elaborado a partir de CEPAL/PNUD (1991a).

Tabela I.22
MÉXICO - JUROS DA DÍVIDA PÚBLICA (% PIB)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
MÉXICO										
JUROS TOTAIS SEMF	3,52	4,98	8,21	12,37	11,90	11,49	16,55	19,74	16,71	12,99
JUROS DÍV. EXTERNA	1,13	2,06	3,30	4,63	3,94	3,67	4,42	4,38	3,58	3,41
GOV. GERAL	0,50	0,53	1,12	2,12	1,86	1,77	2,61	3,00	2,40	2,51
EMP. ESTATAIS ⁽¹⁾	0,63	1,53	2,28	2,51	2,08	1,90	1,81	1,38	1,10	0,90
JUROS DÍV. INTERNA	2,34	2,92	4,91	7,74	7,96	7,82	12,13	15,36	13,13	9,58
GOV. GERAL	1,37	2,42	4,21	6,40	6,23	6,68	10,97	14,50	12,50	9,01
EMP. ESTATAIS	1,02	0,50	0,71	1,34	1,73	1,14	1,16	0,86	0,63	0,57
TOTAL JUROS GOVERNO	1,87	3,95	5,33	8,52	8,09	8,45	13,58	17,50	14,98	11,52
TOT. JUROS EMP. EST.	1,65	1,99	2,89	3,71	3,80	2,92	2,93	2,17	1,96	1,50

Fonte: Elaborado a partir de CEPAL/PNUD (1991b).

(1) Empresas estatais inclusive PEMEX.

Em meados deste ano, uma nova onda de especulação contra o peso (a moeda estava valorizada e o superávit comercial quase desaparecendo) foi detonada pelos sinais de redução do preço internacional do petróleo, base de sustentação do balanço externo do governo. Este reage desvalorizando o peso em 20% e inicia um novo programa de ajuste fiscal, agora dirigido também para o corte do gasto corrente¹⁰⁶.

A segunda fase abre-se com a reestruturação da dívida externa em 1984/85. Em fevereiro de 1985 o governo anuncia sua intenção de desfazer-se de empresas tidas como não prioritárias e não estratégicas¹⁰⁷.

No período 1985-87, o processo ainda se manteve em dimensões restritas. A privatização resulta em receita de apenas US\$ 383 milhões, fração diminuta dos cerca de US\$ 22 bilhões geradas pelo processo total até 1993 (tab. I.24). A tentativas de estender o processo para as grandes empresas enfrentou forte oposição tanto sindical como da burocracia das empresas. Neste caso, o modelo eminentemente autoritário que caracteriza o domínio do PRI mostrou sua força. O governo lançou mão, seguidas vezes, de força militar para enfrentar a oposição sindical¹⁰⁸. No caso da Aeromexico, o governo não hesitou em decretar sua falência, para quebrar a oposição do sindicato à privatização.

A ampliação do processo de privatização será precipitada pela reversão da situação fiscal. A queda dos preços do petróleo, em 1986, por si só, já forçou uma redução da ordem de 2% do PIB nas receitas tributárias geradas pela PEMEX. Em paralelo, a elevação das taxas de juros internas puxou o gasto de juros de 7,8% para 12,1% do PIB. Em 1987, o déficit público atinge seu nível mais elevado, 14,6% do PIB. A fortíssima desvalorização cambial então realizada recompõe as receitas petroleiras e reduz o déficit, mas a inflação atinge o recorde histórico de 160% a.a.. Isto conduz à implementação do programa heterodoxo denominado Pacto de Solidariedade Econômica (dezembro 1987), conjunto de políticas de renda, liberalização comercial e financeira e desregulamentação, que iria lograr muito rapidamente a estabilização da economia.

A situação crítica atingida pelas contas públicas em 1987 induz uma abordagem mais firme do governo. A partir de 1988 o governo mexicano passa a privatizar suas grandes empresas. Entre 1988 e 1990 são privatizadas as empresas aéreas (Aeromexico e Mexicana Airlines), três grandes companhias de mineração, 15 das 34 empresas de petroquímica básica e as telecomunicações (Telmex)¹⁰⁹. Nessa etapa entra em operação o segundo programa de conversão de dívida, aberto em

106 ROS, J. (1990).

107) A reforma constitucional realizada em 1982 redefiniu de forma ligeiramente restritiva as prerrogativas do Estado, mas manteve o conceito de áreas estratégicas (artigo 28), que reservam para o Estado os setores de correios, comunicação via satélite, petróleo e derivados, petroquímica básica, minerais radioativos e energia nuclear, eletricidade e ferrovias. (ESPINO, J.A. / CAMPOS, R.C. (1992).

108) Confrontos diretos, envolvendo as forças armadas, foram necessários contra a MEXICAN PETROLEUM UNION, assim como contra o poderoso líder sindical Joaquín Hernández Galicia, "La Quina", que controlava cinco dos onze membros do board de direção da PEMEX. Também no caso da CANANEA, uma das maiores empresas de mineração do país, foi necessária intervenção militar contra os trabalhadores que se opunham ao processo de racionalização preparatório para a privatização.

109) Ver (BIC, 1988:60-67).

1990, agora em condições de negociação muito melhores, dados os avanços na estabilização da economia. Esse programa é restrito essencialmente a privatização e aplicação em infra-estrutura. Ele propiciou uma mais ampla captação de deságio pelo governo mexicano.

Nesta fase, o governo obtem US\$ 4,5 bilhões. A insuficiência de informações sobre a composição precisa ("cash" e títulos de dívida) e distribuição temporal dos fluxos de pagamento torna difícil avaliar a sua contribuição para as contas fiscais. De qualquer forma, a observação das tabelas acima permite supor que estes recursos tiveram um papel importante no financiamento fiscal, pelo menos até 1989.

A redução do déficit público só iria se concretizar em 1989, quando o anúncio do primeiro programa de renegociação da dívida no modelo Brady induziu a redução de 20% nas taxas de juros internas, permitindo queda de 3.5% do PIB nos pagamentos de juros (tab. I.23).

TABELA I.23				
MÉXICO - SALDO PRIMÁRIO E JUROS DA DÍVIDA PÚBLICA - % PIB				
	1983/7	1988	1989	1990
SALDO PRIMÁRIO	3,7	8,1	8,3	7,5
JUROS INT. REAIS	1,8	8,4	6,9	4,2
JUROS EXTERNOS	5,1	3,8	3,6	2,0

Fonte: SANCHEZ, M. (1991).

Em 1989 o déficit operacional atinge seu nível mais baixo na década. Neste ano, ainda que o déficit tenha sido reduzido, a situação fiscal não podia ser tida como estabilizada. Embora o governo tenha logrado uma forte redução na dívida externa (de 76% do PIB para 48% entre 1986 e 1989), a dívida interna atingiu um nível recorde de 20% do PIB em 1989, exigindo 7% para seu serviço, em contraposição a apenas 3.6% da dívida externa¹¹⁰, dadas as elevadas taxas internas. Isto mantinha ainda a política fiscal sob forte pressão, expresso no superávit primário recorde de 8,3% do PIB em 1989.

Uma observação apressada dos dados das tabelas I.19, I.21 e I.24 poderia levar à negação da importância da motivação fiscal no processo mexicano¹¹¹. As receitas do processo se ampliam já num período onde, aparentemente, a situação fiscal está sob controle. É no período 1990 a 92 que o processo gera seu mais elevado volume de recursos, US\$ 18 bilhões. Destes, US\$ 12,4 bi resultam da privatização dos bancos, iniciada em 1991.

É verdade que, do ponto de vista dos fluxos, o governo mexicano logrou uma sensível melhora das suas relações com o SPE já a partir de 1986. Entre 1985 e 1989 os aportes são reduzidos à metade (tab. I.21.). Isto é viabilizado, em grande medida, pela forte correção de tarifas imposta em

110) SANCHEZ, M. (1991).

111) Como sustentam PINHEIRO, S.C./ SCHNEIDER, B. (1993).

1988, que visava um impacto de 1% do PIB sobre o déficit, e que pôde ser sustentada nos anos seguintes. Mostramos acima, contudo, que a gestão fiscal, em seu conjunto, tem como resultado a ampliação da dívida pública interna, que salta de 15% para 20% do PIB, levando a uma pressão de cerca de 7% do PIB para seu serviço. Do ponto de vista dos estoques, portanto, são claros os motivos que levam o governo mexicano a aprofundar o processo pela inclusão dos bancos. De fato, no caso das duas principais privatizações mexicanas - os bancos e a TELMEX, que respondem por US\$ 18,65 bilhões, portanto 83% da receita total - a primeira razão explícita apresentada pelo governo é o apoio à solução do problema fiscal¹¹².

TABELA 1.24		
MÉXICO - RECEITA DO PROCESSO PRIVATIZAÇÃO 1984-1992		
(US\$ milhões, incluindo conversão de dívida)		
	RECEITA	% PIB
1984	1,0	0,00
1985	114,0	0,06
1986	101,0	0,08
1987	168,0	0,10
1988	525,0	0,25
1989	731,0	0,35
1990	3.197,0	1,31
1991	10.813,0	3,77
1992	6.752,0	2,35
TOTAL	22.402,0	

Fonte - PINHEIRO, J.C. / SCHNEIDER, B. (1993).

O papel da conversão de dívida

O primeiro programa oficial de conversão de dívida em investimento do México foi adotado em 1985, no contexto da renegociação de US\$ 40 bilhões da dívida externa. Esse programa, operado numa fase em que o país tinha uma posição bastante precária de negociação, foi orientado para privatização, para empresas que incrementassem o resultado da balança comercial e, em menor escala, para ganhos de modernização tecnológica. Foi interrompido em 1987, devido aos impactos tidos como adversos sobre a inflação. Não há estimativas precisas do que pode ter significado no âmbito da privatização.

O segundo programa de conversão foi aberto em 1990. O acordo então fechado com os bancos previa que o governo viabilizasse US\$ 3,5 bilhões em conversão, os quais foram totalmente concedidos já em 1990. Deste valor, US\$ 2,5 bilhões foram aplicados nas duas primeiras grandes

¹¹²Conforme BAZDRESCH, C. / ELIZONDO, C. (1993), pag.58.

privatizações realizadas em 1990, a empresa de mineração MEXICOBRE e a TELMEX (telecomunicações¹¹³).

O programa mexicano de conversão tem a peculiaridade de que as operações de venda dos títulos são descasadas da aplicação efetiva. O governo opera leilões de conversão, e os vencedores tem um prazo determinado para exercer o direito. As alternativas de aplicação são diversas, não se restringindo apenas à privatização. Não pudemos identificar qualquer informação mais precisa sobre estas aplicações. Aparentemente, o governo mexicano não costuma divulgar informações detalhadas sobre as privatizações.

3.2.3. ARGENTINA

Durante os anos sessenta, as empresas estatais argentinas foram responsáveis por praticamente a totalidade das Nec. Fin. do Setor Público, uma vez que os governos central e locais apresentaram sempre situação equilibrada. A partir do início dos setenta, embora a situação dos governos tenha se deteriorado, as necessidades de financiamento do SPE se agravaram de forma ainda mais drástica, culminando com níveis de 13% do PIB no período da crise externa latino-americana.

Na maior parte deste período, até pelo menos 1979, constata-se uma política tarifária oscilante, que alterna períodos de recuperação com períodos de franca deterioração. Isto era determinado, grosso modo, pela alternância entre governos de orientação conservadora e governos radicais ou peronistas. Assim, houve nítida erosão tarifária nos períodos 1963-65 (radical) e 1972-75 (peronista), enquanto se impunha forte recuperação nos períodos 1965-68 (Krieger Vasena) e 1975-178 (início da gestão Martinez de Hoz)¹¹⁴.

TABELA 1.25				
ARGENTINA - RESULTADOS FISCAIS POR NÍVEL DE GOVERNO				
E EMPRESAS ESTATAIS 1961-1983 (% PIB)				
ANO	GOV. CENTRAL	EST. MUNIC.	EMPR. ESTAT.	CONSOLIDADO
1961-63	-0,8	+0,8	-5,0	-5,0
1964-67	0,0	-0,7	-2,6	-3,3
1968-71	0,9	-0,7	-1,8	-1,6
1972-75	-2,3	-3,4	-3,5	-9,2
1976-79	-2,2	-1,7	-3,6	-7,6
1980-83	-3,5	-3,4	-4,8	-13,1

Fonte: World Bank (1985), vol.1, pag. 55.

113) SUNG, W. / TROIA, R. (1991).

114) Para detalhes, ver BONEO, H. (1980) e SCHVARZER, J. (1988).

Na gestão Martinez de Hoz, duas tentativas foram feitas para recuperação tarifária: 1976-78 e 1980-81. Ao final de 1981, os preços públicos mantinham ainda o nível de 1975, 22% acima daquele de 1960.

Esta alternância se rompe bruscamente na própria gestão Martinez de Hoz. Entre 1981 e 82, em ambiente de inflação crescente¹¹⁵, o governo impõe seis meses de congelamento as tarifas, gerando perda real de 50% e levando o déficit das estatais ao nível recorde de 6.9% do PIB (tabela 1.25).

TABELA 1.26						
ARGENTINA - TARIFAS DO SETOR PRODUTIVO ESTATAL						
(1960 = 100)						
1975	1976	1978	1979	1980	1981	1982 (JULHO)
123,0	98,4	120,1	97,1	103,1	122,0	77,0

Fonte: SCHARZER, J. (1988).

O agravamento da situação fiscal elevou fortemente o custo relativo da sustentação fiscal das empresas estatais. Os aportes chegam ao nível de 2% do PIB em 1977. Neste contexto, e dadas as condições vigentes no sistema financeiro internacional, o governo passa a uma política explícita de indução das empresas estatais à captação externa, mesmo num período em que o peso se tornava crescentemente sobrevalorizado. Inicialmente a motivação foi a redução da pressão fiscal. Num segundo momento, visava compensar a fuga de capital que crescia diante da possibilidade de maiores desvalorizações. Entre final de 1977 e 1981 o endividamento externo das empresas estatais passou de US\$ 3,1 bi para US\$ 9,2 bilhões¹¹⁶. tal como em outros países do continente, a crise de 1982 e os reajustamentos cambiais que se seguiram fizeram desta dívida uma carga insuportável para o SPE.

Se tomarmos os valores antes das transferências do orçamento para as EE, evidencia-se que estas chegam a responder por cerca de 40% das Necessidades de Financiamento do Setor Público (Tab. 1.28).

Desde então, a Argentina opera uma política de recuperação tarifária do tipo *stop and go* para as EE. Movimentos de recuperação foram tentados em 1984/85 e, de forma mais enérgica e continuada, ao longo da gestão Menem¹¹⁷. No entanto, tudo indica que, num processo semelhante àquele ocorrido no Brasil, esses movimentos não foram capazes de recuperar a capacidade de autofinanciamento, sendo sempre derrotados pelos surtos inflacionários e pela conseqüente necessidade de compressão das tarifas.

Disso resulta que, apesar da forte redução do investimento, operada ao longo do período 1977/87 (tabela 1.27. abaixo), as EE demandaram permanente fluxo de recursos orçamentários. Até

115) 87,6% em 1980, 131,3% em 1981 e 204,7% em 1982.

116) Conforme WOLRD BANK, (1985:51).

117) Ver (CEPAL/PNUD, 1991b).

1982, a ampliação do endividamento interno e externo permitiu restringir esses aportes a cerca de 2% do PIB (ver tabela I.28.). Após 1983, as transferências do orçamento federal compõem a base do financiamento do SPE argentino. Entre 1983 e 1987 o orçamento transfere, em média, 4% do PIB a.a. para as EE. Fica evidente, na tabela I.28, que o abrupto esgotamento dos recursos externos forçou uma elevação de patamar para os aportes fiscais, que assumem um papel definitivamente estrutural na composição de fontes do SPE.

Em que pese o elevado aporte orçamentário, o SPE argentino manteve ainda, até pelo menos 1987, um resultado positivo na captação líquida de recursos externos, enquanto amortizava boa parte de sua dívida interna. Esse serviço prestado à captação de divisas para o país reflete-se na elevada participação do SPE no pagamento de juros da dívida pública entre 1978 e 1987 (ver Tabela I.30.)¹¹⁸.

TABELA I.27
ARGENTINA - INVESTIMENTO PÚBLICO - COMPOSIÇÃO % PIB

	77	78	79	80	81	82	83	84	85	86	87
INV. PÚBLICO TOTAL	7,06	6,97	6,2	5,63	5,31	4,77	5,26	3,84	3,76	4,52	4,42
GOV. GERAL	4,68	4,68	3,7	3,42	3,17	3,24	3,69	3,34	2,82	2,54	3,16
EMP. ESTATAIS	11,74	11,65	9,9	9,05	8,48	8,06	8,95	7,23	6,58	7,11	7,58

FONTE: Elab. do autor a partir de CEPAL/PNUD (1991b).

TABELA I.28
ARGENTINA - NECESSIDADE DE FINANCIAMENTO DO SETOR PÚBLICO NÃO-FINANCEIRO (% PIB)

	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
NEC. FIN. SP NÃO-FIN.											
COMPOSIÇÃO APÓS TRFs	4,71	6,51	6,51	7,46	13,24	15,12	15,15	11,93	6,02	4,53	7,22
GOV. GERAL	3,84	4,54	3,49	4,37	9,55	10,11	15,89	10,08	4,71	4,73	8,20
EMP. ESTATAIS	0,87	1,97	3,02	3,09	3,69	5,01	-0,74	1,85	1,31	-0,20	-0,98
COMPOSIÇÃO ANTES TRFs	4,71	6,51	6,51	7,46	13,24	15,12	15,15	11,93	6,02	4,73	7,22
GOV. GERAL	1,94	3,24	2,85	2,87	8,00	8,20	8,85	7,05	1,76	2,52	3,93
EMP. ESTATAIS	2,77	3,27	3,66	4,59	5,24	6,92	6,30	4,88	4,26	2,21	3,29

FONTE: Elaborado a partir de CEPAL/PNUD (1991a).

118) Como ocorre com todos os países que aqui enfocamos, não é possível decompor a dívida externa pública entre SPE e governos. Podemos obter apenas uma indicação indireta através do serviço da dívida.

TABELA I.29

ARGENTINA - FINANCIAMENTO DAS EMPRESAS ESTATAIS (% PIB)

	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
TRANSF. GOV. FEDERAL	1,90	1,30	1,42	1,50	1,55	1,91	7,04	3,03	2,95	2,41	4,27
EXTERNO	0,55	1,48	1,45	1,45	2,56	1,40	-0,02	0,12	0,40	0,12	0,32
INTERNO	0,41	0,84	1,40	1,66	2,51	3,68	-0,23	-0,50	-0,01	-0,02	-0,05
OUTROS	-0,09	-0,35	0,17	-0,02	-1,38	-0,07	-0,49	1,78	0,92	-0,30	-1,25

Fonte: Elaborado a partir de CEPAL/NUD (1991a).

TABELA I.30

ARGENTINA - FINANCIAMENTO DO S.P. NÃO FINANC. % PIB

	77	78	79	80	81	82	83	84	85	86	87
EXTERNO	1,29	1,94	1,76	1,88	4,31	1,35	0,55	-0,89	0,95	1,05	3,16
INTERNO	3,52	4,91	4,57	5,60	10,31	13,84	15,09	11,09	4,15	3,98	5,30
EC	2,44	0,86	-0,30	3,59	5,32	7,29	16,60	6,19	2,33	0,00	0,00
CRÉDITO	1,14	2,69	2,37	-0,14	1,46	1,39	-1,66	-0,54	-0,28	-0,96	0,44
FINANC. SNF TOTAL	4,71	6,51	6,51	7,46	13,24	15,12	15,15	11,93	6,02	4,73	7,22

Fonte: Elaborado a partir de fonte: CEPAL/NUD (1991b).

Tabela I.31

ARGENTINA - JUROS DA DÍVIDA PÚBLICA (% PIB)

	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
ARGENTINA											
JUROS TOTAIS SNF	2,02	3,04	3,40	3,43	7,40	10,37	5,95	4,96	5,45	3,85	2,33
JUROS DÍV. EXTERNA	0,64	0,58	0,50	0,79	2,23	4,66	5,02	4,17	4,67	3,48	3,04
GOV. GERAL	0,15	0,17	0,10	0,30	1,13	2,42	3,04	2,44	2,70	2,07	1,44
EMP. ESTATAIS	0,49	0,41	0,40	0,49	1,10	2,24	1,98	1,73	1,97	1,41	1,60
JUROS DÍV. INTERNA	1,38	2,46	2,61	2,64	5,17	5,71	0,94	0,74	0,78	0,37	0,58
GOV. GERAL	1,00	1,75	1,93	1,55	2,75	3,86	0,46	0,49	0,23	0,30	0,53
EMP. ESTATAIS	0,38	0,71	0,68	1,09	2,42	1,85	0,48	0,30	0,55	0,07	0,05
TOTAL JUROS GOVERNO	1,15	1,92	2,03	1,65	3,88	6,28	3,50	2,93	2,93	2,37	1,97
TOT. JUROS EMP. EST.	0,87	1,12	1,08	1,58	3,52	4,09	2,46	2,03	2,52	1,48	1,65

Fonte: Elaborado a partir de CEPAL/NUD (1991c).

Privatização na Argentina - 1a. fase

A Argentina, dentre os quatro países analisados, é o único onde o quadro de crise aberto em 1982 não induz á abertura, ainda que restrita e limitada, do processo de privatização. Embora a proposta tenha estado presente, ao nível retórico, em todos os governos conservadores a partir dos setenta¹¹⁹, iniciativas concretas datam apenas de 1983, quando o regime militar tenta fazer aprovar uma lista de empresas privatizáveis, o que é abortado pela guerra das Malvinas.

A redemocratização do país reduziu a força das propostas liberais. Os problemas recorrentes de ineficiência das empresas estatais eram associadas, pela opinião pública, aos vícios do regime militar¹²⁰. Somente a partir de 1987, no governo Alfonsín, começa a tomar corpo uma iniciativa governamental acompanhada dos primeiros sinais de mudança na opinião pública e nos partidos políticos. A proposta de privatizar 40% da ENTEL - a empresa nacional de telecomunicações - e AEROLINEAS ARGENTINAS¹²¹, ensaiada por Alfonsín, ainda que ao final fracassada no plano político, representava a derrota das posições estatistas no próprio Partido Radical.

Até 1988, mesmo estas tímidas tentativas foram em sua maioria bloqueadas pelos poderosos interesses corporativos dos sindicatos públicos¹²², associados aos setores privados fornecedores das empresas estatais e aos setores mais nacionalistas do peronismo. Alfonsín conseguiu apenas devolver ao setor privado a empresa aérea doméstica AUSTRAL, que tinha sido nacionalizada em 1970 por problemas financeiros.

Uma das medidas contidas no Plano Austral foi um drástico reajuste de tarifas públicas. Dada a baixa qualidade dos serviços oferecidos, isso parece ter abalado a base política dos grupos de oposição. Quando Menem assume o poder, em meados de 1989, as condições eram mais propícias para o deslanche do processo.

2a. etapa

A transição para um programa de privatização amplo e abrangente realizou-se, na Argentina, num intervalo de tempo surpreendentemente curto. Entre a posse de Menem (julho 1987) e as mega-privatizações da Entel e Aerolíneas apenas doze meses se passaram. Em se tratando de um país com tradição de estatismo forte em estreita articulação com a política sindical, não deixa de ser notável a relativa facilidade com que a opinião pública relevante foi convertida à aceitação do processo.

A nosso ver, grande parte deste efeito se deve a uma peculiaridade do SPE argentino, que o distingue radicalmente do caso chileno e, em grande medida, do brasileiro. A deterioração dos serviços prestados pelos principais grupos estatais à população registrou níveis dos mais elevados no continente. A forte redução dos níveis de investimento, os níveis elevados de excedentes na força de

119) BONEO, H. (1980).

120) SCHARZER, J. (1988).

121) A proposta era vender 40% e entregar a gestão para empresas internacionais dos respectivos setores (SCHARZER, (1988).

122) Dos 9 milhões de trabalhadores da PEA, o governo argentino empregava direta ou indiretamente, na época, cerca de 3 milhões.

trabalho e a má qualidade do atendimento parecem ter sido fatores importantes para uma mudança lenta mas firme ocorrida na opinião pública ao longo dos anos oitenta¹²³⁻¹²⁴.

Um segundo aspecto importante foi a forma peculiar pela qual foi possível superar o problema de implementar um processo ampliado de privatização num regime democrático, dificuldade esta que Chile e México não enfrentaram. Assumindo num quadro aberto de hiperinflação, déficit público em expansão e moratória da dívida externa, Menem pôde contar com ampla autonomia e espaço político para implementar reformas amplas, sem enfrentar um movimento de oposição articulado. Todo o processo de reformas implementadas entre 1989 e 1991 foi baseado em legislação por decreto presidencial¹²⁵, uma franca "cessão de direitos" do Congresso para o Executivo, viabilizada através de acordo com o partido Radical, que propiciou a Menem uma confortável maioria no Congresso reduzindo o espaço de articulação das forças contrárias¹²⁶.

Suas primeiras medidas - a lei de Reforma do Setor Público e Lei de Emergência Econômica (agosto e setembro 1989) - apoiavam-se constitucionalmente na declaração de estado de emergência e abriam para o Executivo amplos poderes no âmbito fiscal, tributário e administrativo. Estas leis autorizavam o governo a intervir em todas as empresas públicas, suprimindo diretorias e órgãos de controle, modificar formas sociais e dividi-las. Em particular, a lei de Reforma do Estado possibilitava ao governo privatizar empresas de serviços públicos e os grandes blocos estatais no setor industrial. Como bem observa SCHVARZER, "a concentração de poder de decisão nas mãos do Executivo alcançou níveis similares, senão superiores, àquela observada em diversos governos militares".

Finalmente, um aspecto de ordem estratégica foi também influente na rápida consolidação do processo. Contando com os poderes especiais derivados do Estado de Emergência (limitados temporalmente pelo Congresso) o governo lucidamente optou pela venda imediata de dois grandes

123) Para isto, terá seguramente contribuído a liberação de tarifas implementada em 1988, não acompanhada de qualquer melhoria na qualidade do serviço. Vale registrar que em março de 1990 os peronistas reunem 60.000 pessoas em manifestação contra a privatização. Três semanas depois os menemistas reunem 75.000 pessoas a favor. (BUS. INTERN. CORPORATION (1988)).

124) Um observador constata que "...a performance das empresas estatais a serem privatizadas piorou no período anterior à privatização /...../ Paradoxalmente, as autoridades acabaram por usar a situação de quase colapso das empresas e a consequente deterioração na provisão de serviços públicos como um argumento, amplamente aceito, em favor da privatização massiva." PETRECOLLA et alii (1993:71).

125) Uma interessante discussão do processo intervenção por decreto no período Menem está em ROJO, P. (1993).

126) "En este sentido, la hiperinflación operó al mismo tiempo como un acicate para que el gobierno actuara y como un freno para las presiones sociales. La demanda social por la estabilidad a cualquier precio bloqueaba como pocas veces en la historia, la posibilidad de una serie de reivindicaciones sindicales y políticas de oposición a las decisiones oficiales. El miedo a una recaida en la hiperinflación {.....} desalentava a toda acción que pusiera en peligro el nuevo régimen político. Los márgenes de maniobra permitidos socialmente para llevar a su término políticas de "ajuste", consideradas antes negativas, se ampliaron así a dimensiones inesperadas". {....} La privatización de estas empresas, la reducción del déficit público y la estabilidad quedaron tan ligadas en la imaginación colectiva que se convirtieron en una fuerza social. (SCHVARZER, J. (1993:85)).

grupos estatais - Entel e Aerolíneas - as quais, se bem sucedidas, teriam forte impacto legitimador, rompendo resistências.

A tabela I.32 apresenta a síntese do processo realizado de novembro de 1990 a dezembro de 1993. Em apenas três anos, o governo transferiu ao setor privado a quase totalidade do SPE.

Na realidade, sob todos os pontos de vista, o processo argentino é o mais radical e abrangente já realizado na América Latina. Nenhum dos outros processos de grande porte - México e Chile - avançou tão fundo na desmontagem dos aparatos de produção estatal constituído no pós-guerra. Como mostramos aqui, estes dois países conservaram ainda muitas das grandes empresas estatais, notadamente no caso mexicano.

O aspecto mais relevante deste processo é o fato de se concentrar quase exclusivamente nos setores que constituem o "núcleo duro" do SPE - serviços públicos e infra-estrutura, monopólios naturais e legais, insumos estratégicos. A tabela mostra que os setores de petróleo, telecomunicações, energia elétrica, gás e água representam 97% dos recursos totais gerados.

Transferência de tal elevado estoque de ativos num curto espaço de tempo, numa economia dotada de mercado de capitais de pequenas dimensões e atravessando período de elevada instabilidade macroeconômica, coloca de imediato o problema da subvalorização dos ativos. Isto decorre dos limites a avaliações técnico-financeiras adequadas e preparação cuidadosa dos processos de venda, da concentração de negócios num prazo muito curto de tempo, gerando elevada pressão sobre os limitados recursos disponíveis, da já referida baixa produtividade e densidade dos problemas trabalhistas e sindicais existentes no SPE argentino. Contraste-se esta situação com o caso chileno, onde o processo de privatização opera com empresas lucrativas e eficientes.

Este problema é agravado pelo fato de que a maior parte destes setores, porque estratégicos ou monopólios naturais, eram submetidos, como de resto em todo continente, a pesados sistemas regulatórios¹²⁷. Nestas condições, uma privatização rápida implicaria transferir ao setor privado ativos cuja rentabilidade futura era marcada por elevada incerteza associada ao uso discricionário do poder regulatório estatal. Isto se refletiria inevitavelmente na taxa de desconto utilizada para definição das propostas de compra. O processo inglês, que operou o mesmo percurso de alienação massiva de setores desta natureza, exigiu uma década para fazê-lo, uma vez que a privatização se realizou em paralelo à reconstrução do aparato regulatório.

Priorizados que fossem os objetivos de uma reestruturação privatizante que ampliasse a eficiência global da economia e minimizasse os impactos redistributivos e as perdas patrimoniais, seria forçosa a opção por um processo lento, apoiado no saneamento operacional e financeiro prévio e na revisão dos aspectos onde o sistema regulatório se revelava rígido e obsoleto. Esta alternativa, contudo, conflitava diretamente com os objetivos de natureza fiscal de curto prazo, essenciais para o governo, e era, em grande medida, incompatível com o curto prazo em que o governo gozaria de poderes excepcionais. A priorização dos objetivos fiscais imediatos, por outro lado, trazia o

127) Diversos estudos detalham este aspecto. Ver especialmente FIEL (1988), SZEWACH, E. (1988), SOTO, L. (1988).

inevitável problema da subvalorização dos ativos, a qual não apenas reduziria o próprio resultado fiscal como também daria margem a questionamentos dos grupos de oposição.

A opção argentina foi meridianamente clara. As prioridades que comandaram o processo foram a maximização da receita de vendas (ou redução de dívida) e a execução no mais curto espaço de tempo. Da primeira trataremos mais à frente. A segunda motivação era determinada por dois fatores. Por um lado, o aproveitamento das condições políticas favoráveis e dos poderes excepcionais. Segundo, a necessidade de "comprar uma reputação" junto aos agentes internacionais, que ampliasse as possibilidades de obtenção de um acordo favorável para a dívida externa¹²⁸.

A estratégia adotada foi a de abrir mão da valorização prévia dos ativos via saneamento operacional e financeiro, buscando a valorização dos ativos pela remoção do aparato regulador incidente sobre os setores privatizados e pela assunção direta e simultânea, pelo Estado, do passivo financeiro e trabalhista das empresas.

*"A estratégia utilizada para valorizar os ativos a serem privatizados concentrou-se em modificar o regime global de incentivos concedidos às empresas estatais. O objetivo era criar quasi-rendas onde antes houvera apenas perdas financeiras, e que o valor presente destes novos benefícios fossem pagos ao Estado no processo de venda."*¹²⁹

A implementação desta diretriz fica clara nas medidas tomadas pelo governo.

- 1) preservou monopólios legais em atividades como telecomunicações e transportes aéreos.
- 2) Preços foram liberados e ajustados para cobrir todos os custos existentes, inclusive a ineficiência, e gerar lucros sem qualquer mecanismo que impedisse que, no futuro, redução do risco do país e a elevação da eficiência fossem captados exclusivamente pelos controladores.
- 3) Permitiu que os controladores definissem o nível médio de preços a sua estrutura.
- 4) Retirou taxas incidentes sobre tarifas, que antes eram fonte de recursos para investimento, reduzindo com isto o impacto sobre os consumidores.
- 5) Incluiu em grande parte dos contratos de venda cláusulas de garantia de benefícios fiscais ou estabilidade de taxas, assim como garantia de acesso a insumos gerados pelo Estado (petroquímica, p. ex.) a preços subsidiados¹³⁰.

128) Alguns autores chegam a sustentar que esta motivação teria tido um papel dominante nos processos de privatização que estamos analisando. Ver PINHEIRO, A.C./SCHNEIDER, B.R. (1993).

129) PETRECOLLA, A. et alii, (1993:71).

130) Um detalhado relato da dimensão das concessões feitas ao comprador privado no setor de telecomunicações, repassando o custo ao consumidor, está em HERRERA, A. (1992).

TABELA I. 32
PRIVATIZACOES DA ARGENTINA

SETOR	EMPRESA	OBSERVAÇÃO	DATA EFETIVO	TÍTULOS (FACE)	TÍTULOS (EFET.)	VALOR EMPR.	TX. DE DESC.
TV E RADIO		Concessões 15 anos	90/0	13,9	-	-	13,9
TELECOM.	ENTEL - venda 60%		90/11	214,0	5000,0	780,0	994,0 15,6%
TELECOM.	TELEJ ARGENTINA - 30%		91/12	830,0	-	-	830,0
TELECOM.	TELCOM		92/03	1226,9	-	-	1226,9
TOTAL				2270,9	5000,0	780,0	3050,9
CIA AEREA	AEROLINEAS ARGENTINAS	Venda 85% inicial, reduzida 57%	90/11	260,0	1610,0	251,0	511,0 15,6%
PETROLEO	AREAS SECUNDARIAS	CPI 1/90	90/10	241,7	-	-	241,7
PETROLEO	AREAS SECUNDARIAS	9 areas CPI 2/90	90/11	15,8	-	-	15,8
PETROLEO	AREAS SECUNDARIAS	22 areas CPI 1/91	91/08	140,5	-	-	140,5
PETROLEO	AREAS SECUNDARIAS	5 areas CPI 2/91	92/02	18,5	-	-	18,5
PETROLEO	AREAS SECUNDARIAS	22 areas CPI 1/92	92/06	48,0	-	-	48,0
PETROLEO	AREAS CENTRAIS	Associacao 50%, 4 areas	91/06	560,1	-	-	560,1
PETROLEO	AREAS CENTRAIS	Ampliacao associacao 4 areas	91/10	243,4	-	-	243,4
PETROLEO	AREAS CENTRAIS	Associacao 70% S. Cruz 1	91/12	55,0	-	-	55,0
PETROLEO	AREAS CENTRAIS	Associacao 70% Tierra D. Fuego	92/01	143,5	-	-	143,5
PETROLEO	AREAS CENTRAIS	Associacao 70% S.Cruz 2	92/03	141,6	-	-	141,6
PETROLEO	AREAS CENTRAIS	Associacao 70% Palmir Largo	92/11	36,0	-	-	36,0
PETROLEO	AREAS CENTRAIS	Associacao 55% Aguaraque	92/11	143,7	-	-	143,7
SUBTOTAL				1787,8	0,0	0,0	1787,8
PETROLEO	YPF	Venda 45,3%	93/07	3040,0	-	-	3040,0
PETROLEO	YPF	Ref. Campo Duran	92/11	64,1	-	-	64,1
PETROLEO	YPF	Destilatoria Dock	93/01	11,7	-	-	11,7
PETROLEO	YPF	Rhyten S/A (70%)	93/01	19,0	-	-	19,0
PETROLEO	YPF	Oleodutos Del Valle S/A (70%)	93/01	77,0	-	-	77,0
PETROLEO	YPF	Destilatoria S. Lorenzo	93/01	12,2	-	-	12,2
PETROLEO	YPF	3 Navios	93/01	1,5	-	-	1,5
PETROLEO	YPF	Transp. Mar. Petroleros S/A (70%)	93/06	41,8	-	-	41,8
PETROLEO	YPF	Interpetrol S/A (49%)	93/09	8,7	-	-	8,7
PETROLEO	YPF	Aerocoles - Dock Sud	93/09	0,9	-	-	0,9
PETROLEO	YPF	Terminales Mar. Patagonia (70%)	93/10	10,0	-	-	10,0
PETROLEO	YPF	Venda Seis Navios	93/10	4,5	-	-	4,5
SUBTOTAL				3291,4	0,0	0,0	3291,4
TOTAL				5079,2	0,0	0,0	5079,2
FERROVIAS	RAMAIS B.BLANCA/D.BORGES	Concessao	91/11	110,0	-	-	110,0
FERROVIAS	LINHA MITRE	Concessao	92/04	98,0	-	-	98,0
FERROVIAS	RAMAL URQUIZA	Concessao	92/12	-	-	-	-
FERROVIAS	RAMAL G. ROCA	Concessao	92/12	-	-	-	-
FERROVIAS	LINHA S. MARTIN	Concessao	92/12	-	-	-	-
FERROVIAS	FEER. METROPOLITANO S/A	Linha G. Urquiza y Metro B. Aires	93/12	-	-	-	-
TOTAL				208,0	0,0	0,0	208,0 (cont.)

TABELA I.32 (Continuação)
PRIVATIZAÇÕES DA ARGENTINA

SECTOR	EMPRESA	OBSERVAÇÃO	DATA EFETIVO	TÍTULOS (FACE)	TÍTULOS (EFET.)	VALOR EMER.	TX. DE DESC.
E. ELÉTRICA	SEGEA - CENTRAIS	Centrais Puerto S/A (60%)	92/04	92,2	-	-	92,2
E. ELÉTRICA	SEGEA - CENTRAIS	Centrais Costanera S/A (60%)	92/05	90,1	-	-	90,1
E. ELÉTRICA	SEGEA - CENTRAIS	Central Puerto S/A (30%)	93/11	133,6	-	-	133,6
E. ELÉTRICA	SEGEA - CENTRAIS	Central Costanera (30%)	93/12	97,0	-	-	97,0
E. ELÉTRICA	SEGEA - DISTRIB.	Edenor (51%)	92/08	30,0	739,0	397,9	427,0 53,7%
E. ELÉTRICA	SEGEA - DISTRIB.	Edesur (51%)	92/08	30,0	895,0	481,0	511,0 53,7%
E. ELÉTRICA	SEGEA - DISTRIB.	Dock Sud (90%)	92/10	25,0	-	-	25,0
E. ELÉTRICA	SEGEA - DISTRIB.	Pedro Mend. (90%)	92/10	8,5	-	-	8,5
E. ELÉTRICA	SEGEA - DISTRIB.	Edelap S/A (51%)	92/11	5,0	249,0	134,0	139,0 53,7%
SUBTOTAL				511,4	1883,0	1012,9	1523,4
E. ELÉTRICA	AGUA Y E. ELÉTRICA	Central Alto Vale (90%)	92/08	22,1	-	-	22,1
E. ELÉTRICA	AGUA Y E. ELÉTRICA	Centrais Guemes e Sorrento	92/0	15,0	149,0	80,0	95,0 53,7%
E. ELÉTRICA	AGUA Y E. ELÉTRICA	Venda 3 Centrais	93/0	12,4	115,5	69,3	91,7 60,0%
SUBTOTAL				49,5	264,5	149,3	208,8
E. ELÉTRICA	TRANSPER	Empresa Transp. Alta Tensao (65%)	93/07	30,0	340,0	204,1	234,1 60,0%
E. ELÉTRICA	HIDROEL	Venda 59% 3 usinas	93/08	164,0	595,0	356,0	520,0 60,0%
E. ELÉTRICA	C. TÉRMICA PATAGONIA	(51%)	93/11	2,0	5,3	3,2	5,2 60,0%
E. ELÉTRICA	HID. PIEDRA DEL AGUILA	Venda 59%	93/12	100,0	172,1	103,3	203,3
TOTAL				856,9	3259,9	1828,8	2694,8 55,9%
RODOVIAS	CONCESSAO 10000 KM	(100 ml/ano)	90/09	250,0	-	-	250,0
RODOVIAS	CONCESSOES 1993	Acessos B. Aires (22 anos)	93/09	-	-	-	-
TOTAL				250,0	0,0	0,0	250,0
PORTOS	PORTOS	Vendas/conc. 1992	92/0	6,0	-	-	6,0
PORTOS	PORTOS	Vendas/conc. 1993	93/0	10,2	-	-	10,2
TOTAL				16,2	0,0	0,0	16,2
GAS	GAS DEL ESTADO	Transporte (70% 2 emp.)	92/12	128,0	815,0	438,0	566,0 53,7%
GAS	GAS DEL ESTADO	Distrib. (70% 8 emp.)	92/12	172,0	2051,0	1103,0	1275,0 53,7%
TOTAL				300,0	2866,0	1541,0	1841,0
QUIMICA	PAR. MIL. TOLUENO	Venda	93/02	0,8	3,1	1,8	2,7
PETROQ.	POLISUR	Venda 30%	90/10	14,1	41,0	22,0	36,1 53,7%
PETROQ.	PEIROPOL	Venda 30%	90/10	4,5	13,0	7,0	11,5 53,7%
PETROQ.	INDUCLOR	Venda 30%	90/10	17,8	50,6	27,2	45,0 53,7%
PETROQ.	MN. VINILICOS	Venda 30%	90/10	9,3	26,5	14,2	23,5 53,7%
PETROQ.	CARB. ARGENTINA	Venda 42%	93/09	0,3	0,7	0,4	0,7 60,0%
TOTAL				46,0	131,8	70,8	116,8
C. NUCLEAR	TECNONUC		92/01	59,8	-	-	59,8

(cont.)

TABELA 1.32 (Continuação)
PRIVATIZAÇÕES DA ARGENTINA

SECTOR	EMPRESA	OBSERVAÇÃO	DATA	EFEITIVO	TÍTULOS	TÍTULOS	VALOR	TX. DE
				(FACE)	(EFET.)	EMER.	DESC.	
SIDERURGIA	ALTOS HORNOS ZAPLA		92/02	3,3	29,9	-	19,4	53,7%
SIDERURGIA	SOMISA	Venda de 80%	92/10	140,0	12,1	7,3	147,6	
MAT. ELET.	Feb. Mil. Eca	Venda	93/02	12,4	4,3	2,6	15,0	
MIN. DEFESA								
TOTAL				262,3	181,2	82,5	361,3	
MERCADO	LINIERES	Concessão 10 anos (1,5/ano)	99/06	4,5	-	-	4,5	
HOTELARIA	HOTEL LLAO-LLAO	Venda	91/06	3,7	12,0	-	10,1	53,7%
HIPODROMO	Hip. Argentino	Concessão	92/09	61,5	-	-	61,5	
SANEAMENTO	Obras Sanit. De la Nacion	Concessão 30 anos	92/12	-	-	-	-	
IMOVEIS		Venda 790 imóveis	92/0	92,9	-	-	92,9	
IMOVEIS		Venda 790 imóveis	93/0	92,9	-	-	92,9	
TOTAL GERAL				9.772,9	12929,1	4483,3	14288,1	34,2%

Fonte: MINISTÉRIO DA ECONOMIA e BANCO MUNDIAL

O quadro abaixo mostra o impacto deste conjunto de medidas sobre alguns dos preços objeto de liberalização¹³¹.

No caso do passivo trabalhista, o governo estabeleceu para os principais setores privatizados - YPF, gás, setor elétrico - um agressivo programa para incentivar demissões voluntárias, que permitiu eliminar cerca de 30.000 postos de trabalho nestas empresas. Este programa custou ao governo US\$ 800 milhões, financiados quase integralmente (US\$ 680 milhões) com recursos da própria privatização, sendo o restante aportado, a maior parte, pelo Banco Mundial¹³².

131) Note-se que os dados sobre óleo combustível são anteriores à privatização da YPF, ocorrida em 1993. A privatização deverá implicar em elevação significativa destes preços.

132) BRODA, M. (1993).

TABELA I.33 ARGENTINA - CUSTO DE INSUMOS INDUSTRIAIS US\$ 1985=100		
	1988 1º semestre	1992 1º quadrim.
ELETRICIDADE	87,7	148,3
GÁS	90,4	151,2
TRANSP. RODOV.	64,0	108,2
TELEFONE	129,8	329,2
ÓLEO COMB.	103,9	127,1

Fonte - PETRECOLLA, A. et alii (1993).

A motivação fiscal

O caso argentino é emblemático do peso das motivações fiscais na privatização latino-americana.

A promulgação da Lei de Convertibilidade (abril de 1991), que inaugura as bases do chamado Plano Cavallo de estabilização, condiciona fortemente o teor e o formato do processo de privatização. A adoção de uma versão extremada de dolarização, como é sabido, retirava toda liberdade do governo para o financiamento do déficit público. Embora a Lei de emergência criasse amplos instrumentos para um ajustamento de curto prazo¹³³, o horizonte temporal onde se poderia esperar, com otimismo, o ajustamento tanto da economia como do setor público poderia alcançar dois ou três anos. Assim, o processo de privatização se insere como elemento estratégico no ajuste fiscal de uma forma muito mais drástica do nos demais países do continente.

Isto explica, também, a opção estratégica pela venda da Entel e Aerolineas, assim como a forma imediatista e atabalhoada com que elas foram realizadas (preços subavaliados, aceitação de títulos pelo valor de face quando o preço no mercado secundário era de 16%). Embora estas vendas tenham gerado reduzida parcela do pagamento em "cash" (US\$ 2,5 bi, do total de US\$ 9 bi envolvidos na transação) eles foram fundamentais para alavancar e legitimar o processo, abrindo caminho para as vendas que aportaram maior parcela em espécie (ver tabela I.32.).

Esta abordagem parece ter sido bem sucedida. À medida em que o processo evolui, o governo consegue ampliar a parcela de pagamento em "cash", reduzindo relativamente a participação dos títulos de dívida. Isto se deve, fora de dúvida, à melhoria das condições de exploração dos ativos que foi viabilizada, como vimos acima, pelas iniciativas do governo no âmbito da desregulamentação. Outro fator importante foi o relativo sucesso do próprio programa de estabilização, o qual,

133) Suspendia por seis meses todos os tipos de subsídios (US\$ 3,5 bi) elimina preferências legais por produtos argentinos nas compras do setor público, institui prisão como penalidade por evasão fiscal. Ver ROJO, P.(1993:25).

modificando a percepção dos aplicadores quanto ao risco do país, criou condições para que a troca patrimonial se realizasse em condições mais favoráveis ao governo.

Na tabela I.35, apresentamos a evolução temporal dos fluxos de pagamento em espécie e em títulos. Fica claro que, após as duas privatizações inaugurais realizadas em condições bastante desfavoráveis, o governo progressivamente amplia os pagamentos em espécie e consegue captar uma maior parcela do deságio nos títulos. Enquanto nas primeiras vendas os títulos foram aceitos por cerca de 75% do valor de face, nas últimas o governo já consegue reduzir para algo em torno de 50-60%. Ainda assim, o resultado agregado, dado a elevada ponderação das primeiras vendas, ficou limitado a uma captação de cerca de 35% do valor dos títulos (tabela I.32, linha de total).

Não pudemos obter dados precisos sobre a participação dos títulos de dívida interna no processo. Conforme PETRECOLLA (1993), a partir de abril de 1992 o governo teria estabelecido norma que exigia participação mínima de 45% para títulos de dívida interna nas propostas de compra. Se esta regra foi efetivamente implementada, estes títulos teriam atingido cerca de 25-30% do total, dada a elevada ponderação das vendas pioneiras da Entel e Aerolineas (50% do total em títulos), realizadas exclusivamente com títulos externos.

De qualquer forma, é evidente o impacto da privatização na redução do estoque global de dívida pública interna e externa, que atingiu cerca de US\$ 50 bilhões no início de 1993. A redução direta obtida pelo processo, conforme a tabela I.21, totaliza US\$ 13 bilhões. Soma-se a isto a parcela de pagamento "cash" obtido na privatização da YCF, da ordem de US\$ 3 bilhões, que foi integralmente destinada a resgate de dívida¹³⁴. A redução, portanto, monta a cerca de 25% do estoque potencial.

A tabela I.34 abaixo apreende alguns dos impactos fiscais das privatizações. Em 1991 e 1992, a receita "cash" da ordem de 2% do PIB teve importante papel na redução do déficit fiscal e sua transformação em superávit. A redução dos juros terá sido, em parte, derivada da redução do estoque de dívida já apontado antes.

TABELA I.34						
RESULTADO FISCAL DA ARGENTINA - % PIB						
	1988	1989	1990	1991	1992	1993
Resultado operacional	-1,4	-1,0	1,3	0,6	1,4	1,3
Ingresso Privat. (cash)	0,0	0,0	0,3	1,0	0,8	0,8
Juros	-2,6	-4,8	-3,2	-1,6	-1,7	-1,3
Resultado SPNF	-6,5	-9,8	-2,5	-0,7	0,3	0,8

Fonte: Carta Economica, Buenos Aires.

134) Detalhes em BRODA, M. (1993:40).

TABELA I.35
PRIVATIZACOES DA ARGENTINA

DATA	SECTOR	EMPRESA	EFEETIVO	TITULOS (FACE)	TITULOS (EFEETIVO)	VALOR EMPRESA	TAXA DE DESCONTO
1990	CIA AEREA	AEROLINEAS ARGENTINAS	260,0	1610,0	251,0	511,0	15,68
	PETROLEO	AREAS SECUNDARIAS	257,5	-	-	257,5	
	PETROQUIMICA		45,7	131,1	70,4	116,1	
	RODOVIAS	CONCESSAO 10000 KM	250,0	-	-	250,0	
	TELECOM.	ENTEL - venda 60%	214,0	5000,0	780,0	994,0	15,68
	TV E RADIO		13,9	-	-	13,9	
	TOTAL		1041,1	6741,1	1101,4	2142,5	
1991	FERROVIAS	RAMAIS B.BLANCA/D.BORGES	110,0	-	-	110,0	
	HOTELARIA	HOTEL ILAO-ILAO	3,7	12,0	-	10,1	53,78
	PETROLEO		999,0	-	-	999,0	
	TELECOM.	TELEJ ARGENTINA - 30%	830,0	-	-	830,0	
	TOTAL		1942,7	12,0	-	1949,1	
1992	C. NAVAL	INDANOR	59,8	-	-	59,8	
	ENERGIA ELETRICA		317,9	2032,0	1092,9	1409,9	
	FERROVIAS		98,0	0,0	0,0	98,0	
	GAS	GAS DEL ESTADO	300,0	2866,0	1541,0	1841,0	
	HIPODROMO	Hip. Argentino	61,5	-	-	61,5	
	IMOVEIS		92,9	-	-	92,9	
	PETROLEO		595,4	-	-	595,4	
	PORTOS	PORTOS	6,0	-	-	6,0	
	SANEAMENTO	Obras Sanit. De la Nacion	-	-	-	-	
	SIDERURGIA		143,3	42,0	7,3	167,0	
	TELECOM.	TELECOM	1226,9	-	-	1226,9	
	TOTAL		2901,7	4940,0	2641,2	5558,4	
1993	ENERGIA ELETRICA		539,0	1227,9	735,9	1284,9	
	FERROVIAS	FERR. METROPOLITANO S/A	-	-	-	-	
	IMOVEIS		92,9	-	-	92,9	
	MAT. ELET.	Fab. Mil. Eca	12,4	4,3	2,6	15,0	
	PETROLEO	YPF	3227,3	-	-	3227,3	
	PETROQUIMICA	CARB. ARGENTINA	0,3	0,7	0,4	0,7	60,08
	PORTOS	PORTOS	10,2	-	-	10,2	
	QUIMICA	FAB. MIL. TOLUENO	0,8	3,1	1,8	2,7	
	RODOVIAS	CONCESSOES 1993	-	-	-	-	
	TOTAL		3343,9	8,1	4,8	3348,8	
s.d.	MERCADO	LIQUIERS	4,5	-	-	4,5	
	MIN.DEFESA - TOTAL		262,3	181,2	82,5	361,3	
	TOTAL GERAL		9772,9	12929,1	4483,3	14288,1	34,28

Fonte: Tabela I.32. acima.

Finalmente, um processo de privatização tão rápido e abrangente, num país onde, como vimos acima, as empresas estatais impunham um pesado ônus corrente sobre o Tesouro, deveria apresentar também um forte impacto fiscal de curto prazo na redução dos aportes. De fato, já no primeiro semestre de 1993 o conjunto das empresas estatais ainda em mãos do governo apresentou superávit operacional de US\$ 90 milhões, fato totalmente inédito desde, provavelmente, os anos cinquenta.

É evidente que este significativo resultado global de curto prazo esconde a questão do impacto fiscal no seu sentido mais amplo, considerados os aspectos intertemporais. Ao contrário do Chile, onde há diversos estudos avaliando o impacto neste nível, o caso argentino não mereceu, até agora e até onde pudemos levantar, uma análise mais cuidadosa. A situação estruturalmente deficitária do SPE argentino e seus agudos problemas de ineficiência tornam mais problemática esta avaliação.

3.3. - Observações finais

1. É distinta a natureza e a gravidade das políticas de ajustamento em que os PP se inserem na América Latina. A ruptura do padrão de financiamento centrado em crédito externo ampliou extraordinariamente as pressões sobre as finanças públicas, seja pela dependência direta do Tesouro e agentes públicos, como no Brasil, seja pela necessidade de prover fontes alternativas e emergenciais de financiamento ao setor privado. Isso conduz a movimentos de troca patrimonial, que são, ao mesmo tempo, processos de internacionalização produtiva das economias da região. A reestruturação patrimonial nos países desenvolvidos, ao contrário, dá-se essencialmente entre agentes internos, não envolvendo alterações significativas no grau de internacionalização e abertura das economias¹³⁵. Na América Latina, portanto, a privatização nasce da conjugação das duas demandas cruciais no nível da política macroeconômica: o ajuste fiscal e a reestruturação da dívida externa. Ela surge como uma providência para atenuar e contornar, no curto prazo, a crise de financiamento aberta em 1982, que pôs em cheque o "Estado Desenvolvimentista" que imperara nas décadas anteriores.

Os dois "modelos" que emergem dos casos acima são bem nitidos. O Chile chega ao limiar da crise com o SPE ajustado, e conta adicionalmente com o controle estatal sobre um setor absolutamente estratégico que é o cobre. Tendo realizado previamente, no contexto de um regime autoritário, o ajustamento de suas estatais, teve condições de utilizá-las de forma positiva no equacionamento financeiro interno da crise e contou, adicionalmente, através delas, com o controle direto de grande parte das transações externas da economia, o que facilitou sua política de ajustamento.

135) A notável exceção, nesse caso, é a Espanha. As privatizações realizadas a partir de 1986 pelos três grandes conglomerados estatais envolveram majoritariamente grupos estrangeiros, o que provavelmente se explica pela dimensão reduzida de seu mercado de capitais e pela preocupação do governo em utilizar a privatização para o fortalecimento e modernização tecnológica dos setores privatizados.

Os demais países entram na crise carregando um SPE fortemente dependente de transferências orçamentárias. Numa primeira fase, o SPE opera ainda de forma positiva no contexto das políticas de ajustamento, no caso argentino e, como veremos à frente, no caso brasileiro, captando recursos externos do Sistema Financeiro Internacional privado enquanto isto foi possível, e junto aos organismos multilaterais (principalmente Banco Mundial) por um período um pouco mais longo. O efetivo fechamento dos fluxos voluntários de recursos e a mudança de natureza dos processos de negociação da dívida - que passam a ser operados ao nível dos governos/bancos centrais - esgotam também essa alternativa em meados da década. Os SPE desses três países parecem entrar, então, num processo irreversível de atrofia e crise financeira crescente. A sustentação de níveis cadentes de investimento faz-se às custas de fortes transferências orçamentárias. Aparentemente o México é que leva mais longe esse processo, forçando um movimento de saneamento das EE e transferindo a maior parte da dívida pública para o Tesouro. Argentina e Brasil seguem esse caminho com algum atraso. No Brasil, ainda no período 1985/87 há uma nítida tentativa de utilizar as EE do setor elétrico e siderúrgico como canal de captação de *new money*¹³⁶.

Chile e México avançaram na segunda fase da privatização bem mais depressa do que Brasil e Argentina, que só viriam a iniciá-la a partir de 1989/90. Em que pesem as especificidades de cada país, alguns aspectos em comum podem ser aventados no sentido de explicar esse fato. Ambos os países sofreram surtos não desejados de estatização com a crise de 1982, o que não ocorreu com Brasil e Argentina. A vigência de regimes autoritários seguramente facilitou a superação dos obstáculos internos de ordem política. Parece fora de dúvida que o fato de se ter conseguido estabilizar as economias chilena e mexicana foi um fator fundamental para o deslanche dos processos e para seu avanço em direção das grandes empresas estatais. Brasil e Argentina, por outro lado, tiveram que viabilizá-los em situação de elevada instabilidade e em regimes democráticos.

136) Ver detalhes dos chamados Planos de Recuperação Setorial em (FUNDAP/IESP, 1989).

CAPÍTULO 4

O PROCESSO DE PRIVATIZAÇÃO NO BRASIL

Introdução

Neste capítulo, não faremos qualquer referência mais detalhada à evolução das relações financeiras entre governo e empresas estatais no Brasil nos anos setenta e oitenta. A PARTE II à frente é integralmente dedicada à análise desta questão no amplo período 1940-1990, com particular aprofundamento para o período 1975-1990, no qual nasce e se desenvolve a crise fiscal do Estado e do SPE. Nosso tema aqui fica, portanto, restrito ao processo de privatização, que é iniciado formalmente em 1980, mas só vem a ser ampliado e integrado à política de ajustamento no governo Collor, em março de 1990.

É conveniente, contudo, que apresentemos alguns poucos dados referentes aos anos oitenta¹³⁷ para evidenciar que o quadro geral brasileiro não é distinto daquele que constatamos nos demais países do continente, no que se refere às conexões entre crise fiscal e privatização.

Assim como nos demais países latino-americanos analisados, as empresas estatais brasileiras foram profundamente envolvidas no processo de estatização da dívida externa. Entre 1980 e 1985, quando provavelmente chega ao seu ponto máximo, a dívida das estatais duplicou, chegando a atingir o patamar de 40% da dívida externa total (Tabela I.35).

O SPE como um todo passa, a partir de 1983, a remeter liquidamente recursos para o exterior, dadas as pressões crescentes por amortizações e juros, que são apenas parcialmente cobertas até 1985 pelo redobrado esforço de rolagem e captação de novos empréstimos. A partir de 1986, o saldo negativo com o exterior salta para o patamar de US\$ 2,5 bilhões a.a. (ver tabela 2.4., na Parte II).

A forma básica de enfrentamento desta situação foi a progressiva redução dos gastos de investimento. A partir de um ponto de máximo atingido em 1981 (cerca de 4.5% do PIB), eles foram reduzidos sistematicamente até 1.3% do PIB em 1990, no ano em que se inicia a privatização do governo Collor. (ver Quadro II.4, na Parte II).

Mesmo esta drástica contenção do gasto em investimento não impediu que o SPE em conjunto exercesse uma pressão crescente sobre o Tesouro, que se torna muito forte de 1985 em diante. A tabela I.37, obedece à mesma sistemática já apresentada para os três outros países latino-americanos. Ela mostra que em 1987 e 1988 as transferências para as empresas estatais representam respectivamente 61% e 44% das necessidades de financiamento do Tesouro.

137) Neste capítulo, faremos referências a diversos eventos e aspectos dos anos setenta e oitenta, que se encontram discutidos em detalhes no item 2.3. da Parte II. Eventualmente, a leitura prévia daquele item facilitará a compreensão da Introdução e do item 4.1.

TABELA I.36.
EMPRESAS ESTATAIS - DÍVIDA EXTERNA (1980 a 1985)

US\$ Bilhões

	1980	1981	1982	1983	1984	1985
SPE (1)	20,1	24,7	29,9	33,0	34,8	37,3
Seis Maiores Grupos	15,7	18,6	22,7	24,3	25,3	26,8
PETROBRÁS	2,3	2,3	4,0	4,2	4,2	3,1
CVRD	0,4	0,8	1,1	1,2	1,3	1,6
TELEBRÁS	1,9	1,7	1,8	1,7	1,5	1,3
SIDERBRÁS	5,0	6,5	7,3	7,7	7,6	8,1
ELETRONBRÁS	5,8	7,0	8,3	9,2	10,4	12,4
PORTOBRÁS	0,3	0,3	0,2	0,3	0,3	0,3
NUCLEBRÁS	0,4	0,8	1,3	1,7	2,2	2,6
RFFSA	1,1	1,2	1,4	2,0	1,9	1,8
ITAIPU	1,6	2,1	2,4	2,7	3,0	3,5
OUTRAS	1,2	2,0	2,1	2,3	2,4	2,8
Dívida Ext. Reg. Total (2)	53,8	61,4	70,2	81,3	91,1	91,4
(1)/(2)	37,4	40,2	42,6	40,6	38,2	40,8

FONTES: (1) Dívida externa por empresas Obtido pela agregação dos exigíveis de curto e longo prazo dos balanços consolidados dos grupos; conversão pela taxa de câmbio de dezembro do ano respectivo.
 Balanços: SEST/SEPLAN Perfil das Empresas Estatais - 1986
 (2) Dívida externa registrada - Banco Central

TABELA I.37.
BRASIL - NECESSIDADES DE FINANCIAMENTO DO SETOR PÚBLICO NÃO FINANC. - % PIB

	80	81	82	83	84	85	86	87	88
NEC. FIN. SP NÃO FIN.	1,15	3,36	4,29	3,80	3,06	3,66	2,62	4,26	4,91
COMPOSIÇÃO APÓS TRFs									
GOV. GERAL	-0,08	-1,21	1,14	1,31	0,90	1,52	2,42	4,65	5,02
EMP. ESTATAIS	1,23	2,15	3,15	2,49	2,16	2,14	0,20	-0,39	-0,11
COMPOSIÇÃO ANTES TRFs									
GOV. GERAL	-1,29	-0,39	-0,16	0,28	-0,15	0,40	0,89	1,79	2,81
EMP. ESTATAIS	2,44	3,75	4,45	3,52	3,21	3,26	1,73	2,47	2,10
TRANSF. GOV. FEDERAL	1,21	1,60	1,30	1,03	1,05	1,12	1,53	2,86	2,21
CORRENTES	0,43	0,43	0,43	0,43	0,43	0,43	0,40	0,46	0,44
CAPITAL	0,78	1,17	0,87	0,60	0,62	0,69	1,13	2,40	1,77

Fonte: CEPAL/BNUD (1991).

Embora não se disponha de dados oficiais para o ano de 1989, estimativas disponíveis¹³⁸ indicam que no ano de 1989 o rigor fiscal implementado pela gestão Mailson da Nóbrega, em busca do superávit fiscal, reduziu fortemente as transferências do Tesouro para as estatais, que caem para 0.93% do PIB em 1989 e chegam, no primeiro ano Collor, a apenas 0.19% do PIB. Isto provavelmente ajuda a explicar os níveis excepcionalmente baixos de investimento observados no biênio. É significativo que já em 1989, surjam as primeiras propostas de ampliação do programa de privatização, até então restrito a pequenas empresas, no sentido de incorporar os grandes blocos estatais.

No capítulo 3 acima, Indicamos as três características básicas que definem o que chamamos de segunda etapa dos processos de privatização nos três países analisados: a subordinação de suas estratégias a políticas de ajustamento fiscal, a ampliação do processo para a quase totalidade do SPE e a internacionalização destes setores produtivos através da ampla participação do capital externo, em grande parte através dos mecanismos de *debt equity swap*.

Observado comparativamente, o processo de privatização brasileiro apresenta, no seu desenvolvimento até 1992, dois aspectos distintivos. Primeiro, trata-se de um processo tardio. Ainda que os desenvolvimentos no plano fiscal e financeiro sejam similares, o que chamamos de primeira fase dos PP latino-americanos, no caso brasileiro, estendeu-se por toda a década dos oitenta, mantendo-se virtualmente intactos os grupos básicos do SPE. Segundo, ele se mantém, até o presente momento (julho de 1994) como um processo eminentemente autárquico, uma vez que o processo de troca patrimonial não incorporou a dívida externa e o rearranjo dos espaços público-privado se realiza vis-a-vis o setor privado nacional.

Poderíamos acrescentar um terceiro aspecto que, embora não exclusivo do caso brasileiro, torna-se aqui particularmente relevante dada a profunda inserção que as empresas estatais assumiram no desenvolvimento industrial do pós guerra: a surpreendente facilidade com que a privatização ampla foi aceita e endossada pela sociedade brasileira.

Neste capítulo pretendemos mostrar que, mesmo operando processos de privatização desde 1981, somente em 1990 o governo brasileiro inicia um amplo e abrangente processo de reforma da produção estatal, adotando um programa de privatização totalmente integrado às políticas de ajustamento macroeconômico. Isto nos leva à tarefa inicial, realizada no ITEM 1, de mostrar que a privatização dos anos oitenta é marginal e limitada, não chegando nunca a afetar os grupos básicos do SPE, que chegam ao final da década inalterados.

No Item 4.2, passamos a tratar do programa Collor. Ele tem a relevante peculiaridade, que o distingue de todos os seus irmãos latino-americanos, de basear-se integralmente em *debt equity swap*, sem uso de moeda nacional, e excluir a participação do capital estrangeiro. Tal como seus irmãos latino-americanos, subordina-se integralmente à lógica de curto prazo do ajuste fiscal. Apresenta, contudo, uma segunda relevante especificidade: é concebido inicialmente como um processo

138) COSTA, M.M.J.(1992).

compulsório potencialmente capaz de operar como poderoso instrumento de ajuste patrimonial. Implementado de forma voluntarista em março de 1990, o programa foi progressivamente "domesticado" pelas forças políticas dominantes, no contexto de um governo que se fragiliza crescentemente e vê esgotar-se o "capital" político que lhe fôra propiciado pela eleição. Na seu formato final, ele opera como um amplo processo voluntário de troca de dívidas públicas internas por ativos estatais. Há uma substancial mudança na sua natureza entre a concepção inicial e o que efetivamente é implementado a partir da privatização da USIMINAS.

No item 4.2.1. fazemos uma descrição dos resultados obtidos nesta etapa de implementação efetiva do processo já "domesticado". No item 4.2.2.2. retomamos a evolução do processo, para reconstituí-lo desde a ousada modelagem inicial até seu formato final, ao qual chamamos "privatização-business". No item 4.2.3, finalmente, abordamos diversos aspectos do processo realizado e discutimos alternativas.

Item 4.1. OS ANOS OITENTA: A PRIVATIZAÇÃO PERIFÉRICA

A privatização, como programa de governo se inicia, no Brasil, com o Decreto 86215, de julho de 1981, ainda no governo Figueiredo. Nos dez anos que vão até à posse de Collor, sempre houve um programa oficial em curso. Formalmente, apenas o Chile, na América Latina, iniciou antes a privatização.

No entanto, não haveria quem contestasse que o Brasil é o último grande país do continente a implementar efetivamente um amplo e profundo processo de privatização, o que ocorre no contexto do Plano Collor I, em 1990. Existe um claro divisor de águas estabelecido pelo Plano, que muda a natureza e a dimensão da privatização brasileira. Neste item, vamos fazer uma recuperação dos principais aspectos desta primeira etapa do processo, mostrando porque o chamamos de "privatização periférica", e tratando de inseri-lo, comparativamente, no contexto da privatização latino-americana. Neste apanhado, abordaremos o processo por três pontos de vista: o perfil setorial e as razões da nacionalização das empresas, a institucionalidade e metodologia de venda adotadas e os resultados financeiros obtidos.

4.1.1. O perfil setorial do programa

Nos anos oitenta, o plantel de empresas estatais brasileiras, que crescera sistematicamente desde os anos quarenta até o final dos setenta, tende claramente, para a estabilização e até retração parcial, o que acompanhou a forte redução ocorrida no investimento agregado do SPE e a estabilização do volume de força de trabalho nele empregado.

Embora tenham ocorrido alguns casos de fechamento de empresas, a parte principal desta redução é resultado dos processos de privatização implementados a partir de 1981. Ressalta, no entanto, um fato importante: em toda a década dos oitenta, o núcleo básico do SPE, tal como o definimos acima, permaneceu rigorosamente intocado. Nenhuma grande empresa estatal dedicada a funções típicas dos grandes grupos foi privatizada antes do governo Collor.

Qual é, então, o objeto da privatização nesta fase? Essencialmente a incômoda fração do plantel de empresas estatais que não se insere nos espaços propriamente estatais do PEIM e permanecem "internados" nas instituições financeiras e ministérios, sem qualquer vinculação administrativa ou financeira com as holdings setoriais. Resíduo da parcela mal sucedida das políticas de intervenção industrializante (principalmente nos setenta, mas não só), este universo exótico de empresas é a matéria prima da privatização pré-Collor.

A tabela I.38 apresenta as vendas realizadas no período, por setor econômico: 39 empresas em 30 operações de venda.

A observação da tabela mostra que:

1) a imensa maioria destas empresas pertence a setores de insumos que ficam fora do espaço de atuação do SPE, tendo sido nacionalizadas em consequência de apoio financeiro governamental (principalmente durante o II PND). O restante são casos isolados e sem importância em setores como hotelaria e editoria, que tem a mesma origem.

2) Em sua grande maioria, tinham seu controle acionário fora do SPE, basicamente no BNDES ou outras instituições financeiras do governo federal.

As exceções relevantes referem-se a dois conjuntos de empresas. Primeiro, o setor siderúrgico, que apresenta três empresas do grupo Siderbrás: COFAVI, USIBA E COSIM. A alienação destas empresas é desdobramento de decisões estratégicas tomadas no início dos anos setenta (Plano Siderúrgico Nacional) que definiu, no contexto (que analisaremos na Parte II) da consolidação das "fronteiras" público-privado na produção, a área de aços não planos como espaço privado, ficando o Estado restrito à área de aços planos. Estas três empresas operam em não-planos, e vinham sendo mantidas sob controle da Siderbrás sem planos agressivos de expansão. A ampliação do programa de privatização em 1988 ofereceu a oportunidade para que a holding, sufocada por situação financeira crítica, levantasse US\$ 66 milhões. Vale notar que as grandes empresas siderúrgicas que operam também aços não planos, como a Cia Siderúrgica Nacional, não foram cogitadas para venda na época¹³⁹.

O segundo grupo, também com três empresas, vem do controle da Petroquisa. Não pudemos identificar com detalhes as causas da sua privatização. Em todo caso, são sabidamente empresas isoladas, fora do contexto de atuação principal da PETROQUISA nos pólos petroquímicos.

Trata-se, portanto, na maioria dos casos, de uma fração do universo de estatais constituído por empresas que o Estado foi forçado a assumir sem qualquer justificativa de natureza estritamente industrial ou em decorrência de linhas de expansão planejada dos grupos estatais. Apenas duas merecem menção: MÉTODO e ENGEMATIC, manifestação tardia dos movimentos de internalização de serviços e produção de equipamentos que foram mais frequentes na etapa de expansão do SPE, no início dos setenta. Estas vendas não afetam as fronteiras público-privado básicas herdadas dos setenta, muito pelo contrário, as purificam, liquidando as empresas que não são organicamente articuladas às linhas de expansão produtiva do SPE.

139) Para uma análise detalhada da evolução do setor siderúrgico e sua privatização, ver PASANEZZI, R. (1994).

TABELA 138.
PRIVATIZACOES (Venda - Controle Acionario/Ativo) CONCLUIDAS, 1981-1989

NOME DA EMPRESA	No. DE EMPREGAD	ACIONISTA CONTROLADO	DATA TRANSF	FORMA DE VENDA	COMPRADOR	VALOR EM US\$ 1000
1. INSUMOS	24485					539.251,83
QUIMICA	521					10.432,98
Cia. Quimica do Reconcavo - CQR	236	PETROQUISA	NOV/81	Venda direta	SALGEMA Industrias Quimicas	5.061,15
Nitriflex-Industria e Comercio	283	PETROQUISA	ABR/83	Concorrenca	ITAP S/A Embalagens (30%)	5.371,83
PAPEL/CELULOSE	7917					301.731,63
Riocell Administracao S/A - RASA(holding)		BNDESPAR	MAR/82	Venda direta	KIV Participacoes S/A - Soc. constituída pelos grupos Klabin, Iochipe e Votorantin	77.542,18
Riocell Trade GMBH						
Rio Grande Cia. de Celulose do Sul						
Florestal Riocell						
Cia. Industrias Brasileiras de Papel-INBRAPEL	401	LNIAO	AGO/82	Concorrenca	Bamerindus S/A - Empreendim. Florestais	3.245,29
Aracruz Celulose S/A	6806	BNDESPAR	MAI/88	Leilao/bolsa	Albatroz S/A (Grupo SAFRA)	133.799,07
Cia. Guatapara de Celulose e Papel-CELPAG	520	BNDESPAR	MAI/88	Leilao/bolsa	S A Industrias Votorantin	72.736,04
Cia. Celulose da Bahia CCB	190	BNDESPAR	MAI/89	Leilao/bolsa	Grupo Klabin	14.409,05
SIDERURGIA/METAL	12754					274.098,30
Siderurgica N. S. Aparecida		BNDESPAR	DEZ/87	Concorrenca	Villares Industria de Base S.A. - VIBASA	12.932,63
FERMAG-Feritas Magneticas S.A.	40	CVRD	DEZ/87	Concorrenca	ARALDI Participacoes S.A.	853,26
Eletrosiderurgica Brasileira S.A.-SIBRA	861	BNDESPAR	ABR/88	Leilao/bolsa	Ferro Ligas do Norte S/A	29.024,27
					NKK/Marubeni Cor	5.400,00
					Diversos	13.200,00
Caraiiba-Metals S/A - Ind. e Comercio	2247	BNDESPAR	AGO/88	Leilao/bolsa	S.A. Marvin (Gr. ARBI) Bco. da Bahia de Inv. S/A e Cia Paraibuna de Metais	87.110,13
Cia. Siderurgica de Mogi das Cruzes-COSIM	777	SIDERBRAS	SET/88		JSD Comercial Ltda. (DUFERCO)	4.123,23
CIMETAL-Siderurgica S.A.	4682	BNDES/BDMG	SET/88	Leilao ativo	Usina Barao de Cocais - US\$ 37,5 milhoes	59.000,00
					Usina Joao Nery - US\$ 11,2 milhoes	
					Outros Ativo - US\$ 10,3 milhoes	
Cia de Ferro e Aco de Vitoria-COFAVI	2741	SIDERBRAS	JUL/89	Leilao/bolsa	DUFERCO Trading S.A.	8.214,77
Usina Siderurgica da Bahia - USIBA	1408	SIDERBRAS	OUT/89	Leilao/bolsa	TRONCOSUL Adm. e Part. Ltda (Gr. GERDAM)	54.240,01
MINERACAO	985					7.216,55
Cia. Brasileira de Cobre-CBC (CARAIBA)	985	BNDESPAR	ABR/89	Distr. Secund	Bom Jardim S.A. (Empregados da CBC)	7.216,55
Cia. Brasileira de Zinco - CBZ						
Mineracao CARMEC						
BORRACHA	1033					24.771,57
Cia. Pernambucana de Borracha Sintetica-COPERBO	1033	PETROQUISA	DEZ/82	Venda direta	NORQUISA, CONEPAR e METANOR	24.771,57

CIMENTO	637					15.879,40
Cia. Brasileira de Cimento Portland Perus	637	UNIAO	ABR/83	Concorrência	Arrendatário Sergio Stephano Chohfi	15.879,40
Estrada de Ferro Perus-Pirapora e Cibrapea						
ENERGIA	89					2.075,95
Força e Luz Criciúma S/A	89	CARB PROSP	MAI/82	Venda	Centrais Elétricas de Santa Catarina S/A	2.075,95
OLEOS	550					3.055,46
Óleos de Palma S/A-Agroindustrial OPALMA	550	CSN	MAR/83	Concorrência	Usina Paranaguá S/A	3.055,46
2 BENS DE CAPITAL	1542					5.361,89
Máquinas Piratininga do Nordeste S/A	333	BNDESPAR	JUL/87	Concorrência	Cimento Portland Perus (Gr. Votorantim)	1.428,50
Máquinas Piratininga S/A	1083	BNDESPAR	SET/87	Concorrência	Wuppertal - Indústria de Máquinas Ltda	108,60
Eng. Hidráulica e Instrumentação S/A - ENGEMATIC	126	EMBRAER	NOV/87	n.d.	ENGINSTREL - Instrumentos Eletrônicos	3.826,79
3 SERVIÇOS ECONÔMICOS	1192					7.118,99
METODO-Organização e Planejamento de Sistemas Empresariais LTDA.	361	DATA MEC S/A	JUN/82	Venda direta	Carlos Cintra Moura Carvalho (sócio minoritário)	11,65
Federal de Seguros S/A	331	IAPAS	ABR/83	Concorrência	Carmo Indústria e Comércio Ltda.	7.107,34
4 OUTROS SETORES	4206					62.191,44
TEXTIL	3757					61.490,08
Cia. América Fabril	-	BACEN	NOV/81	Concorrência	Sistema Cataguazes Leopoldina	28.755,97
Fábrica de Tecidos Dona Isabel	-	BACEN	JUL/82	Concorrência	Cia. Fluminense de Tecidos	16.879,60
S/A Fiacap e Tecelagem Luftala	45	BNDES	1984	Venda	Grupo Carelloni	n.d.
Cia. Nacional de Tecidos Nova América	3712	BNDES	JUN/87	Leilão/bolsa	Grupo Cataguazes Leopoldina (Multifábrica S.A.)	15.854,51
HOTELARIA	53					420,16
Cia. Melhoram. Blumenau - G. Hotel Blumenau	53	UNIAO	AGO/86	Concorrência	Comercial Claudio Gaertner S.A.	420,16
EDITORIA	396					281,21
Livraria Jose Olympio Editora S/A	396	BNDES	ABR/84	Leilão	Henrique Sergio Gregori	281,21
Encine Audiovisual S/A						
Sidacta Sistemas Audiovisuais S/A						
TOTAL	31426					713.934,15

4.1.2. A metodologia de vendas

Nos oitenta, o modelo adotado para operar a privatização reproduz o arranjo operacional tradicionalmente utilizado no Setor Público brasileiro: comissões interministeriais comandadas pelos ministérios da área econômica, contando com secretarias e corpos técnicos operativos onde a burocracia ministerial tem papel dominante.

Na sua primeira versão (DL 86215 de 1981), que vige até 1985, os processos foram operados integralmente pela burocracia dos ministérios, incluindo sempre a participação do ministério controlador da empresa vendida. A partir de 1985, o modelo é ligeiramente alterado com a criação do Conselho Interministerial da Privatização, passando a execução da vendas a ser controlada por Grupos de Trabalho constituídos pelos ministérios diretamente envolvidos. Nesta etapa o BNDES é incluído no arranjo, embora ainda numa posição limitada de suporte técnico e incumbido da seleção de empresas de consultoria, que passam também a integrar o elenco de agentes envolvidos no processo. Estas modificações introduzem, já em 1985, o embrião do arranjo operacional básico que irá se revelar dominante no governo Collor: a simbiótica conexão entre o BNDES e as consultorias privadas.

Um passo adicional no sentido indicado acima é dado na reformulação seguinte das regras, feita em 1988 (decreto 95886 de 23/3/1988). Cria-se um Conselho Federal de Desestatização sob controle dos ministérios econômicos, mas explicita-se agora a posição do BNDES como agente operacional do processo, respondendo inclusive pelas suas despesas operacionais, e ampliam-se as atribuições das empresas de consultoria. Ainda assim, o modelo de 1988 mantém claramente o controle das vendas nas mãos do burocracia ministerial, através dos Grupos de Trabalho¹⁴⁰, que "tem a incumbência de elaborar e propor projetos de privatização e de desestatização e conduzi-los, uma vez aprovados pelo Conselho Federal"¹⁴¹.

Começa a se definir, portanto, um nítido processo de "profissionalização/especialização" na gestão do processo, que resultará depois no afastamento da burocracia ministerial e na constituição de um time de "experts" em privatização aglutinados em torno ao BNDES.

Esta "expertise", contudo, é, neste período, ainda limitada. A inexperiência de todos os agentes públicos envolvidos, e do próprio BNDES, exigiu um processo cauteloso de experimentação a partir de métodos bastante tradicionais de vendas. Na maior parte do período, as vendas foram realizadas por uma metodologia apoiada em:

1) pré-qualificação de candidatos limitados ao capital nacional.

2) concorrência por propostas de aquisição de controle apresentadas aos agentes controladores.

3) Pagamento em moeda nacional.

140) Compostos por membros da Secretaria Executiva, do ministério controlador, do acionista majoritário e outros órgãos quando adequado.

141) CONSELHO FEDERAL DE DESESTATIZAÇÃO (1990).

Estes métodos são evidentemente adequados à venda de pequenas e médias empresas, mas encontram dificuldades para operações de maior porte, dada a limitada disponibilidade de "funding" (seja reservas, seja crédito) de longo prazo que caracteriza a economia neste período. Mesmo dentro do escopo limitado destes processos, a maior parte das vendas foi viabilizada apenas com o governo financiando, através do BNDES, até 70% do valor total, com 10 anos de prazo, um de carência e juros de 12%¹⁴².

Qualquer ampliação do processo exigiria, portanto, uma reformulação radical no perfil do "financing" admitido no processo. Isto significaria, basicamente, duas alternativas: a pulverização de ações em Bolsa ou a adoção da troca patrimonial (debt equity swap), já amplamente desenvolvido no Chile e México. O uso da Bolsa de Valores era já previsto no decreto de 1981, e foi progressivamente incorporado até se tornar dominante no final dos oitenta. Não se tratou, porém, de pulverização de ações como realizado na Inglaterra e certos casos isolados latino-americanos. O leilão em Bolsa era a etapa final do processo de préqualificação, e dele só participavam compradores aprovados¹⁴³. A diretriz de "capitalismo popular" nunca teve muito apelo nesta etapa, refletindo não só a acentuada preocupação com o perfil dos controladores que assumissem a empresa como as evidentes dificuldades de popularizar com sucesso o capital deste tipo de empresas.

A utilização da conversão de dívida externa estava já prevista no decreto de 1988, embora não houvesse qualquer referência à dívida pública interna, as futuras malfadadas "moedas podres". A legislação desta etapa já tenta, pelo menos formalmente, "incorporar as experiências mais recentes ao nível internacional"¹⁴⁴, leia-se, latino-americanas. Esta sofisticação no instrumental, contudo, permaneceu "letra morta" até ser revivida, com alguma criatividade, no governo Collor.

O fato é que, nesta etapa, dado o alcance limitado do processo e o perfil das empresas que se permitia privatizar, os métodos tradicionais consubstanciados na regulamentação eram suficientes e adequados ao perfil dos ativos a liquidar. É verdade, contudo, que a ausência de uma legislação específica para regular as vendas foi fonte de rigidez e dificuldades¹⁴⁵. Isto seria também superado no programa Collor, que provê uma base legal mais forte para a operação das vendas.

Não há qualquer evidência, em todo este período, que indique um engajamento maior do governo numa efetiva redefinição da estrutura produtiva¹⁴⁶. Na realidade, não fosse a peculiar

142) No período 1987-89, dos US\$ 541 milhões obtidos com as vendas, apenas US\$ 127 milhões foram pagos à vista. (IESP/FUNDAP (1992), pag. 91).

143) "A prática do leilão de preços uniformiza todas as variáveis (no momento do leilão, apenas a variável preço está em tela) e permite a concorrência entre os candidatos habilitados maximizando o preço da operação". CONSELHO FEDERAL DE DESESTATIZAÇÃO (1990), pag. 27, grifos nossos.

144) *idem*, pag. 24.

145) Conforme depoimentos frequentes dos técnicos envolvidos na época com estes processos, a obrigatoriedade de que eles fossem cursados sob as normas gerais de venda de ativos da União impunha elevadas restrições a um desenvolvimento mais rápido.

146) Para um observador, "a motivação primária para privatização no Brasil vem da burocracia dos escalões médios (mid-level officials) tentando racionalizar o Estado Desenvolvimentista". SCHNEIDER, B. R. (1989) pag. 100.

situação do BNDES, principal "agente hospitalar" do governo, atormentado pela herança da intervenção de fomento operada nos anos setenta, o processo teria ficado restrito a proporções ainda mais exíguas. Ele seria efetivamente adequado às motivações que o criaram: uma "fachada" para a retórica liberalizante do governo, pressionado pelo monitoramento do FMI e dos demais agentes internacionais, mas incapaz de implementar uma reforma efetiva da produção estatal.

4.1.3. O papel do BNDES

No início dos anos oitenta, o BNDES estava fortemente enredado na árdua tarefa de administrar um plantel de "restos de guerra" herdados do II PND. entre 1982 e 1985 o Banco aplicou em média 55% dos seus recursos em empresas controladas, numa absurda deformação do papel que historicamente lhe fôra sempre atribuído, de fonte básica de financiamento de longo prazo na economia¹⁴⁷. A BNDESPAR, subsidiária responsável pelas empresas, apresenta sistematicamente resultados negativos até 1988.

Em meados da década, quando fica claro que não consegue recuperar as empresas, o Banco decide reverter esta situação orientando-se para a única e óbvia saída: privatizar a parafernália de empresas que controlava. O processo, iniciado de forma hesitante já em 1982, com a venda da RIOCELL, é retomado em 1984 e atinge um ponto de máximo em 1987/88, quando as privatizações da carteira do Banco resultam em 61% da receita obtida em toda década até 1989.

A tabela I.39 mostra o peso das operações do Banco no total das privatizações no período. O BNDES respondeu por 75% das receitas, o que define o processo nos anos oitenta, no essencial, como um heróico exercício de descarregamento da carteira "hospitalar acumulada pelo principal agente de apoio financeiro do governo federal ao longo dos setenta.

TABELA I.39.					
PRIVATIZAÇÃO NOS OITENTA - RESULTADOS FINANCEIROS BRUTOS					
US\$ MIL					
	valor vendas	governo fed. e holdings	%	BNDES	%
1981	33817,12	33817,12	100	-	-
1982	122450,29	44908,00	36,6	77542,18	63,4
1983	33489,93	33489,93	100	-	-
1984	281,21	-	-	281,21	100
1985	-	-	-	-	-
1986	420,16	420,16	100	-	-
1987	35002,29	4680,05	23,4	30322,24	86,6
1988	426793,64	4123,23	1,0	422670,4	99,0
1989	84080,38	62454,78	74,3	21625,6	25,7
TOTAL	736334,15	183893,27	25,0	552441,63	75,0

Fonte: IESF/FUNDAP (1992).

147) Ver BNDESPAR (1990).

A nacionalização "hospitalar" não envolve, em geral, uma intenção estatizante. A empresa é incorporada essencialmente como uma forma de evitar a perda de recursos públicos nela aplicados. Em muitos casos, o problema é de viabilidade financeira, provocado por dificuldades conjunturais e períodos de recessão. Nestas situações, uma administração adequada pode permitir a reprivatização em curto espaço de tempo. Noutros casos, a questão é de viabilidade econômica. Muito frequentemente decorre de projetos de duvidosa consistência que são implementados pelo setor privado com apoio do Estado, no contexto de políticas setoriais ou regionais. A devolução destas empresas ao setor privado pode se revelar muito difícil. O dilema clássico na situação "hospitalar" exige decidir entre uma liquidação sumária e imediata, realizando o Estado perdas definitivas, e a tentativa de gestão saneadora que permita recuperar o valor econômico da empresa e dos recursos públicos nela aplicados.

4.1.4. O resultado financeiro do período

Do ponto de vista financeiro, o resultado líquido de um processo completo que vai da nacionalização até a liquidação ou reprivatização da empresa pode ser descrito, numa visão simplificada, pela equação:

$$RL = PV - RO - AP \quad \text{onde}$$

RL = resultado líquido

PV = preço de venda

RO = valor presente dos recursos aplicados antes da nacionalização

AP = valor presente dos aportes de capital, líquido de lucros e dividendos.

Não há trabalho sistematizado e abrangente que permita avaliar o saldo final do ciclo de nacionalização/privatização das empresas de que estamos tratando. Apenas no caso do BNDES foi possível chegar a uma aproximação, ainda assim restrita a PV e AP. Estes dados (tab. I.40), sugerem claramente que, mesmo desconsiderando-se o aporte inicial de recursos realizados antes de 1982, o resultado final das vendas não foi suficiente para recuperar os aportes realizados para sustentar as empresas. Considere-se, adicionalmente, que, em todo o período, o processo gerou um fluxo de caixa efetivo que não terá superado US\$300 milhões, se considerada a elevada participação do financiamento.

4.1.5. Conclusões

O caráter limitado e incipiente do PP pré-Collor é consistente com o que chamamos acima de primeira fase das privatizações latino-americanas. No Brasil, o alcance da privatização neste período é até mais limitado do que nos seus correspondentes em México e Chile.

Pode-se aventar várias ordens de motivos que levariam a este resultado. Tanto no Chile como no México o plantel de empresas estatais era extremamente heterogêneo, com ampla participação na produção de bens de consumo e serviços, situação muito distinta da estrutura de economia mista mais

"pura" desenvolvida no Brasil¹⁴⁸. Segundo, em grande parte em função da crise financeira do início dos oitenta, o chamado "hospital" naqueles países tinha, neste período, dimensões muito mais amplas.

Esta linha de comparação coloca uma imediata e inevitável questão: porque o Brasil não acompanha os outros dois países no movimento de ampliação dos processos, a partir de meados da década dos oitenta? Quais os fatores que explicariam a elevada resistência das elites brasileiras à adoção plena da privatização como instrumento articulado à política macroeconômica de ajustamento?

Para tentar uma resposta, é necessário identificar como se inserem as forças conservadoras e as forças reformistas na evolução da crise do padrão de intervenção. Isto deve ser feito tomando estes conflitos no seio do próprio Estado e no âmbito do setor privado.

TABELA I.40.

RESULTADO LÍQUIDO DOS DESEMBOLSOS DA ENDESPAR EM RELAÇÃO
A RECEITA DE VENDA DE EMPRESAS BENEFICIÁRIAS - PERÍODO 1982/1989

US\$ Mil

EMPRESA	DESEMBOLSOS ENDESPAR	VALOR DE VENDA	RESULTADO LÍQUIDO
Máquinas Piratininga S.A.	31.954,55	106,60	(31.847,95)
Siderúrgica N.S. Aparecida	20.682,13	12.932,63	(7.749,50)
Eletrosiderúrgica Brasileira S.A. - SIBRA	16.853,91	29.024,27	12.170,36
Cia Guatapara de Celulose e Papel - CELPAP	32.509,07	72.736,04	40.226,97
Caraíba Metais S.A.	261.429,04	91.233,36	(170.195,68)
Cia Brasileira de Cobre (CBC)	18.665,70	7.216,55	(11.449,15)
Cia de Celulose da Bahia (CCB)	75.699,17	14.409,05	(61.290,12)
Riocell Administração S/A - RASA (holding)	-	77.542,18	77.542,18
Máquinas Piratininga do NE	-	1.428,50	1.428,50
Aracruz Celulose	-	156.199,07	156.199,07
Cobra Computadores	2.495,01	-	(2.495,01)
Cia Riograndense de Nitrogenados (CRN)	6.347,14	-	(6.347,14)
COSINOR	39.014,71	-	(39.014,71)
RESULTADO FINAL	505.650,43	462.828,25	(42.822,18)

FONTE: ENDESPAR

* Os dados divulgados no Relatório do Conselho Federal de Desestatização expressam o valor anual dos desembolsos realizados pelo BNDES, ao longo da década de 80, em milhões de BTNs. Para transformá-los em dólar partimos da relação média da BTN com a taxa de câmbio em cada ano e multiplicamos pelo volume correspondente em BTNs.

Elaboração: FUNDAP/IESP (1993).

148) No México, como vimos, soma-se a existência de enorme quantidade de pequenas empresas, dispersas e sem qualquer conexão com os grandes blocos industriais do SPE.

No setor privado, o discurso anti-estatista é uma constante, um "ruído de fundo" permanente que escala o tom em certos momentos, como no início dos setenta. Isto não significa, contudo, que a burguesia industrial brasileira tenha desenvolvido, em algum momento, uma confluência de interesses capaz de ameaçar o modelo de intervenção. A explicação para isto passa, primeiro, pelo fato de que a produção estatal, quando orientada segundo um modelo de ocupação setorial disciplinado, desenvolve estreitas relações de complementaridade com o setor privado¹⁴⁹. Estabilizadas as fronteiras e garantida a reserva de espaço para os agentes econômicos privados que poderiam ser ameaçados pela expansão estatal, as poderosas forças derivadas das articulações se somam ao amplo conjunto de interesses beneficiados pelo subsidiamento implícito na compressão tarifária, para neutralizar qualquer engajamento mais amplo e efetivo de grande parte do setor privado num projeto ativo antiestatizante. Resulta que, a nosso ver, esta fração das elites capitalistas tende, enquanto o modelo de integração público-privado preservar seu dinamismo, a vir a reboque dos desenvolvimentos que ocorrem no seio do Estado. O ponto sensível é que quando se estabelece um processo de progressiva degradação deste poder dinâmico do Estado - o que, veremos à frente, ocorre sistematicamente ao longo dos oitenta - vai se esgarçando progressivamente esta rede de apoio (se mais não for, pela omissão diante de iniciativas liberais mais radicais) propiciada pelo setor privado industrial.

Já no Aparelho de Estado, uma primeira percepção intuitiva indicaria o predomínio de forças altamente conservadoras, voltada para a preservação do SPE¹⁵⁰. Primeiro, pelo peso dos grandes grupos estatais como agentes de dispêndio a serem ocupados politicamente nos cargos de direção, o que constitui "moeda" política de peso que seria perdida na privatização¹⁵¹. Segundo, pelo amplo poder de pressão corporativa dos sindicatos estatais. Terceiro, pela capacidade de resistência da burocracia profissional de gestão das EE, que polariza e condensa o amplo espectro de interesses privados e políticos articulados aos diversos grupos estatais. Quarto, pelo apoio que este diversificado conjunto de interesses oferece, por motivações próprias, ao discurso de fundo nacional-estatista ainda presente em frações das elites de esquerda brasileiras e, principalmente, no meio sindical. Nesta linha de argumentação, a resistência à privatização decorreria de uma aparentemente monolítica e uniforme aversão dos agentes públicos - políticos e burocracia - à perda do controle sobre as estatais e aos riscos políticos de alterar a composição das fronteiras público privado.

Este enfoque recorre a diversos elementos que são efetivamente pertinentes. A sua fragilidade, a nosso ver, reside em que toma como uniformes e homogêneos interesses do sistema político e da burocracia que não necessariamente o são.

O ponto é que este sistema político-burocrático, tanto quanto a rede de apoio privada, depende evidentemente da preservação da capacidade de gasto do SPE, mas depende principal e crucialmente de uma condição adicional, pouco relevante para o setor privado: que a equação de financiamento que sustenta o dinamismo não seja sistematicamente apoiada no aporte de recursos

149) O detalhamento deste argumento é um dos principais objetivos da Parte II.

150) Uma interessante leitura que radicaliza esta visão, apoiada no conceito de "economia política burocrática", pode ser vista em SCHNEIDER, B. (1989).

151) SCHNEIDER, B. R. op.cit. pag. 94.

orçamentários. Se o SPE tiver que ajustar o "financing" recorrendo ao Tesouro, na situação (recorrente no período) de restrição fiscal, irá comprometer a capacidade de gasto em outras áreas, e o custo político de manter a sustentação à produção estatal será crescente.

Em suma, a preservação do padrão de intervenção na sua face produtiva depende crucialmente de como se viabiliza a equação financeira do SPE. A coesão do arranjo público privado depende de que ele preserve altas taxas de investimento, dentro dos limites tacitamente definidos para o capital público e privado, sem pressionar o Orçamento e sem pressionar a estrutura de preços relativos favorável aos setores à frente na cadeia produtiva. Mostraremos na Parte II que, ao explicitar-se a crise fiscal e financeira do Estado e das estatais, no final dos setenta, a política econômica evitou com sucesso a transferência do ônus do ajustamento para o setor privado. O Estado assimilou o ônus, avançando na estatização da dívida externa pelas estatais e pelo Banco Central. Foi evitado qualquer tipo de ajustamento patrimonial, e preservada a política de compressão tarifária. Não havia, portanto, razão para o acirramento da resistência privada nos moldes da campanha antiestatização dos setenta. O SPE estava encolhido e limitado às suas fronteiras básicas, e preservando sua funcionalidade instrumental para a acumulação privada.

No âmbito fiscal orçamentário, por outro lado, caminha-se rapidamente para o acirramento dos conflitos, na medida em que o ajuste tem que ser realizado às expensas do Setor Público. Ainda que iniciando já em 1983, a drenagem de recursos fiscais é atenuada e postergada pela reciclagem de recursos externos (relending) e pela camuflagem dos aportes fiscais na roupagem de crédito intra-governamental, além da entrada de recursos novos originários de instituições multilaterais, que beneficiam o SPE. Na realidade, o SPE se insere na estratégia governamental como importante instrumento de captação de recursos externos, até pelo menos o fim da gestão Funaro (ver PARTE II). Ainda que os resultados obtidos tenham sido pífios, não resta dúvida de que se explorou ao limite a capacidade de endividamento as empresas estatais.

Até meados da década, portanto, é consistente a proposição de que os mecanismos políticos do padrão de intervenção oferecem ampla resistência à privatização. A nosso ver, contudo, isto dificilmente se sustenta, apenas nestas bases, a partir de 1985/6. Se consideramos que, no âmbito internacional, cresce geometricamente o alcance político do que foi chamado de "consenso de Washington" e o impacto das experiências cada vez mais amplas de privatização no continente, o conjunto de pressões internas e externas deveriam ter levado a uma adesão mais rápida à ampliação do programa. Como se explica, então, que a efetiva adesão do Brasil ao modelo ampliado de privatização já vigente em todos os grandes países do continente só venha a ocorrer em 1990?

A explicação disto reside, a nosso ver, em aspectos essencialmente conjunturais do período. Primeiro, o Plano Cruzado, propiciando uma ilusão temporária de estabilização e uma efetiva recuperação fiscal conjuntural, abriu espaço para a orientação reformista da gestão Funaro, no geral estatizante, uma vez que voltada para conciliar o uso das EE como instrumento de captação de recursos com uma política de saneamento e recuperação da sua capacidade dinâmica. O fracasso do Plano e a retomada explosiva do processo inflacionário iniciam a ruptura definitiva do pacto político que sustenta a produção estatal. Esta ruptura ocorre no seio do próprio Estado, à medida que os

custos fiscais de sustentação do SPE, agora magnificados, operam um efetivo "crowding out" orçamentário sobre outros interesses concorrentes e fragilizam progressivamente as redes de sustentação do SPE. Isto vem se somar à continuidade e agravamento da contenção do investimento agregado do SPE, e portanto à virtual inanição do sistema de articulações que o conectam com os interesses privados à ré. Persistem agora apenas os setores beneficiados à frente, ainda contemplados com a postergação do ajuste de preços relativos.

Nossa conclusão, portanto, é que ao fim da gestão Funaro, e com a progressiva retomada das negociações bem comportadas com os credores internacionais, estavam colocadas todas as condições necessárias para a aceitação da privatização ampla como instrumento adicional e central de ajuste macroeconômico. A sua postergação até 1990 só pode ser creditada à fragilidade política do governo Sarney no período pós-Cruzado. Isto é confirmado pelo fato, que analisaremos à frente, de que a agenda básica assumida pelo programa de Collor é exatamente, com alterações pequenas, aquela já proposta no "Plano Verão" (janeiro de 1989) e no "Plano de Emergência" (agosto de 1989). Em grande parte, os elementos centrais do programa Collor estavam dados ou esboçados já em 1988-89. Faltava força política para implementar, o que não faltará, pelo menos inicialmente, ao novo Presidente eleito.

Para concluir este item, convém recuperar um tópico que tratamos de forma indireta acima. Um aspecto pouco notado do modelo "tradicional" de privatização operado nos oitenta é que havia uma acentuada preocupação com aspectos essencialmente produtivos do processo. O controle exercido pelas burocracias ministeriais e das holdings e o sistema de pré-qualificações criavam espaço para a consideração de questões como as condições financeiras dos compradores e sua capacidade de sustentar o investimento, proteção a consumidores sujeitos a pressão de monopólios (caso da Caraíba Metais), etc. É fato que não há documentação e pesquisa que permitam avaliar até que ponto estes aspectos foram enfatizados na prática. De qualquer forma, insistimos no ponto porque ele configura um agudo contraste com os rumos que o arranjo metodológico e institucional irá assumir a partir do governo Collor.

Item 4.2. A Privatização no governo Collor

A primeira eleição presidencial direta e democrática em três décadas de história do país atribuiu ao novo Executivo amplo poder político e, pelo menos inicialmente, uma elevada autonomia na definição estratégica de governo. Esta autonomia inicial foi, sem dúvida, acentuada pela trajetória política peculiar de Collor, candidatura sem chances no início, que se consolida e vence prescindindo de um arranjo político prévio mais amplo que envolvesse uma parte dos grupos políticos dominantes.

O novo governo optou pela outorga de um plano econômico elaborado por uma equipe reduzida de assessores, fazendo pleno uso da autonomia e poder que detinha naquele momento, e abrindo mão de qualquer negociação prévia que suprisse, de alguma forma, base política de sustentação no desenrolar da implementação. É evidente que diversos elementos do Plano Collor poderiam ter sido objeto de alguma negociação prévia que, pelo menos, propiciasse à equipe alguma avaliação das resistências e obstáculos que se levantariam contra o Plano. Outros, contudo, em especial a reforma monetária, só eram cogitáveis se assim conduzidos. Entendemos ser este o caso com a privatização.

É senso comum a percepção de que o programa Collor foi concebido como um componente fundamental do modelo de ajuste fiscal proposto no plano Brasil Novo. Nosso argumento central neste capítulo é que :

1) Na sua concepção original, o programa foi construído de tal forma que o alcance potencial dos dispositivos criados ultrapassava em muitos os resultados usualmente visados com processos de privatização na América Latina: redução de gastos correntes e redução de estoques de dívida via troca patrimonial. Ele abria a possibilidade de um efetivo ajuste patrimonial contra o setor privado.

2) Outorgado em março de 90, este projeto voluntarista sofreu um processo sistemático de "domesticação" e adaptação aos pesados interesses em jogo, sendo reduzido, finalmente, a um bem comportado negócio de troca patrimonial onde os interesses econômicos internos foram plenamente contemplados, reduzindo ou anulando os ganhos governamentais com o processo. Ele se tornou, no fim, no que chamaremos "privatização-business".

3) A construção de um processo de privatização radicalmente subordinado a ajustes fiscal e patrimonial de curto prazo exigiu não somente desconsiderar como bloquear de todas as formas a introdução de objetivos e prioridades derivados de políticas de reestruturação produtiva.

Antes de iniciar propriamente o desenvolvimento destes argumentos, apresentamos no item 4.2.1 um breve retrospecto da situação setorial do SPE no momento da concepção do Plano. Fazemos também neste item uma síntese dos traços básicos do modelo que acaba por ser implementado e dos resultados obtidos pela privatização Collor até outubro de 1992. Esta recuperação sumária tem a finalidade de apresentar de forma sistemática todos os dados relevantes sobre as vendas realizadas, resultados financeiros e agentes econômicos envolvidos.

No Item 4.2.2. reconstituímos o desenvolvimento do processo, caracterizando as etapas em que se desdobra sua transformação no que chamamos "privatização-business". Em paralelo à

reconstituição do processo, aprofundamos a análise conceitual do modelo financeiro de *debt equity swap*, uma vez que ele se constitui no núcleo operacional e estratégico do programa. Analisamos, ao nível conceitual, as características do processo de privatização apoiado na troca patrimonial e uso de dívida interna como moeda básica, assim como a questão da captação de deságio pelo governo. Esta recuperação é complementada pela análise dos principais interesses envolvidos no processo e seu posicionamento.

No item 4.2.3. finalmente, abordamos criticamente o processo sob diversos aspectos.

2.1. Um quadro geral do processo no período 1990-1992: o modelo e os resultados.

a - aspectos da situação do SPE em 1990

o quadro jurídico

A totalidade das empresas estatais brasileiras não era, em 1990, passível de transferência ao setor privado através de venda de ativos. Havia restrições constitucionais que impediam a entrega de importantes setores à exploração econômica privada sob a égide do livre mercado. A definição constitucional das áreas de monopólio estatal (art. 177) e de serviços públicos (art.21) tinha como consequência a divisão do universo de empresas estatais então existentes em quatro grupos básicos, apresentados no quadro abaixo.

1) áreas de monopólio	prospecção, refino e transporte de petróleo e gás natural: PETROBRÁS
2) áreas de concessão estatal	Serviços públicos que podem ser realizados por concessão <i>exclusivamente empresa de capital estatal</i> . Serviços telefônicos, telegráficos e de transmissão de dados: TELEBRÁS
3) áreas de concessão livre ¹⁵²	Serviços públicos que podem ser realizados sob concessão a agentes privados. Energia elétrica: ELETROBRÁS , portos: PORTOBRÁS , ferrovias: RFFSA , águas e esgotos, infra-estrutura aeroportuária, rodovias interestaduais
4) "área livre"	Demais empresas industriais e de serviços em geral. SIDERURGIA, PETROQUÍMICA, MINERAÇÃO e outros.

152) Estamos ignorando aqui setores também sujeitos a regime de concessão, mas que são já, tradicionalmente, ocupados exclusivamente pelo setor privado, tais como canais de rádio e televisão, transportes interestadual de passageiros, etc.

A principal implicação deste conjunto de restrições, como veremos, é que o processo de privatização Collor teve que definir sua agenda a partir da "área livre", ao mesmo tempo que buscava, de forma um tanto hesitante e fragmentária, realizar as reformas necessárias à liberação das áreas 1, 2 e 3.

As áreas 1 e 2 dependem de revisão constitucional para que o setor privado possa entrar. A área 3 depende de legislação complementar que estabeleça normas e critérios para o regime de concessão. Além disso, os setores nelas incluídos são, em geral, sujeitos a fortes aparatos reguladores (formação de preços, dimensão de plantas, localização geográfica), assim como, em alguns casos, densas e complexas estruturas de direitos trabalhistas. Estes dois aspectos reduzem e até mesmo anulam, em muitos casos, a atratividade destes setores para a aplicação privada. Resulta disto tudo que a entrada do capital privado, nestes casos, depende de um amplo processo de negociação que passa pelo Congresso Nacional.

A Situação financeira e da capacidade produtiva

Como veremos à frente, a década dos oitenta foi um período onde as fronteiras básicas dos espaços público-privado na órbita produtiva permanecem praticamente inalteradas, e o SPE é forçado senão a um encolhimento significativo, pelo menos à interrupção do processo de expansão e diversificação que realizara nos anos setenta. O limitado processo de privatização realizado neste período, como vimos, passou ao largo dos grandes grupos estatais. No entanto, esta situação de aparente estabilidade recobre evoluções altamente diferenciadas dos diversos grupos básicos. O grau de subordinação de cada grupo à política de instrumentalização contraditória foi altamente diferenciado, o que tornou também altamente diferenciados os graus de liberdade e, por extensão, as estratégias microeconômicas de gestão implementadas ao longo da década.

O fator determinante básico desta diferenciação parece ser, claramente, o tipo de inserção produtiva de cada setor: natureza do produto, dos mercados e das articulações à frente e atrás como o setor privado.

No início dos setenta, apenas aqueles setores cronicamente dependentes de aportes de capital e subsídios do Tesouro - infra-estrutura de transportes, basicamente - enfrentavam restrições significativas à autonomia empresarial. Os grandes grupos industriais, apoiados a princípio numa vigorosa base de autofinanciamento, e depois numa farta disponibilidade de recursos creditícios, compunham um poderoso bloco de acumulação que respondia basicamente a estratégias setoriais autônomas.

Ao longo do amplo período que vai de 1976 a 1982, a solicitação incidiu de forma particularmente perversa sobre os setores siderúrgico e elétrico/eletro-nuclear, e, em menor medida, sobre o setor de telecomunicações. Nestes se apresentam agudizados os fatores que levam à ruptura da equação financeira microeconômica: níveis elevados de inversão, elevada sensibilidade da inflação à tarifas, e aportes fiscais restritos induzindo ao sobreendividamento. A área de infra-estrutura de transportes, embora cronicamente deficitária, desacelera bem mais cedo o investimento, o que não impede que a RFFSA tenha que ser socorrida no início dos oitenta por aportes de capital do Tesouro.

Os setores realmente críticos, contudo, eram elétrica e siderurgia.

Naquele momento, a situação financeira dos dois setores era já bastante crítica. É provável que uma política bem estruturada de redução dos gastos, recuperação real de preços e alguma capitalização pudesse ainda equacionar a crise. No entanto, o surgimento de uma solicitação adicional no "front" tarifário (o subsidiamento ao esforço exportador), as políticas antiinflacionárias e, principalmente, a ênfase na captação de divisas tornaram virtualmente impossível a emergência de tal política. Os dois setores caminharam, rapidamente, para uma situação financeira que não poderia mais ser enfrentada sem a participação do Tesouro. Juntamente com a área de transportes, estes setores davam conta de cerca de 50% da dívida externa brasileira em 1986 (ver tabela I.36 acima).

Os processos de saneamento destes dois setores, realizados entre 1985 e 1987, tiveram alcance bastante diferenciados. O setor siderúrgico logrou alcançar um alívio significativo para as empresas produtivas, dada a transferência da maior parte da dívida para a "holding". Com a extinção da Siderbrás no governo Collor, a transferência definitiva da dívida para o Tesouro se completa. Já no caso do setor elétrico, o plano de saneamento foi mais limitado neste sentido, mantendo-se uma situação financeira bastante frágil, ainda que redefinida para dívida intra-governamental em substituição à dívida externa.

Dois grandes grupos preservam, por outro lado, situação relativamente melhor, ainda que sujeitas também às pressões derivadas do aparato regulador então montado pelo governo. A CVRD, como é sabido, opera basicamente voltada para o mercado externo. Dentre todos os grandes grupos estatais, é o que tem gozado de mais ampla e estável autonomia relativa nestas duas décadas, uma vez que não é agente suporte de variáveis estratégicas para a política econômica, e a escala dos seus projetos de inversão bem menor que os outros grandes setores.

Quanto à PETROBRÁS, além do poder político diferenciado decorrente da sua tradição histórica, tradição de eficiência e estratégias de articulação com o setor privado, beneficia-se de peculiaridades do seu produto básico. A possibilidade de operar uma estrutura de produção (craqueamento) flexível, e estrutura de preços de derivados combinando subsídios e sobre-preços¹⁵³, permitiu compatibilizar políticas de estabilização e um certo nível de investimentos sem descontrole financeiro.

Enquanto estes dois setores conseguem manter um certo patamar de investimentos, o grupo TELEBRÁS opta por e viabiliza um processo de ajuste centrado na contenção prematura do investimento e resgate de boa parte do seu endividamento. O saldo líquido, ao final dos oitenta, é uma boa situação financeira em paralelo a um enorme "gap" de investimento, principalmente na rede de telefonia urbana¹⁵⁴.

Constatamos já a tendência, nos oitenta, à redução dos níveis agregados de investimento do SPE. Esta evolução indica a possibilidade de sérios estrangulamentos em toda a estrutura produtiva

153) Gasolina e óleo combustível sobretarifados, gás liquefeito e diesel subsidiados.

154) Para detalhes da estrutura de financiamento e estratégia de investimento do grupo Telebrás veja-se NAKANE, M. I. (1990).

estatal. Como é sabido, a natureza da maior parte destes setores exige evolução da capacidade produtiva à frente da demanda, devido à elevada escala e prazos de maturação dos investimentos. Por outro lado, para diversos setores acrescentam-se à insuficiência de capacidade produtiva demandas de investimento em modernização tecnológica.

A inexistência, por um lado, de uma avaliação atualizada da situação financeira setorial que resultou destes desenvolvimentos da segunda metade dos oitenta e, de outro, de uma estimativa rigorosa, segundo cenários alternativos, dos "gargalos" na capacidade produtiva dos principais grupos, não permite ir muito além dos traços rudimentares que delineamos acima. Ainda assim, é possível, a partir de algumas suposições simples, ilustrar alguns problemas importantes para a definição estratégica do processo de privatização.

Propõe-se um exercício de esquematização apoiado em hipóteses rústicas acerca da capacidade produtiva e da situação financeira dos principais grupos. Iremos agora, ignorar os grupos pequenos e as empresas marginais isoladas, e incluiremos o setor de rodovias que, embora não se constitua como empresa, tem estado em posição prioritária na agenda das privatizações na América Latina e no Brasil.

Aceite-se que sejam, no momento de implementação do Plano:

1) setores estabilizados - grupo PETROBRÁS e CVRD

2) setores com atraso significativo de investimento no curto prazo: TELEBRÁS, ELETROBRÁS/NUCLEAR, RFFSA, PORTOBRÁS E rodovias.

3) Setores com desequilíbrio financeiro: ELETROBRÁS, RFFSA, NUCLEAR.

Estas hipóteses rústicas nos permitem construir o quadro abaixo.

	ÁREA FECHADA	ÁREA RESTRITA	ÁREA LIVRE
setores estabilizados	PETROBRÁS	-	SIDERURGIA CVRD PETROQUÍMICA FERTILIZANTES
setores c/ atraso no investimento	TELEBRÁS	RFFSA ENERG. ELÉTRC. PORTOBRÁS RODOVIAS	-
setores má situação financeira	-	RFFSA ENERG. ELÉTRIC. RODOVIAS	-

Este quadro permite algumas observações, que devem ser retidas como pano de fundo para o que se segue neste trabalho.

1) Ele define a privatização possível no curto prazo: a área livre oferece, além das pequenas empresas que não consideramos no quadro, os setores que são, atualmente, os principais na agenda do processo. Ressalta a presença da CVRD, empresa altamente atrativa, até agora não incluída na agenda.

2) Mostra que os setores problemáticos estão concentrados na área restrita. Cada um deles envolve, em alguma medida, problemas de pesada regulamentação restritiva ao acesso e livre atuação do capital, ou então de legislação trabalhista que dificulta melhorias de produtividade. Para todos eles, a inexistência de uma regulamentação moderna para concessões torna problemático estabelecer horizontes mínimos para decisões de aplicação capitalista. A conjugação de atraso em investimento, tanto na capacidade produtiva como em modernização tecnológica, tornam pouco atrativas estas áreas. Finalmente, no caso da entrada do setor privado, dificilmente serão gerados recursos para o Estado. Nestes setores, tudo indica que o regime de concessões, uma vez regulamentado, poderá agir no sentido de atrair a inversão privada para os ramos e segmentos mais lucrativos - e por isso, mais atraentes - resolvendo o problema do novo investimento que o Estado não é atualmente capaz de bancar. Ficarão em mãos do Estado as dívidas e os setores cronicamente deficitários.

Na área fechada, a hipótese de relaxamento do monopólio é provavelmente capaz de alavancar novos investimentos, uma vez que, pelo menos por enquanto, não se cogita da privatização da Petrobrás. A Telebrás, contudo, uma vez liberada de restrições constitucionais, se torna numa das mais atrativas "mercadorias" ofertadas pelo processo. As experiências latino-americanas evidenciam o elevado interesse dos grupos internacionais por empresas nacionais de comunicações operando em mercados com demanda potencial elevada devido a atraso de inversões.

b - Uma síntese do processo : agenda e resultados

O programa de privatização brasileiro passa por um período de consolidação que vai da posse de Collor até outubro de 1991. A partir daí, está definido um modelo básico que permanece sem alterações substanciais até o momento em que nossa observação é feita (julho 1994). Neste item, faremos uma síntese dos mecanismos básicos e dos resultados principais obtidos neste período de operação regular do processo.

A agenda do processo

Pelas razões que foram apresentadas no item anterior, o processo até agora realizado ficou restrito ao que denominamos acima "área livre". Ao contrário de outros países latino-americanos, o Brasil não logrou um único passo no sentido de modificar o conjunto de restrições legais que impedem a alienação de empresas na área fechada. O fracasso da revisão constitucional de 1994 preservou temporariamente o *status quo*, remetendo para o futuro governo um novo "round" na batalha entre forças liberais privatizantes e seus oponentes.

TABELA 141

SÍNTESE DO PROGRAMA NACIONAL DE DESestatização

EMPRESAS PRIVATIZADAS	DATA DO LEILÃO	PREÇO MÍNIMO NO LEILÃO US\$ MI	PREÇO DE VENDA	AGIO (%)	MOEDAS								PRINCIPAL COMPRADOR
					SBR	DVR	OFND	CPs	TDs	MDFA	CRs	CEF	
SIDERURGIA		3.226,7	3.956,2	22,0	1.012,3	1.487,2	433,6	607,3	308,1	7,7	81,0	280,3	
USIMINASa	24/10/91	974,1	1.112,4	14,2	537,4	223,6	247,9	301,1	61,9	4,4	0,4	-	CONSORCIO BOZANO SIMONSEN
COSINOR	14/11/91	12,0	13,6	13,8	-	-	-	13,6	-	-	-	-	GRUPO GERDAU
AÇOS FINOS PIRATINI	14/02/92	42,0	106,3	153,0	23,9	9,7	-	67,0	5,7	-	-	-	GRUPO GERDAU
CST - PRIMEIRO LEILÃO	16/07/92	294,8	295,4	0,2	5,2	140,1	7,2	58,8	8,3	-	-	77,8	GR. BOZANO SIMONSEN, CVRD E UNIBANCO
CST - SEGUNDO LEILÃO	23/07/92	36,9	36,9	0,0	-	26,5	-	7,3	3,1	-	-	-	GRUPO BOZANO SIMONSEN E UNIBANCO
ACESITA	23/10/92	347,6	450,2	29,5	26,5	75,8	152,0	58,9	111,6	2,1	0,0	23,3	PREVI, SISTEL E BANCO SAFRA
CSN	02/04/93	1.056,6	1.056,6	0,0	131,6	501,2	31,4	92,0	90,1	1,2	40,2	166,9	BANCO BAMERINDUS, GR. VICUNHA, DOCENA BRADESCO E ITAU
COSIPA	20/08/93	166,3	330,6	98,8	198,5	112,5	-	4,5	2,4	-	12,7	-	ANQUILA E BRASTUBO
AÇOMINAS	10/09/93	298,4	554,2	87,0	89,2	397,8	0,1	6,1	23,0	-	27,7	10,3	CIA. MIN. PART. INDUSTRIAL
PETROQUÍMICA		1.372,2	1.623,6	16,3	141,8	502,1	124,7	557,8	115,7	50,9	109,8	10,8	
PETROFLEX	10/04/92	178,4	215,5	20,8	0,8	3,7	64,0	145,7	1,3	-	-	-	CONSORCIO PICO
COPELUL	15/05/92	617,0	797,2	29,2	76,5	309,0	80,4	262,7	76,9	7,7	0,0	4,0	CONSORCIO PPEd
ALCALIS	15/07/92	46,6	46,6	0,0	-	33,4	-	4,5	8,7	-	-	-	GRUPO FRAGOSO PIRES
NITRIFLEX	06/08/92	26,2	26,2	0,0	-	18,6	-	7,6	-	-	-	-	ITAP
POLISUL	11/09/92	56,9	56,9	0,0	2,2	5,5	-	24,7	13,1	11,4	-	-	HOECHST E IPIRANGA
PPH	29/09/92	25,2	59,3	62,2	0,0	0,4	-	43,6	0,0	15,3	-	-	PETROPAR, HIMONT E ODEBRECHT
CBE	03/12/92	10,9	10,9	0,0	-	10,9	-	-	-	-	-	-	UNIGEL
POLIOLEFINAS	19/03/93	87,1	87,1	0,0	-	-	-	61,0	-	-	26,1	-	ODEBRECHT
OXITENO	15/09/93	53,9	53,9	0,0	-	25,4	-	0,0	0,2	25,6	2,7	-	DRESDNER BANK E ULTRAQUÍMICA
PQUP	24/01/94	270,0	270,0	0,0	62,3	95,2	0,3	8,0	15,5	0,9	81,0	6,8	UNION CARBIDE, POLIBRASIL, PRIVATINVEST E ODEBRECHT
FERTILIZANTES		373,9	411,6	10,1	0,0	319,5	0,0	34,9	15,0	0,0	42,0	0,3	
INDAG	23/01/92	6,8	6,8	0,0	-	-	-	6,8	-	-	-	-	IAP
FOSFERTIL	12/08/92	139,3	177,0	27,1	-	145,9	-	27,9	2,9	-	0,0	0,3	CONSORCIO FERTILFOZ
GOIASFERTIL	08/10/92	12,7	12,7	0,0	-	0,4	-	0,2	12,1	-	-	-	FOSFERTIL
ULTRAFERTIL	24/06/93	204,4	204,4	0,0	-	163,5	-	0,0	-	-	40,9	-	FOSFERTIL
ARAFERTIL	15/04/94	10,7	10,7	0,0	-	9,7	-	-	-	-	1,1	-	QUIMBRASIL E FERTISUL
OUTROS		98,9	151,1	52,9	89,3	7,6	29,3	8,5	16,4	0,0	0,0	0,0	
CELMA	01/11/91	72,6	90,7	25,0	54,0	7,6	4,2	8,5	16,4	-	-	-	ANDRADE GUTIERREZ, BCO BOA VISTA E SAF
MAFERSA	11/11/91	18,5	48,4	161,1	23,3	-	29,1	-	-	-	-	-	REFER
SNBP	14/01/92	7,8	12,0	54,7	12,0	-	-	-	-	-	-	-	CINCO
TOTAL		5.071,6	6.142,5	21,1	1.243,4	2.316,4	582,6	1.208,5	453,2	88,6	232,8	291,4	

OBS.: O valor em cruzeiros foi convertido em dólar comercial de venda na data de liquidação financeira da operação.

(a) A parcela de US\$ 0,4 milhões que está na coluna de cruzeiros, no leilão da Usiminas refere-se a NCZS

(b) As principais instituições que compõem o Consórcio Bozano-Simonsen são: Bozano Leasing, Grupo Econômico, Grupo Bamerindus, Banco América do Sul, Distribuidores de Aço Fasel, Confao e Benafar

(c) O Consórcio PIC é integrado pela Suzano, Unipar e Coperbo/Norquisa

(d) O Consórcio PPE é integrado principalmente pela Empetro, PPH e Poliolefinas

Fontes: GM (diversos), FSP (diversos) e BNDES. Elaboração: Área de Empresas Estatais do IESP

No que refere à "área restrita", as restrições derivam basicamente da definição clara de dois aparatos regulatórios importantes. O primeiro, de natureza geral, é a nova lei de concessões, que vem se arrastando lentamente no Congresso Nacional a cerca de dois anos. O segundo, específico de cada setor, é a redefinição dos ambientes regulatórios necessária para viabilizar a entrada do capital privado. Para os três principais setores da "área restrita" - energia elétrica, portos e ferrovias - os atuais mecanismos de controle de preços, base legal das relações trabalhistas e restrições de diversas ordens à autonomia empresarial tornam virtualmente inviável a alienação exceto em condições de preços desfavoráveis. No momento atual, o governo já incluiu formalmente na agenda a Rede Ferroviária Federal, que controla cerca de 80% do transporte ferroviário no país, e as duas únicas empresas distribuidoras de energia elétrica controladas pela União - ESCELSA (Espírito Santo) e LIGHT (Rio de Janeiro).

A privatização até agora ficou restrita a três setores maiores - siderurgia, petroquímica e fertilizantes - e a algumas pequenas empresas isoladas, dentre as quais as de transportes marítimo e fluvial (tabela I.41). Desde o início oficial do programa, foram incluídas na agenda, por decretos governamentais, 62 empresas, das quais 31 o governo federal detinha o controle acionário e outras 31 eram participações minoritárias. Estas últimas estão localizadas, na quase totalidade, no setor petroquímico, resultado da forma específica de participação estatal nele desenvolvida - o chamado modelo tripartite.

A tabela I.42. mostra que o controle estatal foi integralmente eliminado na siderurgia e na petroquímica. As participações minoritárias ainda mantidas neste último setor estão concentradas no pólo de Camaçari.

TABELA I.42.

PROGRAMA PRIVATIZAÇÃO COLLOR - RESUMO ATÉ ABRIL/94

	EXISTENTES			ALIENADAS DEZ/93			A ALIENAR			VALOR VENDA	
	CONTROLE PARTIC.		TOTAL	CONTROLE PARTIC.		TOTAL	CONTROLE PARTIC.		TOTAL	US\$	%
	ESTATAL	MINOR.		ESTATAL	MINOR.		ESTATAL	MINOR.			
										MILHOES	
SIDERURGIA	8	-	8	8	-	8	0	0	0	4220,5	65,8
PETROQUÍMICA	5	29	34	5	5	10	0	24	24	1623,6	25,3
FERTILIZANTES	6	2	8	3	2	5	3	0	3	411,6	6,4
OUTROS	12	0	12	3	-	3	9	0	9	151,1	2,3
TOTAL	31	31	62	19	6	26	12	25	36	6406,8	100,0

Fonte tabela I.41.

No setor fertilizantes, restam efetivamente duas empresas produtivas, já que a PETROFÉRTIL, empresa holding do setor, não detem diretamente ativos produtivos. Destas duas, o

governo optou pela liquidação da ICC (Indústria Carboquímica Catarinense), processo em curso, e excluiu do programa a NITROFÉRTIL, por razões que não pudemos identificar.

O governo optou também pela liquidação do LLOYD BRASILEIRO, empresa de navegação costeira, depois de diversas tentativas frustradas de privatizá-la. Dentre as demais doze empresas, destacam-se as já referidas distribuidoras de energia elétrica, o setor ferroviário e a EMBRAER. As demais são pequenas empresas sem qualquer significado.

Os resultados financeiros e as "moedas"

Até abril de 1994, o processo gerou, oficialmente, o equivalente a US\$ 6,4 bilhões (tabela I.43). A tabela I.41 mostra que este resultado decorreu essencialmente da venda das empresas siderúrgicas e petroquímicas, que somam 91% dos recursos.

TABELA I.43.			
BRASIL - RESULTADOS FINANCEIROS DA PRIVATIZAÇÃO			
(US\$ milhões)			
	VALOR VENDA	PREÇO MÍNIMO	ÁGIO
1991	1529,4	1341,5	12,2%
1992	2309,9	1849,1	19,9%
1993	2286,8	1864,7	18,4%
1994 (abril)	280,7	280,7	-
Total	6.406,8	5.336,0	16,7%

Fonte - Tabela I.41.

Das 26 alienações, 14 foram transferidas pelo preço mínimo estabelecido pelo governo, a partir de avaliações econômicas realizadas independentemente por duas empresas privadas de consultoria. Nas 12 restantes, o preço final de venda apresentou ágios que oscilaram de 14% a 161%. O resultado global foi um pagamento de US\$ 1,07 bilhões acima do preço mínimo agregado, um sobrepreço (ágio) de 16,7%. Isto permitiu à propaganda governamental propalar o sucesso do programa, pela obtenção de preços acima dos valores que, segundo as avaliações realizadas, expressariam o valor econômico da empresa. Este resultado é relevante, como veremos à frente, porque o sobre-preço é a única forma que restou ao governo, neste modelo, para captar uma parte do deságio sobre as "moedas" - títulos de dívida pública - utilizadas como forma de pagamento.

As "moedas" utilizadas na compra

O modelo de privatização brasileiro é peculiar no contexto das experiências mundiais devido primeiro, ao baixo volume de receita gerada em moeda corrente. Até março de 1993, quando já se tinha alienado 16 empresas por cerca de US\$ 3,8 bilhões, apenas US\$ 0,4 milhões (0,01%) foram pagos em "cash". O governo Itamar Franco impôs uma maior participação de moeda corrente, o que ampliou o resultado até 4/1994 para 3,6% do total. A isto deve-se somar os recursos obtidos, até setembro/90, pela colocação de Certificados de Privatização, como veremos abaixo. Tudo considerado, a privatização gerou US\$ 550 milhões em moeda corrente, até agora.

Isto define o processo brasileiro como uma ampla troca patrimonial de ativos produtivos por passivos financeiros internos não mobiliários. O uso de um determinado tipo de dívida pública no processo depende de autorização governamental. Isto compõe a cada momento uma "cesta" permanente de "moedas" autorizadas. A "cesta" não é definida para cada venda, e todas as "moedas" podem entrar em qualquer alienação. Existe, portanto, um estoque de recursos definido pelo valor de face da totalidade dos títulos autorizados. Em julho de 1993, o estoque total de moedas internas autorizadas era de US\$ 9 bilhões, dos quais cerca de US\$ 5,8 bilhões tinham já sido utilizados (tabela I.44.).

As "moedas" podem ser vistas em três grupos distintos. A maior parcela (36% do total utilizado) refere-se a um conjunto de dívidas vencidas de diversas empresas e autarquias, a maior parte delas extintas no governo Collor - SUNAMAM, IAA, BNCC, PORTOBRÁS, NUCLEBRÁS e SIDERBRÁS. As dívidas foram transferidas para a União, que autorizou a sua inclusão no PP desde que passassem por um processo de securitização. Em princípio, esta securitização deveria ter propiciado algum ganho ao Tesouro, uma vez que a eleição da dívida à condição de moeda habilitada garantia ao credor um ganho de capital em comparação com a situação anterior. É provável (não há qualquer informação oficial sobre isto) que parcela significativa destes títulos encontravam-se em mãos de agentes financeiros públicos, principalmente BNDES, Banco do Brasil e bancos estaduais, os prováveis principais financiadores daquelas empresas. Nestes casos, a securitização não envolve qualquer ganho fiscal para o conjunto do setor público, mas apenas a redistribuição de recursos entre Tesouro e os bancos. A total inexistência de informações oficiais sobre os termos deste processo de securitização torna impossível avaliar os possíveis ganhos obtidos. É provável que, no mínimo, tenham sido anuladas multas contratuais e outras penalidades.

O segundo grupo refere-se a títulos admitidos diretamente no processo, pelo valor de face, sem prévia securitização e, em geral, sem qualquer alteração nas condições originais dos contratos¹⁵⁵. O maior volume é composto pelas debêntures da Siderbrás, título emitido pela holding para cobrir a omissão do Tesouro em realizar plenamente a capitalização das dívidas setoriais que tinha sido acordada no Plano de Recuperação Setorial, em 1986. A inadimplência da holding forçou a sucessiva renegociação destes títulos, até a sua inclusão no programa. As OFND são títulos impostos aos

155) Há exceções. No caso das debêntures da SIDERBRÁS, houve elevação dos juros (era ANDIB p/ CDB pré fixados + 2,7% e passou a 6% a.a.) e prazos.

fundos de pensão por ocasião do plano Cruzado, como instrumento de financiamento da retomada da inversão pública. Os TDA - Títulos da Dívida Agrária - são instrumentos de pagamento utilizados na desapropriação de terras. As letras imobiliárias de CEF, finalmente, resultam do "rombo" gerado pelo desajustamento entre ativos e passivos do Sistema Financeiro de Habitação, acumulado desde os anos setenta.

A terceira categoria é composta pelos Certificados de Privatização, títulos compulsórios criados inicialmente como única "moeda" autorizada no processo, como veremos á frente.

Inicialmente, os CP's eram adquiridos compulsoriamente por bancos e agentes financeiros, o que gerou uma receita em cruzeiros da ordem de US\$ 322,1 milhões. A partir de setembro de 1990, o governo passou a aceitar que os CP's fossem pagos nas demais moedas autorizadas, eliminando-se a única fonte de moeda corrente existente no programa. Depois disto, esta participação limitou-se aos 3,6% indicados abaixo.

TABELA I. 44.				
MOEDAS UTILIZADAS NO PROC. PRIVATIZAÇÃO BRASILEIRO				
ATÉ ABRIL DE 1994			(US\$ milhões)	
MOEDAS	UTILIZADAS	%	ESTOQUE	%
	(até abril 94)		(julho 1993)	
Dívida Securitizada ¹	2.306,7	36,0	2.665,6	27,8
Dívida Siderbrás			2.205,1	22,3
Debêntures Siderbrás	1.243,4	19,4	2.694,9	28,0
Obrig. Fundo Nac. Desenvto	592,6	9,2	766,6	8,0
Títulos da Dívida Agrária	453,2	7,1	829,3	8,6
Certif. de Privatização	1.208,5	18,9	1.500,0	15,6
Letras Caixa Ec. Federal	291,4	4,5	1.136,9	11,8
MYFDA	68,6	1,0	-	-
Cruzeiros	231,7	3,6	-	-
TOTAL	6.406,8	100,0	9.593,7	100,0

Fonte - PASSANEZI, R. (1994)

1 - Nuclebrás, Portobrás, Sunamam, BNCC, IAA, SOTAVE. Inclui ainda créditos de exportação e créditos judiciais.

Todos estes títulos tinham o caráter de ativos compulsórios na carteira do setor privado. Suas condições de remuneração e prazo os caracterizava como autêntico "mico" imposto seja pela inadimplência pura e simples (debentures da Siderbrás) seja como um ônus associado a políticas governamentais (TDA, OFND, CP). A tabela I.45. apresenta os detalhes sobre as condições de cada título. Nota-se, principalmente, a taxa de juros em torno de 6-7%, muito abaixo das taxas de mercado praticadas neste período.

TABELA 1.45.
ESTOQUE E FORMA DE PAGAMENTO DAS "MOEDAS DE PRIVATIZAÇÃO"

TÍTULOS	VALOR EMITIDO*	ATIVO	DATA DE EMIÇÃO	DATA DE VENCIMENTO	ÍNDICE	TAXA JUROS	FORMA DE AFIRMAÇÃO E PAGAMENTO DE JUROS	AMORTIZAÇÃO
Dividas da Siderbrás	2.205,1	SOBR910701 SIHR910815 SOBR910816 SIHR920616 SOBR930416	31.07.91 15.08.91 15.08.91 16.06.92 16.04.93	31.07.2001 15.08.1999 15.08.2001 INDETERM. 16.04.2001	IGP-DI IGP-DI IGP-DI IGP-DI IGP-DI	6,0 6,0 6,0 0,0 6,0	Incorp. principal Pagto. semestral Incorp. principal - Pagto. cada 96 meses	Vencimento 6 parc. sem. 14 parc. sem. Vencimento Vencimento
Div. Nuclebrás	45,4	NUCL910801	31.08.91	31.08.1993	IGP-DI	0,0	-	Vencimento
Div. Cred. Exportação	10,3	DOEX911001 DOEX920116	31.10.91 16.01.92	31.10.1993 16.01.1997	IGP-DI IGP-DI	0,0 0,0	- -	Vencimento Vencimento
Divida da Portobrás	51,4	PORT900416 PORT900417	16.04.90 16.04.90	INDETERM. 16.04.1998	IGP-DI IGP-DI	6,0 6,0	Incorp. principal Incorp. principal	Vencimento Vencimento
Divida da Sotave	42,3	SOTV910901 SOTV911002 SOTV911113 SOTV911114 SOTV920116	01.09.91 30.10.91 13.11.91 14.11.91 16.01.92	01.09.1993 30.10.1993 13.11.1993 14.11.1993 16.01.1997	IGP-DI IGP-DI IGP-DI IGP-DI IGP-DI	0,0 0,0 0,0 0,0 0,0	- - - - -	Vencimento Vencimento Vencimento Vencimento Vencimento
Cred. Judic.	123,7	JUST920116	16.01.92	INDETERM.	IGP-DI	0,0	-	Vencimento
Divida Suranem	82,0	SLM920117 SLM920117 SLM920116	16.01.92 16.01.92 16.01.92	INDETERM. INDETERM. 16.01.2000	IGP-DI IGP-DI IGP-DI	0,0 0,0 0,0	- - -	Vencimento Vencimento Vencimento
BRCC	8,5	BRCC920116	16.01.92	INDETERM.	IGP-DI	0,0	-	Vencimento
Cred. IAA	96,9	UNDA920616	16.06.92	16.06.1999	IGP-DI	6,0	Pagto. anual	6 parc. an.
Letras Hipotecarias Caixa Econômica Federal	1.136,9	CEF920100 CEF920101 CEF920102	04.05.92 04.05.92 04.05.92	04.05.1998 04.05.1998 04.05.1998	POUP. POUP. POUP.	9,3-1ªa 8,1-2ªa 7,0-3ªa 6,1-4ªa 5,3-5ªa 4,6-6ªa	Incorp. principal - - - - -	Vencimento
IDA Vencido	699,3	Varios cod.	Varias dat.	Varias dat.	TR	0,0	Pagto. mensal	
IDA Vencido	103,0	Varios cod.	Varias dat.	Varias dat.	TR	6,0	-	
Capim IDA	27,0	Varios cod.	Varias dat.	Varias dat.	TR	0,0	-	
GRD	766,6	Varios cod.	Varias dat.	Varias dat.	TR	6,0	Pagto. mensal	Vencimento
Debenture da Siderbrás	2.694,9	Varios cod. Varios cod. Varios cod.	16.11.88 16.11.88 16.11.88	16.11.2000 16.11.2000 16.11.2000	IGP-DI IGP-DI IGP-DI	6,0 6,0 6,0	Pagto. semestral - -	Vencimento
Cert. de Priv.	916,4	Varios cod.	Varias dat.	Varias dat.	TR	0,0 0,0	1ªa.m.	Sem prazo de resgate
TOTAL	9.010,0							

(*) Valores em US\$ milhões.

Fonte: Andima, apresentado em PASSANEZI, R. (1994).

O mercado de "moedas"

A regra básica do processo é a aceitação dos títulos pelo valor de face, com exceção dos MYDFA (Multy Year Deposit Facility Agreement), que tem imposto um deságio de 25% sobre o valor de face. Dado que, como vimos acima, todos estes títulos são ativos compulsórios, os seus detentores sempre estiveram dispostos a pagar um deságio sobre o valor de face para livrar-se destes ativos. Para algumas destas dívidas, já existia, antes da sua eleição à condição de moeda autorizada, um mercado secundário ativo. Este mercado se ampliou e consolidou com a expansão da cesta de moedas. A tabela abaixo apresenta cotações observadas para algumas delas.

		TABELA I.46.				
		COTAÇÃO MÉDIA DE "MOEDAS" NO MERCADO SECUNDÁRIO (PORCENTAGEM DO VALOR DE FACE)				
		CP	TDA	DBS	DVS	CEF
1991	MAIO	35,0	35,0	40,0		
	SET	37,0				
1992	OUTUBRO	43,0	43,0	43,0		46,0
	NOVEMBRO					43,0
1993	JUNHO	52,0	57,0	46,0		
	JULHO		57,0	46,0		
	AGOSTO			68,0		
	SETEMBRO			73,0		

FONTE - Gazeta Mercantil, vários números.

Desenvolveu-se também um complexo e sofisticado conjunto de operações financeiras destinadas à constituição de carteiras que habilitassem à participação nos leilões. Como grande parte do estoque de moedas estava em poder de bancos públicos (dentre os quais se destacam o próprio BNDES e o BANESPA), surgiram diversas modalidades de engenharia financeira envolvendo as "moedas". As negociações para constituição destas carteiras envolviam predominantemente aquisições a prazo - operadas junto aos bancos oficiais, principalmente o BNDES e BANESPA - e opções de compra negociadas imediatamente antes de cada leilão. Foram relativamente poucas as operações de compra definitiva em "cash".

Em alguns casos, a concentração da "moeda" em agentes que participavam dos leilões acabou restringindo o mercado secundário. É o caso dos OFND, uma vez que os fundos de pensão optaram em geral por entrar nos leilões, evitando a explicitação contábil da perda derivada de negociação dos títulos no mercado secundário.

A identificação destes deságios no mercado secundário deve ser vista com reservas. Apenas para alguns títulos (debentures, CP) chegou a se formar, na maior parte do período, um efetivo

mercado que permita a definição de uma preço. Na maioria dos outros casos, as indicações existentes referem-se a cotações de negócios esporádicos ou estimativas do mercado, sem um volume significativo de transações abertas.

Preços mínimos e deságios

Dadas todas as condições descritas acima, resulta que o valor efetivamente desembolsado por um agente privado que adquira o controle de um empresa estatal será sempre necessariamente inferior ao preço final de venda resultante do leilão. Na hipótese de o agentes adquirir as "moedas", se beneficia do deságio no mercado secundário. Se já detém as moedas, dado o seu caráter de ativo compulsório, o valor efetivo para o agente será inferior ao valor de face. É impossível identificar com precisão quanto custou a um agente um dado montante em valor de face, uma vez que todas as transações de compra direta ou financiada são privadas e não divulgadas. É possível obter apenas uma grosseira aproximação tomando os deságios médios das moedas que tem mercado, e arbitrando o deságio para as demais moedas.

Vamos fazer este exercício, de forma meramente aproximativa, para as 11 maiores empresas privatizadas, as quais totalizam US\$ 5,5 bilhões, ou seja, 86% da receita total auferida em valor de face nos leilões. Tomamos como referência os deságios apresentados na tabela I.46 acima. No caso dos títulos para os quais não há informação, arbitramos a taxa de deságio, segundo os seguintes critérios.

OFND - 90% do valor de face. É uma estimativa conservadora, que se justifica pelo fato de que os seus detentores tendem a participar diretamente dos leilões, evitando negociar os títulos no mercado secundário.

Dívida Securitizada - As informações obtidas no mercado indicam que é elevada a variância destes deságios, dependendo da natureza do título e mesmo do lote negociado. De forma geral, parece haver consenso de que o deságio tenderia a se situar entre aqueles das Deb. Siderbrás e o dos TDA. Devido a elevada participação destes títulos, optamos por utilizar duas alternativas. A primeira, de acordo com a percepção acima, definindo aproximadamente o deságio médio dos outros dois títulos. A segunda, mais conservadora, partindo da taxa de 60% no início do processo e subindo até 80% no final. Isto tenta refletir a característica geral das demais moedas, cujo deságio tende a cair à medida que o processo avança.

CEF - Dispomos de informações apenas para novembro de 1992. A definição para as vendas mais recentes obedeceu ao mesmo critério utilizado na arbitragem da taxa de DVS, de redução tendencial do deságio.

Isto resulta no perfil para os deságios apresentado na tab. I.47. A aplicação destes deságios às vendas referidas, segundo a composição de moedas verificada nos leilões (tabela I.41.), nos permitiu obter uma proxy do desembolso efetivo que os compradores teriam pago pelas empresas. Dada a dificuldade de se identificar com precisão os casos em que houve venda de moeda a crédito, assumimos a hipótese simplificadora de que todas as operações foram a vista.

TABELA I.47.
MOEDAS UTILIZADAS NA PRIVATIZAÇÃO
COTAÇÕES PROVÁVEIS HIPOTÉTICAS EM % V. DE FACE

	DBS	DVS1	DVS2	OFND	CP	TDA	CEF
OUT/91	40,0	40,0	60,0	90,0	35%	35%	-
FEV/92	40,0	40,0	60,0	90,0	40,0	35,0	
ABR/92	40,0	40,0	60,0	90,0	40,0	35,0	-
MAI/92	40,0	40,0	60,0	90,0	40,0	35,0	46,0
JUL/92	43,0	43,0	60,0	90,0	43,0	43,0	46,0
AGO/92	40,0	40,0	60,0	90,0	40,0	43,0	43,0
OUT/92	43,0	43,0	60,0	90,0	43,0	43,0	43,0
ABR/93	46,0	50,0	60,0	90,0	52,0	57,0	50,0
JUN/93	46,0	50,0	60,0	90,0	52,0	57,0	-
AGO/93	68,0	68,0	75,0	90,0	60,0	68,0	-
SET/93	73,0	73,0	80,0	90,0	70,0	70,0	73,0

Fonte: Tabela I.46. e estimativas do autor.

A tabela I.48 resume os resultados obtidos. Os severos limites deste exercício são evidentes. Além da generalização de taxas de deságio vagamente definidas e com desvio padrão provavelmente alto, não considera outros custos em que os compradores incorrem para participar do processo.

Ressalvas feitas, o que obtemos é um quadro que pode ser resumido no seguinte. O governo decide vender 11 empresas, aceitando títulos de dívida como pagamento, estabelece um preço mínimo global da ordem de US\$4,6 bilhões em valor de face, consegue vender as empresas por US\$ 5,6 bilhões em valor de face, com o que obtém um ágio da ordem de 20%. Por outro lado, o setor privado comprador terá dispendido efetivamente algo entre US\$ 3,0 e US\$ 3,2 bilhões para adquirir, no mercado, os títulos apresentados como pagamento. Concretiza-se, assim, o virtuoso "milagre" que parece ter o condão de tornar a todos felizes. O governo parece efetivamente receber (ou abater dívidas) no valor de US\$ 5,6 bilhões. O setor privado comprador, por sua vez, desembolsou apenas US\$ 3,3 bilhões para assumir o controle das empresas. A diferença pode ser tida como perda de capital para os detentores originais dos títulos, que os venderam voluntariamente com deságio, no que parece ser uma decisão orientada para melhoria de suas carteiras e algum ganho de capital perante sua situação inicial.

Qual o real significado que poderia ter este quadro, se aceitássemos as hipóteses apresentadas? Quem se apropriou, efetivamente, do ganho gerado pelo deságio? A resposta depende essencialmente da identificação precisa do valor econômico das empresas, o que está longe de ser tarefa simples. No caso acima, se o valor econômico efetivo das empresas fosse US\$ 3,3 bilhões, teríamos uma situação onde o governo teria se apropriado integralmente do deságio. Se, ao contrário, este valor fosse US\$ 5,6 bi ou maior, o setor privado comprador levaria o deságio integral, além da possibilidade de um ganho de capital pela diferença de preço.

TABELA I.48.						
PROXY DO DESEMBOLSO EFETIVO NA COMPRA DAS 11 MAIORES EMPRESAS PRIVATIZADAS - US\$ MILHÕES						
Empresa	P.Mínimo	P. Venda	Desembolso Efetivo			
			opção 1		opção 2	
PET./FERT.		A	B	B/A	C	C/A
PETROFLEX	178,4	215,5	118,1	66,2	118,8	55,1
COPEL	617,0	797,2	347,8	56,3	409,6	51,4
FOSFERTIL	139,3	177,0	71,0	50,1	100,0	56,5
ULTRAFERT.	204,4	204,4	81,7	40,0	98,1	48,0
TOTAL	1.139,1	1.353,2	729,7	64,0	837,6	61,9
SIDERURGIA						
USIMINAS	1.238,4	1.376,7	690,5	55,7	702,5	51,0
CST	331,7	332,3	168,8	51,0	197,2	59,4
ACESITA	347,6	450,2	265,6	76,4	278,5	61,9
CSN	1.056,6	1.056,6	523,8	49,6	573,9	54,3
COSIPA	166,3	330,6	215,8	129,8	223,7	67,7
AÇOMINAS	296,4	554,2	383,5	129,4	411,3	74,2
PIRATINI	42,0	106,3	42,2	100,4	47,1	44,3
Total	3.479,0	4.206,9	2.252,2	53,5	2.434,2	57,9
Tot. Geral	4.618,1	5.560,1	2.982,9	53,6	3.271,8	58,8

Fonte: Cálculo do Autor a partir dos dados da tabela I.41.
e I.47. Não está incluída a parcela paga em moeda corrente.

O que deve ficar claro é que, da forma que foi construído o processo, estabelecem-se sempre dois preços ou valores, ambos efetivos e reais em alguma dimensão. O valor da face, na medida em que reduz dívida que, sendo legítima, teria que ser paga, dá uma medida do valor da empresa para o Tesouro. Por outro lado, do ponto de vista do comprador privado, só é relevante o desembolso final envolvido na compra de moedas, qualquer que seja o valor de face.

Retornaremos a este problema no item final de avaliação do processo. Uma melhor compreensão do problema exige algum aprofundamento dos problemas de privatização com debt equity swap, o que faremos no próximo item em paralelo à reconstituição do programa Collor.

Item 2.2. O desenvolvimento do processo

a - Concepção e estratégia: originalidade, arrogância e utopia

Retomamos, agora, o desenvolvimento do programa Collor a partir de seus primeiros movimentos. Antes de mais nada, convém colocar de maneira geral e sintética o problema de fundo que estaremos discutindo aqui.

Em situações como a atravessada pelos países latino-americanos nos oitenta, a alternativa da troca patrimonial como uma forma específica de privatização emerge com o desenvolvimento, na crise fiscal, de um desequilíbrio patrimonial de natureza estrutural: a dívida externa é 90% pública (incluindo as empresas estatais) e a dívida pública interna é contrapartida de um elevado estoque de riqueza privada altamente líquida que não tem correspondência em riqueza real.

Nesta situação, uma alternativa para a política econômica é buscar alguma forma de *ajuste patrimonial*, ou seja, a desvalorização da dívida pública para ajusta-la a capacidade de geração de excedentes do governo (dívida pública interna) ou da economia (dívida externa). Isto pode se feito por mecanismos voluntários (o Plano Brady, por ex.) ou compulsórios (caso do Plano Collor I). No caso da privatização, a conversão de dívida em investimento, quando realizada com desvalorização dos títulos perante seu valor de face - o chamado *deságio* - configura uma forma de ajuste patrimonial, ainda que limitada dado o seu caráter em geral voluntário.

A reação dos agentes privados pode anular ou reduzir em muito o alcance do ajuste. O governo pode ficar, então, reduzido à alternativa da *troca patrimonial*, desde que disponha de ativos líquidos que possam ser entregues contra o cancelamento de dívida.

No limite - e este é um ponto essencial, aqui - a troca patrimonial pode ser transformada num proveitoso e rentável negócio para o setor privado, que pode auferir expressivos ganhos de capital nas "trocas" com o Estado, caso em que os processos podem se transformar no que chamaremos de em "privatização-business": uma parafernália de articulações financeiras cruzando carteiras de agentes financeiros públicos e privados e agentes produtivos privados disputando a parte do leão nos ganhos de capital oferecidos pelo governo. Nosso argumento aqui é que o PP brasileiro, originalmente concebido como uma estratégia de ajuste patrimonial, reduz-se a um processo de troca patrimonial e hoje apresenta-se com fortes componentes de "privatização-business".

É dominante a interpretação de que, no Plano Collor I, o confisco da poupança se constituiu numa tentativa parcialmente bem sucedida de ajuste patrimonial (forçando desvalorização efetiva e alongamento dos prazos da dívida pública interna) e o processo de privatização numa peça básica do ajuste fiscal. Na realidade, queremos argumentar aqui, o Programa, tal como concebido originalmente, era potencialmente um instrumento adicional de ajuste patrimonial.

O Programa Collor foi concebido, sem dúvida, como uma parte fundamental do ajuste fiscal. A meta explícita no Plano era de obter, apenas em 1990, receita líquida, em moeda corrente, equivalente a 2,5% do PIB (equivalente a US\$ 8,75 bilhões), compondo grande parte do ajuste desejado de 10% do PIB. A convicção alardeada pelo governo, nesta época, era de vender 11 empresas em apenas 9 meses, e um total de 42 empresas até 1992, gerando receita de US\$ 17 bilhões.

É evidente que a geração de um tal montante de recursos, em tão curto espaço de tempo, seria virtualmente impossível pelas vias tradicionais de privatização. É sabido que os programas mais ambiciosos e abrangentes de privatização envolvem uma tão ampla gama de problemas técnicos e operacionais que, em geral (e o caso inglês é aqui um exemplo típico) são projetados para alguns anos de duração, e, nos casos observados, os resultados de caixa tendem a surgir apenas depois que o processo deslancha e é bem aceito pela Sociedade. A garantia de preservação do patrimônio público, evitando venda a preços aviltados, exige um processo cuidadoso e bem planejado. Este aspecto é seguramente agravado nos casos em que as empresas estatais sejam vistas pelo empresariado e pela opinião pública (com justiça ou não) como focos de incompetência, má administração e até corrupção. Frequentemente, os governos tem lançado mão de amplas campanhas de formação de opinião para viabilizar os processos, o que envolve um período não desprezível de tempo.

Estes problemas derivados da implementação do PP a curto prazo decorrem, em última instância, do fato de se adotar formas voluntárias, via mercado, de privatização. Ao definir um processo com finalidades de curto prazo, o governo brasileiro evitou aqueles problemas incorporando o caráter compulsório na troca patrimonial. Pela primeira vez a nível mundial, um governo tentava operar privatização impondo ao setor privado a troca patrimonial, ao invés de utilizar mecanismos livres de mercado.

O instrumento para isto foram os Certificados De Privatização. Suas características básicas eram: títulos não negociáveis, de aquisição compulsória para bancos, fundos de pensão e instituições financeiras, num montante definido em função de ativo circulante ou reservas técnicas¹⁵⁶, utilizáveis exclusivamente em leilões de privatização de empresas estatais onde eles eram as únicas "moedas" além da moeda nacional, monetariamente corrigidos até o início dos leilões, e a partir daí sofrendo redução regular da correção monetária. Quando, não utilizados, seriam reconvertidos em moeda nacional pelo valor de face, após dez anos.

A estratégia inicial do governo supunha um papel de destaque, praticamente exclusivo, para os Certificados de Privatização (CP's). Ainda que estivesse nos planos a ampliação das moedas autorizadas, este primeiro movimento, ainda na embriaguez das primeiras horas, visava claramente obtenção de moeda viva no contexto de um ajuste patrimonial severo. O objetivo inicial era obter US\$ 8 bilhões através dos títulos. É um aspecto absolutamente inovador do PP brasileiro, uma vez que nenhum outro programa em todo o mundo tentou uma abordagem compulsória para privatizar empresas estatais.

A utilização dos CP's apresentava as seguintes vantagens para o governo:

- antecipava a receita da privatização, e tornava esta receita independente das negociações de compra. O setor financeiro era forçado a comprar CP's em função de seus ativos ou patrimônio, na realidade direitos genéricos a no futuro, concorrer por ativos de estatais a serem vendidas. Este aspecto é essencial para um PP orientado para o ajuste fiscal. Seria bastante incerto tentar antecipar, na programação fiscal e monetária, as receitas que venham a ser geradas por um

156) Resoluções 1709 e 1710 de 14/5/1990.

processo voluntário de privatização. A invés de ajustar sua programação a uma receita incerta, o governo pode ajustar a oferta de ações em leilão a uma demanda cativa (CP's) que já terá efetivado sua contrapartida em cruzeiros para o Tesouro.

- **Invertia, em princípio, as posições de força na negociação.** Cabe aqui lembrar que, na época, maioria quase absoluta dos pronunciamentos sobre os CP's ressaltavam os aspectos negativos da compulsoriedade: o confisco neles implícito e as virtudes dos processos voluntários onde o Estado vende um ativo para empresários pelo seu justo preço, sem qualquer compulsão. Poucos são os que tentam avaliar um pouco melhor as possibilidades de um processo de privatização bem sucedido - no sentido de não liquidar a preços aviltantes o patrimônio público - nas condições vigentes na economia brasileira:

- 1) crise fiscal de dimensões inusitadas, e a inadiável exigência de zerar o déficit público;
- 2) tendência recessiva em curso, com forte redução dos níveis de investimento agregado;
- 3) retomada da inflação, da reindexação e da pirâmide financeira concentrada no curto prazo.

Nestas condições, é no mínimo problemático realizar uma transferência bem sucedida de elevados valores patrimoniais para o setor privado. As expectativas de rentabilidade estão, no geral, deprimidas; o próprio setor privado está reduzindo seus programas de investimento. Este contexto reduz em muito o espaço para privatizações voluntárias bem sucedidas. O governo ficaria restrito basicamente a um demorado processo de negociação direta, onde o único interlocutor mais propenso a concessões será o capital estrangeiro, pelo interesse na conversão da dívida. No caso particular em que receitas elevadas são exigidas no curto prazo, piores ainda as condições de barganha do governo.

Com os CP's, na sua concepção original, o governo tentava inverter a correlação de forças. Ao criar uma "moeda ruim" cativa dos leilões, evitava o impacto direto da posição de força de credores externos e detentores de reservas em cruzeiros, e **Ganhava uma "aliado" importante na operacionalização da privatização.** Pelo mecanismo voluntário, o governo teria que operar o processo nos moldes em que o fez o BNDES, nas suas "bem sucedidas" privatizações dos anos oitenta; o lento processo de negociações diretas. Como a maioria das empresas privatizáveis de imediato não tem ações em Bolsa, seria demorado viabilizar o uso desta instituição. A criação dos CP's tornava o sistema financeiro uma gigantesca corretora de valores a serviço da privatização. Como a sua secular aversão a relações mais íntimas com a atividade produtiva deveria predominar, o mais provável é que estes agentes operassem no processo essencialmente como intermediários, através de uma triangulação onde o terceiro personagem seriam grupos empresariais nacionais ou estrangeiros.

O mecanismo compulsório está certamente ligado a duas questões bastante antigas nos meios técnicos e acadêmicos: primeiro, o clássico problema da mobilização da "poupança" encastelada no sistema financeiro, enquanto o setor público carrega quase a totalidade da dívida externa. Muitos economistas "quebraram a cabeça" para encontrar formas de unir a poupança privada com a necessidade de investimento do setor público. Por outro lado, a questão, mais polêmica ainda, de apresentar a conta do ajuste aos setores que foram beneficiados pela economia da inflação praticada na última década. Ainda que não sozinho, o sistema financeiro tem sido consensualmente apontado

como um grande beneficiário, bem dotado de "gorduras" passíveis de serem queimadas em nome da recuperação e saneamento da economia.

A utilização de mecanismos compulsórios para abordar este problema era proposta antiga dos economistas que elaboraram o Plano. Antonio Kandir, em artigo publicado na época, propunha:

"Assim, a dívida mobiliária existente seria dividida em duas partes. A parcela equivalente a 20% do valor dos títulos públicos seria transformada em cotas de um fundo de privatização, cuja contraparte seriam ações e outros ativos do setor público que poderiam ser transacionadas por todos aqueles que necessitassem de liquidez; o restante do valor dos títulos seria transformado em papéis de mais longo prazo".¹⁵⁷

O economista não detalha a proposta e nem ensina como "pendurar o sino no pescoço do gato", mas fica claro que a dupla conexão privatização-compulsoriedade como instrumento de ajuste patrimonial já estava bem delineada. No Plano, a "transformação da dívida pública em papéis de longo prazo" foi adotada efetivamente para 80% da dívida. A privatização, porém, foi implementada por um instrumento muito mais dinâmico e sofisticado do que o fundo de privatização proposto na citação acima, e que tinha o mérito de fazer do sistema financeiro operador ativo da privatização.

Este modelo compulsório envolvia, por outro lado, um aspecto que se apresentava muito mais ameaçador para o setor privado financeiro do que o não desprezível ônus de operar a privatização: colocava-se a possibilidade, dependente da forma de condução do processo, de que o valor das ações nos leilões fosse artificialmente elevado, forçando o sistema financeiro a arcar com uma perda adicional significativa. As cláusulas de erosão do valor real dos títulos após o início das vendas, pela redução da correção monetária a 60%, forçavam seus detentores a uma posição claramente compradora. O que determinaria o grau de "confisco" envolvido nas transações seria a dimensão dos estoques de ações que o governo ofertasse e sua distribuição no tempo. Uma vez que o estoque de CP's é previamente dado, o governo teria total controle sobre o nível de "aperto" que impõe a este mercado que conta com demanda cativa, pela manipulação da oferta de ações em cada leilão.

É evidente que esta possibilidade nunca foi referida pelo governo e, dado o fracasso do modelo, nunca teve chance de ser testada. É também evidente, contudo, que as implicações do arranjo deixavam o setor privado estruturalmente passivo no processo, o que não terá passado despercebido aos profissionais do setor financeiro.

Este modelo abria duas alternativas para a reformulação da estrutura de propriedade dos ativos antes estatais. A primeira, menos provável, é que o sistema financeiro decidisse correr o risco de gerir as empresas, evitando assim o deságio na transferência das ações para terceiros. A outra, mais provável, é que o modelo forçasse o sistema financeiro a um vasto papel de corretagem de ações, operando como intermediário destinado a suportar algum nível de ágio dependendo da sua maior ou menor agilidade em articular adequadamente os tomadores finais dos títulos e os leilões.

157) KANDIR, A. (1989) pag. 5.

b - a evolução do processo: da arrogância à rendição

O governo Collor outorgou imperialmente um modelo de troca patrimonial que embutia um poderoso instrumento de ajuste. A outorga exigiu um inevitável processo de consolidação política do modelo, à medida que os diversos interesses econômicos e políticos se organizaram contra a investida estatal. Entendemos que a evolução do processo deve ser vista em três etapas.

A primeira etapa - ajuste econômico financeiro

A primeira etapa, que estendemos até o início de 1991, poder ser basicamente interpretada como de consolidação institucional e adequação do Programa aos interesses econômicos relevantes afetados. Ela envolve dois movimentos básicos: primeiro, a transição da "outorga imperial" para uma base jurídica formalizada. Segundo - e principal - os conflitos em torno aos aspectos financeiros do modelo, alinhando essencialmente governo e sistema financeiro na disputa em torno à questão dos CP's e "moedas".

O primeiro movimento envolveu a definição de atribuições e direitos entre os poderes Legislativo e Executivo. O Executivo foi bem sucedido em anular todas as possibilidades de interferência ou veto do Congresso Nacional ao encaminhamento do processo.

Outro aspecto importante desta etapa foi o sucesso do governo em viabilizar sua opção inicial por implementar o processo à margem e à revelia dos grupos tecnocráticos de elite do próprio SPE e da burocracia ministerial. Neste sentido há um corte nítido perante o processo de privatização anterior, o qual era conduzido pela burocracia ministerial conforme o modelo tradicional de conselhos. O modelo agora adotado, centrado no trinômio Comissão-BNDES-consultores privados, envolve um grau de autonomia e distanciamento da burocracia estatal em geral, bem maior que o observado nos demais processos latino-americanos, principalmente México e Argentina, onde órgãos setoriais e ministérios tem participação ativa nas decisões cruciais. Dado o já referido afastamento do Congresso Nacional, o agente básico de transparência e de vinculação com a chamada Sociedade Civil seria a Comissão Diretora. Esta, contudo, tornou-se crescentemente omissa, transferindo para o BNDES, além da função de executor, a de órgão decisor principal e efetivo do processo. O aspecto relevante da consolidação institucional é, portanto, o progressivo fortalecimento do complexo constituído pelo BNDES - órgão gestor - e o conjunto de empresas privadas de consultoria sob sua coordenação.

A consolidação política exigiu a superação da resistência oriunda dos grupos ostensivamente favoráveis à manutenção da presença estatal produtiva. Em pouco tempo, a aceitação da iniciativa privatizante por uma parcela majoritária da opinião pública reduziu a resistência à ação de alguns setores do movimento sindical e dos partidos de oposição, limitada ao questionamento da forma e critérios adotados na venda de empresas específicas, muito mais do que à crítica e questionamento ao processo como um todo. Os problemas políticos enfrentados na consolidação do processo foram, em grande parte, provocados pela inabilidade do governo Collor em lidar com a formatação jurídica das suas medidas, o que, adicionalmente, abriu brechas e espaços para que a oposição política mais geral ao governo utilizasse o processo de privatização como instrumento.

A inevitável lentidão na montagem do aparato institucional que operaria tecnicamente o processo - indicação da Comissão Diretora¹⁵⁸ e do Órgão Gestor - forçaram a que apenas em agosto fosse definida a primeira lista de empresas. Até o final de 1990 o governo tinha incluído na agenda 19 empresas, alcançando grande parte do setor siderúrgico, petroquímica e fertilizantes, sem enfrentar qualquer reação significativa.

A componente fiscal-financeira do Programa, pelo contrário, implementada que foi de imediato, tornou-se o foco principal de conflitos e debates. Na formulação inicial, o Programa previa a aquisição imediata, de uma só vez, dos Certificados de Privatização¹⁵⁹, o que geraria US\$ 8 bilhões. Tratava-se de uma pesada antecipação de receita, a ser paga em moeda corrente, num quadro monetário conturbado pelo impacto do confisco da poupança recém realizado.

A previsível e inevitável reação do sistema financeiro foi facilitada por diversas falhas técnicas e hesitações na montagem do instrumento legal¹⁶⁰. Recorrendo com liminares e pressionando pelos meios de comunicação, o sistema financeiro forçou o governo a recuar e abrir diálogo. Já em maio de 1990 é definido o parcelamento da compra dos CP's em seis quotas mensais a partir de junho¹⁶¹. Em junho, a oposição colhe frutos mais concretos, quando o Banco Central decide ampliar para doze meses o parcelamento, adiar em mais um mês a primeira compra, excluir os bancos oficiais e reduzir de 15% para 10% das reservas o montante adquirido pelos fundos de pensão¹⁶².

Outra importante modificação, então ocorrida, era a decisão de interromper a colocação de CP's se, em 120 dias, não fosse colocada nenhuma empresa à venda. Isto era o primeiro golpe na posição de controle absoluto do governo sobre as condições de mercado nos leilões.

Nos dois primeiros leilões, finalmente realizado em julho e agosto, o governo arrecadou US\$ 322 milhões, muito abaixo dos US\$ 543 milhões previstos. Grande parte dos fundos de pensão privados ficou fora (dos 244 existentes, só 4 entraram), beneficiados por liminar na Justiça¹⁶³.

Antes do terceiro leilão outra modificação, que inicia a descaracterização decisiva e final do modelo, é determinada pelo Ministério da Economia. Atende-se à reivindicação antiga do sistema Financeiro no sentido de permitir a compra dos CP's não com moeda corrente, mas com títulos de

158) A Comissão só foi aprovada pelo Senado em 10/7/90.

159) "A Res. 1709 do BACEN estabeleceu que todas as instituições financeiras (privadas ou públicas) deveriam aplicar em CPs no mínimo 3% do ativo circulante e realizável de curto e longo prazo constantes do balanço patrimonial de 31/12/89, sem superar 18% do patrimônio líquido da instituição. A Res. 1710, editada na mesma ocasião, definiu que as entidades fechadas de previdência privada patrocinadas por empresas públicas, sociedades de economia mista (federais ou estaduais), autarquias (inclusive de natureza especial) e fundações institucionadas pelo Poder Público deveriam aplicar 25% de suas reservas técnicas na compra destes certificados. Se patrocinadas por empresas privadas, esse limite cairia para 15%. Já as sociedades seguradoras, de capitalização e entidades abertas de previdência privada deveriam reverter 10% de suas reservas técnicas nos CPs". FUNDAP/IESP (1993).

160) SERRA, J. (1990).

161) Res. 1709 Banco Central 14/5/1990.

162) Resl 1721 Banco Central 27/6/1990.

163) IESP/FUNDAP (1993).

dívida do governo perante as instituições¹⁶⁴. O terceiro leilão rendeu US\$ 158 milhões, já com inclusão de dívidas, e o quarto leilão foi cancelado no dia da realização, indicando a crescente fragilidade da posição governamental. A arrecadação final dos CP's, US\$ 480,3 milhões, totalizaria em 1990 apenas 6% da meta original.

O passo final na demolição do modelo compulsório original vem com a eliminação definitiva do pagamento em moeda corrente. Em agosto de 1990 o governo decide aceitar plenamente outras "moedas" autorizadas como pagamento dos CP's. Isto virtualmente extingue o papel inicial dos CP, fazendo dele apenas um título intermediário entre as "moedas podres" e os leilões, cujo único mérito era forçar a entrada de instituições financeiras no circuito de coleta de "moedas", ampliando o universo de agentes envolvidos nas transações pelas quais o "livre mercado" viabilizava a constituição de carteiras específicas.

O projeto dos CP's, além das dificuldades criadas pela incompetência técnica do governo na implementação, tinha uma deficiência fundamental, básica, que o tornaria extremamente frágil perante a dimensão da tarefa a que se propunha. Para operar em toda a sua potencialidade exigia que a agenda das privatizações fosse viabilizada rapidamente, e o governo pudesse iniciar as vendas. Esta era a ingênua intenção do governo, revelando absurdo desconhecimento das dificuldades de implementação de um processo de tal dimensão num regime democrático. (O exemplo recente da Argentina era a melhor evidência). O "timing" adequado entre extração de recursos e realização dos leilões era condição vital. Ao se frustrar a segunda, tornava-se inviável politicamente sustentar a captação, empurrando pela garganta do Sist. Financeiro ativos ilíquidos sem horizonte de negociação.

A continuidade da emissão de CP's, ainda que pagos com dívidas, mantém ainda um certo caráter parcialmente compulsório ao processo. No entanto, a admissão da participação voluntária direta com outras "moedas" e o recuo no pagamento "cash" dos CP's representa a adoção completa, pelo governo, de um modelo de *debt equity swap* voluntário, de mercado.

Vamos fazer agora uma pausa na nossa reconstituição do processo e considerar alguns aspectos conceituais e teóricos de um modelo desta natureza.

Aspectos conceituais do modelo de *debt equity swap*

Vamos apresentar um esquema conceitual simples que permite identificar os elementos básicos do modelo de privatização via *debt-equity swap*, em situações onde o governo pode e intenciona captar algum deságio na transação. Partimos da discussão do caso padrão das privatizações mundiais, onde o processo é voluntário e o pagamento em moeda nacional, para marcar os contrastes.

Os processos de privatização operados fora da América Latina o são, em geral, exclusivamente em moeda nacional. Isto restringe a questão do resultado financeiro, no essencial, à definição do preço de venda. Este é um procedimento complexo que não tem uma solução técnica única. Nos casos de viabilidade econômica duvidosa de empresas em que o equipamento produtivo tem bons usos alternativos, o valor de liquidação pode ser um bom parâmetro. No caso de mercados em

164) Portaria 550, 17/9/90. A conversão podia ser feita até 10%, 20% e 25% do total em setembro-outubro, novembro-dezembro e janeiro-junho, respectivamente.

expansão e escalas mínimas de produção não muito elevadas, o custo de implantação de uma planta nova é um parâmetro valioso. A preocupação em preservar os recursos públicos aplicados exige considerar o **valor do patrimônio líquido**, embora isto seja um critério limitado quando se trata de privatização por mecanismos voluntários. Neste caso, é razoavelmente consensual que o método fundamental de definição do preço é aquele que mais se adequa aos procedimentos de decisão de aplicação capitalista: o **cálculo do valor presente dos rendimentos esperados dos ativos**.

Sendo o processo voluntário, portanto, o parâmetro relevante é o valor presente do ativo para os agentes privados potencialmente participantes do processo. A definição do valor presente exige investimento em obtenção e geração de informação escassa. Apenas alguns agentes habilitados financeira e tecnicamente tem condições de defini-lo, sujeitos ainda à boa vontade do governo em franquear acesso à informação. Mesmo que os métodos utilizados por estes agentes sejam idênticos, o resultado deste processo tende a ser um *conjunto de preços de mercado diferenciados*, na medida que as expectativas podem ser distintas e principalmente, ganhos não monetários específicos, que extrapolam a dimensão estrita da planta - ganhos em ocupação de mercado, verticalização, garantia de fornecimento de matérias primas - são diferenciados entre os agentes¹⁶⁵. Dependendo destes fatores específicos e do maior ou menor consenso quanto à evolução futura do setor/mercado, as estimativas do valor presente apresentarão maior ou menor desvio padrão.

Admitamos, para efeito de simplificação, que o governo não contempla outros objetivos que não transferir efetivamente a empresa maximizando o preço de venda¹⁶⁶. Neste caso, sua tarefa é estimar adequadamente o intervalo dos cálculos privados pertinentes e o valor básico que constitui seu eixo de gravitação. Este valor será a base de referência que ele irá adotar para definir, no processo de venda, o *preço mínimo de venda*. Como veremos, *um dos* instrumentos de que o governo pode lançar mão para captar deságio em "moedas" é a manipulação da diferença entre o *preço mínimo* e sua estimativa do *preço de mercado*.

Privatização como troca patrimonial: "cesta" de moedas

Passemos agora ao modelo típico latino-americano, onde os pagamentos não são exclusivamente em moeda corrente. A questão das "moedas" só pode ser adequadamente analisada no contexto global do processo de troca patrimonial pelo qual se opera a privatização. Mais precisamente, deve ser analisada em conjunto com a fixação do preço dos ativos ofertados e a regulamentação dos seus mecanismos financeiros.

Quando o processo de privatização é transação realizada com títulos de dívida e não moeda nacional, amplia-se a complexidade do problema, uma vez que quase sempre um dos objetivos

165) No caso da USIMINAS, a observação dos principais grupos inicialmente interessados é ilustrativa dos diferentes fatores intervenientes: desde grupos articulados a interesses de capital regional, passando por grupos de fornecedores de aço até grupos diretamente envolvidos com a produção.

166) Com isto estamos desconsiderando diversas questões tais como a diferença entre taxas de desconto pública e privada, imposição de preços mínimos que garantam preservação do patrimônio público, inclusão de objetivos de política industrial que restrinjam o acesso a determinados agentes, exigências mínimas quanto à sua capacidade financeira, ou restrições à internacionalização, etc.

principais dos governos é captar, de alguma forma, uma parcela da desvalorização destes títulos perante seu valor de face.

A captação de deságio é possível na medida em que uma parcela dos ativos financeiros de emissão pública em mãos de agentes privados externos ou internos apresentem condições de remuneração e/ou prazo de resgate desfavoráveis em relação às condições vigentes no mercado, o que induz seus detentores a pagar algum prêmio na conversão por ações que apresentem maior liquidez. Já analisamos acima os diversos títulos de dívida incluídos no processo, e justificamos porque os chamamos de *ativos compulsórios*.

O problema que passaremos a analisar aqui é definido pela existência prévia de um dado estoque de *ativos compulsórios*; o governo, para implementar seu processo de privatização, seleciona um conjunto destes títulos e constitui assim a fonte de financiamento para a venda das empresas estatais. A partir desta definição, os agentes privados passam a constituir carteiras nestes ativos, para participar do processo.

A definição das "moedas" pode ser feita especificamente para cada venda (no caso argentino, esta foi a abordagem adotada), ou se pode constituir uma "cesta" permanente válida para diversas vendas. A primeira alternativa, evidentemente, amplia os graus liberdade do governo para maximizar resultados em função das condições conjunturais do sistema financeiro e de objetivos de política econômica. No entanto, reduz drasticamente o horizonte para a constituição de carteiras dos agentes privados visando participar do processo. Na segunda estes aspectos se invertem. Aparentemente, uma alternativa intermediária é recomendável: "cesta" permanente com suficiente flexibilidade do governo para alterá-la caso a caso.

A "cesta" determina um certo poder de compra total habilitado a participar do processo, resultante da somatória dos estoques das diversas "moedas" em mãos do setor privado. Ela define também o espaço onde se darão os movimentos (inclusive especulativos) de constituição do que chamaremos aqui de *carteiras específicas* por parte dos agentes privados interessados na aquisição das empresas estatais. Ao longo de um processo mais amplo e demorado, o governo provavelmente irá incluindo novas "moedas", à medida que o estoque anterior seja consumido nas vendas realizadas. Isto envolve um processo permanente de seleção de "moedas", sujeito a influências e determinações políticas tanto quanto econômicas.

A definição da "cesta de moedas" é uma decisão estratégica crucial não apenas pelos motivos listados acima, que se referem à dinâmica do processo de privatização em si mesmo. Vista no plano da política macroeconômica, ela envolve a alocação de um estoque finito de ativos públicos no cancelamento de uma parcela da dívida pública global. Nos casos de privatizações em grande escala, abre a possibilidade de recomposição da estrutura da dívida pública, podendo ser valioso instrumento auxiliar de políticas industrial e de setor externo. As decisões básicas são entre dívida interna e dívida externa, e, no caso da dívida interna, que agentes públicos (e agentes privados a eles articulados) beneficiar e sob quais condições. Um caso ilustrativo desta questão é a hipótese de se selecionar um conjunto de empresas a serem privatizadas, aceitando na troca dívidas das demais empresas a serem saneadas e mantidas sob controle do Estado.

Parece evidente que, na ausência de uma política mais abrangente de reestruturação da dívida pública como sugerido acima, predomina o objetivo principal de viabilizar as vendas e captar deságio, o que leva a composição da "cesta" para os ativos compulsórios. Neste contexto aumenta o espaço para inclusão *ad hoc* de "moedas" diversas: os *lobbies* dos agentes privados "micados" buscarão a inclusão de seus títulos no processo. Ele oferece também amplo espaço para manobras especulativas.

Dinâmica financeira do *debt-equity swap*

Um esquema simples do processo de *debt-equity swap* deve considerar, além do governo, dois tipos de agentes privados: os detentores das "moedas" e os participantes do leilão, a que chamaremos compradores.

Uma vez definidas as regras e a "cesta", inicia-se um conjunto de transações financeiras voltadas para a constituição de carteiras habilitadas ao leilão. A abrangência deste processo depende da prévia existência e da possibilidade de surgimento de mercados secundários para estes títulos.

Para alguns, estes mercados já existem numa dimensão suficiente: é o caso, principalmente, dos títulos de dívida externa latino-americanos. No entanto, a inclusão de dívida pública interna sob a forma de ativos compulsórios pode, e provavelmente deve incluir títulos para os quais não existem mercados secundários. A própria inclusão, assim como regulamentações e incentivos governamentais, podem fazer surgir este mercado. No entanto, há casos onde ele não se estabelece. Primeiro, títulos com proibição legal de transmissão de titularidade¹⁶⁷. Segundo, títulos em carteira de determinados agentes (fundos de pensão, bancos) cuja venda com elevado deságio implicaria contabilização de perdas. Estas restrições acabam transformando detentores de moedas em "compradores compulsórios" nos leilões e restringem as "moedas" disponíveis para transações secundárias prévias. A inclusão de dívidas de natureza mercantil (fornecedores e prestadores de serviços) envolve evidentes dificuldades para transações secundárias, devido à natureza destes títulos. No caso brasileiro, o processo de securitização destas dívidas permitiu, como vimos acima, sua inclusão e negociabilidade. Finalmente, outra restrição à fluidez destes mercados é a excessiva dispersão do estoque de certas "moedas" por grande número de agentes não especializados. Isto exige iniciativas do governo no sentido de criar mecanismos que permitam aglutina-los, através de fundos específicos.

De forma geral, parece claro que, quando o governo procura usar a troca patrimonial para resolver problemas fiscais de curto prazo (por exemplo, incluindo diversas dívidas vencidas de variados segmentos do Setor Público), emergem dificuldades para um processo eficiente de redefinição de carteiras visando à privatização.

A constituição de carteiras específicas

O posicionamento nas "moedas" habilitadas, pelos compradores, pode ser logrado pela aquisição efetiva dos títulos, ou pela simples aquisição de direitos futuros, através de opções de compra. A primeira alternativa tende a ocorrer quando o processo de privatização adquire confiança

167) No processo brasileiro, este é o caso de um significativo estoque de debentures da SIDERBRÁS.

dos agentes privados quanto à permanência das regras e manutenção da agenda¹⁶⁸. Nestes casos, a constituição de carteiras específicas pode obedecer a uma estratégia de longo prazo, quando o agente pretende participar de diversas vendas.

Nos estágios iniciais, porém, a tendência é para a montagem de carteiras para cada venda e, sempre que possível, apoiadas em operações compromissadas e mercados de opções, preferencialmente à aquisição definitiva. O risco de interrupção do processo é o risco de ficar com o "mico", tendo pago caro por ele.

Estas questões tem grande importância na análise da etapa de implantação de PP em países com situação conjuntural crítica, como Brasil e Argentina, colocando alguns dilemas. Pode-se optar por um sistema flexível, permitindo que compradores obtenham os títulos após o leilão, com um prazo suficientemente largo para desobriga-los de constituir previamente as carteiras. Esta opção pode levar a contratempos como ocorrido na privatização da Entel, na Argentina. Um dos bancos vencedores não conseguiu levantar os títulos necessários no mercado secundário, e o governo teve que cancelar o negócio. A alternativa é um sistema mais controlado que obriga a quitação imediata da operação, força os agentes a um posicionamento prévio de carteira¹⁶⁹, mas pode tornar menos atraente a participação em estágios iniciais do processo e sob vigência de condições instáveis na economia.

Um último fator restritivo à opção por compras definitivas reside na constante ampliação da "cesta", necessária para garantir a reposição de recursos ao longo do processo. A incerteza quanto ao ritmo de inclusão de novos títulos e seu perfil eleva o risco de posicionamentos definitivos.

De forma geral, portanto, parece haver forte tendência para que, principalmente em fases iniciais de PP's, os agentes optem por constituir carteiras através de uma rede transitória de opções de compra.

O período de transição para o modelo voluntário - as hesitações do governo na questão da captação do deságio

Entre agosto de 1990 (quando renuncia à captação em "cash") e março de 1991 (quando se define a legislação básica de moedas, que irá prevalecer até o fim do período) o governo executa uma dança hesitante em torno às diversas alternativas para buscar a maximização do ganho fiscal no processo.

A percepção do fracasso dos CP's, já possível, indicava ao governo a necessidade de buscar ganhos de capital através do processo voluntário. Colocava-se, portanto, a problemática da captação de parte do deságio relativo ao caráter compulsório dos ativos.

168) Como parece ser o caso, atualmente, para o processo mexicano. Na atual fase, o quadro de expectativas viabiliza a constituição de carteiras em direitos de conversão de dívida em investimento, com horizontes amplos. Note-se que no caso mexicano tais conversões não se limitam à troca por ativos estatais, mas valem também par investimentos diretos não só em associação com agentes estatais como exclusivamente privadas.

169) No caso brasileiro, existe um prazo de poucos dias para a quitação, e liberdade para alteração no "mix" de moedas apresentado.

A questão da captação do deságio

Vamos definir com precisão o problema que iremos tratar aqui: dada a possível existência de ganhos de capital resultantes do processo (os quais derivam da existência das ditas "moedas podres"), o que determina a apropriação destes ganhos entre governo e agentes privados nele participantes, e quais as alternativas de que dispõe o governo para maximizar sua parte?

Uma primeira alternativa a ser analisada é aquela em que o governo adota uma posição totalmente passiva, deixando o processo totalmente entregue a mecanismos de mercado. Ou seja: o governo aceita a conversão de todas as "moedas" pelo valor de face e estabelece o preço mínimo exatamente igual ao valor de mercado. Não toma nenhuma medida visando forçar a captação de deságio.

A hipótese teórica que justificaria esta postura é a de que, dada a existência de deságios *ex-ante*, a concorrência dos agentes irá resultar em um preço final de venda mais elevado do que o preço de mercado, permitindo ao governo captar deságio sobre as "moedas"¹⁷⁰. Na época, foram frequentes pronunciamentos de autoridades ligadas ao processo no sentido de que a captação do deságio estaria assegurada ao governo, por mecanismos estritamente de mercado.

O argumento é simples: como os agentes compradores podem adquirir as "moedas" com desconto, estarão dispostos a oferecer um valor de face mais elevado no leilão. Por exemplo, se a moeda é um TDA que, por hipótese, poderia ser comprado por 10% de seu valor de face, o participante no leilão poderá oferecer até Cr100 milhões em valor de face por uma empresa que vale Cr\$10 milhões, uma vez que terá pago efetivamente Cr\$10 milhões pelos títulos.

Vamos discutir o funcionamento deste esquema na situação mais pertinente ao caso brasileiro, qual seja, a etapa de implantação do processo: o período entre a definição das regras e a realização da primeira venda.

As moedas tem um valor *ex-ante* à sua inclusão na cesta. A inclusão significa uma demanda adicional para estes títulos, uma ampliação da sua liquidez que vai se refletir no seu preço de mercado - no caso dos títulos negociáveis - ou na avaliação do seu valor por parte dos detentores, no caso dos títulos não negociáveis fora do processo de privatização. De forma geral, portanto, haverá uma redução do deságio *ex-ante* em decorrência da própria inclusão.

Os agentes compradores irão constituir carteiras específicas concorrendo no mercado pelas "moedas" disponíveis¹⁷¹, seja pela aquisição definitiva, seja por opções de compra. Imediatamente antes de cada leilão, estes agentes deterão controle de carteiras específicas com custo efetivo de aquisição C_i e valor de face VF_i , sendo que $VF_i > C_i$ devido ao deságio.

170) O modelo brasileiro atual só se diferencia deste esquema porque foi imposto deságio aos títulos de dívida estrangeira. Uma vez, porém, que estes títulos tiveram participação marginal, senão nula, nas vendas realizadas até agora, para todos os efeitos o modelo é plenamente vigente.

171) Em princípio, as "moedas" não negociáveis estariam excluídas. Ses detentores teriam que participar diretamente do leilão para convertê-las em ações. No entanto, mecanismos financeiros mais sofisticados podem viabilizar acordos prévios onde estes agentes "vendam" suas moedas antes do leilão, negociando previamente opções de compra para as ações que podem nele obter com seus títulos intransferíveis.

Para efeito de simplificação, admitamos que a estimativa do *valor de mercado* VM da empresa a ser vendida é idêntica para todos os compradores, consensual. No momento do leilão, portanto, cada um dos compradores detém uma carteira com valor de face VF_i e que lhe custou C_i , e se defronta com uma decisão de aplicação envolvendo um ativo que, na sua avaliação, vale VM .

Podemos supor que cada agente estará disposto a elevar sua oferta no leilão até o ponto em que o valor da sua carteira específica iguale VM . Supondo, por exemplo, que o valor da empresa para os compradores privados interessados fosse US\$ 1,5 bi, um comprador que constituísse sua carteira baseado em, por exemplo, debentures da Siderbrás, e tivesse pago por elas 50% do seu valor de face, poderia avançar sua oferta no leilão até US\$ 3 bi, situação em que estaria pagando exatamente o valor de mercado. Ou seja: é provável que o preço final obtido pela empresa seria um valor $VM' > VM$, surgindo um sobre-preço $VM' - VM$ que representa a captação, pelo governo, de parte do deságio existente sobre as "moedas".

Podemos apontar alguns aspectos relevantes de um processo desta natureza:

1. Um primeiro ponto evidente neste mecanismo é que o governo jamais poderá captar um deságio correspondente ao valor *ex-ante* das moedas. A inclusão destas na cesta e, posteriormente, a concorrência para constituição das carteiras irá propiciar um ganho de capital certo para seus detentores originais. Os agentes compradores pagarão um preço C_i maior do que aquele que seria viável antes da inclusão, isto coloca claramente o problema de *inside information* no período que precede a inclusão da moeda na cesta, o que permitiria constituição de carteiras especulativas.

2. A possibilidade de captação do deságio não tem que se concretizar necessariamente; a maximização do preço final de venda (e portanto do sobre-preço) depende da existência de demanda forte no leilão. Existe sempre o risco de que modificações de última hora e desistências permitam a alguns agentes assumir controle pagando valor de face próximo do valor de mercado, situação na qual estariam se apropriando de todo o deságio¹⁷². O ponto relevante é que o governo não tem controle sobre o deságio que pode obter, dependendo da dinâmica dos leilões.

3. Paradoxalmente, quanto menor a confiança dos detentores de moedas e dos compradores na estabilidade, continuidade e cumprimento da agenda do programa de privatização, maior a possibilidade do governo captar parcela grande do deságio. Isto porque a valorização destes títulos é função da sua escolha como moedas. Se as expectativas quanto ao desenvolvimento do programa são incertas, haverá maior disposição em trocar as moedas com maior deságio e rapidamente, em cada leilão. Se o programa se estabiliza, a constituição de carteiras em moedas autorizadas passa a ter um horizonte de aplicação mais longo, e a decisão quanto ao seu valor efetivo por ocasião do leilão se refletirá em menor sobre-preço.

As opções do governo para captar deságio

Até agora, trabalhamos com um esquema limitado à hipótese de que o governo aceita os títulos

172) Deve-se notar que, no caso de privatização de setores inteiros como a siderurgia e a petroquímica, em geral envolvendo apenas grandes empresas, a existência de um pequeno número de compradores efetivamente habilitados pode facilitar o estabelecimento de acordos prévios destinados a enfraquecer os leilões.

pelo valor de face e iguala preço mínimo ao valor de mercado. Vamos, agora, abandonar estas restrições e identificar as alternativas de que dispõe o governo para controlar, de alguma forma, o nível de deságio que pode obter no processo.

Há três alternativas para isto:

1) o governo fixa as taxas de deságio na conversão, para cada "moeda", estabelecendo *ex-ante* seu ganho mínimo na transação a nível de cada moeda.

2) o governo fixa preço mínimo = $VM + SP$, sendo SP (sobre-preço) o seu ganho global na transação.

3) o governo desdobra o processo em dois tipos de leilões, criando o que chamariamos de **Certificados de Conversão**: um título que é adquirido em leilão prévio pelo uso das "moedas" autorizadas, e passa a ser único título aceito, pelo valor de face, no leilão de venda das empresas estatais.

As alternativas 1 e 2 são, em grande medida, equivalentes. Ambas exigem do governo uma estimativa acurada tanto de VM quanto das taxas de deságio *ex-ante* e *ex-post*.

Na alternativa 1, é ingênuo supor que o governo pode fixar as taxas ao nível *ex-ante*, uma vez que a própria inclusão da moeda na cesta representa uma valorização adicional dos títulos. Se o deságio ou o preço mínimo forem sobrevalorizados, existe o risco de estrangular a oferta de "moedas" e comprometer o processo. Note-se que, quando em um sistema de "cesta" permanente, tal como o adotado no Brasil, que visa constituir mecanismos de negociação secundária para o processo, é altamente problemática a alteração frequente de taxas de deságio, pois geraria elevada incerteza e impediria a constituição de carteiras com horizonte mais longo. O governo não poderia, portanto, administrar as taxas de deságio para ajusta-las ao cálculo dos aplicadores. São reduzidos, portanto, os graus de liberdade do governo na condução do processo.

A segunda alternativa preserva o mecanismo de mercado na constituição das carteiras, evitando limitação da oferta de moedas. Levanta, porém, por outros caminhos, o mesmo problema da primeira. Se o preço mínimo for superestimado perante a avaliação de VM e do valor das carteiras pelos compradores, a venda pode não se realizar. O problema básico do governo, neste caso, é prever o comportamento do mercado secundário diante da demanda adicional colocada pela venda. Um ponto desfavorável desta alternativa é que ela exclui o efeito psicológico favorável propiciado por uma venda muito acima do preço mínimo, que pode ser importante principalmente nas fases iniciais do processo. Um exemplo recente desta opção foi a privatização da ENTEL, na Argentina. O governo restringiu as "moedas" à dívida externa, e estabeleceu preço mínimo de US\$ 3,5 bi para um valor de mercado que girava em torno de US\$ 2bi, embutindo uma taxa de deságio da ordem de 43%.

A terceira alternativa tem o mérito de preservar mecanismos de mercado e de tornar transparentes as transações e os ganhos de capital ao longo do processo. Ela permite ao governo operar duas etapas distintas: um mercado de deságio que antecipa a captação, e um mercado de ações por valor de face, onde ele pode definir o preço mínimo com base nas informações geradas no leilão de deságios.

O problema principal com esta alternativa reside, evidentemente, na exigência de que o agente privado constitua uma carteira intermediária em Certificados de Conversão: ele paga o deságio, assume um título sem liquidez e fica sujeito às condições que o governo venha a impor no leilão de venda. Neste caso, mais que em qualquer dos outros, o problema da confiabilidade, estabilidade e abrangência do processo é fundamental.

Esta última observação aponta para um aspecto relevante da dinâmica financeira do processo. Quando a conversão de dívida em investimento é restrita à privatização, como ocorre atualmente no Brasil e na Argentina, a constituição de carteiras visando participação no processo tende a operar segundo uma lógica de curto prazo, em função da agenda de leilões, e fica altamente sensível à confiabilidade dos agentes na manutenção do processo como um todo e particularmente da agenda. É interessante a comparação, neste caso, com processos como o do México, onde a conversão de dívida tem maior abrangência, envolvendo também aplicações no setor privado e associações com o próprio setor estatal em novos investimentos. Neste caso, se constitui efetivamente um conjunto de carteiras de mais longo prazo, estabilizando cotações e permitindo ao governo mais precisão na administração do processo.

No início¹⁷³, à medida que a resistência do setor privado forçou o governo a ampliar o elenco de "moedas" aceitas, o BNDES tendeu para a alternativa 3: conversão das diversas moedas em um único título, aceito pelo valor de face nos leilões de ações. Isto era facilitado pela existência, já, de um título capaz de exercer este papel: o Certificado de Privatização¹⁷⁴. Ao longo do 2o. semestre de 1990, a idéia de converter todas as moedas em CP evoluiu para a proposição completa da alternativa 3: utilização de leilões para converter as "moedas" em um certo "Direito de Conversão" muito vagamente definido¹⁷⁵.

A idéia do "direito de conversão" (que poderia ser, possivelmente, o próprio CP) exigiria, como vimos, a constituição de carteiras específicas para privatização. Ainda que, neste caso, os CP's não fosse compulsórios e o pagamento não fosse "cash", envolvia ainda a inconveniência de aplicação prévia aos leilões, que já discutimos. Em paralelo, o Banco examinava também alguma coisa que se aproximava da alternativa 1 que indicamos: a prefixação dos deságios. Nesta época pensava-se em atribuir às empresas de consultoria privadas a tarefa de indicar o deságio de cada moeda¹⁷⁶.

Estas tentativas de implementar uma estratégia mais agressiva no sentido de controlar deságios não resistiu ao agravamento da situação política do governo e do próprio processo de privatização. Em apenas três meses, no início de 1991, os gestores do processo recuaram decididamente para a alternativa 2. A regulamentação das moedas, finalmente definida em março, opta

173) Não há documentos oficiais que comprovem estes desenvolvimentos na estratégia do governo. A reconstituição que fazemos está apoiada em pronunciamentos e informações veiculadas na imprensa.

174) Gazeta Mercantil, 23/07/90.

175) Gazeta Mercantil, 26/9/90.

176) Gazeta Mercantil, 17/12/90.

por entregar ao mercado a definição do deságio, aceitando valor de face diretamente nos leilões¹⁷⁷.

A adoção integral da alternativa 2 (com a única diferença representada pelo deságio de 25% imposto aos títulos de dívida externa), é o fêcho do processo de consolidação política do Programa Collor, leia-se, de sua "domesticação". Como se dizia antigamente, "entrada de Leão, saída de cão": de um ajuste compulsório ousado e agressivo recua-se para uma bem comportada troca patrimonial pelas leis do mercado.

Parece claro que o recuo decorreu do agravamento conjuntural então em processo: a situação macroeconômica se deteriorava e o programa começava a enfrentar oposição interna crescente. Como já argumentamos acima, a implementação inicial do programa, particularmente a primeira venda, seria mais complexa e arriscada neste contexto de incerteza crescente, se adotadas as alternativas 1 ou 3. A sensibilidade política transparece na decisão de impor deságio (ainda que conservador) apenas aos DFA, evitando o ônus político de desvalorizar oficialmente dívida pública interna em princípio legítima. Como vimos acima, esta opção não garante maximização do deságio, mas remove parcialmente os riscos de fracasso das primeiras vendas por insuficiência de moeda habilitada.

O fracasso do CP empurrou o governo para a adoção bem comportada do modelo de troca patrimonial, abrindo mão definitivamente de tentar qualquer ajuste compulsório. A adoção plena deste modelo exigia a ampliação da "cesta" de moedas. Este era o momento oportuno para a definição clara de uma estratégia de reestruturação dos passivos públicos, minimamente orientada por objetivos e critérios que, minimamente, integrassem as exigências de política macro-fiscal de curto prazo à diretrizes de política industrial, ainda que limitadas ao espaço do próprio SPE, tal como sugerido acima. As múltiplas vozes que então se levantaram, cobrando a subordinação do PP a um "projeto de desenvolvimento" mais amplo, iam, sem dúvida, nesta direção.

O governo brasileiro optou, neste momento, pelo estabelecimento de uma "cesta" permanente, aceita pelo valor de face com a única exceção dos títulos da dívida externa, aos quais foi imposto deságio fixo de 25%.

Não houve, em nenhum momento, qualquer explicitação, pelo governo, de algum critério mais geral que devesse orientar a seleção de moedas. A escolha arbitrária de alguns dos ativos compulsórios internos, em particular os TDA - Títulos da Dívida Agrária - abriu, evidentemente, caminho para as iniciativas recentes, relativas à ampliação da "cesta", incluindo quotas do FND de 1986 e até os passivos do Sistema Financeiro de Habitação, o que sugere que os diversos blocos do Setor Público (e agentes privados anexos) entraram numa corrida para aproveitar a troca patrimonial e melhorar sua situação financeira.

Segunda etapa

A "queda de braço" realizada até março de 1991, vencida plenamente pelos interesses do sistema financeiro interno, consolidou, ao nível dos agentes econômicos diretamente envolvidos - bancos privados e públicos, grupos industriais interessados nas empresas estatais, consultorias

¹⁷⁷) A propósito, as primeiras propostas para utilização dos OFND, Cruzados e DFA surgiram no contexto mesmo dos conflitos em torno da compra de CP's. (Gazeta Mercantil 22/5/90, DCI 06/06/90).

privadas - uma base política de sustentação do Programa, que progressivamente fortaleceu a posição política do BNDES no governo. A crise do Plano Collor e a queda da equipe econômica responsável, em maio de 1991, fortaleceu em muito a posição do Programa e do Banco. O programa despontava como a única peça remanescente do Plano Collor I com alguma chance de sucesso. Ironicamente, ele se tornou o efetivo "último tiro" do Presidente. Este engajou-se em cenas de apoio explícito ao Presidente do BNDES.

Definidos o modelo e a agenda, passa-se a etapa de confirmação política mais ampla do Programa já devidamente articulado ao nível dos interesses econômicos relevantes. No período até novembro de 1991, o bloco comandado pelo BNDES enfrenta uma acirrada disputa jurídica em torno à utilização de "moedas podres" e à privatização da USIMINAS. Desde a Procuradoria Geral da Republica até iniciativas individuais interpõe ações jurídicas contra o modelo.

Lamentavelmente, a maior parte destes questionamentos padeciam de uma ampla desinformação dos detalhes técnico-financeiros do uso de troca patrimonial, e não levantavam pontos efetivamente relevantes do problema. Ao questionar exclusivamente a forma da privatização, os críticos implicitamente assumiram a agenda do governo, e consequentemente as suas consequências no plano produtivo.

A opção por inaugurar o processo pela USIMINAS parece ter decorrido de duas razões básicas. A primeira, derivada da lógica fiscal-financeira, buscava resultados de curto prazo, uma vez que a captação via CP's tinha sido abortada. A segunda parece indicar uma opção tática semelhante à Argentina, que começou com sucesso pela mega-privatização das telecomunicações. A escolha de uma grande empresa lucrativa e atraente ao investidor privado maximiza as chances de sucesso e atua como um "rolo compressor" sobre a oposição política. Envolve, por outro lado, o risco inerente ao "tudo ou nada".

Apesar dos percalços, a venda da USIMINAS acabou cumprindo este papel. Uma vez vencidos os obstáculos jurídicos ao modelo, o governo deslanchou a venda. A oposição passou a se concentrar no impedimento do leilão. A radicalização política por parte de grupos sindicais, culminando com agressões às portas da Bolsa de Valores, ajudou a fragilizar as forças contrárias ao processo. Ainda assim, a situação de incerteza criada no momento do leilão forçou o governo a um adiamento, e induziu à retirada alguns dos grupos e consórcios que pretendiam participar¹⁷⁸. A viabilização e o "sucesso" do leilão foram garantidos basicamente porque o governo mobilizou todos os órgãos estatais de que dispunha para forçar maior competitividade no leilão e atingir um preço final conveniente. A conjugação de Cia Vale do rio doce e dos fundos de pensão estatais acabou respondendo por grande parte dos recursos aplicados na aquisição das ações.

A terceira etapa - operação plena

A terceira etapa é de plena operação do programa. Já descrevemos acima o que foi logrado nesta fase. Enquanto modelo financeiro e programa de política econômica ele está, então, plenamente

178) Os grupos Bradesco, Belgo-Mineira e MGA Associados saíram antes da realização do leilão. O único grande grupo que ficou foi o Bozzano-simonsen. PASSANEZI, R. (1992:93,94).

consolidado. A oposição mais intensa fôra totalmente dispersada com a venda da USIMINAS. As poucas reações remanescentes se limitam, neste período, ao questionamento de vendas específicas, que impuseram algum atraso a certas operações mas foram contornadas com relativa facilidade. Este é o período em que efetivamente se aplica o modelo de troca patrimonial voluntária com "cesta de moedas".

c - Os atores e seus interesses

A consolidação política do Programa Collor foi atingida pela adequação do modelo a uma determinada conjugação de interesses que se organizou, de certa forma, em torno ao BNDES. Para completar nossa análise, é necessário tratar de forma mais sistemática o perfil destes interesses, tentando uma interpretação para sua inserção no processo.

A articulação de base se constituiu em torno a três grupos de interesses formal ou informalmente ligados ao Órgão Gestor: as empresas privadas de consultoria, os agentes financeiros detentores de ativos compulsórios e a parcela do setor industrial diretamente interessada na aquisição das empresas.

a) Começando pelo circuito interno do modelo, cabem algumas observações sobre os operadores técnicos privados a serviço do BNDES. O *upgrading* técnico-financeiro é uma necessidade incontornável à medida em que se transita de um processo limitado de privatização de pequenas empresas para processos amplos e abrangentes. Isto tem aberto, em todo o mundo, um atraente mercado de serviços e levado à formação de empresas especializadas na engenharia financeira dos processos. O setor privado se beneficia da necessidade política de transparência e rigor nas tramitações, o que exige, em última instância, que parte sensíveis do processo - principalmente avaliações e auditoria - sejam retiradas das mãos da burocracia ministerial e entregues, argumenta-se, a agentes não passíveis de captura pelos interesses políticos em jogo no seio do Estado.

Reconhecer que, de uma forma geral, o argumento pode ter base, dada a má qualificação técnica das burocracias e a frequente penetração de interesses particularistas devido ao "loteamento político" dos cargos de direção, não autoriza desconsiderar os aspectos negativos deste modelo.

O ponto central é que, por convicção ideológica em geral, e necessariamente por interesse comercial, estes agentes advogam fanaticamente processos de privatização rápidos, "descomplicados", abrangentes e, ao máximo possível, livres da "interferência" de agentes governamentais. Isto introduz um viés que minimiza e, no limite, anula a possibilidade de considerar questões técnico-produtivas no processo, mesmo quando ele é operado de forma limpa e transparente. Um insuspeito analista do processo inglês, frequentemente citado, ao discutir a colusão entre burocracia de gestão das estatais e agentes financeiros, afirma

"Em cada caso, a indústria [refere-se o Autor às próprias empresas privatizadas, ou seja, sua burocracia de gestão] apoiou privatização que enfatizasse fortemente as vantagens gerenciais. Estas pressões da burocracia de gestão foi poderosamente reforçada pela criação de um "lobby" de consultores financeiros cuja preocupação principal é que privatização deve ser em larga escala, rápida e de simples execução".{...} O interesse que estes agentes tem na privatização é simplesmente que ela tem que ocorrer. O interesse é servido principalmente pelo processo em si

mesmo, muito mais do que pelo que acontece depois com a indústria"¹⁷⁹.

Ao contrário de outros países da América Latina, o caso brasileiro, na etapa Collor, evoluiu para a exclusão da burocracia ministerial da condução técnica e estratégica do Programa. Quanto à burocracia de gestão dos grandes grupos estatais, além de ter sido também desconsiderada no arranjo institucional do Programa, ela primou (com a única exceção relevante da Petrobrás, posta na defensiva com a privatização da petroquímica) pela absoluta omissão em todo o debate no qual se discutia, enfim, o seu destino (retomaremos este ponto à frente). Finalmente, o BNDES, tradicionalmente um *think-tank* do planejamento econômico no Brasil, parece passar hoje por um processo de mutação semelhante àquele sofrido pela CORFO, no Chile, a qual, de um agente fundamental de intervenção estatal na atividade produtiva, se transformou no agente principal do processo de liquidação das empresas estatais. No Programa Collor, o Banco parece ter negligenciado totalmente a formação de quadros próprios com "expertise" em privatização, transferindo uma parte grande destas funções para as empresas privadas.

b) Abrindo um pouco mais o círculo em torno ao BNDES, encontramos os agentes privados que compõe as duas pontas do circuito das "moedas podres": agentes financeiros em geral e grupos industriais e financeiros interessados na aquisição das empresas. A discussão que fizemos acima mostra o quanto o Programa, a despeito do discurso do BNDES, não prima pela transparência nos elementos realmente fundamentais.

Argumentamos, neste texto, que o processo brasileiro assumiu o caráter de privatização-business. Isto significa, precisamente, que o governo optou, ao final, por um modelo de vendas que maximiza o ganho dos agentes privados envolvidos, abrindo mão de uma estratégia inicial que visava ganhos patrimoniais via mecanismos compulsórios. Estabeleceu-se, portanto, um modelo de base voluntária cuja essência é a troca de dívidas públicas selecionadas, aceitas pelo valor de face, contra ações de empresas estatais, para as quais o BNDES e as consultoras privadas estabelecem um preço mínimo de venda.

Este "modelo de mercado", à primeira vista dotado de grande transparência sempre enfatizada apelo governo, é, no entanto, pouquíssimo transparente exatamente no que se refere aos valores efetivos envolvidos nas transações, e portanto, na identificação dos ganhos de capital obtidos tanto pelo governo quanto pelo setor privado. Ainda que existam indícios claros de que a privatização tem significado bons negócios para os agentes privados que se constituíram em sustentação do processo, é extremamente difícil quantificar e explicitar estes ganhos, dado exatamente o modelo adotado (o que, desde logo, não terá sido um aspecto irrelevante na opção por ele).

A privatização vem garantido, portanto, aparentemente:

- que detentores de ativos compulsórios saiam do "mico" em condições mais favoráveis que aquelas vigentes anteriormente, mesmo pagando um preço por isso. Entre eles estão diversos agentes públicos financeiros, detentores de elevados estoques de moedas. Em particular, o próprio BNDES detinha, antes do processo, um dos maiores estoques individuais de "moedas". Se pensamos no que foi

179) BISHOP, M./ KAY, J. (1988).

exposto no item inicial deste capítulo, é notável que a privatização brasileira, em sua nova etapa com Collor, continuou sendo curiosamente funcional para o Banco.

- que alguns agentes particularmente bem informados, no início do processo, constituíssem carteiras em títulos que seriam incluídos no processo (caso particular dos Títulos da Dívida Agrária, os TDA), comprando-os por preços baixos e realizando elevados ganhos com a valorização gerada pela inclusão. Este parece ter sido caso isolado.

- que compradores de empresas adquiriram o controle de estatais sem explicitar o valor real envolvido na transação, que depende dos deságios em negócios com moedas prévios aos leilões, todos secretos. A não divulgação destes valores indica que tais transações não necessariamente foram favoráveis ao governo.

Tudo isto é muito vago, ainda, e só autoriza conjecturas. A mágica encantadora deste modelo é exatamente sua capacidade de, por um lado, explicitar de forma aumentada e viciada "ganhos" do governo através do sobre-preço, e por outro deixar nas sombras os ganhos de capital realizados pelo setor privado. E - ponto fundamental - tudo absolutamente legítimo perante as regras da definição jurídica do modelo.

O que importa destacar aqui é que, como mostramos acima, este conjunto de interesses é radicalmente adepto da solução autárquica. A providencial imposição do deságio de 25%, colocando a "moeda" externa praticamente fora do páreo, criou uma confortável "reserva de mercado" para os agentes internos. "O céu é o limite" para a troca patrimonial quando ela é alimentada de forma casuística e arbitrária por todo tipo de dívida pública interna de curto prazo, negociada nos mercados domésticos sem qualquer ingerência do governo e sem a concorrência incômoda dos grandes bancos internacionais. No limite, a privatização se transforma, por um lado, numa fonte de financiamento de curto prazo para o conjunto do setor público e, por outro, em espaço de negócios financeiros que encobrem aspectos e valores fundamentais de um processo de alienação do patrimônio público.

c) O próximo círculo concêntrico em torno ao BNDES é a burocracia de gestão das estatais. Tida e havida como o mais ferrenho inimigo da privatização, pois jamais concordaria em perder seja o poderoso instrumento de intervenção, seja as vantagens que ele propicia em poder e benefícios, ela vem se comportando de forma pouco compatível com estas hipóteses.

Como um estamento tradicionalmente gerador dos melhores quadros técnicos do Estado Desenvolvimentista, chama a atenção a sua postura em geral omissa, que se expressa de forma dupla: na aceitação de sua exclusão do processo decisório e na da própria inclusão de suas empresas no processo. Nota-se a ausência de um movimento conjunto de reação crítica às diretrizes adotadas as quais, como vimos, antagonizam qualquer noção de planejamento setorial e de preservação da estrutura existente do SPE.

Aqui, assim como em outros pontos desta discussão, a elevada heterogeneidade setorial do SPE torna desaconselhável generalizações. Note-se, também, que alguns dos grandes grupos onde se desenvolveram burocracias fortes - PETROBRÁS, CVRD e ELETROBRÁS, por exemplo - não foram ainda ameaçados o suficiente para serem forçados a reagir. Supomos, contudo, que a explicação fundamental é outra. A observação de alguns casos internacionais (principalmente o

inglês), assim como o da USIMINAS, sugere que, de uma forma geral, a privatização é uma alternativa atraente para a burocracia de gestão das EE.

No caso inglês, a prioridade para a pulverização de ações e a pouca disposição para ampliar o nível de concorrência na atuação de muitos dos grupos privatizados, abriram para a burocracia de gestão a oportunidade de permanecer no comando das empresas monopolistas agora privadas, afastando-se da ingerência estatal e ampliando sua autonomia.

No Brasil, dois casos são ilustrativos. Na USIMINAS, o consórcio vencedor foi nitidamente articulado com ampla participação da Direção da empresa. O fracionamento da participação acionária resultante da entrada dos agentes estatais reduziu a participação do consórcio privado a 20% das ações, forçando um modelo de gestão compartilhada que fortalece a burocracia.

O longo conflito em torno ao modelo de privatização da petroquímica é outro caso ilustrativo. A PETROQUISA não se colocou contra a privatização. Ao contrário, antecipou-se às iniciativas do governo e propôs um modelo de privatização em bloco, que preservava a holding e seu papel de gestor e árbitro da política setorial. Se lograda, provavelmente significaria a preservação do poder da holding agora como empresa privada. O modelo adotado - privatização por blocos regionais - e a posterior limitação a 15% da participação da PETROQUISA no capital das empresas do setor representou uma efetiva derrota da burocracia setorial.

Tomemos ainda o caso do monopólio da PETROBRÁS. É possível localizar pessoas ligadas ao setor que defendem a abertura, apoiados na constatação de que a empresa tem capacidade financeira e tecnológica para competir e preservar sua posição, e na idéia de que a abertura criaria condições para ela negociar com o governo a eliminação de muitas das "tarefas" desagradáveis que é hoje obrigada a cumprir, em nome do privilégio do monopólio.

A hipótese mais geral que arriscamos aqui é que, na maioria dos casos, a privatização, sob certas condições, é mais vantajosa para a burocracia das estatais do que permanecer sob o controle político de um Estado falido, que impõe a elas uma "camisa de força" sem compensações. Os tempos áureos do "Estado Desenvolvimentista", onde ela tinha um papel central entre as elites, parecem ter encontrado seu "canto do cisne" no II PND. A longo dos oitenta, o Estado já assumiu grande parte das dívidas, é possível começar nova vida sem ele. O momento talvez seja o de abandonar o barco, que faz água...

Ainda um último aspecto parece relevante no sentido de explicar o engajamento da burocracia de gestão no Processo. Ela ocorre também à medida em que se consolida o modelo autárquico. É evidente que as possibilidades de operar com sucesso a transição referida acima, do espaço estatal para o privado, são mais amplas no arranjo doméstico, como é também demonstrado pelo caso USIMINAS. Dificilmente o capital estrangeiro propiciaria o mesmo espaço para a preservação destes quadros.

d) Neste mesmo círculo concêntrico, encontramos também os empregados das empresas estatais. Um aspecto destacado da aceitação do Programa, desde seu início, foi a efetiva adesão dos empregados das empresas privatizadas através de uma aplicação peculiar do chamado "capitalismo popular". No Brasil, ele tem significado, essencialmente, um mecanismo de cooptação dos

empregados, anulando um importante foco potencial de resistência. Todas as privatizações, até agora, preservaram 10% do capital para os empregados. Um dado apenas é suficiente para ilustrar a dimensão assumida: no caso da USIMINAS, as ações foram a eles vendidas por no máximo 18,4% do preço mínimo de venda no leilão, propiciando a cada empregado, dependendo tempo de serviço, um ganho entre US\$ 18.000,00 e US\$ 36.000,00, supondo a venda das ações ao preço vigente no leilão (o salário médio da empresa é cerca de US\$ 6.000,00 ao ano)¹⁸⁰.

e) Para o governo, o modelo de troca patrimonial envolve dois objetivos básicos, não necessariamente consistentes entre si. Do ponto de vista da renegociação da dívida e da tarefa de recompor os fluxos de investimento estrangeiro para o país e aliviar a pressão sobre a balança de pagamentos, interessa provavelmente orientar o PP para o modelo mexicano e argentino, ampliando e facilitando a conversão de dívida externa em capital no contexto da privatização. Do ponto de vista do ajuste fiscal interno, assume importância a utilização do PP para cancelar diversas formas de dívida interna que foram criadas nos anos oitenta, obtendo, assim, algum alívio orçamentário de curto prazo. Este segundo bloco encontra respaldo nos diversos agentes privados diretamente ligados ao processo, como mostramos acima. Tudo indica que, até agora, este grande arranjo político vem predominando.

d) A questão final: autarquia ou abertura?

O fio condutor deste trabalho partiu da identificação de um determinado modelo de privatização, atualmente em curso nas principais economias do continente, cujos traços fundamentais são determinados pela crise do padrão de financiamento vigente nas últimas décadas. Mostramos que o projeto inicial de Collor se aproximava do padrão latino-americano em dois pontos: a inserção explícita na política de ajustamento como importante peça da política fiscal e a expansão da agenda para abranger todo o SPE.

A expansão da agenda indica o poder político do governo eleito, tornando realidade o que fôra, sem sucesso, tentado pelos ministros de Sarney após a gestão Funaro. Em conjunto com as medidas paralelas à própria lei de privatização - por exemplo, a extinção de empresas e autarquias - indicava disposição e capacidade efetiva para desmontar o aparato de empresas e autarquias que fôra a espinha dorsal do modelo anterior de intervenção. Como analisamos em detalhes na Parte II, à frente, o processo de crise e degradação imposto ao SPE nos anos oitenta foi fator fundamental para propiciar ao governo adesão legitimadora da opinião pública. Viabilizou-se, portanto, ampliação do programa suficiente para abastecer a "prateleira" do BNDES com ativos em valor adequado às dimensões da contribuição fiscal buscada.

A articulação com a política fiscal é o elemento central e dominante da concepção inicial, marcando nítida ruptura com o modelo vigente anteriormente. Ela assume, porém, nesta fase, feição peculiar decorrente do voluntarismo e ingenuidade da nova equipe: propunha-se a fazer do PP agente responsável por 2,5% do PIB no ajuste fiscal e - este o ponto relevante - a maior parte destes resultados eram pretendidos em moeda nacional corrente: não havia, nesta fase, uma opção preferencial pelo modelo de debt equity swap apoiado em mecanismos de mercado, mas um original

180) PASSANEZI, R. (1993).

modelo de natureza compulsória apoiado nos CP's. Uma segunda diferença importante residia em que, feita a opção pelo modelo dos CP's, isto praticamente excluía o capital estrangeiro do processo.

Estes dois traços, portanto - modelo compulsório de ajuste e não inclusão destacada do capital estrangeiro - demarcam a especificidade do Programa Collor, no momento de sua implementação, perante o modelo latino-americano. Mostramos acima que o primeiro aspecto foi radicalmente modificado pelo processo de consolidação política do programa, que levou à sua adequação bem comportada ao modelo de *debt equity swap* voluntário. O caráter compulsório desaparece, assim como desaparece qualquer operação com moeda nacional. Um ano após a outorga do Programa, estava implantado um modelo onde as empresas estatais seriam vendidas em leilões e pagas com títulos públicos selecionados na chamada "cesta de moedas", aceitos pelo valor de face. Na realidade, o processo brasileiro passa a se destacar no contexto do continente por levar ao extremo o uso do *debt equity swap*, abrindo mão radicalmente de receita em moeda corrente.

O segundo aspecto persiste e se mantém, hoje, como uma diferença importante do caso brasileiro. Até agora, o processo brasileiro se efetivou por um caminho totalmente autárquico, que afastou e desconsiderou a possível contribuição do estoque de dívida externa, e que beneficiou os interesses internos. Esta situação peculiar se deve, em grande parte, às condições instáveis da economia e do quadro político, associados à imposição de um deságio de 25% sobre os títulos de dívida externa, que tem mantido o capital estrangeiro afastado do processo até agora. Isto tem garantido ao governo o benefício de apresentar ao público um PP "nacionalista", uma solução doméstica que não traz o ônus de "entregar as empresas ao capital estrangeiro".

Por outro lado, a inclusão da dívida interna, da forma que foi feita, criou uma confortável margem de segurança aos agentes responsáveis pela privatização. Nas condições hoje precárias da economia brasileira, depender exclusivamente do capital estrangeiro envolveria altos riscos e uma posição frágil, principalmente para o deslanche do processo. A oposição interna de corte nacionalista, sempre presente nesta fase, agravaria o problema.

Além disso, a inclusão dos ativos compulsórios internos deu ao governo o controle virtual de uma grande massa de recursos, via fundos de pensão estatais e bancos públicos, suficiente para garantir a travessia da fase inicial do processo. Isto parece ter ficado claro nos episódios da USIMINAS e MAFERSA. A privatização inaugural da USIMINAS, diante da omissão do capital estrangeiro, foi "salva" exatamente pelo controle destes recursos.

O dilema hoje colocado, mantidas as bases do modelo, é entre ampliar a cesta de moedas de forma arbitrária, permitindo formas diversas de dívida interna, ou então agir no sentido de atrair o capital estrangeiro, o detentor de parcela dominante das moedas passíveis de troca.

A oposição a uma maior abertura ao capital estrangeiro repousa sobre algumas razões sólidas: pelo lado estritamente financeiro, risco de concessões excessivas no impeto de levar à frente a privatização. Neste sentido, vale sempre lembrar os problemas resumidos na expressão "country risk": instabilidade econômica e/ou confiabilidade na gestão macroeconômica levariam a que os agentes privados exigissem compensações elevadas. Pela ótica mais ampla da reestruturação produtiva, as implicações de um grau provavelmente mais elevado de internacionalização em setores de serviços

públicos e interesse estratégico. O que parece fora de dúvida é que, nas condições vigentes na economia até julho de 1994, seria necessário oferecer boas condições para atrair estes capitais.

Por outro lado, a alternativa existente é a ampliação do uso de "moedas" internas, a qual padece de riscos e constrangimentos de forma alguma desprezíveis, como já apontamos. Estes decorrem muito mais da forma específica pela qual esta sendo conduzida a seleção de moedas - arbitrariedade e falta de transparência - do que de qualquer limitação inerente ao uso de dívida interna. Note-se também que a solução autárquica, da forma que vem sendo operada, pode entregar o controle da empresa a grupos sem a necessária capacidade financeira para investir, com o que se recoloca o problema do Estado prover financiamento de longo prazo e garantir os recursos para expansão (provavelmente via BNDES).

É evidente que há um forte conflito de interesses envolvido neste dilema. Enquanto o processo se restringir a dívida interna, fica garantido o espaço para inclusão de novos ativos compulsórios tais como os citados acima, à medida que as vendas se realizem e o estoque existente seja utilizado. Se criadas facilidades para a entrada dos credores internacionais, a dívida externa (de longe o estoque mais elevado, cerca de US\$ 40 bi), dependendo das condições que sejam oferecidas, poderá deslocar as "moedas podres" internas. Além disso, o uso exclusivo da "moeda" interna limita naturalmente o número de candidatos ao controle acionário das empresas, reduzindo a concorrência nos leilões e permitindo, portanto, maior ganho de capital imediato no processo.

No período recente, as negociações para reestruturação da dívida externa nos casos argentino e brasileiro tem demonstrado o interesse dos bancos internacionais na alternativa da troca patrimonial via privatização. Tem sido crescente a pressão no sentido da inclusão de cláusulas explícitas quanto a volumes mínimos de conversão autorizada.

É necessário ter claro que o Brasil se diferencia dos outros países latino-americanos pela dimensão e sofisticação do seu parque industrial, pela escala dos capitais privados internos e pela existência de riqueza financeira líquida ociosa. Isto parece viabilizar, ao contrário daqueles países, uma solução nacional-autárquica para a privatização: capitais do próprio setor (Gerdau na siderurgia, por exemplo), grandes grupos financeiros, fundos de pensão e empreiteiras tem aparentemente capacidade para adquirir grande parte das empresas atualmente oferecidas. Por outro lado, a participação da dívida externa, a julgar pelo que tem ocorrido na América Latina, poderia, dependendo da adequada preservação de instrumentos de controle pelo governo, abrir um canal futuro de entrada de investimento direto.

Isto suscita, nos observadores isentos de xenofobismo primário, a dúvida básica: o estoque de ativos vendáveis é finito, e muitos benefícios derivados de maior participação da "moeda" estrangeira podem ser perdidos em um grande "negócio" atraente aos agentes produtivos e financeiros internos, sem ampliar as possibilidades futuras de investimento externo e deixando ao Estado, como sempre, a função do financiamento de longo prazo. Se o processo de privatização é visto amplamente como um instrumento de política econômica, as questões centrais e cruciais passam a ser, fora de qualquer dúvida, aquelas relativas à sua integração no contexto de uma formulação mais abrangente de

reordenamento financeiro e fiscal da economia. Neste sentido, desde que submetido a diretrizes e parâmetros definidos num contexto mais amplo, pouco se pode opor à utilização criteriosa da troca patrimonial ampliada para a dívida externa.

Item 4.2.3. Uma avaliação crítica, perspectivas e algumas conclusões.

Tratamos, neste item, de abordar criticamente alguns aspectos centrais do Programa (subitens a até d). Nos subitens finais, analisamos brevemente as perspectivas de desenvolvimento e esboçamos os traços gerais do que deveria constituir, a nosso ver, uma estratégia adequada de inserção da privatização no processo de ajuste e reforma estrutural da economia brasileira.

a) A seleção de "moedas"

Neste modelo, o governo detém o controle de apenas duas variáveis: a dimensão/composição da "cesta de moedas" e o preço mínimo de venda, ficando a definição dos deságios e o resultado final da venda por conta da operação financeira dos mercados de moedas e da concorrência no leilão. Cabe, portanto, examinar como o governo vem utilizando os instrumentos que lhe restaram, neste modelo que não sofreu modificações desde sua inauguração com a venda da USIMINAS.

A definição da "cesta de moedas"¹⁸¹ habilitadas define, em última instância, quais os "credores compulsórios" do governo serão beneficiados pela possibilidade de "sair do mico" minimizando as perdas e, na outra ponta, quais as rubricas do Orçamento serão aliviadas pelo cancelamento de dívidas. Voltaremos ao primeiro ponto mais adiante. Quanto ao segundo, cabe apontar um problema importante. O resultado dos conflitos jurídicos iniciais foi a elevada autonomia do Executivo, através do BNDES-Comissão, para eleger moedas autorizadas. Até agora, os critérios e procedimentos de eleição tem sido o mais obscuro e questionável aspecto do modelo. À parte as dúvidas relativas a favorecimento envolvendo carteiras constituídas *ex-ante* (TDA), persiste um nebuloso processo decisório envolvendo securitização de dívidas e a inclusão de outros títulos de dívida.

Ora, decisões sobre renegociação e securitização de dívidas, critérios de pagamento e concessão de benefícios a credores são, no essencial, decisões de gestão orçamentária. O modelo de privatização adotado remeteu aos agentes executores poder de decisão sobre matérias que, pela sua natureza, caberiam ao Congresso Nacional decidir. Ativos públicos produtivos são, no processo, contrapartida não de moeda corrente, homogênea, mas de frações arbitrariamente selecionadas do passivo público. Tal como definido, a privatização é um processo fiscal-orçamentário. A maior autonomia do Executivo só seria em parte justificada se o processo visasse política efetiva de reordenamento produtivo, no que ele se omite.

A prática recente, de inclusão de outras moedas, tais como dívidas relacionadas ao "rombo" do extinto BNH e o compulsório sobre a gasolina, sugere que os diversos blocos do Setor Público (e agentes privados anexos) entraram numa corrida para aproveitar a troca patrimonial e melhorar sua

181) Como já ressaltado, diferente do pagamento em moeda nacional predominante nas privatizações dos principais países desenvolvidos, adotou-se, como forma possível de pagamento para efeitos de privatização no Brasil, um amplo leque de títulos da dívida pública, internos e externos.

situação patrimonial. Um caso ilustrativo dos problemas que vimos discutindo acima foi a tentativa do Ministério da Economia, em 1992, de incluir como moeda na privatização dívidas do Tesouro junto aos usineiros de açúcar, decorrentes do Programa de Equalização do Açúcar e do Alcool. Cada vez mais, a troca patrimonial do processo de privatização se define como mais um instrumento de ajuste fiscal de curto prazo.

b) Os resultados fiscais financeiros - um aprofundamento

A questão dos resultados fiscais-financeiros deve ser desdobrada em dois problemas: o da maximização da receita, ou seja, captação de deságios, e o do impacto fiscal da privatização.

A maximização da receita

No processo voluntário, a possibilidade de maximização de receitas depende fundamentalmente do nível de competição nos leilões e, secundariamente, da disposição do governo em correr riscos impondo preços mínimos elevados. Vale lembrar aqui observação já feita acima, quanto ao efeito que o afastamento do capital estrangeiro teve no sentido de restringir a demanda pelos ativos alienados, e portanto reduzir o grau de competitividade nos leilões. Vamos, portanto, discutir a operação do modelo nas condições dadas, onde o agente comprador relevante fica restrito aos grupos industriais e financeiros internos.

Conforme a análise feita no item 2.2., os portadores de carteiras específicas detêm, antes do leilão, um ganho de capital potencial decorrente do deságio. Se o leilão é competitivo, uma parcela do ganho de capital pode ser repassado ao governo. O preço mínimo (PM) pode estabelecer um nível mínimo para este repasse.

Se admitirmos dados os deságios sobre as moedas, a possibilidade do governo maximizar o resultado da venda através de captação de parte do deságio vai depender, essencialmente, da sua capacidade em identificar corretamente as avaliações do valor econômico (VE) da empresa feitas pelo setor privado. Há, evidentemente, dificuldades para a identificação deste valor de mercado. O cálculo do valor presente realizado pelas consultorias ligadas ao BNDES não necessariamente utiliza os parâmetros básicos dos agentes compradores, e não incorpora as economias e deseconomias externas de cada um deles. A incerteza sobre a correção de sua avaliação leva a que as tentativas de captação de deságio envolvam riscos de fracasso dos leilões.

Vamos demonstrar isto através de um exercício hipotético em que simulamos a venda de uma empresa, supondo que o governo faz uma avaliação estritamente técnica de VM, a que chamamos VM_g , visando identificar a avaliação privada, que supomos uniforme e dada por VM_p . Supomos, finalmente, que o governo decide impor um sobre-preço de 30% visando captar deságio. Pelo lado do setor privado, vamos utilizar as estimativas obtidas na tabela 1.48. para o suposto desembolso efetivo. Com base naqueles números, pode-se supor que, na média, cada cruzeiro de valor de face custaria 0,57 cruzeiros de desembolso efetivo. Isto permite supor que o comprador privado estaria disposto a pagar até $VF = 1,7 \cdot VM_p$, situação na qual estaria comprando a empresa por VM_p sem qualquer ganho de capital.

TABELA I.49.
SIMULAÇÃO DE VENDA - US\$ BILHÕES

	VM_g	VM_p	Preço máximo privado	Preço mínimo	ganho governo	ganho privado
A.	2,0	1,5	2,55	2,6	1,0	0,0
B.	2,0	2,5	4,2	2,6	0,6	1,6
C.	2,0	2,0	3,5	2,6	0,6	0,9

Quando $VM_g > VM_p$ (avaliação otimista do governo) o sobre-preço envolve o risco de levar o PM ao limite da capacidade pagamento do agente privado. No caso A, ao impor 30% sobre $VM = 2,0$ o governo leva PM um pouco acima do que o setor privado aceitaria pagar. Se é bem sucedido, apropria-se de todo o deságio, mesmo visando este resultado. Quando $PM > VM_p$, 1,7, o leilão corre o risco de ficar inviabilizado.

Se $VM_g < VM_p$, PM fica mais próximo de VM_p , e o governo passa a depender do leilão para maior apropriação. Dependendo da diferença nas avaliações de VM, e da concorrência no leilão, o governo pode obter mais que o deságio pretendido. No exemplo do quadro, supomos um leilão fraco, o que reduz o ágio ao visado pelo governo e amplia o ganho de capital do comprador privado.

Finalmente, se $VM_g = VM_p$, o rateio do deságio depende do sobre-preço e da disputa no leilão. Se mantemos a hipótese de leilão fraco (venda a preço mínimo) o governo mantém seu ganho e, em nosso exemplo, o setor privado ainda leva um bom ganho extra.

Este exercício torna evidente que qualquer avaliação dos dados apresentados na tabela I.38, exige alguma noção dos valores VM. Como obviamente VM_p não é revelado, consideremos VM_g . As normas do modelo exigem que o governo faça duas avaliações independentes, os chamados serviços A e B. O serviço B responde pela mesma avaliação econômico-financeira do serviço A, e executa, adicionalmente, a modelagem de venda da empresa.

A tabela abaixo apresenta estas avaliações para algumas das empresas que consideramos na tabela I.48.¹⁸² Note-se que o preço mínimo tende a se aproximar da avaliação do serviço B. Esta é, em muitos casos, de 10 a 20% maior que aquela do serviço A.

Se a avaliação é realizada segundo os critérios estritamente econômicos, como sustenta explicitamente o BNDES¹⁸³, não deve incorporar deságio de moedas, o qual seria *a posteriori*

182) O BNDES não publicou um relatório atualizado para 1993 que apresente estes dados. Ficamos restritos às vendas realizadas em 1992.

183) À pag. 28 do Relatório de Atividades 1992, detalha-se todos os critérios de avaliação, todos eles estritamente técnicos voltados para identificar o valor econômico da empresa (BNDES (1993)).

acrescentado na definição do PM. Assumido isto, este quadro sugere uma única conclusão. O governo teria ousado pouco no sobre-preço e os leilões foram, regra geral, pouco competitivos.

Tudo isto considerado, contudo, seria de se esperar que os resultados das vendas realizadas apresentassem um padrão minimamente regular: preços finais próximos ou ligeiramente maiores que o preço mínimo, o que refletiria a prudência governamental de adotar uma margem de segurança para evitar o risco de falha do leilão.

TABELA I.50.					
PREÇOS MÍNIMO, DE VENDA E AVALIAÇÕES ECONÔMICAS					
NA Privatização BRASILEIRA - EMPRESAS SELECIONADAS					
US\$ milhões					
Empresa	P. Mínimo	P. Venda	avaliações		ágio
			a	b	
PETROFLEX	178,4	215,5	179,0	169,3	20,8
COPEL	617,0	797,2	675,8	784,1	29,2
FOSFERTIL	139,3	177,0	176,3	160,1	27,1
TOTAL	934,7	1.189,7	1.031,1	1.113,5	27,3
SIDERURGIA					
USIMINAS	1.238,4	1.376,7	1.650,2	1.819,6	14,2
CST	331,7	332,3	350,0	400,0	0,2
ACESITA	347,6	450,2	417,0	476,6	29,5
PIRATINI	42,0	106,3	33,2	42,9	153,0
TOTAL	1.959,7	2.265,5	2.450,4	2.739,1	15,6
TOT. GERAL	2.894,4	3.355,2	3.481,5	3.852,6	16,0

Fonte: BNDES - Relatório de Atividades do Programa Nacional de Desestatização 1992 e tabela I.48..

A observação do processo até agora realizado indica que o caso USIMINAS se adequa, de forma geral, a este modelo: como vimos, foi obtido um sobre-preço de 14,27% sobre o mínimo. Os elevados deságios na cotação em Bolsa das ações da empresa (variaram entre 30 e 60% até o início de 1992) atestam a mesma percepção: supondo que esse comportamento podia, de alguma forma, ser previsto pelos compradores, tais deságios não lhes confirmam prejuízos, mas a aceitação em participar do processo para trocar as "moedas da privatização" por liquidez ao custo de alguma diferença.

A INDAG é, talvez, o exemplo onde essa estratégia revelou-se com maior clareza: enquanto,

por coincidência, a empresa privada Fosfanil vendia sua participação acionária de 17% para o Grupo IAP por US\$ 2,0 milhões; a Comissão estabelecia, para a venda dos 35% de participação acionária estatal, um preço mínimo de US\$ 7,3 milhões. Isto é, estabelecia implicitamente um deságio mínimo da ordem de 44% sobre as "moedas da privatização". Este deságio corresponde, basicamente, àquele que vinha sendo praticado nas transações à vista com as "moedas da privatização"¹⁸⁴.

Por outro lado, três outros casos oferecem indicações contraditórias quanto à utilização da referida estratégia. No caso da Aços Finos Piratini, o preço mínimo foi superado em 157% pelo valor final de venda, indicando uma forte subavaliação. Mesmo a possível hipótese de que o BNDES tenha rebaixado o preço tendo em vista os recorrentes resultados negativos da empresa dificilmente explica tão elevada disparidade. Já no caso da GOIASFÉRTIL e FRANAVE, o preço mínimo estabelecido não encontrou compradores e o BNDES suspendeu o leilão¹⁸⁵.

Neste modelo, o resultado financeiro ótimo depende, crucialmente, da avaliação adequada, pelo governo, do efetivo poder de pagamento dos compradores expresso em valor de face. Este depende do deságio implícito nas carteiras e das avaliações privadas quanto ao valor de mercado. Os casos citados sugerem que o complexo BNDES-consultorias não tem sido eficiente nesta avaliação, mesmo no caso de pequenas empresas. Isto lança dúvidas e incerteza sobre o desenvolvimento futuro do processo, quando se pretende vender empresas de grande porte e de avaliação mais complexa.

O ponto central nesta discussão é que o modelo, embora pretendesse sempre ser altamente transparente pela sua definição rigorosa de regras e procedimentos, deixa nas sombras todos os elementos relevantes para uma avaliação precisa de quem ganha e quem perde, e quanto, tendo em vista os ganhos potenciais em jogo.

A sistemática definida pelo modelo coloca sempre um elevado grau de incerteza para o governo no que tange ao número de participantes no leilão e, portanto, ao grau de competição. Houve casos em que a saída, na última hora, de concorrentes tidos como certos tornou o leilão virtualmente decidido de antemão. Vale neste caso comparar o modelo com outras sistemáticas, aplicadas, por exemplo, no México e Argentina, que se apoiam em ofertas apresentadas pelos candidatos previamente selecionados, e que são analisadas seja por órgãos do governo seja por consultorias privadas a seu serviço. No caso mexicano, utilizou-se inclusive de audiências onde os candidatos dispunham de uma hora para defender suas propostas, que usualmente eram "pacotes" definindo inclusive compromissos futuros de investimento¹⁸⁶.

A sistemática brasileira, apoiada no método do chamado "leilão holandês"¹⁸⁷, exclui qualquer análise prévia, pelo governo, da composição do capital controlador da empresa privatizada, e reserva para o momento do leilão a definição de quantos candidatos firmes irão concorrer. Em nome da

184) IESP/FUNDAP (1992).

185) Idem.

186) Uma boa descrição dos procedimentos adotados no México está em BUSINESS INTERNATIONAL CORPORATION (1993).

187) Estabelece-se um preço mínimo para as ações, usualmente elevado, e são realizadas "rodadas" sucessivas com redução progressiva do preço, até que o lote total de ações seja coberto ou superado pelas ofertas de compra.

isenção e pretensa transparência de um método de mercado - que exclui qualquer poder decisório para a burocracia governamental - o governo abre mão de controlar mais efetivamente a receita gerada pela venda, o perfil do controle acionário resultante e as condições de operação futura da empresa privatizada. Seria fé no mercado ou a maximização dos benefícios aos agentes privados envolvidos no processo?

O impacto fiscal do processo

Até abril de 1994, o PP brasileiro gerou US\$ 6,4 bilhões, resultado pouco expressivo se comparado aos demais países latino-americanos com processos em andamento no mesmo período.

TABELA I.51.						
RECEITA DA PRIVATIZAÇÃO (US\$ MILHÕES E % DO PIB)						
	México		Argentina		Brasil	
1990	3.197,0	1,31	7.531,0	4,32	1.529,4	0,38
1991	10.813,0	3,77	1.905,0	1,00	2309,9	0,54
1992	6.752,0	2,35	5.335,0	2,59	2.286,8	0,50

Fonte - PINHEIRO, A.C. / SCHNEIDER, B.R. (1993).

Caso esta receita tivesse sido auferida em moeda corrente, o impacto fiscal de curto prazo do PP seria considerável. De 1991 a 1993 a média anual de recursos gerados seria da ordem de 0,5% do PIB, para um superávit primário médio de 2,4% e operacional médio de 0,5% do PIB¹⁸⁸. Como já destacamos, a parcela em moeda corrente foi limitada a algo em torno de 8% do total, se for aceita nossa argumentação acerca da venda dos CP's.

No caso de um processo apoiado em troca de dívidas por ativos, a avaliação do impacto fiscal é mais complexa. A mais completa avaliação até agora existente sobre o impacto fiscal da privatização brasileira foi realizada por PASSANEZI, R. (1994). Enfocando o impacto sob a ótica dos fluxos de caixa do Setor Público (o que implica considerar conjuntamente governo e empresas estatais) e numa perspectiva intertemporal, o Autor considera os efeitos da redução de dívida (juros e amortização) redução das despesas de investimento e perda de lucro líquido das empresas privatizadas¹⁸⁹. Trabalhando com diversas alternativas no que se refere a taxa de desconto, nível de investimento e taxa de lucro das empresas, projetados num horizonte de 40 anos, o Autor conclui que,

188) este é um cálculo bruto e aproximado, pertinente para o curto prazo. Deve-se considerar os custos do próprio processo e aqueles derivados do saneamento prévio das estatais. Parte deste último foi assunção de dívida, com impacto fiscal futuro. Outra parte representou aportes correntes, estando portanto refletidas nos resultados fiscais efetivos.

189) Tomando pela ótica das NFSP, avalia-se na realidade o impacto sobre as nec. de financiamento do agregado Tesouro + empresas estatais, não sendo consideradas as trocas e transferências entre estes agentes.

nas alternativas mais razoáveis (taxa de desconto entre 15 e 18%, investimentos entre 0,1% e 0,25% do PIB e rentabilidade entre 8,1% 10,5%), o impacto fiscal global do processo se mostraria positivo e situado numa faixa de 0,75% a 1,63% do PIB.

Selecionamos e apresentamos na tabela I.52. os dados do exercício para uma alternativa específica, que pode ser considerada média (ver nota da tabela). O Autor distribui as amortizações segundo os prazos de vencimento das diversas moedas, adota para os juros uma taxa média das diversas taxas da moedas (5,0% a 5,5%, ver Tab. I.45), taxa de lucro de 10,5% a.a. e taxa de investimento de 0,25% PIB a.a..

TABELA I. 52.

BRASIL - AVALIAÇÃO DO IMPACTO FISCAL INTERTEMPORAL DA PRIVATIZAÇÃO (US\$ MILHÕES)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
MOEDA	-	14	1	153	-	-	-	-	-	-	-	-
JUROS	-	-	81	199	288	282	276	270	264	241	190	125
AMORTIZAÇÕES	-	-	-	523	119	119	119	119	461	1023	1287	2437
INVESTIMENTO	-	287	695	1094	1122	1150	1179	1208	1238	1269	1301	1333
LUCRO	-	141	361	604	677	747	816	882	947	1011	1074	1135
IMPACTO FISCAL	-	160	416	1365	852	804	758	715	1016	1522	1704	2760

Fonte - PASSANEZI, R. (1994)

Nota- Parâmetros básicos - taxa de investimento 0,25%/ano, taxa de retorno capital 10,5%. Condições de juros conforme tabela I.45. Amortizações plenas não rolagem do principal) conforme vencimentos tabela I.45. Dívidas securitizadas amortização lançada 50% em 1999 e 50% em 2001.

O cálculo do impacto fiscal é obtido, a cada ano, pela equação

$$IF = MOEDA + RED. JUROS + RED. AMORT. + RED. INVEST. - LUCROS^{190}$$

Na hipótese específica considerada aqui, o impacto total é de US\$ 6,6 bilhões, se adotada a taxa de desconto de 18% para trazer a valor presente. Fica evidente, na tabela, que:

1) A dimensão favorável do impacto decorre basicamente da eliminação do financiamento complementar ao lucro para cobrir o investimento previsto e, pelo lado do passivo anulado, das amortizações.

2) A concentração das amortizações no final do período reduz o impacto fiscal em valor presente e o impacto fiscal de curto prazo.

Sob as hipótese adotadas pelo Autor, o impacto fiscal corrente de curto prazo, obtido pela

190) Dever-se-ia incluir também, para ser completo, a possível variação na arrecadação tributária decorrente da transferência da empresa para o setor privado. Dado o caráter recente do processo brasileiro, o Autor optou por excluir este fator.

agregação dos períodos 1990-93 na tabela I.52., atinge US\$ 1,9 bilhões, cerca de 0,05% do PIB no período. Não se trata de um montante realmente muito impressionante.

Seria possível rever algumas das hipóteses de PASSANEZI, buscando a interpretação que se revela mais favorável à suposição de racionalidade fiscal de curto prazo para o processo conduzido pelo governo. Estas modificações seriam:

Primeiro, a amortização da dívida vencida renegociada (DVS) poderia ser tratada de forma distinta. Na verdade, estes US\$ 2,3 bilhões eram dívida vencida antes de sua inclusão no processo. A securitização é parte do próprio processo de privatização, no sentido de que o que a legitima é a possibilidade dos credores negociarem a "moeda" no curto prazo e cancelar a dívida. Assim, embora se deva admitir que o governo teria alguma margem de manobra para renegociar esta dívida, é possível supor que, uma vez incluídas na privatização, o impacto fiscal delas derivado é substituir um fluxo imediato de desembolso para o governo. Deste ponto de vista, poderíamos lançar o impacto destas dívidas como economia de amortização imediata, alocada entre 1991 e 1993.

Em segundo lugar, o governo obteve na securitização um ganho de principal, pela redução que seguramente foi lograda na negociação. Não há qualquer informação sobre isto, e poderíamos adotar a hipótese de uma redução de 20%. Desta forma, os US\$ 2,3 bilhões de DVS representariam um impacto de curto prazo da ordem de US\$ 2,8 bilhões.

O terceiro ponto refere-se aos CP's. Na etapa inicial do programa, duas vendas de CP's (16/7/90 e 15/8/90), totalizando US\$ 322 milhões, foram pagas em "cash". Na terceira venda (17/9/90) foi já autorizado o pagamento em "moedas". Para todos os efeitos, aquele valor representa pagamento antecipado por ações da privatização. O CP é um direito "compulsório" de seu detentor a participar de leilões, não pode ser resgatado em moeda corrente senão no prazo de dez anos, com perdas de capital elevadas devido a reduções impostas à correção monetária. Assim sendo, poderia ser adequado supor estes recursos como receita fiscal antecipada da privatização, com impacto fiscal sob forma de moeda corrente.

Recalculamos o impacto fiscal segundo estas alternativas (tabela I.53.). Obtém-se um impacto fiscal de curto prazo, agregado no período 1991-93, da ordem de US\$ 4,5 bilhões, contra US\$ 1,9 bilhões sob as hipóteses de PASSANEZI. Isto significa, durante a vigência do programa, um impacto da ordem de 1% do PIB.

Reafirmando que a hipótese de que o governo não teria qualquer poder de renegociação desta dívida é frágil, podemos assumir estes valores como a mais favorável suposição quanto ao resultado fiscal de curto prazo do processo. Os dados da tabela I.54. permitem uma avaliação do que ele teria significado.

Fica claro, portanto, que, mesmo sob as mais favoráveis suposições, o programa de privatização brasileiro foi, até agora, inócuo no curto prazo, no que se refere a gerar um apoio significativo ao programa de ajustamento fiscal.

A relevância destes dados não reside nas conclusões estritamente limitadas à discussão do ajustamento fiscal. A privatização não é o único instrumento relevante de ajuste e, seguramente a

nosso ver, não é o melhor. O ponto reside em que a montagem de um programa orientado para resultados fiscais de curto prazo envolve, intrinsecamente, a assunção de custos e efeitos negativos como já mostramos acima: liquidação acelerada, anulação de qualquer objetivo de política industrial, conflito com políticas simultâneas de desregulamentação, etc.). O que pode justificar estes custos (além, obviamente, da pura convicção ideológica nas vantagens absolutas da propriedade privada) é um resultado fiscal efetivo.

TABELA I.53.

BRASIL - AVALIAÇÃO DO IMPACTO FISCAL INTERTEMPORAL DA PRIVATIZAÇÃO

CÁLCULO REAJUSTADO

(US\$ MILHÕES)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
MOEDA	322	14	1	153	-	-	-	-	-	-	-	-
JUROS	-	-	81	199	160	154	148	142	136	177	126	125
AMORTIZAÇÕES	-	800	1000	1000	119	119	119	119	461	-	1287	1414
INVESTIMENTO	-	287	695	1094	1122	1150	1179	1208	1238	1269	1301	1333
LUCRO	-	141	361	604	677	747	816	882	947	1011	1074	1135
IMPACTO FISCAL	322	960	1416	1842	724	676	630	587	888	435	1640	1737

Fonte - tabela anterior, com os seguintes ajustamentos:

- 1) amortização das DVS, corrigida por redução de 20% obtida na renegociação, lançada no período 1991-93.
- 2) Receita de US\$ 322 milhões em "cash", dos CP's, lançada como moeda corrente.

TABELA I.54.

AVALIAÇÃO DO IMPACTO FISCAL DA PRIVATIZAÇÃO (% PIB)

	1990	1991	1992	1993
superávit primário	2,3	2,8	1,8	2,70
resultado operacional	1,3	0,0	-1,5	1,0
imp. fiscal c. prazo	0,1	0,2	0,3	0,25
sup. primário - privatiz.	2,2	2,6	1,5	2,50
res. operac. - privatiz.	+1,2	-0,2	-1,8	+0,75

Fonte - Dados fiscais, INDICADORES IESP/FUNDAP NO. 26, maio 1994.

Impacto fiscal, Tab. 1.53.

Fica, portanto, evidente a total contradição que marca este processo de privatização. Concebido e implementado com o objetivo explícito de apoiar o ajustamento fiscal, contribuindo com 2,5% em 10% do PIB de ajuste só no ano de 1990 e, portanto, abrindo mão de qualquer medida ou providência que considerasse outros aspectos relevantes (como a dimensão produtiva), ele é deformado e distorcido até tornar-se em um desordenado e arbitrário processo de liquidação de ativos

que não cumpre mais qualquer função fiscal relevante, embora continue ignorando todas as demais dimensões que um processo de reestruturação do setor público deve considerar.

c) A dimensão produtiva

A retórica que defende um processo de privatização com as características que descrevemos acima - centrada nas questões fiscais e nos benefícios financeiros - exige um enfoque eminentemente neoliberal para os aspectos produtivos do problema.

Primeiro, aponta-se os estrangulamentos de capacidade produtiva e modernização tecnológica. O SPE financeiramente em crise não teria condições de sustentar o investimento necessário para evitar restrições no momento da retomada do crescimento. A entrada do capital privado traria novos recursos e reduziria a pressão dos grandes investimentos sobre o governo.

Um primeiro ponto sensível neste caso é que a entrada do capital privado com garantia de investimentos adicionais depende crucialmente da desregulamentação, eliminação da interferência estatal (principalmente tarifas) e criação de um "ambiente propício a atuação da livre empresa". O ponto óbvio, que parece não ser considerado, é que estas condições provavelmente permitiriam também que a empresa, permanecendo estatal, apresentasse performance muito melhor, possivelmente dando conta de grande parte da demanda de investimento.

Um segundo ponto, estreitamente ligado ao anterior, é que a "liberação das forças de mercado", se pode alavancar recursos privados para investir, não o faz necessariamente. O Estado abre mão de um controle certo sobre decisões de investir em setores fundamentais, e passa a depender de decisões de aplicação capitalista. No mínimo há que ter claro a necessidade de que a privatização envolva algo mais que a liquidação de ativos em trocas patrimoniais, e que compromissos do agente privado quanto às decisões futuras de investimento podem ser uma "moeda" valiosa no processo.

Há que ter claro que a economia atravessa uma crise estrutural do padrão de financiamento, que só pode ser sanada por uma reforma financeira interna séria e uma renegociação adequada da dívida externa¹⁹¹. Neste contexto, e da forma que o PP tem sido conduzido no Brasil, ainda que o setor privado como um todo esteja "líquido", não há qualquer base para supor, *a priori*, que os grupos privados tenham capacidade e disposição para investir.

Neste aspecto, o processo de vendas adotado pelo BNDES, cegamente controlado pelo mercado, impede que o governo tenha qualquer controle sobre o "day after" da privatização, ou seja, sobre a atuação dos novos proprietários na gestão dos setores. Em outros países, como o México e Argentina, a privatização é negociada previamente a partir de propostas integradas de preço e compromissos de inversão futura, cabendo à burocracia governamental selecionar as propostas que sejam tidas como mais adequadas¹⁹². É evidente que tal sistema poderia suscitar suspeitas de corrupção e favorecimento, uma vez que se aplica critérios tecno-burocráticos para selecionar

191) Condições necessárias, mas obviamente não suficientes.

192) Um exemplo simples: na privatização, via concessões, das rodovias argentinas, há compromissos explícitos de inversão de US\$ 1 bi num período determinado.

propostas. No entanto, a alternativa da "transparência" um tanto cega e burra dos mecanismos de mercado, como é feita no Brasil, afasta a priori qualquer consideração mínima de objetivos de política industrial e reestruturação produtiva no processo¹⁹³.

A questão que parece fundamental é que o ideário neo-liberal desconsidera a parte relevante do problema: como, numa economia com estrutura empresarial e práticas capitalistas atrasadas e imediatistas como a brasileira, agravadas pela convivência prolongada com a crise e a instabilidade, garantir que os novos capitais irão responder às necessidades estruturais de médio e longo prazo da economia? Durante duas décadas, a presença estatal em setores como infraestrutura, energia e petróleo garantiu a definição de planos de longo prazo, que faziam a oferta crescer a frente da demanda, articulavam a indústria de bens de capital e operavam como poderosos focos dinâmicos de crescimento. Agora, num novo tempo, tudo se passa como se fosse suficiente "liberar as forças de mercado" para, num passe de mágica, resolver-se os estrangulamentos criados a partir de uma crise estrutural do padrão de financiamento.

Entendemos que a transferência de ativos para o setor privado, nos setores onde a evolução do investimento se reveste de importância estratégica para a economia,

1. deve ser precedido de uma cuidadosa análise setorial e definição de uma política setorial abrangendo evolução da capacidade produtiva, requerimentos de modernização e possíveis encadeamentos industriais.

2. deve selecionar os agentes privados compradores não somente pelo preço mas considerando outros fatores relativos à capacidade de sustentação do investimento sob requisitos quantitativos e qualitativos.

O ponto sensível é a capacidade do setor privado, na ausência de uma iniciativa do governo ao nível de planejamento e política industrial, dar conta do desenvolvimento de setores essenciais, sem cair nas práticas defensivas e imediatistas que tem a sua adaptação à crise.

Um segundo argumento a favor da privatização, que repousa sobre aspectos produtivos, sustenta que a etapa de complementação dos setores básicos e do processo de substituição de importações está completada, não se justifica mais a manutenção da presença estatal: eles devem ser devolvidos para o setor privado. O evidente *non sequitur* entre os dois argumentos - fim da complementação da estrutura industrial e retirada do Estado das atividades produtivas - só é evitado por uma proposição liberal extremada de que a propriedade privada é sempre melhor que a propriedade estatal. Sem esta hipótese, o argumento se desfaz. As funções executadas pelo SPE, nos últimos vinte anos, foram muito além da "mera" implantação dos setores.

Uma terceira questão é de ordem geral, e refere-se à propalada ineficiência relativa das EE perante a "iniciativa privada": podemos referi-la sumariamente como a "tese do elefante".

A questão da eficiência relativa é altamente polêmica e longe de conclusiva. A maior parte dos autores reconhece que a superioridade da propriedade privada só é nítida nos chamados setores

193) Exemplo: no caso da Usiminas, o governo não sabia, até uma semana antes do leilão, qual grupo efetivamente ganharia, e foi forçado, no fim, a fazer uso dos agentes estatais para evitar a entrega da empresa a preço baixo.

concorrenciais, Quando a situação é de monopólio, não somente a comparação é extremamente difícil, como a conclusão geral é que não há nitidez sobre as vantagens e desvantagens relativas. Em particular, na situação dos chamados **monopólios naturais** - setores onde os custos marginais são decrescentes, e portanto não é economicamente recomendável a existência de mais de um produtor (é caso, por exemplo, e principalmente, de todos os sistemas de "network" (rede) como telefonia tradicional, distribuição de energia elétrica, distribuição de água, etc. - são grandes os indícios de que a produção direta pelo Estado dá conta de todas as necessidades envolvidas de forma mais adequada.

Ora, o SPE brasileiro tem a peculiaridade de estar concentrado fortemente em áreas tipicamente "public utilities", onde a situação de monopólio natural é relevante. Esta é uma das razões econômicas, (ao lado de outras de ordem política e as tidas como de segurança nacional) que levou ao estabelecimento das restrições constitucionais descritas acima. Não se trata aqui do caso de muitos países desenvolvidos, onde o Estado controla, por exemplo, indústrias de bens de consumo durável e alimentos. Portanto, o argumento da eficiência empresarial, além de problemático na essência, é de difícil aplicação à maior parte do SPE brasileiro.

Um segundo aspecto é que, em grande parte, a menor eficiência empresarial de muitas empresas brasileiras é uma consequência da sua instrumentalização pela política econômica ou pela sua subordinação a interesses políticos estranhos à gestão empresarial. em particular, a compressão do investimento imposta pelas restrições tarifárias levou a significativos atrasos na modernização tecnológica e virtual sucateamento de boa parte dos equipamentos, o que impõe severos limites à eficiência (portos, ferrovias e parte da siderurgia).

Um terceiro ponto: o conceito de eficiência aplicável as empresas privadas não é necessariamente adequado à empresa estatal, sempre que entre os objetivos visados pela empresa se colocam tarefas distintas da obtenção do lucro, expansão e estabilidade.

Todos estes argumentos não pretendem, evidentemente, desconsiderar ou minimizar o fato de que muitas empresas estatais brasileiras padecem de graves problemas de má administração, privilégios trabalhistas injustificáveis e outros problemas que afetam a eficiência. Isto não autoriza, contudo, uma generalização simplista do tipo empresa estatal = ineficiência. Voltaremos a este ponto à frente, na discussão de propostas concretas no sentido de evitar a interferência perversa e desordenada da política econômica. O Problema, neste caso, é tipicamente o de "não jogar fora o bebê junto com a água do banho".

d - Os limites da troca patrimonial e alternativas à "privatização-business"

A venda sumária de ativos produtivos estatais é um caminho de alcance limitado, mesmo que persista a abordagem atualmente sustentada pela vocação neo-liberal do governo.

A existência de monopólios constitucionais estabelece hoje impedimentos absolutos à venda de ativos em setores estatais básicos (as áreas fechada e restrita, item 2.1. acima). Para a maior parte destes setores, o monopólio estatal se apoia em argumentos tanto de ordem política (setores considerados estratégicos ou de seg. nacional) como estritamente econômica, devido a existência de

monopólios naturais.

A atual agenda do PP inclui já praticamente todas as empresas e setores relevantes da área livre: siderurgia, petroquímica, fertilizantes, EMBRAER e outras. A única honrosa exceção continua sendo a CVRD, "jóia da coroa" que não foi, até agora, cogitada para venda.

Exceto pela possibilidade de agravamento da situação política do governo, não há razões para supor que esta agenda não venha a ser completada: o arranjo legal-institucional está definido, o complexo de agentes privados em torno ao processo garante apoio político e ideológico, e a opinião pública em geral tem apoiado o processo já desde antes da venda da USIMINAS. Algumas tentativas recentes de deslocar o bloco BNDES-consultoras da gestão e modificar os métodos no sentido de resultados mais rápidos, mais "cash" e mais abertos à agentes externos aparentemente fracassaram¹⁹⁴. O conjunto de interesses solidamente articulado em torno da privatização patrimonial-business parece ser capaz de levar longe o atual padrão autárquico.

A extensão do processo para as áreas fechada e restrita é outra questão. Depende, fundamentalmente, de :

1) revisão constitucional no caso do monopólio estatal o petróleo e da reserva para empresa estatal, no caso das telecomunicações.

2) da elaboração de legislação que regule o regime de concessões nas áreas ditas de serviço público: energia elétrica, portos, ferrovias e rodovias.

A privatização - tomada aqui no sentido mais amplo, de ampliação da participação privada nestes setores - pode evoluir por dois caminhos.

O primeiro, mais visível e provável, envolve a chamada privatização na margem, ou seja, a entrega ao setor privado da ampliação de capacidade produtiva dos serviços públicos. Esta é a abordagem mais frequente do problema, e se aplica em particular em setores onde grande parte do investimento necessário é exigido em novas plantas ou equipamentos: energia elétrica, rodovias e, em menor escala, ferrovias. Esta opção implica a constituição de *setores mistos*, coexistindo produção estatal - os velhos equipamentos e plantas - com produção privada nos novos investimentos. Ela exige uma profunda revisão dos regulamentos e controles hoje existentes, que são adaptados ao monopólio estatal. A principal delas é a regulamentação do regime de concessões. Em particular, ela exige a redução e/ou racionalização da interferência instrumentalizadora pela política econômica, principalmente no que se refere a tarifas. Entre outros casos, este modelo parece promissor para aplicação no setor elétrico (produção para auto-consumo em pequenas usinas; consórcios de grandes capitais para construção de usinas de grande porte), além de rodovias de grande porte e ramais ferroviários especializados, de alta rentabilidade.

As grandes vantagens do modelo, para a situação atual do setor público, são:

1) a presença privada força remuneração mínima adequada ao capital, reduzindo espaço para

194) Por ocasião da grande reunião ministerial de junho 92 houve manobras para criar novos órgãos de gestão do processo, assim como modificar os métodos de venda visando agilização.

distorções muito amplas na tarifação ou, pelo menos, a explicitação orçamentária do subsídios.

2) o ajustamento do SPE é facilitado pela menor demanda de investimento, desde que os contratos de concessão garantam que os agentes privados pratiquem níveis mínimos de aplicação produtiva.

3) a existência de empresas públicas e privadas no mesmo setor fornece referências objetivas para avaliação de desempenho.

Esta abordagem associativa ao invés de patrimonial está na base dos esforços feitos São Paulo, através da Cia Paulista de Desenvolvimento. Embora seja cedo ainda para avaliar os resultados da iniciativa, é meritório que se busque alternativas outras que a liquidação sumária e incondicional do patrimônio público.

O sistema de concessões, que teve grande importância na primeira metade do século, quanto todos estes setores (exceto petróleo) eram operados por capital privado predominantemente estrangeiro, perdeu sentido com a progressiva estatização, que se completa nos anos sessenta e setenta. Sua renovação exigirá (ao contrário do que parece supor a retórica governamental) a reconstituição de todo um aparato de regulação e controle para gerir as concessões, administrar preços e fiscalizar a operação dos monopólios naturais.

O segundo desdobramento possível envolve a extensão do enfoque patrimonial para as áreas fechadas: liquidar a maior parte possível dos ativos existentes. Esta é, ao que tudo indica, a orientação implícita na estratégia do governo. Ela é explícita, por enquanto, apenas com relação as telecomunicações - o "filet mignon" da vitrine do PP brasileiro - para duas empresas do setor elétrico (Light e EXCELSA) e para a RFFSA¹⁹⁵. Pode-se ter como certo que, se houver um acordo político mais amplo onde a abertura das telecomunicações seja negociada com o Congresso, a venda do setor se constituirá no grande negócio da privatização-business. Este pode ser o provável momento da entrada do capital estrangeiro no processo: ele já assumiu as telecomunicações dos principais países latino-americanos via privatização.

Nas demais áreas, é ainda muito difícil avaliar o alcance que a opção patrimonial pode ter. Em princípio, o regime de concessão é compatível com a transferência de ativos por troca patrimonial, desde que seja preservado o controle regulador do Estado sobre a provisão dos serviços. A entrega dos equipamentos hoje estatais para exploração pelo setor privado - alguma forma de arrendamento - dentro das normas dos regimes de concessões seria uma opção nos setores onde o problema principal não é a criação de novas plantas, mas modernização das hoje existentes, como no caso do sistema portuário. Esta opção tiraria do Estado a carga de investimento, desde que, mais uma vez, o arrendamento especifique exigências mínimas contratuais para o agente privado.

De forma geral, tanto a opção da venda de ativos como do arrendamento, nas áreas dos serviços públicos, apresenta o grave problema de que os ativos atraentes para o setor privado são exatamente aqueles rentáveis e economicamente viáveis. Isto nos levaria para aquele que é o maior

195) A inclusão da RFFSA na agenda da privatização é polêmica: sendo serviço público, não pode ser liquidada sumariamente, no modelo patrimonial. Terá que ser abordada pelo regime de concessão.

risco de uma aplicação indiscriminada da liquidação de ativos com finalidades fiscais: retalhamento do SPE, transferindo ao setor privado as parcelas que podem funcionar como fontes de recursos, e ficando com as problemáticas.

Alternativas à privatização patrimonial-business

Como vimos, a abordagem da privatização partindo das questões fiscais de curto prazo e da questão da dívida pública conduz a um processo de liquidação de ativos que desconsidera os problemas principais de uma efetiva reforma da Estrutura de Ocupação Setorial da economia.

Lamentavelmente, a crítica ao PP assim conduzido não tem sido muito fecunda no sentido de indicar alternativas e soluções. Elas tendem a oscilar entre as considerações de ordem geral relativas à necessidade de um "projeto de desenvolvimento" (que poucos críticos chegam a delinear sequer vagamente) e as objeções restritas e localizadas à privatização desta ou daquela empresa.

As alternativas não consideradas pelo governo Collor são aquelas que integram a liquidação seletiva e parcial de ativos com a recomposição produtiva e financeira do SPE.

Antes de mais nada, nos parece necessário não rejeitar, a priori, a venda de ativos. A decisão de venda não é em si mesma certa ou errada. Depende do contexto de planejamento mais geral em que esta inserida, e da existência de um conjunto mínimo de diretrizes do ponto de vista da reestruturação produtiva. O problema reside na sua aplicação arbitrária segundo uma ótica de desmontagem da produção estatal e maximização dos resultados de curto prazo patrimoniais.

Em segundo lugar, é necessário rejeitar, por demais simplista e, no essencial, equivocada, a pressuposição de maior eficiência da "iniciativa privada".

1. Uma primeira linha de reflexão passa pela redefinição do processo de troca patrimonial: restringir as moedas internas autorizadas apenas às dívidas do SPE e, a partir de uma análise global não realizada até agora, definir empresas a serem liquidadas e empresas a serem preservadas. A venda de certas empresas significaria o saneamento e recuperação de outras. Isto manteria o resultado da troca patrimonial dentro do SPE, ao invés de "vazar" para credores diversos do governo, de forma em princípio aleatória.

Esta abordagem admitiria uma versão radical, que seria incluir todas as dívidas do SPE e permitir o cruzamento de troca patrimonial, canalizando recursos entre os setores. A observação do tipo peculiar de privatização posto em prática na Itália, pelo IRI, é ilustrativa. Vendeu certas empresas, a partir de uma iniciativa autônoma da holding, visando reestruturar setorialmente suas posições, fortalecendo aqueles que considerava prioritários. É relevante notar que isto foi possível porque existe uma super-holding que evita a situação de "vasos não comunicantes" que descrevemos acima no caso brasileiro.

Outra alternativa, mais limitada, seria restringir o processo a cada setor. Por exemplo, a privatização parcial da siderurgia poderia permitir recuperar financeiramente as empresas que permanecessem nas mãos do Estado. Este tipo de solução, embora não maximize os resultados de ordem fiscal no curto prazo, dá origem a uma estrutura setorial de economia mista, com as vantagens que já apontamos antes.

2. Uma segunda linha de reflexão que não tem merecido a atenção adequada do governo (provavelmente porque se insere na mesma abordagem que visa preservar a presença produtiva estatal) é a reforma e modernização das técnicas de gestão das EE. No governo Collor, estabelecida a privatização radical como política, o controle das EE foi abandonado e relegado, fragmentariamente, a secretarias ministeriais. A SEST, único órgão existente, ainda que polêmico e insuficiente, foi desativada.

O problema central da política de gestão é preservar o potencial de utilização das EE para fins de planejamento, política industrial e regional sem incorrer nas formas perversas de instrumentalização que foi característica dos 70 e 80. A alternativa principal para isto reside na adoção dos contratos de gestão: explicita-se metas e objetivos que a empresa se obriga a atingir, como condição para contar com autonomia decisória na gestão de suas atividades. Este modelo, se bem aplicado¹⁹⁶, tem a virtude de explicitar custos e benefícios decorrentes do caráter público da empresa, os quais ficam encobertos quando a gestão se dá pelos métodos tradicionais.

O contrato de gestão força a racionalização dos procedimentos nos dois pólos do processo. O governo, para negociar o contrato e fiscalizar sua implementação, é forçado a definir minimamente suas políticas setoriais e constituir corpos técnicos qualificados. A empresa é forçada a incorporar objetivos públicos à sua gestão, mas detém autonomia para fazê-lo preservando a racionalidade microeconômica básica.

Uma terceira alternativa que mereceria consideração mais cuidadosa é aquela que já descrevemos acima: a chamada "privatização na margem". No quadro atual, esta alternativa parece relevante apenas no contexto de alguns serviços públicos de infra-estrutura e energia elétrica, o que envolve um longo processo preliminar de reforma constitucional e regulamentação. Para muitos outros setores, o investimento relevante não é aquele em novas plantas, mas na modernização e complementação das já existentes: portos, petroquímica.

Finalmente, cabe recuperar aqui observações feitas acima, sobre a inadequação do modelo atual no sentido de permitir maior controle do governo sobre o "day after" da privatização. Ainda que o momento seja pouco propício para propor maior poder para a burocracia do setor público, não há como fugir da constatação de que a privatização feita nos limites de transações patrimoniais, pelas leis de mercado, ainda que meritória pela transparência (ao que tudo indica, o "esquema PC" não contaminou o BNDES) não atende a necessidades mínimas de uma reestruturação produtiva responsável. Uma das causas deste viés reside no afastamento, logrado desde o início do processo, de toda o corpo técnico setorial dos grupos estatais. Uma vez que o BNDES não dispõe hoje de suporte técnico próprio, foi obrigado a apoiar-se quase exclusivamente nas consultorias privadas. Isto afastou definitivamente qualquer resquício de planejamento e política industrial, ainda que fragmentária e setorializada. A mudança da forma de vendas, portanto, incluindo outros pontos que não preço, e a redefinição da papel dos corpos técnicos estatais seria um caminho a ser tentado.

196) O contrato de gestão não é panacéia. Envolve fragilidades e problemas significativos, que não há espaço aqui para desenvolver. Entendemos, contudo, que é instrumento fundamental e necessário, quando não se adota a visão liberal mais simplista.

e - Uma proposta (póstuma) de agenda para os passos necessários a uma definição de um processo de privatização para o Brasil

Julgamos relevante fazer aqui, ainda que esquematicamente, um exercício de definição das questões fundamentais que deveriam ser enfrentadas por um processo de reforma da Estrutura de Ocupação Setorial que contemplasse minimamente os problemas relacionados à herança técnico produtiva que o padrão de intervenção anterior, moribundo, nos deixou.

Além das implicações existentes no plano institucional e fiscal-financeiro, um processo de privatização amplo vai alterar profundamente as fronteiras público-privado na estrutura produtiva brasileira, e pode alterar elementos fundamentais da dinâmica de acumulação da economia. Significa subtrair amplos segmentos produtivos a uma lógica específica de produção estatal - fortemente marcada por instrumentalização de política econômica - e submetê-los a lógicas privadas de acumulação sobre as quais é limitado o alcance da ação estatal. A estas mudanças chamaremos aqui de **redefinição da Estrutura de Ocupação setorial na economia brasileira**.

Se um PP é uma reforma efetiva da estrutura de fronteiras público-privado, o balizamento de seus objetivos, escopo e métodos - a definição de o que privatisar, até onde privatisar, como regulamentar as novas fronteiras - tem necessariamente que emergir, primeiro, de uma avaliação conjuntural de curto prazo: identificação, no que se refere ao SPE, dos requisitos mínimos para a retomada do crescimento econômico no país na saída da crise. Estes parecem se colocar em dois planos: primeiro, a questão mais prosaica e imediata dos estrangulamentos que podem emergir a nível de infra-estrutura e insumos básicos na hipótese de uma retomada de crescimento econômico até meados da década (requisitos necessários). Este passivo estrutural que ora se acumula tem uma ponderação equivalente ao passivo financeiro do Setor Público como restrição básica a ser contemplada em qualquer definição das reformas estruturais atualmente necessárias. Segundo, o quadro atual das "funções" que o SPE exerce como suporte de variáveis essenciais para a política econômica - controle da inflação, suporte a exportações, etc.

Segundo, de um exercício prospectivo de longo prazo:

A definição estratégica quanto ao tipo e a natureza da intervenção estatal desejada e a dimensão da atividade estatal diretamente produtiva na nova estrutura, ou seja, o perfil da nova estrutura público-privado na produção.

Falamos aqui da necessidade, extremamente problemática e até utópica na atual conjuntura (mas nem porisso menos vital) da definição de uma estratégia de reestruturação industrial para o país e, como parte dela, o papel reservado a um SPE reformado.

Os pontos acima se justificam devido à razoável suposição de que a economia brasileira terá que conviver com um SPE de grande peso ainda por um longo período. Mesmo sob a hipótese altamente improvável de que o PP logre reduzir o SPE a uma dimensão irrelevante, é dificilmente concebível que o faça num curto período de tempo. Haverá seguramente um setor produtivo estatal coexistindo com o setor privado ao longo do (demorado) processo e ao fim dele, ainda que reduzido. A

prioridade básica da política econômica brasileira hoje é estabilizar a economia e retomar o crescimento. É de se desejar que isto ocorra antes que o PP esteja completado, qualquer que seja o seu alcance. Portanto, a retomada do crescimento é uma questão premente, de curto prazo, que envolve problemas específicos e que deve condicionar o formato do próprio processo de privatização: ele tem que operar também no sentido de ampliar a capacidade de investimento setorial a curto prazo.

As questões pertinentes, portanto, são:

1º) Qual a conformação adequada para um novo SPE, que emergja como resultado de um processo de privatização? Mais especificamente: onde o Estado deve permanecer, e porquê?

2º) Quais os requisitos que devem cumprir os setores/empresas que forem transferidos para o setor privado?

4. 1ª questão: O SPE desejado

O quadro de referência para o balizamento da presença produtiva estatal pertinente, no contexto de uma nova EOS, a meu ver deve ser obtido pela consideração de três demandas básicas por intervenção estatal nas economias capitalistas.

1) A necessidade de controle derivada de monopólios naturais e aspectos de soberania nacional.

2) A necessidade de instrumentos discricionários ao nível da política industrial, desenvolvimento tecnológico e regional, basicamente os que são propiciados pelo controle da demanda estatal e pela possibilidade de o Estado através de grandes empresas, interferir com a estruturação setorial, formas de conglomeração, etc.

3) A questão da gestão do investimento agregado: papel da empresa estatal como agente dinâmico.

A razão 3 remete para o importante papel dinâmico exercido pelo SPE nos ciclos de expansão da economia brasileira no pós guerra. A questão aí é a da importância deste instrumento nas diversas alternativas estratégicas de recuperação, e das mudanças políticas e estruturais que, no atual contexto, imponham limites a este papel dinâmico.

Há uma questão central a ser discutida aí: se o dinamismo da economia brasileira nos ciclos recentes de expansão esteve sempre estreitamente ligada ao peso do investimento estatal, quais são as possibilidades de retomar o crescimento sem contar com este agente? Até que ponto algumas mudanças estruturais - basicamente, o maior grau de abertura e o crescimento do setor exportador - podem afetar este quadro?

Por outro lado, há um dilema envolvendo esta questão. A eventual constatação do papel crucial que o SPE possa desempenhar no dinamismo da economia - razão contrária à privatização - deve ser acompanhada da constatação de que nas atuais condições, o SPE não tem como desempenhar esta função - razão que favorece a privatização se ela, de alguma forma, for capaz de destravar o investimento nestes setores.

A razão 2 depende, no essencial, da prévia definição (ou pelo menos aproximação) de uma estratégia de reestruturação industrial, para situar até que ponto a propriedade estatal direta de ativos

produtivos - e portanto o controle da demanda e de oferta estatal que dela decorre - é um instrumento de intervenção forte o suficiente para compensar os custos de imobilizar e operar recursos públicos com elevado custo alternativo na atual conjuntura. Preliminarmente, tenho a hipótese de que o SPE brasileiro está predominantemente concentrado em setores tradicionais cuja relação com os setores de ponta do desenvolvimento tecnológico no novo padrão que se delineia a nível mundial é no mínimo indireta. Há, no entanto, alguns setores importantes onde a questão se coloca: indústria bélica e espacial, telecomunicações.

No que se refere à razão 1, a particular concentração do SPE em setores típicos de monopólio natural e/ou submetidos a restrições constitucionais naturais torna muito relevante uma acurada reconsideração das razões de ordem econômica que justifiquem, nestes contextos, a manutenção da propriedade estatal.

A questão que nos parece central, em relação aos pontos 1 e 2, (e que deve ser enfrentada sem posições preconcebidas de defesa incondicional das empresas estatais), é até que ponto os resultados relevantes e pertinentes podem ser atingidos pelo uso de outros instrumentos - tributários, creditícios e regulatórios - ou pela criação de entidades estatais não produtivas. Em particular, aponta-se aqui para a estreita relação que existe entre privatização (como venda de ativos) e desregulamentação, pensada não no sentido de desmontagem da regulação estatal mas no sentido mais pertinente de **remodelação, modernização e inclusive aprofundamento da regulação estatal**. (O caso inglês, tão citado como reforma conservadora, combina a venda de ativos com uma nítida modernização e inclusive ampliação da regulação estatal sobre os setores privatizados).

2ª questão: "exigências" aos setores privatizados

Um dos pontos fundamentais do processo que se desenvolve hoje no Brasil é que, ao pretender acabar com o "elefante que incomoda muita gente" (para utilizar a imagem que o governo propõe em suas campanhas publicitárias) e possivelmente transforma-lo em "meia dúzia de ágeis gazelas", não se coloca a questão de quem vai responder pelos diversos efeitos que o peso do elefante e suas formas peculiares de movimento geravam na economia. Considerando que o elefante era medianamente domesticado, o que esperar das saltitantes gazelas?

Tem sido colocada por alguns críticos mais lúcidos a seguinte questão fundamental: até que ponto o setor privado em geral (e, particularmente, o capital internacional), em ocupando setores estratégicos hoje em mãos do Estado, irá atuar de forma minimamente compatível com os objetivos de preservar a estrutura industrial, garantir sua modernização e sustentar um mínimo de dinamismo? Alguns dos setores hoje estatais envolvem elevado potencial de sinergia que pode ser explorado por uma adequada política de conglomeração minimamente coordenada pelo Estado. A mera transferência incondicional dos ativos ao setor privado, que atenda apenas a requisitos de "preço justo" e negociação rápida, pode conduzir estes setores a uma lógica de produção, inserção em mercados e expansão perversas para o desenvolvimento nacional.

Para usar um exemplo hipotético: vender a USIMINAS aos japoneses (que poderiam tender a orientar-se para o mercado externo) poderia ser diferente de vendê-la aos italianos, que poderiam ser articulados em torno da idéia de constituição de complexo envolvendo a indústria automobilística

mineira.

O ponto sensível aqui é bem claro. A presença estatal levou claramente, nos anos setenta e oitenta, a uma instrumentalização excessiva e contraditória das Empresas Estatais, promiscuamente mesclada com a "captura" dos seus processos de gestão por interesses "exógenos", tanto privados como políticos. A privatização, por outro lado, poderia conduzir ao extremo oposto: por força mesma dos compromissos que seriam assumidos para viabilizar a venda rápida e a bom preço, o Estado perderia poder de interferência em setores importantes, sem a garantia de que a estratégia privada dos novos proprietários possa ser no mínimo não lesiva aos interesses da economia nacional.

CAPÍTULO 5 - UMA PEQUENA SÍNTESE E ALGUMAS CONCLUSÕES

Privatização: um projeto liberal?

Iniciamos este capítulo questionando as interpretações que atribuem à reação conservadora plasmada na chamada "onda neoliberal" um papel central na moldagem dos processos de privatização (PP) ocorridos nos anos oitenta. O risco principal destas leituras reside em associar aos PP uma certa racionalidade reestruturante e modernizadora, enxergando-os como processos orientados essencialmente para remover os fatores de rigidez e "esclerose" que resultaram de uma expansão excessiva da intervenção estatal na economia.

Mesmo entre autores não comprometidos com a visão liberal, a busca de uma explicação mais ampla para a dimensão assumida pela privatização pode levar a uma certa mistificação destes processos, vistos como a manifestação de novo projeto de ordenação econômica e social das sociedades capitalistas. Num instigante trabalho recente, Hector Schamis¹⁹⁷ apreende com precisão diversos aspectos essenciais da economia política da privatização, ao situa-la como um resultado da crise mais ampla do chamado "compromisso keynesiano". Consta que, nos anos setenta,

"a tensão entre, por um lado, os sistemas sócio-econômicos e, por outro, o sistema político-administrativo do Estado de Bem Estar Social se fazem manifestas. Isto foi percebido antes pelas forças conservadoras, o que se fez evidente em sua capacidade de fixar a agenda desde este momento, até o ponto de confinar a esquerda {.....} a um papel subordinado".

Percebendo os aspectos comuns e o caráter mais geral do processo, constata que

"a ruptura do compromisso keynesiano, que se encontra nas origens do projeto tatcheriano, foi paralela à quebra da versão do Cone Sul {da América Latina} do mesmo acordo político, quer dizer, a crise terminal do Estado de compromisso formado ao redor de coalizões desenvolvimentistas ou populistas, orientadas para a substituição de importações".

Esta ruptura, para Schamis, se dá por uma iniciativa das forças conservadoras para "superar o que Claus Offe qualificou de tendências à crise do Estado de Bem Estar". A iniciativa de

"ampliar a autonomia dos processos de troca no mercado, pertencentes ao âmbito do privado, às expensas do debilitamento dos mecanismos de regulação políticas e administrativas, {.....} deve ser vista como uma estratégia de largo alcance para fixar limites mais explícitos entre os diferentes subsistemas do Estado de Bem Estar, a qual, por sua vez, conduziu a uma redefinição dos limites entre o público e o privado".

Indo mais longe, Schamis conclui que

A privatização se constitui numa resposta política de longo alcance por parte das forças conservadoras, destinada a resolver o impasse político e a paralisia decisória produzida como consequência da crise da economia liderada pela ação estatal e pelo keynesianismo" (grifos nossos).

197) SCHAMIS, H. (1993).

E completa, citando Przeworsky,

"Descartada a necessidade de mecanismos de legitimação - isto é o que a democracia política faz pelo mercado - a economia de mercado se converteu, para a Nova Direita, "em um processo de autolegitimação - um projeto político em si mesmo" (Przeworsky)"

A proposição de um tal "projeto de longo alcance" exige, no mínimo, melhor fundamentação. Talvez seja mais realista concordar que a proposta conservadora trata de lidar com o "empate político e paralisia do processo decisório" que são expressão da crise, mas o faz muito mais num sentido pragmático e adaptativo às manifestações da crise do que num sentido reestruturante de longo prazo.

Buscamos argumentar, na Parte I, que a crise do Estado Keynesiano se expressa exatamente ao nível em que se situavam suas características distintivas e inovadoras - a fiscalidade. É a crise fiscal do Estado Capitalista, nos anos setenta e oitenta, que sintetiza as diversas dimensões do esgotamento deste compromisso peculiar de ordenação da acumulação capitalista. A privatização, por sua vez, emerge, em grande medida, como uma reação instrumental e adaptativa à crise fiscal mais ampla. Se a "paralisia dos processos decisórios" tem que ser inexoravelmente enfrentada e superada nas funções básicas e intransferíveis do Estado - a moeda, o gasto público e o poder regulador - na produção estatal este enfrentamento poder ser contornado, redefinindo-a como ativos transacionáveis e convertendo o que era foco de conflitos em fluxos de caixa de curto prazo, ou seja, em parte da solução do problema.

O período de turbulência aberto com a crise do petróleo teve duas consequências importantes para as questões que discutimos. Primeiro, explicitou no espaço do mundo desenvolvido um elemento novo e até então ignorado não somente pelas regras práticas de gestão macroeconômica como também pelas formulações teóricas geradas no contexto do debate keynesiano-monetarista: a crescente rigidez do instrumento fiscal, derivada do peso crescente dos encargos derivados do Estado de Bem Estar e pela emergência clara de limites para a expansão da carga tributária. Paradoxalmente talvez, o instrumento keynesiano por excelência, depois de vinte anos de reinado tranquilo e relativamente pouco trabalho, vem a ser solicitado num momento em que já não dispõe da mesma flexibilidade. O conturbado período 1973-1978, no qual estes países oscilaram entre políticas fiscais ativas e políticas monetárias restritivas, levou ao abandono generalizado do instrumento fiscal para a administração da demanda, e a abertura de um novo período em que a dimensão fiscal passa a ser um problema e não um instrumento. O relativo fracasso da última tentativa tipicamente keynesiana de gestão integrada da demanda - a chamada "locomotiva alemã", em 1978/9 - e a ascensão dos partidos conservadores nas principais economias desenvolvidas demarca o ponto de inflexão que conduzirá à progressiva opção pela privatização como solução para a tensão que se instalara no espaço mesmo da fiscalidade, tomada num sentido amplo.

Em segundo lugar, este período, pela própria necessidade de aprofundamento da intervenção e recurso a todos os instrumentos disponíveis, ampliou a utilização das empresas estatais para finalidades de gestão da demanda ou de estabilização. Esta utilização veio a evidenciar, também para o SPE, a existência de uma elevada rigidez perante as exigências de ajustamento e reestruturação não somente colocadas pela própria crise como ainda acentuadas pela instrumentalização imposta pela

política econômica. Esta conjugação de solicitação instrumental e rigidez ao ajustamento deságuam, necessariamente, na ampliação dos fluxos fiscais compensatórios, fazendo do instrumento empresa estatal um item de gasto cada vez mais relevante nos orçamentos governamentais.

Sob a pressão da crise, os governos são compelidos a lançar mão dos instrumentos disponíveis. A existência de uma estrutura de economia mista, onde as empresas estatais se situam em posições estratégicas no sistema produtivo, propicia aos governos acesso a variáveis do sistema que, em outra situação, seriam espaço exclusivo da decisão privada, que só poderiam ser influenciados através de instrumentos indiretos - fiscais e regulatórios - de resultado mais incerto e imperfeito.

A instrumentalização da empresa estatal é, portanto, uma tendência inerente ao seu caráter de ativo estatal. Procuramos mostrar, no item 1.1, que o que poderíamos indicar como "afastamento" da empresa estatal em relação a condições que se ajustassem a um "tipo-ideal" privado de comportamento, envolve potencialmente a necessidade de fluxos fiscais compensatórios, situação na qual a empresa estatal, exatamente por ser utilizada como instrumento de política econômica, gera custos que rebatem sobre o orçamento fiscal. Indicamos também que a relação entre instrumentalização, afastamento e fluxos fiscais compensatórios é de difícil determinação. A instrumentalização, em existindo, não necessariamente rompe o equilíbrio microeconômico da empresa. A emergência da demanda por fluxos fiscais não decorre apenas da instrumentalização, pensada esta como subordinação a objetivos de políticas econômicas, mas pode decorrer da "captura" da empresa por interesses particularistas, sejam corporativos, sejam decorrentes das articulações entre sua burocracia de gestão e o setor privado ou sistema político. De qualquer forma, o ponto relevante parece ser que a emergência de fatores que levam ao afastamento coloca um dilema entre transferir os custos ao consumidor e assimila-los no orçamento, ou seja, transferir ao contribuinte. Nos anos setenta, a emergência dos processos inflacionários crônicos virtualmente eliminou a primeira alternativa, levando à maximização do impacto fiscal do afastamento.

Ainda no cap. 1, apresentamos uma segunda dimensão do processo histórico do pós-guerra que tem papel fundamental na determinação dos processos de privatização. Trata-se da conjugação de, por um lado, a crise do tipo de "compromisso keynesiano" que vigera no pós-guerra, tão claramente percebida por SCHAMIS, e que provia legitimação às modalidades de intervenção estatal ativa na produção. Por outro, a acumulação sistemática de elevadas dívidas públicas de natureza estrutural, que caracteriza todas as grandes economias capitalistas mistas nos anos oitenta. Os limites colocados para as formas tradicionais de equacionamento da situação fiscal - manipulação do orçamento - induz à busca de fontes alternativas de receita fiscal no curto prazo. Ficam então claramente defrontados o que chamamos lá de "estoques gêmeos": ativos produtivos transacionáveis, de um lado, e elevadas dívidas públicas de outro.

A trajetória que leva do esgotamento político do intervencionismo fiscalista à opção explícita por processos amplos de privatização passará, em todos os casos, por um período de transição onde os governos buscam conciliar, em grande medida de forma contraditória, a instrumentalização ativa - frequentemente disruptiva para as condições financeiras da empresa estatal - com um esforço crescente de reestruturação e ajustamento destas mesmas empresas. Embora todos os países adotem,

nos oitenta, algum tipo de privatização ampliada, a rapidez com que a opção é feita é a forma de sua implementação depende fundamentalmente (além, é claro, da evolução específica da situação fiscal em cada país), da natureza do arranjo institucional, financeiro e de gestão, vigente em cada país.

Destacamos em nossa análise dois cortes básicos a partir dos quais analisar estas especificidades, particularmente relevantes para os casos europeus. Primeiro, a diferenciação entre os países onde o SPE se articulava diretamente à órbita ministerial e aqueles - Itália e Espanha - onde a existência de super-holdings estabelecia uma esfera intermediária de gestão capaz de resistir às pressões governamentais. O caso limite da primeira situação era sem dúvida a Inglaterra, onde a fragmentação do SPE se associava a uma resistência atávica a um aprofundamento da instância planejadora no governo central. Segundo, a existência ou não de sistemas amplos de planejamento que subordinem a articulação entre espaços público e privado na produção. deste ponto de vista, Inglaterra e França emergem como casos polares.

No caso inglês, a conjugação da fragmentação de controle dos grandes blocos, a inexistência de uma tradição de planejamento integrador e o rigor acentuado da crise fiscal precocemente instalada explicam, a nosso ver, os aspectos essenciais do processo de privatização implementado. Isto não implica negar o papel, evidentemente importante, das motivações de natureza político-ideológica. Julgamos ter mostrado, contudo, que a natureza assumida pelo processo e o "timing" de sua implementação tornam mais sugestiva a hipótese de uma motivação predominantemente fiscal, ainda que revestida por uma agressiva retórica neoliberal.

O caso francês oferece um rico contraste. O caráter organicamente integrado da economia mista francesa, comandado por um planejamento forte, levou a um tipo distinto de resposta às dificuldades colocadas pela crise: o aprofundamento do controle estatal sobre a produção. As amplas nacionalizações implementadas em 1982 parecem ter sido orientadas, antes de mais nada, para ampliar o alcance da intervenção no esforço de ajustamento dos grandes blocos de capital em dificuldades. Esta intervenção ampliada, contudo, não tinha como se apoiar em fluxos fiscais também ampliados, dadas as restrições vigentes sobre a política fiscal. A opção feita para financiar a intervenção - recorrendo a mecanismos peculiares de captação que preservavam o controle estatal sobre a gestão, a custos elevados - trazia já potencialmente colocada a necessidade de uma reversão do processo. No essencial, a experiência francesa de nacionalização/privatização operada entre 1982 e 1987 resultou na preservação dos traços essenciais da economia mista antes existente. No período recente, contudo, a recorrência das dificuldades financeiras dos grandes grupos estatais parece estar progressivamente superando a resistência do governo francês, sob Mitterrand, a retomar as privatizações.

Assim como na França, na Espanha a ampliação da privatização foi antecédida, por motivos diversos, por uma efetiva ampliação conjuntural da propriedade estatal produtiva. A nacionalização indesejada do grupo RUMASA foi fator relevante de agudização das tensões fiscais já existentes entre Tesouro e SPE. Em ambos os casos, o aprofundamento da presença estatal produtiva, em condições de instabilidade fiscal, explicitou estas tensões e ampliou progressivamente o espaço político para soluções mais radicais.

É relevante notar, contudo, que a existência da esfera intermediária permitiu que a privatização assumisse, durante um certo período, a feição de um processo racional orientado para a efetiva reestruturação produtiva do SPE. De fato, neste período algumas das iniciativas tomadas em Espanha e Itália, a partir seja da ainda elevada autonomia do IRI, seja das estratégias reestruturantes definidas pelas duas principais holdings espanholas já em 1983, permitiram que a redução do espaço produtivo estatal fosse operada segundo diretrizes mínimas de política industrial. Ainda assim, o aspecto que nos parece relevante é que, não fosse a pressão decorrente da crescente dificuldade de sustentar os aportes fiscais compensatórios, estas políticas poderiam não ter existido e, em existindo, seguramente teriam outra feição.

O traço fundamental que distingue os processos latino-americanos dos europeus decorre, em última instância, da natureza da crise fiscal no continente. São, na sua maioria, processos voltados para a reestruturação de ativos e passivos do setor público vis-a-vis o grande capital bancário e produtivo internacional. Uma vez que a crise fiscal dos governos está fundamentalmente ligada à assunção da dívida externa, esta reestruturação alinha de um lado governos e, de outro, tanto o sistema financeiro internacional como os agentes internos detentores de amplas carteiras constituídas no exterior por fuga de capitais.

Eles conjugam, portanto, determinações ainda mais claramente derivadas do contexto de ajustamento econômico de curto prazo, e que podem ser resumidas na brilhante formulação, de FRENKEL e FANELLI, das "duas brechas", a externa e a fiscal¹⁹⁸. Pelo lado do setor externo, operam através dos *debt equity swaps* como elemento auxiliar na redução da dívida. Nos três casos aqui analisados, os governos conseguiram, ainda, aumentar a captação de deságio à medida que avançaram no processo de estabilização. Em segundo lugar, a privatização terá acelerado, em alguma medida, a repatriação de capital que tenderia a ocorrer com a estabilização¹⁹⁹. Finalmente, a implementação dos PP tem operado, indubitavelmente, como atestado de bom comportamento e "disposição modernizante" perante os interlocutores relevantes do Consenso de Washington, e seguramente influencia no grau de "boa vontade" destes agentes nas negociações relacionadas ao ajustamento externo.

Também no continente latino-americano, a retórica governamental da privatização sugere, a primeira vista, suporte para a proposição de uma "nova revolução liberal", como pretendem Schamis e muitos outros. Nossa análise, contudo, parece indicar que, enquanto fator explicativo principal ou pelo menos muito relevante, apenas o caso chileno se ajusta a esta proposição. Em Argentina, México e Brasil, são demasiado claras as conexões entre a dimensão e natureza dos processos de privatização e a evolução da crise fiscal para que esta retórica seja tomada como muito mais do que um discurso orientado para a construção da imagem modernizante.

Para tornar claras estas conexões, adotamos uma metodologia uniforme no tratamento dos quatro países que analisamos. A partir de dados gerados pela CEPAL, mostramos para todos eles a

198) FRENKEL, R. et alii (1992).

199) Não há, até onde pudemos chegar, qualquer avaliação destes fluxos. É provável, contudo, que na privatização dos bancos mexicanos, que envolveram cerca de US\$ 16 bilhões, eles tenham tido papel significativo.

evolução das necessidades de financiamento do setor público de forma a evidenciar o impacto que o SPE exerceu sobre os Tesouros. Com a exceção do Chile, e somente no período pós 1986, em todos os demais casos fica dramaticamente evidenciada a escalada deste impacto.

Embora o Chile tenha sido pioneiro e seja sempre citado como o caso paradigmático, entendemos que é o processo argentino, fora de qualquer dúvida, aquele que expressa todas as características essenciais da privatização latino-americana. É o país que leva às últimas consequências o modelo de *debt equity swap* inaugurado pelo Chile, que estende de forma mais dramática o processo a todos os setores básicos do SPE, que subordina, mais que qualquer outro, o processo simultâneo de desregulamentação aos objetivos fiscais de curto prazo da privatização. Não por acaso, é o país onde a opção pela privatização é feita, tardiamente, já num contexto de virtual ruptura das condições macroeconômicas internas²⁰⁰, e por um governo que recebe poderes excepcionais por um tempo limitado.

O caso mexicano não atinge as dimensões do argentino, não apenas porque a abrangência da privatização foi de alguma forma limitada, com alguns importantes setores excluídos, mas principalmente porque a dimensão da crise fiscal e o grau de descontrole das condições macroeconômicas globais é distinto. Na realidade, tomado em perspectiva de longo prazo, grande parte do processo mexicano representou na realidade devolução, ao setor privado, de empresas que tinham sido involuntariamente nacionalizadas na crise de 1982, principalmente o sistema bancário. Na Argentina, o processo liquidou sumariamente um amplo elenco de empresas e setores onde a presença estatal remontava a décadas.

No plano fiscal, embora em muitos casos as avaliações existentes projetem sólidas dúvidas quanto aos resultados de longo prazo dos PP, a troca patrimonial permitiu seguramente um valioso fluxo de recursos de curto prazo que reduziu as Nec. Financiamento do Setor Público em períodos críticos - Chile nos setenta e 1985/6, Argentina em 1990-92 - ou permitiu reduzir a dívida pública num período em que esta se apresentava como o depositário residual do ônus do ajustamento - México no período recente. Em todos os casos, a iniciativa de privatização teve o mérito de romper as resistências corporativistas das empresas estatais a processos de reestruturação e saneamento, em grande parte devido a ampla adesão das burocracias de gestão ao processo, o que tendeu sempre a deixar isolados os sindicatos. Isto facilitou também, no caso das empresas que permanecem sob controle do Estado, a redução dos aportes orçamentários.

Em trabalho recente, PINHEIRO e SCHNEIDER questionam a relevância dos PP para o ajustamento fiscal na América Latina. Sustentam que no Chile e principalmente no México, os fluxos maiores de recursos gerados pelo processo aportaram os Tesouros num momento em que o ajuste fiscal - entendido por eles como geração de superávits primários - já teria sido logrado²⁰¹.

Como mostram FRENKEL e FANELLI no trabalho citado, o sucesso em obter o fechamento dos "gaps" externo e fiscal não pode ser confundido com estabilização sustentada. Em particular no

200) Ver a análise destas condições em FRENKEL, R. et alii (1992).

201) PINHEIRO, A.C. / SCHNEIDER, B.R. (1993).

caso do "gap" fiscal, o "sucesso" obtido entre 1985-87 no México estava longe de configurar qualquer ajustamento, como mostra a evolução da dívida pública interna até 1989. Os superávits primários lá gerados, assim como na Argentina em 1991/92, não resultaram de efetivas reformas que recuperassem a base e a eficácia do sistema tributário e estabelecessem uma adequação dinâmica estável entre receita e gasto. Estes resultados foram logrados (se, de todo, o foram) apenas em 1988-9 no México e 1993 na Argentina. Seguramente, as receitas da privatização terão tido papel importante neste processo.

No Chile, embora um efetivo ajustamento fiscal tenha sido logrado a partir de 1986/7, no momento em que a segunda fase do PP foi implementada a situação fiscal ainda era crítica. É sabido que uma condição essencial para o ajustamento macroeconômico chileno foi a excepcional cobertura em recursos externos obtida desde o início do processo de estabilização²⁰², para o que a manutenção e ampliação do PP terá contribuído de forma significativa. Num quadro como o vigente na América Latina, não é possível analisar processos de política econômica como a privatização sem ter em conta a relativa subordinação destas políticas aos sistemas de regulação e disciplinamento constituídos por FMI, Banco Mundial e credores internacionais. Deste ponto de vista, os resultados "fiscais" indiretos obtidos com a privatização chilena podem ser muito mais amplos do que a (reduzida) receita gerada pelas vendas. Não tivesse o Chile se constituído na "vitrine" das políticas neoliberais de ajustamento no continente, teriam sido provavelmente mais restritos os aportes emergenciais de recursos que garantiram o sucesso da estabilização.

Na tradução do receituário neo-liberal para a realidade do Terceiro Mundo, estabelece-se uma providencial harmonia entre desregulamentação, abertura das economias, privatização e reestruturação dos passivos externos, públicos (predominantemente) e privados. Economias altamente fechadas e reguladas, paralisadas pela exaustão de seu agente dinâmico básico - o Estado - deveriam reencontrar o caminho do crescimento, transformando suas dívidas em fatores dinamizadores e, ao mesmo tempo, reduzir a presença do Estado, tido como ineficiente, nas atividades produtivas. Essas diretrizes expressam-se com clareza na negociação dos programas de ajustamento, que passam a se subordinar a um conjunto integrado de condicionalidades (consenso de Washington). O grau de compromisso dos governos para com a modernização de suas economias mede-se basicamente pelo seu empenho em desregulamentar (com especial atenção para os fluxos de capitais) e privatizar²⁰³.

A privatização, neste contexto, adquire importância e ganha momento como instrumento de ajustamento, fiscal e externo. Somente nos casos em que o ajustamento é pelo menos temporariamente logrado e os governos conseguem a retomada dos fluxos de recursos externos voluntários, torna-se possível, progressivamente, inserir no processo objetivos de política industrial e reestruturação produtiva mais geral. Em diferentes dimensões, os três países que lograram a estabilização com processos de privatização em andamento - Chile, Argentina e México - puderam reorientar as últimas

202) TAVARES, M.C. (1992).

203) É ilustrativo notar, com (MARCEL, 1989), que "este [a privatização] es el unico componente que se repite en todos los programas de ajuste estructural apoyados por el Fondo desde 1986".

etapas dos processos para objetivos desta natureza.

Na nossa análise dos casos continentais exceto Brasil, mostramos que a etapa atual dos processos de privatização apresenta três características centrais:

1) Os processos são inseridos em programas mais amplos de ajustamento, com os quais apresentam duas conexões básicas: atenuação das restrições fiscais e alavancagem de fluxos de divisas visando balanço de pagamentos.

2) São drasticamente ampliados, incluindo-se virtualmente todos os grandes grupos do setor Produtivo Estatal. Isto acontece no Chile a partir de 1985/6, no México a partir de 1987. Na etapa anterior, que abrange 1974-1985 no Chile e 1983-1987 no México, a privatização fica restrita a pequenas empresas e, principalmente, à devolução, ao setor privado, de empresas nacionalizadas "involuntariamente" nos períodos recentes. Somente na Argentina virtualmente não existiu uma primeira fase da privatização. O processo já se inicia com esta dimensão ampla.

3) Caracterizam-se por uma forte abertura para o capital externo, não apenas pela participação de empresas produtivas internacionais no controle do capital, como pela elevada ponderação de recursos externos no "finance" do processo.

Neste contexto, o caso brasileiro se destaca pelo seu caráter fortemente autárquico: não se realiza, aqui, a terceira característica indicada acima. Até o presente momento (julho 1994), a participação do capital estrangeiro financeiro e produtivo foi marginal no processo. A privatização brasileira ficou restrita a um jogo entre governo e um seleto grupo de agentes financeiros públicos e privados e alguns grupos industriais, todos nacionais e internos.

Julgamos ter demonstrado, na detalhada análise que fizemos deste processo, que tal jogo parece ter atingido resultados bastante limitados para o lado governamental. Na realidade, embora não haja dados que permitam fundamentar plenamente a proposição, os indícios existentes sugerem que os benefícios privados excederam em muito aquilo que seria concebível mesmo para um processo realizado em condições adversas de instabilidade econômica elevada e baixa credibilidade do país e do governo.

Tentamos mostrar, também, que este desenvolvimento estava, de certa forma, inscrito já na concepção original do processo. Ao tentar, no entusiasmo dos primeiros momentos, utilizar a privatização como instrumento de ajuste patrimonial contra o setor privado, através dos CP's, ao mesmo tempo em que impunha, via confisco cambial, outro enérgico golpe no mesmo sentido, defrontou-se o governo com inesperada (pelo menos para seus estrategistas, supõe-se) reação do sistema financeiro. Esta reação, manifestada ao longo de 1990, em simultâneo ao fracasso da tentativa de estabilização e à intensa balbúrdia criada pelas reações de cunho nacional-estatistas contra a privatização, não teve dificuldades para "reajustar" as bases do processo, eliminando suas aspirações de ajuste patrimonial e reduzindo-o a um bem comportado processo de troca patrimonial onde, sugerimos nós, os maiores ganhos ficaram reservados para aquele conjunto de agentes financeiros e produtivos internos.

Não há, a nosso ver, quaisquer razões conclusivas que permitam estabelecer *a priori* a desejabilidade da abertura do processo para o capital estrangeiro. Muito provavelmente, os argumentos mais sensíveis estariam definidos ao nível macroeconômico, associados ao estrangulamento dos fluxos voluntários de recursos e à fuga de capitais. No caso brasileiro, ao contrário do resto do continente, a privatização não teve qualquer papel direto no equacionamento (pelo menos temporário) da situação externa, a qual foi lograda pela conjugação dos superávits comerciais e a renegociação no contexto da iniciativa Brady. Na realidade, quando o governo Collor implementa a privatização ampla, o período mais agudo da crise externa já tinha sido superado, e não se colocavam requisitos imperiosos e incontornáveis de abertura do processo. Além disso, é inegável que o porte dos capitais produtivos e financeiros internos, no Brasil é maior que a dos demais países que analisamos, e, portanto, as possibilidades de um processo de troca patrimonial “doméstica” bem sucedida, muito maiores.

A questão não se refere, portanto, simplesmente, ao fechamento do processo, mas sim à natureza do processo doméstico implementado. Ensaiado como um eminente instrumento fiscal de curto prazo, ele excluía de partida, por ser evidentemente inconsistente com o *desiderato* principal, qualquer preocupação associada à reordenação produtiva da economia mista brasileira. Também pelo mesmo motivo, ele pretendia ser um processo rápido de transferência de propriedade, o que, mais uma vez, conflita com qualquer objetivo reestruturante de médio e longo prazo. Ao ter anuladas todas as possibilidades de atingir seu objetivo inicial, o processo perdeu qualquer racionalidade no contexto da política econômica governamental (exceto pelo “efeito demonstração” de engajamento modernizante, gerado perante os agentes internacionais) e ficou reduzido a um desordenado jogo de troca patrimonial onde as empresas estatais de três amplos setores foram transferidas contra o cancelamento de dívidas internas definidas de forma arbitrária.

Dissemos acima, em algum lugar, que privatização é, essencialmente, um processo de política econômica, e não apresenta, senão para estatistas fanáticos e sua contrapartida de liberais fanáticos, qualquer atributo *a priori* positivo ou negativo. Estes emergem do contexto de política em que eles são inseridos. O Estado perde instrumentos e acesso direto a variáveis importantes da dinâmica produtiva, muito frequentemente se livra de problemas, gera recursos fiscais de curto prazo e, em certos casos, de longo prazo. Não há, consolidada na literatura especializada, qualquer evidência da superioridade operacional da empresa privada sobre a propriedade estatal. Nos casos em que a empresa estatal é sobrecarregada por vícios e custos decorrentes de interesses corporativos ou de articulações espúrias, o enfrentamento destes problemas é necessário para a privatização (o vulgarmente conhecido “saneamento”) da mesma forma que o seria se o Estado optasse por conduzir suas empresas a um padrão adequado de eficiência. O caso chileno é um exemplo cabal. Trata-se, portanto, de uma decisão colocada ao nível da estratégia global de política econômica que deve necessariamente contemplar, integradamente, a dimensão fiscal-orçamentária e o plano da reestruturação produtiva, num processo transparente (nos aspectos essenciais) e democrático.

Antes de encerrar esta análise da privatização, cabe uma observação sobre alguns aspectos que optamos por não tratar. Nossa preocupação básica foi fundamentar a hipótese de que os aspectos

relativos à dimensão fiscal e à troca patrimonial por ela motivada são o fator determinante principal da onda de privatizações. É necessário lembrar, contudo, que, particularmente no caso latino-americano, a dimensão e a abrangência destes processos foram fortemente influenciados pela natureza dos desenvolvimentos ocorridos ao nível do sistema financeiro internacional nos anos setenta e oitenta. Um ponto essencial reside no progressivo abandono das formas tradicionais de aplicação baseadas em operações de crédito, que tendem a ser superadas por uma nova lógica de aplicação de natureza patrimonialista. Isto é especialmente relevante no caso dos fundos de pensão, agentes financeiros estreitamente relacionados aos processos de troca patrimonial em todo o mundo. Estas instituições tem-se orientado, tanto por razões de equilíbrio atuarial como de "hedge", para uma composição de carteira onde predominam ativos associados a uma contrapartida patrimonial bem definida: ações, bônus, ADR's. Elas são, geral, grandes aplicadoras no mercado de capitais. Por outro lado, as formas tradicionais de captação para os países em desenvolvimento, baseadas no endividamento soberano via crédito de longo prazo, estão virtualmente estagnadas. Os fluxos de capital recentemente retomados para a América Latina buscam claramente o mercado de ações ou outras formas de aplicação onde, de alguma forma, exista uma garantia ou contrapartida patrimonial (Por exemplo, o investimento associado em infra-estrutura). Aceita-se o risco cambial, ainda presente em elevada dimensão nestas economias, mas evita-se o risco comercial envolvido nas operações puras de crédito²⁰⁴. Em grande parte, os fluxos recentes que aportam os mercados de capital latino-americanos são motivados, como o caso brasileiro recente demonstra, pelas perspectivas de ampliação dos processos de privatização, em particular para setores altamente atrativos como as telecomunicações.

204) Um aprofundamento destas questões pode ser visto em FERREIRA, C.K.L. (1994).

PARTE II

INTERVENÇÃO ESTATAL E ECONOMIA MISTA NO BRASIL:
ORIGENS, EVOLUÇÃO E CRISE DA EMPRESA ESTATAL

INTRODUÇÃO

O desenvolvimento capitalista na América Latina durante o pós-guerra tem sido sempre associado à presença do chamado "Estado Desenvolvimentista": a intervenção estatal se constitui em elemento essencial na dinâmica de transição da economia agrário-exportadora para um sistema industrial integrado. Aspecto estrutural básico deste modelo é a ampla e profunda penetração do Estado na atividade produtiva, e o desenvolvimento de uma dinâmica de crescimento centrado na liderança da associação capital estatal x capital estrangeiro, conduzindo a reboque os capitais privados locais.

Os desenvolvimentos recentes (anos oitenta) nos principais países da América Latina, marcados por reformas orientadas para a trilogia liberalização, desregulamentação e privatização, afetam profundamente aspectos básicos deste modelo de intervenção. A dimensão já assumida pela privatização, em particular, indica uma profunda e, talvez, definitiva alteração no mais básico destes aspectos, o controle de largas parcelas da estrutura industrial pela burocracia pública e pela política econômica.

Para os defensores mais radicais do nacional-desenvolvimentismo, a leitura apressada destes fatos sustenta que "a privatização vem demolindo os alicerces do Estado interventor em nome de um ideário neo-liberal". Deste ponto de vista, a crise do Estado seria "meramente" fiscal financeira, e como tal deve ser tratada.

Talvez se chegue mais perto da verdade invertendo a proposição: a privatização poderia ser lida como a expressão maior da crise e possível superação do modelo de intervenção genericamente designado como "Estado Desenvolvimentista". Isto significa que a natureza mais geral e as características peculiares de cada processo de privatização devem ser entendidas a partir de identificação dos aspectos básicos do modelo de intervenção estatal em cada país e do papel nele exercido pelas empresas estatais no processo de desenvolvimento econômico.

Se pode haver um certo consenso sobre a existência da crise e possível superação do modelo, são profundamente divergentes, contudo, as interpretações que dela se faz. Para a análise de corte liberal, o que ocorre agora é, simplesmente, a correção de um monumental equívoco histórico que está na raiz de todos os problemas e portanto, da crise global dos estados do continente: o modelo de substituição de importações com fechamento das economias e penetração excessiva do Estado na produção¹. A privatização, portanto, reconduziria, ainda que tarde, o desenvolvimento econômico ao controle do mercado e da iniciativa privada. Em particular, este enfoque sustenta que a empresa estatal é intrinsecamente ineficiente e, principalmente, é sempre passível de "captura" e subordinação tanto pela política econômica como instrumento como por "interesses particularistas". Esta visão tem sido, fora de

1) A versão moderna e emblemática desta leitura pode ser identificada no chamado "Consenso de Washington". (WILLIAMSON (1990)). Para uma avaliação crítica aguda e abrangente deste enfoque, FRENKEL, R. et alii (1992).

qualquer dúvida, vitoriosa no sentido de moldar a percepção básica que a opinião pública latino-americana tem das empresas estatais.

Outro grupo de analistas, embora reconhecendo o papel fundamental desempenhado pela intervenção estatal na industrialização, entende que este papel teria se esgotado com a complementação do processo de substituição de importações e a plena implementação dos setores básicos a cargo do Estado². A privatização, portanto, corresponderia a um desdobramento "natural" nos rumos do desenvolvimento capitalista brasileiro. Pela porta dos fundos, insinuam-se aí, no essencial, os mesmos pressupostos da análise liberal. Em particular, a assunção da ineficiência relativa das EE e da superioridade do livre mercado para ordenar o processo de crescimento e modernização da economia³.

Restam aqueles que recusam a simplificação ideológica e buscam fundamentar a idéia de que o modelo de crescimento apoiado em empresas estatais nada tem de intrinsecamente perverso e ineficiente. Para esta corrente, assume posição central a percepção de que a produção estatal foi subordinada aos designios da política econômica de ajustamento de curto prazo, a partir de meados dos anos setenta, o que estaria na origem dos desequilíbrios que levaram à degradação do Setor Produtivo Estatal. A questão central, deste ponto de vista, continuaria sendo a incapacidade do dito "livre mercado" para operar crescimento e estabilidade com um nível adequado de equidade social, e a dificuldade de vislumbrar uma rota para a estabilização e superação do atraso econômico - que demanda reformas estruturais no plano político, econômico e institucional - sem a presença ativa do Estado.

Esta linha de argumentação, se oferece elementos para uma visão alternativa à proposição simplista e ideológica da "ineficiência intrínseca", é inócua perante o segundo argumento da crítica liberal. Pelo contrário, emerge como sua ratificação, ao creditar os problemas do SPE à desordenada imposição de diretrizes governamentais às empresas estatais.

Nossa visão, a ser apresentada nesta Parte II, tenta partir da terceira abordagem descrita acima. Entendemos que o processo de degradação e ruptura do sistema de produção estatal brasileiro decorreu, em primeira instância, do que chamaremos a "instrumentalização contraditória" a que as empresas estatais foram submetidas pela política econômica, e que pode com precisão ser localizada no período 1975-1986.

Entendemos, contudo, que esta trajetória específica - a "captura" da produção estatal pela "instrumentalização contraditória" - decorre, em última instância, da forma peculiar pela qual se dá a constituição do Setor Produtivo Estatal, processo este que situamos no período 1945-1971. Em outras palavras: as condições permissivas e indutoras da instrumentalização estão contidas, já, nas características econômicas, financeiras e institucionais que o arranjo público-privado assume na economia brasileira ao fim deste período. Este arranjo não se limita aos aspectos estritamente

2) Bom exemplo é OLIVEIRA, J.C. (1991)..

3) Sem pretender aprofundar muito o ponto, cabe notar que o "esgotamento" do processo de substituição de importações é um aspecto secundário, pela razão elementar de que a dinâmica da economia brasileira (e, nela, da intervenção estatal) de há muito deixou de se pautar pelo PSI, como reconhece autoridade incontestada no assunto (TAVARES, M.C. (1977)). O Estado não tem que sair da produção porque se completou o PSI, pelo simples fato de que a necessidade de sua presença não pode ser reduzida a esta "função". A questão crucial refere-se a como estas economias vão enfrentar os desafios colocados para a (re)inserção na economia mundial no marco da terceira revolução industrial, o qual o novo papel que a ação estatal tem a realizar.

microeconômicos da inserção produtiva das empresas estatais, mas remete, necessariamente (ver capítulo 1 da Parte I acima) para a articulação da produção estatal no contexto maior da intervenção estatal e, em particular, de seu aspecto fiscal-financeiro.

A análise da intervenção estatal - uma nota metodológica

Tal como proposto acima, o problema demanda, necessariamente, uma investigação mais geral sobre o modelo de intervenção estatal, ou seja, sobre o assim chamado Estado Desenvolvimentista.

Entendemos que a utilização feita usualmente da noção de "Estado Desenvolvimentista" é demasiado vaga e genérica. Associa-se todo o período que vai do início da industrialização por substituição de importações até os dias atuais à idéia de um modelo de intervenção estável e regular nos seus elementos essenciais⁴. Este, contudo, é um período de profundas mudanças estruturais na economia brasileira. Transita-se rapidamente de um modelo de crescimento industrial restringido, dinamicamente apoiado no processo de substituição de importações, para uma estrutura industrial onde todos os setores produtivos fundamentais estão, de alguma forma, constituídos, e a dinâmica interna da acumulação passa a ter uma ponderação maior na determinação da natureza do processo de industrialização.

Assiste-se, em paralelo, à própria constituição do Estado Nacional como elemento aglutinador de um espaço político e econômico antes fracionado em economias exportadoras regionais. Neste contexto, a proposição genérica de tal "Estado Desenvolvimentista", embora apreenda alguns aspectos persistentes e estáveis da intervenção, é limitada como base para o entendimento, nas diversas etapas que atravessa o processo de acumulação, das formas de relação Estado x Capital.

Uma formulação rigorosa do que possa constituir tal "Estado Intervencionista", tomado numa acepção larga e abrangente, exigiria especificar desde o plano mais geral dos interesses contemplados e excluídos, da agenda e não-agenda, até às formas e mecanismos institucionais e de financiamento para as diversas manifestações específicas da intervenção - relações de trabalho, infra-estrutura econômica e social, mecanismos de garantia de renda, sistema de tributação e orçamento, e a própria presença direta do Estado na produção - dando conta das interrelações entre estas diversas formas e instâncias.

Tem sido quase tradicional nesta Casa o uso do conceito de padrão de intervenção para abordar este problema. Como eu o entendo, o conceito de padrão busca prover uma articulação analítica entre a identificação de elementos estruturais numa dada formação sócio-econômica e determinadas relações básicas que se estabelecem entre estes elementos e que garantem a sua reprodução no tempo, preservando determinadas regularidades na forma de intervenção.

No seu significado mais fundamental, entendemos por padrão de intervenção uma determinada articulação que se constitui entre elementos de ordem estrutural da intervenção estatal (ou seja, ao nível do próprio Estado) e destes elementos com agentes sociais e econômicos privados. Ele se expressa numa forma específica pela qual o Estado interfere e condiciona - como agente regulador e como agente produtivo - o processo de acumulação de capital. Segue-se desta conceituação que não é a existência em si mesma de determinados componentes estruturais que caracteriza o padrão, mas a forma de articulação dinâmica que integra Estado e Capital. Nos países desenvolvidos, não é o Welfare State, mas sua

4) Para uma formulação típica deste tipo de abordagem, veja-se FIORI, J.L. (1989).

inserção específica como fator de estabilização política, expansão da produtividade e constituição dos mercados de massa que caracteriza o papel deste elemento no padrão de intervenção típico do pós-guerra. Da mesma forma, existência de empresas estatais em si mesma não constitui e define um padrão, mas sim sua atuação no sentido de prover, de forma articulada com as direções da acumulação privada, infra-estrutura, bens de produção e demanda seletiva onde o mercado não atua.

Segue-se também que o que se deve entender por crise ou esgotamento de um padrão é independente do desaparecimento ou modificação radical nos elementos estruturais individuais de intervenção que o conformam. Estes envolvem a articulação de interesses políticos e econômicos que resistem a reformas e redefinição. Finalmente, a efetiva superação de um padrão envolve o estabelecimento de uma nova forma de articulação dinâmica, que pode preservar intactos certos elementos estruturais do modo de intervenção anterior.

Assim posto o conceito, construir uma interpretação analítica para um dado período ou processo histórico pela ótica de um *padrão (de intervenção, de acumulação)* exigiria:

- identificar um elenco de variáveis/categorias socio-econômicas fundamentais;
- especificar e hierarquizar as relações de interdependência dinâmica que se estabelecem entre estas variáveis, assim como a lógica que preside estas relações em seu movimento,

com a finalidade de obter um "modelo" que permita ilações acerca das possibilidades e limites deste "padrão".

No nosso caso específico: quais as variáveis e relações que devem ser privilegiadas para lograr uma apreensão da intervenção estatal em geral, que dê suporte e substância à proposição de que, num dado período, subsiste um certo "padrão", o qual, num certo momento sofre um processo de transição ou ruptura, e é substituído por outro "padrão"? É evidente que se não for capaz de especificar e fundamentar períodos de regularidade/recorrência na prática intervencionista, contrapostos a momentos de transição/ruptura, o método é de pouca ou nenhuma serventia.

Seria talvez possível inverter a questão, e perguntar se, efetivamente, o trabalho analítico exige algo parecido com o conceito de "padrão"? Rótulos e nomes à parte, não é evidente para mim que seja possível propor qualquer interpretação histórica que não recorra a algum tipo de generalização analítica que busque identificar regularidades - no duplo sentido estrutura/relações dinâmicas. Chamemo-las "modelos", "padrões", "formatos" ou "sistemas", o problema é o mesmo.

Por outro lado, em que pese o uso e até abuso da noção de padrão, não é do meu conhecimento qualquer esforço que tenha sido bem sucedido no sentido de lograr a especificação que sugerimos acima, a ponto de prover um instrumental analítico robusto e capaz de suportar uma interpretação das diversas etapas que caracterizaram a intervenção estatal no Brasil.

Deixemos claro que não nos propomos a enfrentar o problema neste nível de generalidade e abrangência. Não pretendemos, neste trabalho, buscar uma interpretação que supere os problemas colocados pela indeterminação da noção de "Estado Desenvolvimentista". Não temos claro, de fato, se a tarefa é viável.

Isto posto, coloca-se imediatamente a questão da viabilidade da *demarche* a que nos propusemos no início desta Introdução. Até que ponto seria forçoso, primeiro, especificar a natureza mais geral da

intervenção estatal no largo período em que se desenvolve o processo de industrialização no Brasil, para então entender o lugar que nela assume a forma específica que aqui nos interessa, a produção estatal?

Entendemos que há uma abordagem alternativa que, dentro de certos limites e restrições, nos permite chegar, pelo menos, a uma aproximação para a análise desejada. Esta opção reside em inverter, de certa forma, o sentido da análise, e "olhar" (focar) o processo de intervenção *do ponto de vista da forma específica de intervenção que nos interessa*⁵. A premissa básica é que formas específicas de intervenção estão articuladas ao conjunto mais geral da intervenção por categorias também específicas. Assim, destacamos, do conjunto mais geral de aspectos que caracterizam a intervenção, variáveis que tenham particular relevância para explicar a forma de intervenção que nos interessa.

Um exemplo pode ser útil neste ponto. Tomemos o problema da *distribuição regional dos benefícios fiscais*. A tentativa de caracterizar "modelos" ou "padrões" de intervenção neste aspecto particular exigiria "olhar" o conjunto da intervenção buscando especificar a interação entre (por exemplo):

- ordenamento institucional do Ap. de Estado do ponto de vista federativo
- estrutura do sistema tributário e mecanismos de distribuição institucional de receita
- perfil regional da atividade econômica privada e estatal
- forma de inserção de interesses regionais no processo orçamentário.

É evidente que esta seleção de aspectos, exatamente por ser parcial e direcionada para uma forma específica, nos conduz a uma percepção viesada no que tange ao modelo mais geral de intervenção. Na realidade, esta abordagem nos conduziria a uma certa percepção de regularidades, continuidades e rupturas provavelmente distinta daquela que seria obtida caso a ação estatal focada fosse, por exemplo, os *sistemas de garantia de renda*.

Na realidade, tudo o que este método nos possibilita é a especificação de um "padrão" de intervenção estatal pertinente a uma forma específica de ação estatal. Como vemos a questão, no momento, a mais promissora alternativa para se atingir uma formulação mais ampla e abrangente do padrão de intervenção - no nível em que é colocado o "Estado Desenvolvimentista" - é a aplicação metódica e sucessiva desta abordagem às diversas formas específicas relevantes de intervenção, e sua posterior consolidação e síntese.

Na aplicação desta metodologia ao estudo da produção estatal no Brasil, selecionamos quatro aspectos básicos que julgamos minimamente essenciais, abaixo apresentados segundo uma ordem decrescente de generalidade e abrangência.

1) As restrições associadas ao processo de constituição do Estado nas condições do chamado Capitalismo Tardio.

2) A natureza do arranjo jurídico organizacional do Ap. de Estado e das formas de gestão político-econômica.

3) As formas de expansão das fontes de financiamento público.

5) Estamos utilizando a expressão "forma específica de intervenção" para nos referirmos a uma parcela ou aspecto limitado da atuação do Estado, que pode ser identificada em geral com um corte de natureza setorial ou funcional. Neste sentido, seriam "formas específicas" a produção estatal, a provisão de infraestrutura, a garantia de renda, o sistema tributário, etc.

4) As formas de articulação e interação entre capital estatal e setor privado no processo produtivo.

Dispensamo-nos de justificar esta escolha neste ponto do texto, sob a suposição de o desenvolvimento de cada um dos pontos deixará claro o seu papel na montagem de uma determinada "visão" do processo de intervenção.

As três primeiras questões, colocadas no plano mais geral da intervenção, são analisadas no Capítulo I. Lá não tratamos das empresas estatais, mas do contexto mais geral da intervenção estatal no largo período 1940-1990. A observação de rupturas e continuidades ao nível destes aspectos nos permitirá apresentar este período em duas grandes etapas, mediadas por período de transição que situamos no início do Regime Militar.

Deve ficar claro, à luz de tudo o dito acima, que não se sugere aí qualquer noção de um possível *padrão mais geral de intervenção* ou mesmo de *dois padrões distintos*. Tudo o que se pretende afirmar é que, sob o ponto de vista específico dos cortes selecionados, é possível identificar neste período aspectos tanto de ruptura como de continuidade nas bases da intervenção. "Pinçamos" e detalhamos algumas facetas do grande "Estado Desenvolvimentista", mas não chegamos com isto a especifica-lo plenamente.

O capítulo 2 é integralmente dedicado ao tratamento da quarta questão, e contém a argumentação central desta Parte II. É feita uma ampla reconstituição do desenvolvimento do Setor Produtivo Estatal brasileiro desde suas origens, apresentando esta evolução também em duas grandes etapas. A primeira, tida como de constituição, levaria, no início dos anos setenta, à consolidação de um determinado modelo de intervenção estatal direta na produção cujos elementos centrais resistirão quase inalterados até o final dos anos oitenta. Isto nos leva a propor a idéia de um determinado *padrão de economia industrial mista* (PEIM), o qual sintetiza uma certa percepção da intervenção estatal em sua manifestação particular de implantação e controle de frações do sistema produtivo industrial.

CAPÍTULO 1

QUESTÕES GERAIS SOBRE A INTERVENÇÃO ESTATAL NO BRASIL

1.1. A natureza do Estado no Capitalismo Tardio

Devemos partir da identificação do problema central que determina, no caso brasileiro, a emergência de uma forma específica de intervenção estatal: a adequação às restrições impostas pela situação classicamente descrita como de industrialização retardatária. Entendemos que, neste contexto, a intervenção estatal é, em última instância, determinada pela necessidade de um processo acelerado de edificação de um sistema produtivo industrial integrado, a partir de uma economia primário-exportadora eminentemente fragmentada em espaços econômicos regionais. Isto significa processos, simultâneos e concentrados no tempo, de edificação do parque industrial, integração do mercado nacional e, finalmente, constituição do Estado Nacional e do respectivo Aparelho de Estado capaz de orientar e dar suporte à industrialização.

Consequentemente, não é suficiente constatar *ad nauseam*, como se tem feito, que um elemento fundamental deste modelo é o alargamento da presença estatal na economia. A questão central reside na especificidade deste aprofundamento da intervenção, decorrente das condições particulares em que ele se dá. Trata-se de explicar uma expansão, também acelerada e concentrada no tempo, da agenda estatal e dos requisitos financeiros e organizacionais da intervenção, antes mesmo que se constitua plenamente o Estado Nacional e em constante tensão com este mesmo processo de constituição. Trata-se, portanto, de retomar a problemática do capitalismo tardio⁶ sob a ótica específica da intervenção estatal que viabiliza este processo. Vamos ressaltar aqui duas dimensões principais desta problemática.

A primeira dimensão reside na forma de inserção, no Estado, do que chamariamos interesses fundamentais da formação social em questão. A análise histórico-política no Brasil tem se defrontado recorrentemente, nas últimas décadas, com o problema de caracterizar, no largo período em que se consolida a industrialização, um Estado que, operando uma ampla e enérgica intervenção econômica e política, não pode ser claramente identificado aos interesses seja dos setores tradicionais agrário-exportadores, seja dos novos setores industriais, seja a qualquer fração das camadas populares urbanas ou rurais. Não há, neste contexto, sinais claros da substituição do "velho" pelo "novo", resultando, ao contrário, a percepção geral de que, ao mesmo tempo que se consolida uma direção industrializante, os velhos interesses se transformam e subsistem, seja em setores da própria indústria, seja nas diversas formas "modernas" e "arcaicas" do capital comercial e financeiro, preservando posição e privilégios no âmbito do Estado.

Como argumenta DRAIBE, as propostas de interpretação centradas na idéia do "Estado de compromisso"⁷, pela sua excessiva proximidade a uma noção de "empate" ou "equilíbrio" entre forças políticas (o que lembra certas teses de F. Engels sobre a natureza do Estado Capitalista) tornam difícil identificar as bases concretas (ao nível das alianças políticas) que sustentam tal "compromisso". "O que

6) MELLO, J. M. C. (1986).

7) WEFFORT, F. (1968) e FAUSTO, B. (1972).

permanece como problema é exatamente a identificação das diferentes "modalidades de compromisso" entre forças sociais não estáticas e em transformação....."⁸.

A profa. Draibe rejeita também as propostas que se apoiam na atribuição de papel central às burocracias de Estado, que atuariam como promotoras e ordenadoras do desenvolvimento⁹. Entende a Autora que isto "corre o risco de transformar o moderno burocrata econômico, que emergiu no pós-30, em ator isolado, senão único, do processo de industrialização"¹⁰.

Para fugir do dilema entre "equilíbrio" e "condução burocrática"¹¹, a profa. Draibe postula, no plano teórico, determinadas "vias de desenvolvimento" referidas aos interesses sociais básicos "que poderiam sustentar, partir de si próprios, alternativas globais para o conjunto de questões {...} e que logram definir, no campo das alianças e relações de poder, uma forma politico-econômica para desenvolver estas alternativas." (pag. 17) Estas vias, que "configuram a tendência limite de direção do Estado, determinam o espaço substantivo da política" {...}. Elas não constituem um projeto fixado de antemão pelas forças políticas em luta, mas emergem e se caracterizam nos meandros do movimento histórico concreto." (pag. 33).

Após identificar estas três vias teóricas - a da burguesia cafeeira, da burguesia industrial e do proletariado - a profa. Draibe constata o caráter contraditório e difuso dos interesses e alianças concretamente manifestadas na política brasileira pós-30, vis-a-vis a implementação de qualquer uma destas trajetórias virtuais potenciais. Estas alianças são "fugazes e instáveis, respondendo a um campo sempre heterogêneo de interesses fragilmente aliados em torno de objetivos específicos" (pag. 42).

Resultam daí, para a Autora, as bases da autonomia do Estado.

"Assim, se a heterogeneidade e a incapacidade hegemônica das classes sociais fundaram a autonomia do estado, as correlações instáveis de força definidas no campo da luta política demarcavam não apenas os limites em que se exerceria esta ação autônoma como o sentido que ela haveria de ter." (pag. 43).

Esta autonomia é limitada porque *"as forças políticas heterogêneas tinham um sentido social e expressavam relações de poder definidas na luta política"*. É também dotada de sentido, e este sentido tem, para a Autora, lugar e modo próprio de emergir.

"Ora, aqui não se trata de buscar nas estruturas do Estado e nas suas burocracias os impulsos primeiros que explicariam o sentido da política do Estado. É o núcleo político dirigente, e em particular, o presidente que, em última instância, imprimem sentido (social e político) à ação estatal." (pag. 44).

A profa. Draibe parte do caráter fugaz e transitório das alianças para alojar no Estado, ou melhor, no seu núcleo dirigente - a presidência da República - o *locus* onde emerge a racionalidade superior

8) DRAIBE, S. (1985), pag. 24.

9) O trabalho mais conhecido e representativo desta tendência, como é sabido, é Martins, L. (1973).

10) Idem, pag. 25.

11) Que ela expressa respectivamente como *"a concepção de uma monótona e imutável estrutura de poder (uma dada relação entre classes e frações de classe)"* e *"visão casuística que tende a suprimir as determinações de ordem mais estrutural, reduzindo as explicações a articulações conjunturais de interesses"*. Ibidem, pag. 25.

capaz da "definição de uma via de desenvolvimento do capitalismo. Composta no Estado, sob a modalidade que sugerimos, é agora obviamente distinta das vias estruturais abstratamente definidas".

Registremos, antes de mais nada, nossa plena aceitação dos fundamentos desta abordagem, que tem o mérito de oferecer um referencial "típico-ideal" para orientar a análise das complexas e, efetivamente em grande medida, fugazes, articulações políticas do período. Há, no entanto, questionamentos que julgamos relevantes no que se refere aos caminhos pelos quais esta "dialética" entre vias fundamentais e alianças conjunturais leva a cristalização de algum tipo de "direção" para o processo de acumulação.

Primeiramente, não alcançamos entender a relevância que é atribuída à presidência da república (PR) agente "catalisador de sentido". É evidente (ver citação acima), que a Autora pretende diferenciar uma órbita essencialmente política de condensação de diretrizes, fugindo assim da hipótese de um papel depurador e racionalizador fundamental para a burocracia estatal. No entanto, a PR só seria capaz de exercer este papel, no âmbito estritamente político, se se concretizasse a necessária articulação de grupos e interesses dominantes, ou seja, se emergisse um quadro hegemônico no qual fosse possível arbitrar conflitos e hierarquizar ganhos e perdas. Ora, se a problemática central é, salvo engano, exatamente a fragilidade destes arranjos, não se vê como a PR, em si, possa deter papel tão crucial na definição de um "sentido" que chegue a definir a "via" efetiva de desenvolvimento.

Outras visões desta mesma questão podem nos ser úteis para levantar um segundo aspecto. LESSA e DAIN (1984), sustentam uma interpretação para a industrialização brasileira centrada na idéia de "pactos" fundamentais que balizariam o arranjo do movimento de acumulação, definindo "áreas" ou "espaços" preferenciais para os diversos tipos de capital ao longo da industrialização. LESSA, C. (1978), explora ao limite a mesma noção de *pactos fundamentais* ao buscar uma explicação para o fracasso das políticas reestruturantes do II PND.

Ainda que muitas ressalvas possam ser feitas ao rigor e à consistência destas análises¹², elas apontam para o fato inegável de que a indeterminação de um quadro hegemônico que conduza uma "via" subordinada a algum dos interesses fundamentais não elimina a consolidação progressiva de formas estruturais de articulação entre agentes econômicos e sociais e entre estes e o Estado. É correta, a nosso ver, a percepção implícita em Draibe de que estes processos estruturantes parciais irão se dar, de alguma forma, no Estado e através dele irão operar¹³. A hipótese relevante que não parece cogitada, contudo, é que, de alguma forma, este processo parcial e fragmentado também é, ele mesmo, construtor e formador de estruturas institucionais e burocráticas estatais.

Nossa opção neste impasse passaria por, acompanhando Luciano Martins, recuperar um papel mais relevante para a burocracia estatal, sem necessariamente atribuir a ela o perfil "demiúrgico" criticado por Daibe. Isto pode ser feito, a nosso ver, a partir de trabalho mais recente do Autor¹⁴. Lá, o eixo do argumento é identificar um traço fundamental e constitutivo do desenvolvimento do Estado brasileiro, o seu caráter "centrifugo". A forma pela qual o Estado se expande e incorpora interesses e

12) Principalmente a não especificação dos principais pactos e uma demonstração de que estes pactos tem persistência no tempo e estabilidade capazes de justificar o poder que lhes é atribuído.

13) Acompanhando nisto, principalmente, a MELLO, J.M.C.(1986).

14) MARTINS, L. (1985).

demandas se dá pelo desenvolvimento de formas peculiares de articulação entre agentes privados e burocracias setoriais, definindo *loci* de ordenação de interesses em espaços políticos e econômicos parciais delimitados e dotados -este o ponto - de um grau elevado de autonomia perante o núcleo de condução do Estado.

Assim, a conformação histórica de "pactos", materializados no Ap. de Estado, é um processo pelo qual o Estado é também construído, aos pedaços, e onde se gesta uma burocracia estatal que se efetiva como interlocutora relevante e intermediária entre os interesses específicos e o núcleo de gestão política. Deste ponto de vista, é bem mais complexo e difuso o caminho pelo qual o "sentido" industrializante emerge e predomina. Concordamos com Draibe que ele emerge, em última instância, no Estado e se expressa em atos do seu núcleo dirigente. Porém, os agentes que viabilizam esta depuração incluem de forma essencial a burocracia estatal, e o processo pelo qual ela se dá envolve necessariamente, como mostraremos à frente, um movimento recorrente de descentralização do Ap. de Estado.

A segunda dimensão da nossa questão de fundo refere-se à natureza do Ap. de Estado que se constitui para viabilizar a articulação deste conjunto de interesses errático, mutante e desprovido de ordenação hegemônica.

Vista nos seus elementos essenciais, a intervenção estatal nos modernos estados capitalistas se manifesta em dois vetores básicos: mecanismos de garantia de renda (previdência social, saúde, infraestrutura social e urbana) e atividades de apoio à acumulação capitalistas. Nos casos de países onde coincidem expressivas diferenças no nível de desenvolvimento e de renda regionais e elevada parcela da população e do território localizados nas regiões atrasadas (Itália e Brasil, por exemplo)¹⁵, as duas formas básicas acima são mediadas pelos mecanismos de redistribuição regional da renda, que tem elevado peso político nos processos de alocação do gasto corrente e do investimento.

A especificidade dos casos de industrialização tardia reside exatamente em como se articulam, no padrão de intervenção estatal, estes dois vetores fundamentais. A ênfase básica no crescimento econômico com mobilidade social faz do apoio à acumulação industrial o vetor básico. O crescimento econômico orientado e alavancado pelo Estado permite acomodar as possíveis pressões políticas e sociais decorrentes da crescente desigualdade e exclusão, ao mesmo tempo que pode preservar e consolidar os diferentes interesses econômicos dos setores atrasados por um caminho que reproduz os padrões de propriedade e organização empresarial arcaicos.

A contraface disto é a relativa atrofia dos mecanismos de garantia e redistribuição de renda, o que configura um nítido contraste com o modelo de "welfare state" dos países avançados, onde o seu aprofundamento é uma peça essencial na preservação de estabilidade política e social ao longo do crescimento. No caso brasileiro, tais mecanismos se expressam como um conjunto de direitos essencialmente formais, não efetivados dada uma estrutura de serviços públicos arcaica e deficiente. Este vetor da intervenção estatal assume, ao contrário, neste contexto, uma função nítida de instrumento de

15) Note-se que este terceiro fator só assume posição relevante sob a condição de uma ponderação elevada das regiões atrasadas. Nos casos em que ou as diferenças regionais são menos acentuadas ou existem apenas pequenas regiões que se afastam do nível médio nacional, o problema tende a ser absorvido subordinadamente pelo processo alocativo orçamentário, sem se tornar uma força política dominante dentro dele.

mobilidade social e soldagem dos pactos políticos via empreguismo e clientelismo, a qual se sobrepõe à produção mesma de bens e serviços públicos enquanto *rationale* fundamental.

O prof. Carlos Lessa apreendeu de forma clara esta dualidade, e vale a pena fazer uma longa citação.

".....se nós fossemos procurar fazer uma espécie de balanço sumário do Estado brasileiro, nós iríamos observar nele algumas descontinuidades absolutamente surpreendentes. É, como organização, algo que tem um pé na sociedade espacial e outro no neolítico inferior. {...} Por um lado, tentaria verificar aquela parte do aparelho de Estado que está voltada para a modernidade, e certamente aí estariam localizadas as agências públicas, que estão diretamente relacionadas com o processo produtivo. {...} Dito de outra maneira, como, objetivamente, há uma divisão de trabalho na esfera produtiva entre o público e o privado, não poderia o público no seu desempenho ficar demasiado atrasado sob pena de impor uma taxa de disfunção ao desempenho da economia como um todo. {...} Há um segundo corte que corresponde às funções nucleares intransferíveis do próprio Estado. {...} Finalmente, num terceiro corte, nós daríamos referência às agências vocacionadas ao bem estar social, então, certamente, nós encontraríamos a parte atrasada do aparelho de Estado, a parte esquecida, a parte referida ao atendimento das necessidades gerais da sociedade e que é o espaço de todo atraso relativo dentro deste aparelho. {...} é onde estariam os nossos conhecidos fenômenos do clientelismo, do empreguismo, da ineficácia e, porque não dizer, do empreguismo como aparelho de cooptação social"¹⁶. (grifos nossos).

Em suma: a ênfase no crescimento econômico como forma de conciliação dos conflitos e assimilação progressiva de parcelas da população economicamente marginalizada permite e ao mesmo tempo exige que o aparato estatal dedicado ao bem estar social e às funções burocráticas de regulação e controle possam ser orientados para a mobilidade social. O emprego público, e não a produção dos bens e serviços públicos, passa a ser a variável política relevante.

Resulta disto uma contradição latente entre as demandas associadas à sustentação direta da acumulação produtiva e a capacidade do Estado para adequar a máquina estatal a estes requisitos. A conciliação destes conflitos vai se dar através de uma nítida dualização do Ap. de Estado: o viés estrutural no sentido da ampliação extremamente dinâmica da agenda estatal diretamente envolvida com a atividade produtiva através das formas autárquicas e empresariais de intervenção econômica, lado a lado com uma conformação atrofiada, ineficiente e clientelística das atividades ditas tradicionais do Setor Público, notadamente na área social, o essencial da administração direta¹⁷. Este é um traço fundamental de continuidade em todo o período que analisamos, nada mais que a face estatal deste modelo de

16) LESSA, C. (1987).

17) Isto não significa que a face aqui dita dinâmica e moderna do Aparelho de estado estivesse isenta da influência do clientelismo e empreguismo. O ponto é que, dadas as demandas básicas colocadas para estas instituições - empresas estatais, autarquias econômicas e similares - estes fatores atuavam sujeitos a limites estruturais mais bem definidos: a lógica básica da atuação produtiva (direta ou regulatória) do Estado neste contexto exige um maior grau de eficiência e qualificação técnica dos quadros e da estrutura organizacional.

desenvolvimento que se gesta nos anos 30 e se mantém inalterado no essencial mesmo após a Revolução de 64.

A questão portanto, repetimos, não é apenas entender qual o tipo de Estado que viabiliza este processo de industrialização acelerado e articulado aos atores políticos emergentes, mas quais as implicações do fato de que o próprio Estado se gesta e consolida ao longo do processo. Se a industrialização é obra do Estado, o Estado é, ele mesmo, obra da industrialização. E não são poucas e sem importância as implicações deste fato.

1.2. Etapas e caracterização da intervenção estatal

Do ponto de vista da intervenção estatal, o amplo período do pós-guerra deve ser visto em duas etapas, demarcadas pelas profundas reformas políticas e econômicas ocorridas no período 1964-1968. Grande parte do nosso esforço aqui será dedicado a discutir o papel destas reformas no sentido de modificar a natureza da intervenção estatal.

Nossa suposição mais geral é que o modelo econômico social previamente existente se mantém inalterado, nos seus elementos essenciais, ao longo de todo o amplo período que analisamos. Isto significa afirmar que, neste plano mais geral de análise, a Revolução de 1964 representou, na realidade, um aprofundamento do modelo previamente existente, inclusive pela virtual eliminação das forças políticas progressistas que sustentavam a sua reformulação. Por outro lado - e este é um ponto fundamental - esta preservação das condições essenciais de poder e apropriação da riqueza exigiu um processo tanto de aprofundamento como de redefinição parcial do modelo de intervenção estatal. Este processo foi, em grande medida, operado pelo conjunto das reformas realizadas entre 1964 e 1967, nos seus três componentes fundamentais - financeira, tributária e administrativa¹⁸.

Abordaremos nesta parte do capítulo, dois dos aspectos fundamentais desta intervenção. O modelo de financiamento, ou seja, a forma pela qual se articulam estruturalmente o financiamento tributário e creditício das diversas frentes de atuação intervencionista, e a forma pela qual são criadas, articuladas e controladas as instituições e órgãos burocrático-administrativos de intervenção.

Cabe chamar a atenção para um aspecto essencial. A transição entre as duas etapas citadas acima apresenta elementos tanto de continuidade como de ruptura. Há aspectos que, em sendo preservados e até fortalecidos, mantendo presentes na nova etapa traços relevantes da anterior, permitem, de certa forma, supor um modelo mais geral, o "Estado Desenvolvimentista". Por outro lado, há aspectos nos quais a intervenção se modifica de forma substancial, sugerindo uma nova dimensão da intervenção estatal - no essencial redefinindo sua funcionalidade para o modelo de desenvolvimento vigente.

18) - criação/viabilização de importantes instrumentos de política econômica - Banco Central, dívida pública, correção monetária.

- Enorme ampliação dos instrumentos de financiamento e crédito à disposição do setor público, principalmente os fundos sociais e o crédito agrícola, através do fortalecimento de determinadas instituições: BNDE, Banco Central e BNH.

- Definição de uma filosofia descentralizadora pela Reforma Administrativa, que acirra a tendência à criação de autarquias e formas empresariais.

Fazemos a sua caracterização segundo os aspectos eminentemente econômicos que julgamos pertinentes para as finalidades específicas deste trabalho: as bases do seu financiamento e o arranjo institucional que o viabiliza. Isto deve prover elementos essenciais para a análise do papel nele desempenhado pelas empresas estatais, a ser tratado no item seguinte. Quedarão não explorados os aspectos essencialmente políticos da intervenção estatal, que aguardam ainda uma análise abrangente e uma interpretação sólida que nos permita uma visualização das articulações básicas de interesses subjacentes às relações Estado x Capital neste longo período.

1.3. O Período 1930-1964

O modelo "restringido" de financiamento

O problema do financiamento público neste período tem que ser pensado essencialmente a partir das fontes creditícias externas, do sistema tributário e da emissão monetária. A outra alternativa, a dívida pública interna, como é sabido, encontrava limites decisivos não só nas peculiaridades do sistema interno de crédito¹⁹, no reduzido nível de intermediação financeira e na impossibilidade, vigente na maior parte do período, de lograr taxas de juros reais positivas. A dívida pública surge como instrumento relevante apenas no período da Guerra. Somente as reformas dos anos sessenta irão viabilizar uma utilização mais ampla deste instrumento.

O financiamento externo, fonte tradicional de cobertura dos déficits governamentais, é interrompido em 1931, sendo retomado apenas a meados dos anos quarenta, e persiste em níveis baixos até os anos sessenta.²⁰ O financiamento "externo" do setor público, em todo o período, se limita aos recursos gerados pela administração das divisas, nos períodos em que ocorreu, exceção feita mais uma vez ao período de guerra, quando são implantados os projetos pioneiros do governo federal na atividade produtiva (ver à frente).

A constituição de uma base fiscal adequada a um nível elevado de intervenção comandada pelo Governo Central passa, portanto, a repousar basicamente na possibilidade de expansão da arrecadação tributária e, encontrados seus limites, pela pura e simples expansão monetária. De forma geral, o padrão de financiamento público neste período está apoiado nestes dois elementos.

A expansão dos recursos tributários na situação de transição rápida para uma economia urbano-industrial, a partir da economia agrário-exportadora regionalizada, esbarra em três ordens de restrições. A primeira decorre, antes de mais nada, do caráter excludente do modelo. A forte resistência dos detentores de riqueza contra a expansão da tributação direta leva a que, em todo este período, a estrutura tributária brasileira tenha evoluído no sentido de explorar predominantemente a tributação indireta em todas as suas formas.

A segunda decorre da relativamente rápida transição de uma economia onde a formação do excedente se relaciona às atividades de setor externo, para uma economia apoiada no mercado interno. A readequação do Sistema Tributário exige a progressiva substituição dos impostos de exportação e

19) COUTINHO, L. / REICHSTUL, H. P. (1975) pags. 56 e ss.

20) ABREU, M.P. (1974) e MALAN, P. et. alii (1980).

importação pelos de renda e consumo como fontes básicas de receita, processo este que ocorre lentamente e sempre a posteriori e a reboque do crescimento do mercado interno.

A terceira reside na conformação específica da distribuição institucional de receita no contexto federativo herdado da etapa anterior. A apropriação de recursos típica do período 30-60 é decisivamente favorável aos governos estaduais, configurando uma recorrente situação de fragilidade financeira do governo central. A tabela 2.1 mostra a alocação do gasto final (após transferências intergovernamentais) por nível de governo. Todo o período de 1930 até às reformas de 1966 assiste a uma nítida redução da parcela referente à União.

A conjugação destes fatores resulta no que poderíamos chamar de desenvolvimento restringido da capacidade fiscal do governo federal no período até 1965. A carga tributária, que chegava a 15% do PIB em 1947, cresce apenas 2% até 1962²¹. É indicativo disto que o Plano de Metas (1955-1961) tenha sido financiado em grande parte pelos governos estaduais e, na órbita federal, basicamente por emissão monetária²².

É conhecido o outro traço básico do sistema tributário brasileiro neste período: a elevada concentração em tributação indireta, em parte derivada das origens na economia exportadora, em parte decorrente do poder político das elites em resistir aos impostos sobre a renda e o patrimônio.

Existe, contudo, um aspecto menos notado desta ênfase na tributação indireta, que assume capital importância para nosso objeto de análise. Trata-se da acentuada tendência a operar a ampliação da tributação indireta através da vinculação de impostos. No período 1930-1966, a par do progressivo fortalecimento dos impostos tradicionais de consumo²³, parte principal da ampliação da receita ocorreu através da criação de impostos específicos vinculados à aplicação regional ou setorial²⁴.

Há, a nosso ver, duas razões de ordem mais geral que levam a este comportamento peculiar da evolução tributária. Primeiro, decorre da fragilidade e anarquia do processo orçamentário a nível do governo federal, no período até 1964. Elaborado a partir da rudimentar reunião dos pedidos financeiros de cada órgão federal pelo Departamento do Serviço Público - DASP -, era encaminhado ao Congresso, onde sofria novas adições e inclusões, tudo isto sem qualquer critério norteador ou restritivo. Somando-se a isto o processo inflacionário crescente, a implementação efetiva acaba sendo operado à base de créditos especiais, fazendo da Autoridade Fazendária "a entidade que, em termos concretos, define a política orçamentária global"²⁵.

Isto sempre levou a que os diversos interesses hábeis a se fazer representar no processo decisório buscassem, através da vinculação, garantir regional ou setorialmente parcelas da receita fiscal, assim subtraídas ao processo orçamentário. De uma forma geral a vinculação de receitas é um procedimento

21) RESENDE, F. (1985).

22) LESSA, C. (1981), PAG. 69.

23) Para uma reconstituição detalhada da evolução sistema tributário pré-1966 ver OLIVEIRA, F.A. (1991).

24) Realizamos, em outro lugar (PRADO, S. (1985) um exaustivo levantamento da evolução deste tipo de impostos, desde as primeiras taxas criadas nos anos 30 (mate, sal, açúcar, pinho) passando pelas taxas setoriais criadas após 1950 (impostos únicos, marinha mercante, telecomunicações, etc) assim como todas as diversas vinculações de parcelas da receita tributária global a aplicações regionais, combate à seca e saneamento.

25) Esta problemática foi apreendida com agudeza por LESSA, C. (1981) pags. 57-58.

generalizado de redução da desordem e entropia vigente no processo orçamentário, preservando os interesses principais na alocação das receitas.

TABELA II.1						
RECEITA LÍQUIDA POR NÍVEL DE GOVERNO - 1939/1967						
	1939	1950	1955	1960	1965	1967
União	59,6	53,7	53,4	51,1	44,3	44,7
Central	52,6	36,5	37,3	33,2	14,4	5,5
descentraliz.	7,0	17,1	16,1	17,3	29,9	39,2
Previdência	7,0	11,5	7,8	7,8	8,7	8,2
outras	-	5,6	8,2	10,0	21,1	31,0
Estados	29,8	36,0	38,4	42,2	44,0	40,2
Municípios	10,5	10,2	8,1	6,6	11,6	14,9
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

FONTE: PRADO, S. (1985) e Conjuntura Econômica junho 1973.

Em segundo lugar, decorre do fato elementar de que, se ampliar a receita fiscal via impostos indiretos é politicamente mais viável, dada a socialização da carga via preços, o imposto indireto vinculado é ainda mais fácil, uma vez que a restrição da aplicação dos recursos gerados a um espaço econômico específico facilita a articulação dos interesses beneficiados. Estes são, em geral, grupos econômicos estatais e privados articulados em torno a projetos e programas governamentais, contra os quais o interesses difuso do cidadão-consumidor pouco ou nada pode opor.

A prática da vinculação da receitas é um traço fundamental da intervenção estatal da fase que analisamos. Sua importância, como mostraremos à frente, decorre do papel que exerce no sentido de facilitar e até induzir à descentralização/desagregação do Aparelho de Estado. sua contrapartida e consequência necessária é a criação de um número absurdo de fundos fiscais²⁶, geridos pelos mais diversos órgãos federais, configurando, já a partir dos anos cinquenta, uma nítida fragmentação orçamentária, e dando início à perda de abrangência do Orçamento Geral da União. Constitui-se, então, pelo lado fiscal financeiro, um modelo de organização fortemente apoiado na dupla RECEITA VINCULADA + FUNDO FISCAL.

26) MARTINS, L. (1977) constatou 207 fundos federais existentes neste ano. Levantamento realizado pelo governo federal, por sua vez, indicou a existência de 165 fundos em 1979 (IPEA/INOR, (1980).

O quadro institucional: processo de descentralização

Com o início do processo de substituição de importações, as demandas crescentes, derivadas do processo de crescimento industrial, exigem a inclusão de novas funções na agenda do Estado, forçando a criação de níveis burocráticos para operá-las. Este aprofundamento da intervenção estatal ocorre simultaneamente ao processo político de constituição do Estado Nacional centralizador, a partir de uma estrutura eminentemente federativa e fragmentada. Verifica-se, portanto, um duplo movimento de incorporação de funções ao governo federal, resultante tanto da ampliação mesma da agenda pública como do reordenamento de atribuições entre níveis de governo que acompanha aquela constituição²⁷. É na conjugação de dois determinantes mais gerais - a constituição do Estado Nacional e as exigências da industrialização acelerada - que deve ser buscada a explicação para a conformação institucional específica assumida pela intervenção estatal no Brasil.

Na observação desse processo a questão central refere-se à necessidade e possibilidade de edificação de um sistema adequado de controle e regulação ordenadora sobre uma máquina estatal que se desenvolve aceleradamente, incorporando funções e criando novos organismos sob diversas formas jurídicas e dotados de elevados graus de autonomia.

No caso dos países de industrialização tardia, onde o Estado "queima etapas" muito rapidamente, expande e diversifica drasticamente sua agenda no curto espaço de algumas décadas, assume papel fundamental o caráter agregativo desta expansão. A partir de um núcleo estreito e pouco diversificado, o AE incorpora aceleradamente novas funções regulatórias, penetra na atividade produtiva, amplia o alcance e a dimensão das políticas de fomento envolvendo amplos fundos fiscais e financeiros. A incorporação destas novas "funções", no contexto dos processos de industrialização, se dá muito mais pela assimilação (internação), no Ap. de Estado, de demandas e soluções geradas na interação com os agentes privados, do que a partir de estratégias de longo prazo oriundas do próprio Estado. As funções novas se agregam ao AE, frequentemente preexistem à sua incorporação ao Estado (caso, por exemplo, da Previdência Social no Brasil e em muitos países capitalistas) e, dada a especialização das atividades que exercem, tendem a permanecer individualizadas e destacadas no conjunto do AE.

Nos países de capitalismo avançado, a constituição da agenda diversificada se deu ao longo de um período bem mais longo, permitindo, na maioria dos casos, que se constituísse uma estrutura de controle e gestão adequada. No capitalismo tardio, nas condições descritas acima, onde a expansão da agenda se dá em curto espaço de tempo, é limitada a possibilidade de que se desenvolvam, no mesmo ritmo da expansão da agenda, os necessários e adequados mecanismos de regulação interna. A assunção de novas funções é uma exigência premente colocada diretamente, ao nível da atividade econômica, pelo processo de industrialização acelerada.

27) Um primeiro aspecto desta constituição reside na progressiva montagem de sistemas abrangentes de códigos sociais e econômicos, como a legislação do trabalho (DRAIBE, S. op. cit. passim). O outro refere-se ao reordenamento de atribuições no plano federativo. Grande parte das novas demandas são diretamente constituídas já no nível federal, enquanto áreas de atuação anteriormente em mãos do setor privado são diretamente transferidas para o governo federal (petróleo), ou então lá chegam após uma permanência temporária sob controle dos governos estaduais (telecomunicações, siderurgia e, parcialmente, energia elétrica).

Na ausência dos mecanismos adequados de controle e gestão, a natureza agregativa da expansão da agenda pode revelar uma tendência fundamentalmente centrífuga, a qual, sob certas condições pode evoluir para um processo de desagregação/autonomização que compromete a possibilidade de integração das políticas²⁸. Aspecto não secundário desta problemática é a inexistência prévia mesma de um Estado Nacional plenamente constituído. A fragmentação econômica e política própria do quadro federativo anterior tende a se reproduzir, de alguma forma, na constituição de novos blocos do Ap. de Estado relativamente autonomizados e fragilmente articulados a qualquer forma de gestão centralizada.

No contexto do Estado Desenvolvimentista brasileiro (ou seja, dadas suas restrições e prioridades), esta tensão entre ordenação do conjunto da intervenção e expansão acelerada da agenda se resolve pelo sacrifício da primeira.

É senso comum assumir que, em sua essência, o processo de consolidação do Estado Burguês que se inicia com a revolução de 1930, atravessa um período de conflitos e se define com o regime militar de 1964 - significa um movimento de centralização do poder político e econômico nas mãos do Estado Nacional²⁹. Este movimento, que viria a descaracterizar o federalismo jurídica e factualmente vigente na Primeira República, tem sua origem na decadência da produção cafeeira enquanto foco dinâmico da economia nacional, sua progressiva substituição pela produção para o mercado interno e o consequente predomínio, na agenda do Estado, das questões efetivamente nacionais, no sentido de envolverem a consolidação do mercado e a organização da divisão de trabalho inter-regional.

Não parece restar dúvida quanto a esse diagnóstico. No entanto, a observação do setor Público brasileiro no período não deixa a menor dúvida, também, quanto ao fato de que o Ap. de Estado apresenta uma tendência sistemática à autonomização dos seus diversos segmentos componentes, vis-à-vis o núcleo de poder do Estado. O que se constata, como veremos, é que, se existe a concentração, no Estado, do poder político e econômico, existe também a descentralização do Aparelho de Estado na execução das atividades que são concretamente exigidas nesse processo. A partir dos anos trinta, o AE brasileiro avança através do que chamaremos processo de descentralização - constituição progressiva de uma órbita de entidades descentralizadas: empresas, autarquias, fundações e outros - que passam a responder pelas atividades novas e dinâmicas exigidas pela função de suporte à acumulação.

O próprio processo de gestação de um poderoso Estado Nacional burguês traz, portanto, em seu bojo, os elementos que conduziriam à progressiva dicotomização do AE, corporificando uma órbita central burocratizada, clientelística, em contraposição a um universo crescente de entidades autonomizadas, dotadas de maior dinamismo técnico, administrativo e financeiro.

28) A argumentação neste ponto está amplamente apoiada em minha dissertação de mestrado (PRADO, S.(1985) cap. 3, onde se apresenta uma reconstituição detalhada deste processo de descentralização/desagregação do AE ao longo do período 1930-80. É essencial registrar, contudo, que o trabalho seminal neste tema é, fora de qualquer dúvida, do prof. Luciano Martins (MARTINS, L.(1987)), onde a percepção fundamental do desenvolvimento do Ap. de Estado pela ação de "forças centrífugas" já está colocado. Embora publicado apenas em 1987, foi elaborado em 1975, e circulou precariamente em mimeo com proibição de citações.

29) O trabalho fundamental sobre este processo é, a nosso ver, DRAIBE, S.M.(1980). A Autora faz a mais completa e detalhada reconstituição de todos os aspectos institucionais, fiscal-tributário e político da construção do Estado Nacional até 1964. Os aspectos políticos e interpretação mais geral do processo tem uma formulação penetrante em FERNANDES, (1975).

A evolução destes dois movimentos é um processo eminentemente contraditório. Quanto mais o Estado se insere como elemento ativo no processo de reprodução da sociedade capitalista, exercendo funções regulatórias e produtivas em crescente integração com as unidades privadas de capital, cada vez mais se torna necessária a ordenação hierárquica e centralizadora do Aparelho de Estado. Por outro lado, esta mesma inserção gera as forças que tendem a negar a centralização ordenadora e a impulsionar a desagregação do corpo institucional do Estado.

Na década dos vinte, imediatamente antes do início do período que analisamos, o Aparelho de Estado apresentava uma dimensão restrita e uma estrutura monoliticamente centralizada numa rígida organização por ministérios e departamentos. Com a possivelmente única exceção do Banco do Brasil, da Caixa Econômica Federal e dos órgãos de gestão da política cafeeira, praticamente não existiam entidades autonomizadas de porte no governo federal³⁰.

Cinquenta anos depois, em 1980, o Aparelho de Estado federal brasileiro contava com cerca de 480 entidades descentralizadas - autarquias, fundações, empresas públicas, empresas de economia mista e outros³¹ - dotadas de autonomia administrativa e financeira, regimes diferenciados para pessoal e salários.

Podemos abordar o processo de descentralização pela identificação de três padrões jurídico-organizacionais, que correspondem aproximadamente a etapas de evolução desde o início do século.

Primeiro, chamamos *diversificação centralizada* ao movimento de expansão operado ao longo da Primeira República. Os princípios mais básicos do Estado Liberal se mantêm intactos, no que tange a estrutura organizacional e contábil do Setor Público. A adaptação da AE às crescentes solicitações que, já nesta etapa, lhe são endereçadas, se dá por via da diferenciação interna à administração direta, pela multiplicação de departamentos e ministérios³². Fica preservada, neste processo, a unicidade do Ap. de Estado.

A partir de 1930, inicia-se a ruptura desta unicidade. Até pelo menos meados dos anos cinquenta, a forma dominante assumida pela autonomização dos segmentos operacionais mais dinâmicos do AE passa a ser a *autarquização* - criação de autarquias e fundações, basicamente. Neste período gestam-se o complexo previdenciário, os órgãos dedicados ao fomento regional, o complexo de construção rodoviária, etc. Este movimento expande-se nos anos trinta e no período da Guerra Mundial, e chega a um auge no início dos sessenta. Note-se que neste período, mesmo as atividades tipicamente produtivas assumidas pelo Estado o foram sob formas autárquicas, do que as ferrovias são o maior exemplo. Grande parte das empresas públicas que emergiriam a partir dos sessenta foram, na sua origem, autarquias e, muitas vezes, departamentos ministeriais. Ao contrário do que se supõe, os anos cinquenta

30) Isto não significa que o Estado não executasse atividades tipicamente empresariais. O caso conspicuo do período, as ferrovias que já vinham sendo estatizadas, o eram, em geral, sob a forma departamental, como foi o caso da célebre Central do Brasil e das primeiras ferrovias estatizadas pelo governo de São Paulo.

31) Conforme o levantamento pioneiro da SEST - Secretaria de Controle das Empresas Estatais, realizado em 1979. SEST (1980).

32) Reconstituição cuidadosa desta evolução está em PRADO, S. (1985), cap. 3.

e sessenta foram marcados por uma vigorosa criação de formas autárquicas³³, muito mais do que empresas.

A partir do final dos sessenta, o aparente esgotamento da forma autárquica como instrumento de autonomização de frações do AE leva a um movimento no sentido da *empresarialização*, ou seja, da adoção da forma empresa pública para funções eminentemente governamentais financiadas integralmente com recursos orçamentários.

Um aspecto fundamental deste processo é que o modelo fiscal-financeiro descrito acima, RECEITA VINCULADA + FUNDO FISCAL, não só o viabilizou como, na realidade, foi um fator determinante da sua emergência. Parte dominante destas entidades descentralizadas foram criadas, na realidade, para gerir fundos vinculados. Este foi o caso com as autarquias de desenvolvimento regional, criadas a partir da vinculação de um percentual da receita fiscal total, de muitos órgãos setoriais no caso dos chamados impostos únicos, e do próprio BNDE³⁴.

33) A observação, usualmente feita, dos dados publicados pela SEST, pode levar a falsas conclusões. As autarquias e similares existentes em 1980, tomadas pela data de criação, sugerem um processo contínuo e regular de expansão.

AUTARQUIAS EXISTENTES POR DATA DE CRIAÇÃO

EM 1980 (SEST)					
1930	1940	1950	1960	1970	1980
1	5	15	40	70	87

fonte - SEST (1980)

AUTARQUIAS EXISTENTES EM CADA ANO - 1943-1980

1943	1948	1950	1951	1953	1964	1975	1980
71	88	84	93	85	110	105	87

fonte - PRESID. REPUBLICA - DASP v. anos.

No entanto, se tomamos o número de autarquias existentes em cada ano, vemos que esta forma foi intensivamente utilizada no pós-guerra, chegando, aparentemente, a um máximo em meados dos sessenta.

A diferença é explicada pela elevada "taxa de mortalidade" das autarquias e por diversos movimentos de centralização operados pelo governo. A forma autárquica é efetivamente dominante neste período. Inclusive muitas unidades tipicamente produtivas do Estado, que posteriormente viriam a ser transformadas em empresas públicas, passam, neste período, pela forma autárquica. Foi o caso de diversas ferrovias e serviços públicos. Há casos curiosos, como o Companhia Vale do São Francisco, que foi departamento da ad. direta, depois autarquia e finalmente empresa pública. Para detalhes ver PRADO, S. (1985).

34) Para dar apenas alguns exemplos, temos:

Na constituição de 1946:

1) art. 198 - 3% para combater os efeitos da seca no Nordeste (DNOCS).

2) art. 199 - 3% para a Amazonia (SUDAM).

3) art. 2o. disp. transit. - 1% para Vale do S. Francisco por 20 anos (Comissão do Vale do S. Francisco, posteriormente Companhia de Desenvolvimento do Vale do S. Francisco).

Lei 3962 (15/12/1958) 2% desenvolvimento do Nordeste (SUDENE).

1962 - lei de criação do Dep. Nac. Obras de Saneamento - DNOS - vincula 2% a este setor.

1962 - lei 4602, transforma em autarquia o Depto Nac. de Estradas de Ferro, e vincula 3% da receita total ao setor.

1964 - Instituto Brasileiro de Reforma Agrária, 3% da receita.

Um outro caso relevante é a criação do BNDE, em 1952, antecedida pela criação de adicional de 15% sobre imposto de renda destinados ao banco, ampliados em 1963 por novo adicional ao IR; o banco geriu também diversos fundos fiscais gerados por receitas vinculadas, antes que fossem criadas as entidades descentralizadas correspondentes. O caso principal é o fundo Federal de Eletrificação, criado muito antes que fosse viável surgir a Eletrobrás.

Estes casos são descritos exaustivamente em PRADO, S. (1985).

Algumas conclusões parciais

Do ponto de vista do processo de industrialização, já foi demonstrado que o aspecto central deste período é a superação dos limites presentes no modelo de industrialização restringida e a efetiva implementação, num curto espaço de tempo, do núcleo fundamental da indústria de bens de produção³⁵. A partir de 1930, o processo de industrialização coloca demandas crescentes que levam à diversificação acelerada da agenda estatal, impondo uma dupla solicitação: a expansão do gasto e a ampliação dos instrumentos institucionais de intervenção.

Esta demanda pela ação estatal, num contexto ainda de predomínio federativo, de um processo orçamentário caótico e, portanto, restrita capacidade de apropriação de parte da renda pelo governo federal, induz a um formato específico para o aprofundamento da intervenção, que vai se expressar nos dois aspectos básicos que discutimos acima. Por um lado, uma configuração específica do financiamento fiscal, restringido na expansão da base tributária via tributação direta e encontrando na vinculação de receitas a alternativa para garantir o financiamento do apoio à acumulação. Por outro, uma conformação específica do AE, dual, que evolui por um processo desordenado de criação de formas estatais autonomizadas.

A interação e complementaridade entre os dois movimentos se expressa, numa espécie de síntese, no que foi apreendido descritivamente pelo prof. Carlos Lessa³⁶ como o modelo FUNDO FISCAL + RECEITA VINCULADA + ENTIDADE AUTÔNOMA. Esta é uma característica básica da intervenção estatal do período.

O processo de descentralização permite, fundamentalmente, criar e agilizar os instrumentos de intervenção no corpo do Ap. de Estado, sem enfrentar a gigantesca tarefa de racionalizar e modernizar a administração direta, o que colocaria o dilema de subtrai-la ao seu papel histórico no modelo de desenvolvimento. Esta problemática emerge com clareza quando analisamos as diversas tentativas frustradas, realizadas nos anos 50 e 60, para implementar uma Reforma Administrativa no Setor Público Federal³⁷. O caso mais ilustrativo e relevante, contudo, ocorre por ocasião do Plano de Metas. Celso Lafer, discutindo o planejamento governamental da época, mostra como Kubitschek recua diante do custo político de realizar uma ampla Reforma Administrativa que poderia capacitar o Setor Público a operar efetivamente o Plano. O resultado disto, como bem mostra Lafer, é o predomínio da gestão fragmentária através dos chamados "grupos executivos", colegiados mistos compostos por governo e setor privado, no essencial uma forma de administração paralela³⁸. A descentralização, por outro lado, viabiliza a reprodução dos grupos de elite do serviço público, ao flexibilizar políticas salariais e planos de carreira nas novas entidades criadas.

35) MELLO, J.M.C. (1986) pags. 110 e ss.

36) LESSA, C. (1981).

37) Ver a respeito: PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA - COMISSÃO DE ESTUDOS E PROJETOS ADMINISTRATIVOS (1960), (1961) e (1963).

38) LAFER, C. (1975).

1.4. O período 1964-1971: reforma e transição

As profundas mudanças políticas ocorridas em 64 tem seu sentido maior na preservação e aprofundamento do modelo econômico-social existente. Pela ótica do intervenção estatal, a reversão de 1961-62 colocara o sistema num impasse: para preservar a "fuga para a frente" era necessário redefinir o modelo de intervenção, o qual exige, já a esta altura, dadas as mudanças ocorridas na economia, um Estado Nacional forte capaz de iniciativas no plano nacional.

Isto se expressa tanto em aspectos de ruptura como de continuidade. A restrição estrutural ao fortalecimento do Estado Nacional no plano fiscal-tributário será superada no período 1965-68. Neste caso, a Revolução significou ruptura, ao redefinir de forma radical o Sistema Tributário e a dinâmica federativa, remetendo, pela primeira vez de forma plena, a decisão alocativa para a órbita do Governo Federal³⁹. Define-se, neste momento, aquele que será um dos traços essenciais da dinâmica federativa ao longo dos setenta e parte dos oitenta: a centralização autoritária do poder alocativo sobre as receitas orçamentárias como instrumento essencial para viabilizar a coesão política do regime pela subordinação dos governos regionais e locais. Desloca-se o eixo dinâmico da intervenção para o governo federal, complementando um processo que fora iniciado com o Plano de Metas, e subordinando política e financeiramente os governos estaduais e locais.

A consolidação do poder central, contudo, se dá - paradoxalmente - pela exacerbação e paroxismo dos traços desagregadores herdados do período anterior. Se a reversão do sistema federativo e a modernização dos recursos de financiamento público são traço de ruptura na dimensão fiscal-financeira, a preservação do modelo básico fundo + receita vinculada + entidade descentralizada é um nítido traço de continuidade.

Toda a estrutura de vinculação de receitas previamente existente é preservada. Em particular, ficam inalteradas as formas de vinculação setorial, importante elemento no financiamento das empresas estatais. O modelo de "trilogia institucional financeira" não somente é complementado, até início dos setenta, pela criação das demais holdings setoriais do SPE como, na realidade, é generalizado e levado às suas formas mais sofisticadas pelas reformas.

A maior parte dos setores dinâmicos fundamentais da intervenção estatal passam a ter sua gestão controlada por focos relativamente autônomos: grandes holdings estatais, bancos estatais, autarquias. Os principais elementos novos criados no período - Banco Central, Banco Nacional de Habitação, fundos sociais - tem a marca nítida do processo descentralizador: órgãos autônomos, orçamentos independentes, receitas cativas. As poderosas "trilogias" compostas por CEF/BNDE + PISPASEP e BNH + FGTS, parte principal dos novos recursos financeiros à disposição do Estado, nada mais são que novas e sofisticadas formas de vinculação de receitas.

39) Para isto, o novo regime executa um amplo processo de reformas que, na sua face fiscal financeira, ampliam enormemente a capacidade federal de intervenção. Os governos estaduais, inicialmente co-participantes nos benefícios gerados pela reforma e pela retomada do crescimento econômico a partir de 1967, perdem crescentemente autonomia alocativa, a partir do Ato Institucional no.5 (1968), pelo deslocamento do controle efetivo dos fundos de participação para o governo federal: a participação dos governos locais foi reduzida, e, a partir de 1971, sua aplicação passou a ser subordinada a condicionais e vinculações. Ver a respeito LOPREATO, F.L.C.(1981), e AFONSO, J.R.R. (1989).

A resultante disto é bastante conhecida: total fragilização do Orçamento Geral da União, que progressivamente abrange parcela cada vez menor dos gastos fiscais relevantes. De forma geral, as medidas acentuaram fortemente a autonomia de segmentos específicos e poderosos dentro do governo federal, agravando a fragmentação da gestão fiscal.

Outra medida que age decisivamente no sentido de ampliar a autonomia da órbita descentralizada do AE é a política de recuperação e manutenção do valor real de tarifas e preços públicos, implementada em meados dos sessenta e que se estende até 1974. Iremos tratar deste ponto quando analisarmos as empresas estatais. O que importa ressaltar aqui é que se inaugura, com estas medidas, um inédito período de operação virtualmente independente dos grandes blocos estatais os quais, livres da restrição básica que sempre os submetia ao controle central, passam a atuar segundo estratégias empresariais autônomas. Este movimento se combina aos efeitos de outro bloco importante de reformas, a chamada Reforma Administrativa, que postula como princípio básico a busca da auto-suficiência e autonomia dos agentes públicos descentralizados. Estes dois fatores seguramente estão na base do movimento acelerado de criação de empresas estatais que ocorre entre 1968 e meados dos anos setenta.

Finalmente, um aspecto essencial deste movimento amplo de descentralização da gestão fiscal, que já emerge no período de transição entre os dois períodos que analisamos, é a atribuição ao Banco Central de importante papel na alocação de recursos fiscais, fundos e programas de fomento, em particular no crédito agrícola e ao setor externo. Este fato veio se somar ao peculiar arranjo político pelo qual se conseguiu conciliar a criação do Banco Central com a preservação do poderoso Banco do Brasil, principal agente financeiro e monetário do governo no modelo anterior: a bem conhecida contagem-movimento. Em conjunto, eles resultavam na emergência de um monumental novo "orçamento" - o dito Orçamento Monetário - gerido por critérios que podiam ser tudo, até competentes, mas definitivamente opacos e autoritários, levando à fragilização dos mecanismos de gestão fiscal através do Congresso. Esta autonomia, já elevada pelo lado do dispêndio, se define plenamente com a lei complementar no. 12, de 1971, que concede ao Banco Central total autonomia para gerir a dívida pública, franqueando totalmente o lado do financiamento⁴⁰.

Em síntese: o aspecto fundamental do período é que se, por um lado, o fortalecimento do Estado Nacional supera, em vários sentidos, a fragmentação federativa herdada da Primeira República, a subordinação da intervenção às demandas do crescimento acelerado, no contexto político específico do período, repõe a desagregação, agora como um fenômeno "centrífugo" interno aos governos federal e estaduais. Se é verdade que a relativa fragmentação anterior a 1964 (federalismo, economias regionais) foi substituída por um Estado forte e centralizador, por outro lado criaram-se outras tantas instâncias autonomizadas pela desagregação.

40) Há evidentes diferenças entre a atuação do Banco Central nos anos setenta e o modelo tríplice em questão. Não há receitas vinculadas envolvidas no crédito agrícola, e o Banco tem, neste período, o privilégio de financiar seus gastos com dívida pública. No entanto, o modelo básico mais geral se faz presente, sem dúvida, na medida em que importantes frações do gasto público eminentemente orçamentário fica fora do controle direto do Executivo e principalmente, do Congresso.

1.5. O período 1971-1990

Pretendemos fazer aqui uma recuperação necessariamente panorâmica e seletiva das décadas dos setenta e oitenta, centrando a análise no desenvolvimento dos dois aspectos básicos da intervenção que vimos acompanhando. Os planos institucional e financeiro são duas dimensões inseparáveis e dinamicamente interligadas da intervenção estatal e da gestão da política econômica. Se o processo de endividamento, como forma alternativa e compensatória da fragilidade tributária, é o elemento crucial da política econômica deste período, ele não pode ser plenamente compreendido sem que se considere as condições institucionais que facilitaram vir a ser ele o fator capaz de atenuar conflitos e postergar o ajustamento.

Os anos setenta são um período de persistência e aprofundamento das características essenciais criadas pelas reformas dos sessenta. Os dois pontos óbvios de inflexão a serem neles considerados são associados aos dois choques do petróleo. Os anos oitenta, ao contrário, se abrem e evoluem sempre sob o signo aparente de uma nova fase de reformas. Os dois pontos de inflexão relevantes, neste período, são a crise inicial do financiamento externo, em 1982, e a ruptura final do padrão de financiamento apoiado em recursos externos, que pode ser situada, como veremos, em 1985-86.

1.5.1. O padrão de financiamento

O período a partir do início dos setenta assiste à constituição da monumental dívida pública brasileira, a qual resulta da adoção de um modelo de financiamento apoiado em crédito externo cujas raízes podem ser encontradas nas já referidas reformas dos anos sessenta, e nos desenvolvimentos que marcaram o Sistema Financeiro Internacional nos anos setenta.

A tentativa, pela Reforma Financeira, de criar uma estrutura de financiamento de longo prazo para a economia brasileira, terá sido, provavelmente, o mais flagrante fracasso daquele processo de reformas estruturais. A resistência atávica do Sistema Bancário a esta forma de atuação e a contemporânea abundância de recursos no Sistema Financeiro Internacional acabou levando a um padrão de financiamento de longo prazo onde o sistema financeiro privado nacional operava como repassador e intermediário de recursos gerados apenas por duas fontes: o setor público (Banco Central e BNDE) e o Sistema Financeiro Internacional⁴¹.

Progressivamente, ao longo da segunda metade dos anos setenta, o endividamento externo deixa de operar como fonte de financiamento do setor privado e assume, cada vez mais, um papel central na equação de financiamento do setor público. Diretamente, através da captação de empresas, governos estaduais e municipais e do próprio governo federal⁴². Indiretamente, através do financiamento das operações ativas das Autoridades Monetárias pelos diversos mecanismos de contração monetária sem contrapartida cambial, dos quais os DRME são a expressão maior⁴³. Na realidade, estrutura-se por esta via uma dinâmica de financiamento das operações ativas das AM que lhes permite postergar, pelo menos

41) O trabalho mais completo sobre este processo, nas suas manifestações iniciais (final dos sessenta até 1973) é PEREIRA, J.E.C. (1974).

42) O trabalho definitivo sobre este processo é CRUZ, P.D.C (1984).

43) LUNDBERG, E. / CASTRO, A.L.P. (1987).

até o início dos oitenta (via inchaço do passivo não monetário do Banco Central) a inevitável expansão da dívida mobiliária interna⁴⁴.

Ao nível do financiamento do Setor Público, (incluindo aí as operações fiscais e creditícias do BC) o recurso ao crédito externo é, em grande parte, a contraface de um fenômeno peculiar e único ocorrido com a receita fiscal: o Brasil será, provavelmente, o único país capitalista onde a carga tributária foi reduzida significativamente ao longo dos dez anos que se seguiram ao primeiro choque do petróleo. Em termos da equação fiscal macroeconômica, o caminho encontrado para (ou meramente resultante de) postergar ao limite o ajustamento fiscal estrito senso - elevação da carga tributária e/ou redução de gastos - foi a ampliação e posterior descontrole do endividamento do Banco Central, Estados e Municípios, empresas e autarquias.

O recurso amplo, irrestrito e até induzido ao endividamento externo não apenas liberou a dimensão estritamente tributária da obrigação de prover cobertura para o enorme aparato estatal em expansão, como criou espaço para a ampla utilização da própria receita tributária como instrumento discricionário de "políticas" regionais, setoriais e de comércio exterior, via expansão dos gastos tributários⁴⁵.

A crise nas relações financeiras externas, ocorrida em 1982, não significou, de forma alguma, a ruptura deste padrão de financiamento centrado no estoque de passivos externos. Os arranjos de renegociação da dívida, ao romper a ligação entre os fluxos em cruzeiros (internos) e as operações em divisas, tornando o Banco Central no grande devedor perante os bancos estrangeiros na forma dos "Depósitos de Projetos", criaram condições para que o financiamento interno fosse mantido, através do gerenciamento das contas em nome dos credores, no Banco Central, pelos mecanismos de "relending". Isto garantiu uma ampla "sobrevida" para o padrão de financiamento no plano interno⁴⁶, que persiste até 1985/6, quando a reciclagem interna dos recursos externos é definitivamente interrompida. Retomaremos este tema para um amplo detalhamento sob o ponto de vista das empresas estatais, no cap. 2 à frente.

Esta reciclagem dos recursos externos, porém, não impede que continue avançando o processo de estatização da dívida externa. Muito pelo contrário, é no contexto mesmo da reciclagem que ela evolui, agora sob a forma do que poderíamos chamar de "reestatização": a inadimplência dos demais agentes públicos internos levou o Governo Federal a assumir direta (via cobertura de avais ou capitalização) ou indiretamente (via empréstimos-ponte) os seus passivos. Na realidade, como veremos em detalhes à frente, a lógica básica deste período de "sobrevida" do padrão de financiamento baseado em recursos externos é a transferência final da dívida externa para o governo federal. A partir de 1983, a dívida externa que repousava nos demais agentes estatais - empresas e governos locais - começa a ser transferida para o Governo Federal, tornando efetivo e real o impacto fiscal que vinha sendo postergado desde final dos setenta, pelo recurso ao sobreendividamento.

Um dos aspectos essenciais este padrão de financiamento é que, ao postergar o ajustamento fiscal no seu sentido estrito, levou à constituição de um enorme estoque de dívida, o qual passou a ser, em si mesmo, um problema fundamental da política fiscal. Durante um certo período, a dívida era a consequência incômoda, mas administrável, dos impasses que impediam o ajuste fiscal. A partir de um

44) OLIVEIRA, J.C. (1986).

45) BOMTEMPO, H.C. (s.d.).

46) BIASOTO, JR, G. (1988a).

certo ponto, adquire uma dinâmica própria, e se constitui num dos maiores obstáculos à reordenação fiscal.

Esta situação de sobrevida atua, também, no sentido de atenuar as pressões crescentes por uma reforma do sistema tributário. Até a Constituição de 1988 pouco ou nada se altera na estrutura básica do sistema, preservando-se suas características regressivas e procíclicas. Na realidade, as tendências que passam a operar a nível da atividade produtiva, com maior ponderação dos setores ligados à atividade exportadora e a ampliação do terciário, prejudicam ainda mais o dinamismo da arrecadação, já comprometido pela redução geral do nível de atividade. O esforço exportador se fez, em grande parte, apoiado em gastos tributários, concessões tarifárias e subsídios. Os serviços eram, tradicionalmente (e permanecem) pouco taxados no Brasil, particularmente nos seus segmentos mais dinâmicos, ligados à urbanização e ao consumo das classes médias e alta. O sistema tributário, portanto, passa cada vez mais a "evitar" os setores dinâmicos. À medida em que o Banco Central perde suas fontes de financiamento através do passivo não monetário e a obtenção de recursos externos líquidos é virtualmente eliminada, explicita-se a crise fiscal pelo crescimento da dívida mobiliária interna.

A crise fiscal do Estado brasileiro, portanto, tem início com a reversão cíclica de 1974, e se desenvolve num agravamento contínuo até se explicitar pela ruptura efetiva e final do padrão de financiamento apoiado no endividamento externo, em 1985/6. O traço básico deste período, no âmbito da política fiscal, é um brutal processo de socialização de perdas operado através da tão conhecida "estatização da dívida externa" e uma paralela elevação da dívida pública interna, faces da mesma moeda. Os agentes básicos deste processo foram o Banco Central e as empresas estatais. O encilhamento financeiro do setor público reduziu drasticamente a sua capacidade de investimento e a forte participação do SPE neste processo comprometeu o papel dinâmico que este vinha exercendo nos períodos anteriores.

1.5.2. O processo de descentralização: exacerbação e auge

Os traços básicos da face fiscal-financeira desta etapa se definem, como vimos, apenas no final do período de expansão do chamado "milagre". Pelo lado do arranjo institucional, contudo, a sua principal característica - a exacerbação do processo descentralizador/desagregador - está presente já nas primeiras medidas reestruturantes de meados dos sessenta.

Identificamos já algumas das manifestações mais evidentes, como os fundos sociais articulados ao BNH, BNDE e CEF, e o sistema Banco Central + Banco do Brasil + conta movimento. Se agregarmos a estes a órbita da Previdência Social, unificada nacionalmente em entidades autárquicas em 1966, estaremos falando de uma parcela dominante dos fundos públicos globais⁴⁷.

A descentralização avança, contudo, por outras frentes.

1) Completa-se o elenco de holdings setoriais do SPE, com a criação da PORTOBRÁS, SIDERBRÁS e TELEBRÁS. Com isto é finalizado o processo de deslocamento da "inteligência" técnica

47) Nestes recursos estão incluídos não apenas recursos estritamente fiscais, mas também os recursos não monetários e monetários geridos pelo Orçamento Monetário. A distinção entre recursos fiscais e recursos não monetários ficou totalmente irrelevante na medida em que, na presença de um dispositivo como a conta movimento e dadas as funções fiscais assumidas pelo Banco Central, a lei complementar no. 12 de 1971 concedeu a ele o arbítrio do uso da dívida pública sem qualquer controle do Congresso.

e planejadora do Setor Público para a órbita autonomizada, "esvaziando" a administração direta de capacidade técnica e gerencial para administrar as atividades do setor produtivo estatal.

2) Consolidar-se a tendência a uma terceira etapa no movimento de descentralização das funções tipicamente ministeriais, que é a transformação de formas autárquicas em empresas públicas ou a criação de novas entidades já diretamente como empresa pública⁴⁸.

3) Novas formas de vinculação são criadas, que vem a fortalecer antigas entidades autárquicas, constituindo-se novas "trilogias". É o caso dos fundos setoriais de incentivos fiscais, que transformam IBDF, EMBRATUR, SUDEPE, SUNAMAM e outros em poderosos "nós" decisórios de alocação de ponderáveis recursos fiscais.

Em paralelo, as condições específicas geradas pela crise exigem uma drástica ampliação das funções de natureza fiscal do Banco Central. A crescente utilização de taxas de juros elevadas como forma de conter a inflação e ajustar o balanço de pagamentos força a também crescente utilização de subsídios diretos e creditícios. A atuação do Banco Central evolui ao longo da década para se tornar uma vasta rede de fluxos de natureza fiscal e monetária, enredando as suas operações ativas e passivas num sistema complexo que permitia financiar monetariamente operações de natureza estritamente fiscal, sem qualquer envolvimento com o orçamento ou qualquer controle do Congresso. O chamado "Orçamento Monetário" se torna a quintessência da obscuridade.

Uma das principais consequências da fragilização dos mecanismos de controle interno e integração da atividade estatal é que ela viabiliza a proliferação de novas empresas estatais. A filosofia autonomizante da Reforma Administrativa, associada à autonomia financeira propiciada pelo realismo tarifário, leva ao paroxismo o movimento de criação de novas empresas entre 1967 e meados dos anos setenta.

Autores constatarem também que, nesta nova etapa, as tendências descentralizadoras tendem a se propagar e reproduzir nos outros níveis de governo. A centralização no Executivo Federal e a tendência à relativa desagregação das formas de controle internas ao próprio governo federal induzem à reprodução desta desagregação ao nível dos governos estaduais e dos grandes municípios. Não apenas o espraiamento da concepção dominante de "agilização administrativa" pela autonomização dos segmentos mais dinâmicos do Ap. de Estado, mas, principalmente, a premente necessidade de alavancar recursos junto ao governo federal levaram estes governos a reproduzir o mesmo fenômeno de criação abusiva de falsas empresas e de autarquias, gerando igualmente uma fragilização do orçamento básico como peça de coordenação fiscal⁴⁹.

A exacerbação do processo desagregador, facilitada pelas condições políticas e econômicas favoráveis do período de crescimento acelerado, irá encontrar um ponto de inflexão crucial em 1973-4.

48) A filosofia autonomizante contida na Reforma Administrativa de 1967 se combina a uma certa exaustão da forma autárquica como formato jurídico adequado para flexibilizar a intervenção estatal. Ao longo dos anos cinquenta, diversas iniciativas foram tomadas no sentido de cercar a autonomia das autarquias. A opção pela forma empresa pública permite contornar estes limites, propiciando às entidades descentralizadas plena liberdade financeira e administrativa, principalmente no que se refere às políticas de pessoal e salários. (Para uma discussão detalhada da decadência da forma autárquica como instrumento jurídico da descentralização veja-se PRADO, S. (1985), cap. 3).

49) AFONSO, J.R.R. (1989) e LOPREATO, F.L.C. (1981).

A reversão cíclica que se faz acompanhar de desequilíbrios na balança de pagamentos, repique inflacionário e os primeiros sinais de déficit fiscal ampliado, poderia ter induzido um movimento geral de recomposição da capacidade de regulação interna do Estado, e montagem de um sistema ordenado de controle da política orçamentária. Nas economias avançadas, este é um período de reformas e retomada de controle sobre o gasto público.

Como se sabe, o II PND representou exatamente o contrário. Ele foi, fora de qualquer dúvida, a mais típica manifestação do tipo de intervenção vigente neste modelo: "fuga para frente" em busca do crescimento, tendo o Estado como demiurgo. Este caráter do período foi definitivamente analisado por Carlos Lessa⁵⁰. Iremos retomar em detalhes, à frente, o significado do Plano.

Ao contornar qualquer tentativa de ajustamento e postular novamente o crescimento econômico como prioridade, o II PND manteve e ampliou o movimento descentralizador do Ap. de Estado. Paradoxalmente, talvez, este terá sido o período de maior fechamento autoritário do regime, no que se refere à condução da política econômica. O período Geisel se distingue dos demais governos militares por ter virtualmente excluído o setor privado do processo decisório. Isto contudo, não conflita com a preservação e até ampliação dos traços descentralizadores na operação interna do AE.

A reversão cíclica demarca, também, a emergência, pela primeira vez de forma explícita e organizada, de uma reação do setor privado contra a ampliação da intervenção estatal na economia, e, particularmente, contra a expansão das empresas estatais. A campanha antiestatização representa a primeira reação de maior vulto, do setor privado em geral, contra o aprofundamento do modelo de intervenção, operado pelas reformas, em grande parte acirrada e detonada pelo fechamento do processo decisório imposto pelo presidente Geisel. Embora o foco principal da contestação tenha sido, sem dúvida, a expansão acelerada do número de formas descentralizadas empresariais (sociedades de economia mista, empresas públicas e autarquias), o movimento resulta, a nosso ver, de um elenco mais amplo e diversificado de agentes e interesses⁵¹. Dois segmentos, em particular, parecem ter sido mais diretamente engajados: o sistema financeiro privado, que perdera espaço relativo com a ampliação dos recursos financeiros controlados pelo setor público⁵², e os setores privados ligados à prestação de serviços, que tinham nas empresas estatais seu principal mercado. Embora explicitada em 1974, as críticas à expansão do Estado vinham se ampliando desde o início da década, a partir principalmente do setor financeiro. Virtualmente submergidas durante a fase de auge do ciclo, elas emergem com força renovada quando os primeiros sinais da reversão se definem.

Naquele momento, os resultados da campanha foram limitados. No essencial, logrou apenas restringir a criação de filiais e subsidiárias pelas estatais, o que virtualmente eliminou a expansão numérica destas empresas, como veremos à frente, mas não afetou em nada a expansão do capital estatal: o investimento do SPE continua crescendo até pelo menos 1981, como também veremos.

50) LESSA, C. (1977).

51) Ver, a respeito, CRUZ, S. V. (1984).

52) No início dos anos setenta, como resultado das reformas, a participação dos sistema financeiro privado no total dos ativos financeiros se reduziu significativamente, devido a dinamização da atuação dos agentes financeiros estatais.

A criação de novas entidades descentralizadas em geral (autarquias e falsas empresas públicas) é também virtualmente interrompida nos últimos anos da década. A análise dos dados da SEST, em seu primeiro levantamento (1980) mostra que já em 1977/78 o universo de entidades descentralizadas está estabilizado. As poucas entidades criadas são inexpressivas.

Estes eventos, contudo, resultam apenas na estabilização da estrutura jurídico-organizacional do AE. Ela se consolida descentralizada e, em grande medida, desordenada. Todos os mecanismos jurídicos e organizacionais criados a partir de 1964 permanecem inalterados mesmo sob o rigoroso controle imposto a partir de 1983 sob o monitoramento do FMI. A única iniciativa efetiva para uma recentralização do AE desagregado é, neste período, a criação da SEST. Como veremos, ela se limitou a operar como um mecanismo estritamente orçamentário de controle do dispêndio agregado, passando ao largo de qualquer iniciativa que afetasse de forma mais profunda a autonomia das entidades descentralizadas.

* * *

Mostramos que o conjunto de reformas ocorridas no largo período 1965-1971, mais nitidamente concentradas em 1965-68, estabelecem uma nova configuração para a intervenção. Seus traços fundamentais, que se definem aproximadamente nos primeiros anos da década dos setenta, são a forte concentração do poder político e econômico no governo federal, ampliação dos recursos fiscais e financeiros controlados pelo estado e a consolidação e aprofundamento da tendência desagregadora herdada do período anterior.

Visto por uma perspectiva ampla e de longo prazo, parece possível sustentar que está aí presente, reposto e ampliado, o mesmo velho "Estado Desenvolvimentista" que, no ciclo do Plano de Metas, exercera papel fundamental na industrialização brasileira. Ele traz do período anterior um traço básico de continuidade, o caráter centrífugo/descentralizador que viabilizou sua constituição nas condições vigentes. Mas, fora de dúvida, não é o mesmo Estado. Trata-se agora, efetivamente, do Estado Nacional forte e centralizador, ou seja, da existência de uma órbita governamental dominante no âmbito nacional. Trata-se também de um Estado dotado de instrumentos e recursos (fiscais e financeiros) inegavelmente mais amplos e modernos que o do período anterior, recursos estes fortemente concentrados no âmbito do governo federal.

Já deixamos claro, em nossa discussão introdutória, que não pretendemos lograr aqui uma caracterização ampla e definitiva de tal modelo de intervenção. O ponto que julgamos poder firmar aqui é que os traços básicos que destacamos persistirão, de alguma forma, até meados dos anos oitenta pelo menos. No seu sentido mais geral, as bases do financiamento público e a estrutura jurídico-institucional do Ap. de Estado permanecerão tal como aqui descritas até, pelo menos, o melancólico encerramento do ciclo militar. Ali, nos parece, pode ser demarcado o momento de esgotamento deste grande arranjo político-econômico chamado Estado Desenvolvimentista. Retomaremos esta questão após aprofundar este quadro no capítulo 2, quando detalharemos a evolução daquele que é, talvez, seu traço mais distintivo, a penetração direta na atividade produtiva.

CAPÍTULO 2

A ECONOMIA MISTA BRASILEIRA - UMA FACE DA INTERVENÇÃO ESTATAL

INTRODUÇÃO

No item anterior, delineamos de forma sucinta três aspectos, definidos no plano mais geral, do chamado "Estado Desenvolvimentista". Nesta parte, abordamos nosso tema central, o Setor Produtivo Estatal, buscando analisar o quarto aspecto que lá indicamos, e com isto completar a "visão" particular que nos propomos a traçar desta complexa e fugidia categoria usualmente chamada "Estado Desenvolvimentista".

Interpretar a intervenção estatal pela ótica da produção estatal envolve, a nosso ver, duas questões. Primeiro, explicar porque a intervenção estatal assume a forma de ocupação direta da produção, ao invés de formas indiretas de condicionamento da atividade produtiva. Segundo, mostrar como uma determinada conformação institucional, produtiva e financeira assumida pelas empresas estatais a cada período se relaciona às exigências colocadas para a intervenção estatal e, principalmente, aos limites e restrições de ordem econômica e política a que esta intervenção está submetida.

Em 1950, o governo federal controlava apenas oito entidades que tinham a forma jurídica de empresa⁵³. Em 1980, o primeiro esforço oficial de levantamento e identificação deste universo⁵⁴, pela SEST (Secretaria de Controle de Empresas Estatais), constatou a existência de 480 "empresas", incluídas neste total as autarquias, órgãos autônomos e outras entidades descentralizadas. Na realidade, existiam em 1980 268 empresas públicas e de economia mista (tab. II.2)⁵⁵. Após 1980, o número de

53) DASP/PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA (1953).

54) Não há estatísticas completas e confiáveis para o período anterior. Até onde pudemos chegar, o primeiro levantamento abrangente do SPE está em FGV/IBRE (1973). Além deste, o mais completo levantamento é aquele realizado pela revista Visão, na sua publicação anual "Quem é Quem na Economia Brasileira", a meados dos anos setenta.

55) É necessário cuidado com os dados da tabela II.2. Tomando os dados da SEST, que informa a data de criação das empresas que, em 1980, eram estatais, tem-se uma percepção superdimensionada do plantel de empresas federais: nas décadas dos cinquenta e sessenta existiriam, por esta ótica, 103 empresas. A data de criação, contudo, não é um indicador de presença estatal, pelo simples fato de que, em grande parte dos casos, a empresa foi inicialmente privada e só depois passou às mãos dos Estado. Se tomamos o plantel efetivamente existente em 1969 (FVG/IBRE (1973)), constata-se que, das empresas existentes em 1980, apenas 55 foram criadas naquele período. Ou seja: entre 1969 e 1980 cerca de meia centena de empresas foram assimiladas pelo Estado. O ponto que queremos enfatizar aqui é que somente nos anos sessenta a forma empresarial passa a ser dominante como padrão jurídico da descentralização. Em 1950 existiam apenas 11 empresas federais, das quais quatro eram bancos (Banco do Brasil, Banco da Amazônia, Banco de Crédito Cooperativo e Instituto de Resseguros) (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA - DASP (1951). Provavelmente estariam em torno de 30 ou 40 em 1960. É evidente que estes números tem que ser tomados apenas como vagos indicadores, uma vez que não é possível avaliar a precisão dos levantamentos da Fundação Getúlio Vargas e do DASP. O governo federal nunca soube efetivamente quantas empresas existiam, antes do levantamento realizado pela SEST em 1979. Ainda assim, julgamos que os dados ilustram o ponto fundamental: grande parte das empresas estatais são, na realidade, resultado de estatizações, e portanto a data de criação *qua* empresa privada não representa nada. (PRADO, S. (1985), cap. 3).

empresas estatais na realidade se reduz, pois as poucas empresas criadas ou nacionalizadas não compensam aquelas alienadas na etapa inicial do processo de privatização⁵⁶.

Fica claro, pelos dados acima, que o período onde ocorre a maior parte da assunção direta da atividade produtiva pelo Estado é 1955-1978, exatamente aquele aberto e fechado pelas duas iniciativas principais de intervenção estatal planejada - o Plano de Metas e o II PND - assim como aquele onde se completa a implementação do padrão produtivo referente à 2a. Revolução Industrial.

TABELA II.2

DISTRIBUICAO CRONOLOGICA POR DATA DE FUNDACAO DE EMPRESAS PUBLICAS E DE ECONOMIA MISTA

	ECONOMIA MISTA		PUBLICAS		TOTAL	
	Nº	AC.	Nº	AC.	Nº	AC.
ATE 1930	7	7	-	-	7	7
1931/1939	2	9	-	-	2	9
1940/1945	9	18	-	-	9	18
1945/1950	2	20	-	-	2	20
1951/1955	15	35	1	1	16	36
1956/1960	14	49	-	1	14	50
1961/1963	18	67	2	3	20	70
1964/1967	27	94	4	7	31	101
1968/1969	20	124	2	9	22	133
1970/1973	53	167	6	15	59	182
1974	28	195	3	18	31	213
1975	8	203	3	21	11	224
1976	13	216	1	22	14	238
1977	7	223	-	22	7	245
1978	11	234	-	22	11	256
1979	4	238	1	23	5	261
1980	6	244	1	24	7	268

FONTE: SEST/SEPLAN - "Cadastro de Empresas Estatais/1980".

Numa primeira aproximação, a nível de macrosetores, é facilmente discernível a natureza da "divisão de trabalho" que se estabelece entre Estado e Capital ao longo da industrialização brasileira. O Estado assume basicamente os setores de infra-estrutura econômica e insumos básicos, nisto se aproximando em muito do ocorrido nos países desenvolvidos e nos demais países latino-americanos. Por

56) No cap. 4 da Parte I descrevemos detalhadamente este processo de vendas.

outro lado, o caso brasileiro deles se diferencia fortemente pelo fato de que a ocupação daqueles macrosetores é, ao mesmo tempo, das mais abrangentes⁵⁷ e das mais excludentes do mundo capitalista. Ao contrário dos países desenvolvidos e da maior parte dos latino-americanos, o Estado brasileiro nunca se envolveu de forma estável e duradoura com a produção de bens de consumo (têxteis, alimentos, automobilística⁵⁸).

Ocorre aqui, efetivamente, uma bem nítida definição de "fronteiras" a nível macrosetorial, com o Estado assumindo os setores caracterizados por monopólios naturais, elevadas escalas de produção e dotação de capital, inserção específica na base da cadeia produtiva e na conformação de condições essenciais para a expansão do investimento privado.

Muitos autores tem enfatizado a elevada heterogeneidade do conjunto de empresas estatais brasileiras e sustentado ser difícil estabelecer generalizações, sendo necessário uma abordagem quase "caso a caso". Para alguns, até, o "padrão" de intervenção estatal, no que se refere à produção estatal é, infelizmente, a "falta de padrão"⁵⁹.

A heterogeneidade é um fato. Ela tem uma dimensão óbvia, intrínseca ao nível técnico-produtivo, mas se estende também a aspectos do arranjo institucional, das relações com o governo federal e das formas de financiamento⁶⁰. Diversos aspectos desta heterogeneidade convergem para caracterizar graus extremamente diferenciados de autonomia dos diversos blocos estatais perante o controle governamental⁶¹.

Este capítulo está apoiado, contudo, na esperança de que tudo não seja assim tão caótico. Nosso ponto essencial é que as regularidades estruturais que configuram um padrão referem-se ao conjunto da intervenção em todas as suas dimensões financeira, institucional, política e são, portanto, compatíveis, inclusive, com uma profunda heterogeneidade ao nível da conformação estritamente microeconômica e setorial. Vale notar que em muitos países a produção estatal, apesar da mesma heterogeneidade produtiva, se apresenta altamente homogênea nos planos institucional, da gestão governamental e da gestão financeira. Esta indiscutível e extremada heterogeneidade do caso brasileiro, portanto, parece mais bem colocada como objeto da análise do que como fator explicativo.

A interpretação deste processo, a nosso ver, exige caracterizar o desenvolvimento da divisão de trabalho Estado-capital na cadeia produtiva ao longo da industrialização. Nosso argumento central sustenta que, no caso brasileiro, o modelo de intervenção chamado "Estado Desenvolvimentista", no que se refere à atividade produtiva estatal, se expressa no desenvolvimento e estabilização, até o início dos anos setenta, de um arranjo estrutural ao qual chamaremos **PADRÃO DE ECONOMIA INDUSTRIAL MISTA (PEIM)**, cujas características específicas podem ser apreendidas em dois níveis. Primeiro, uma configuração definida e estável de "fronteiras" público privado, à qual chamaremos **ESTRUTURA DE OCUPAÇÃO SETORIAL**. Segundo, um conjunto de mecanismos de articulação tanto econômicos como

57) Apenas a Austria, provavelmente, apresenta uma ocupação tão completa destes setores pelo Estado.

58) A única iniciativa relevante foi a Fabrica Nacional de Motores, originada de objetivos inicialmente bélicos, nos anos quarenta, e que teve vida curta como produtora de automóveis.

59) DAIN, S. (1980), pag. 250 a 254.

60) Para uma análise orientada no sentido de enfatizar a heterogeneidade, ver DAIN, S. (1980).

61) O trabalho clássico na discussão das empresas estatais sob a ótica da autonomia é DAIN, S./ ABRANCHES, S.H.(s.d.).

extraeconômicos entre governo federal, estados e setor privado, ao qual chamaremos, seguindo Hirschman com certas adaptações, de BACKWARD/ FORWARD LINKAGES. Estes dois traços se combinam com os aspectos mais gerais que descrevemos acima, relativos ao arranjo institucional e as bases do financiamento, para compor o tipo peculiar de economia mista que sintetizamos sob a sigla PEIM.

A necessidade destes conceitos, como esperamos ficará claro ao longo do texto, decorre de que a noção usual de estrutura industrial em qualquer de suas formulações não dá conta do problema específico de que uma parcela elevada do capital é submetido ao controle público, e portanto a racionalidade microeconômica setorial e os parâmetros produtivos básicos não são determinados pela lógica da acumulação privada. O ponto crucial é que as relações econômicas intersetoriais e entre espaços público e privado podem ser subordinadas a lógicas distintas.

Nossa interpretação propõe visualizar a presença do Estado na atividade produtiva em dois grandes períodos. Numa primeira fase, que chamaremos Período de Constituição (Item 2.1. a seguir), as questões relevantes referem-se aos fatores que induzem à entrada do Estado e às formas pelas quais ela é executada, ou seja, referem-se à definição das "fronteiras" público-privado no processo de transição para a industrialização pesada e ao tipo de relações que se estabelecem entre capital estatal e privado. A partir de meados dos setenta, mais precisamente ao final do chamado "milagre econômico", a intervenção é marcada pela gravitação em torno a esta estrutura básica já solidamente definida, a qual irá se manter estável, nos seus elementos essenciais, até o final dos oitenta. O que chamamos de PEIM, é, portanto, o "ambiente" onde nasce e se desenvolve o processo que chamamos de instrumentalização contraditória das empresas estatais pela política econômica.

No Item 2.2. analisamos as características principais deste arranjo a que chamamos PEIM, abordando o sistema produtivo gerado, as formas de gestão e o modelo de financiamento. Nos Itens 2.4 e 2.5 concluímos a análise enfocando a evolução do PEIM nos anos setenta e oitenta, e retomamos a discussão sobre ser ou não este um padrão de intervenção.

ITEM 2.1. O PERÍODO DE CONSTITUIÇÃO: GOVERNO, ESTADOS E SETOR PRIVADO NA MONTAGEM DA ECONOMIA MISTA

2.1.1. Determinantes da presença estatal na produção: uma discussão geral

A problemática da estatização da atividade produtiva no contexto da industrialização tardia pode ser colocado, de forma geral, a partir de uma imagem que se tornou popular na literatura: a idéia dos chamados "espaços vazios". De uma forma um pouco mais rigorosa, a percepção básica é que, nestas condições específicas de transição e industrialização acelerada, não se constituem os pré-requisitos necessários a que os processos estritamente capitalistas de acumulação viabilizem a constituição dos setores de infra-estrutura e bens de produção, em paralelo e interativamente à constituição dos setores dinâmicos típicos às diversas etapas do processo de substituição de importações. No contexto da aceleração do crescimento industrial, a industrialização avança a partir das condições previamente existentes na economia agrário-exportadora - demanda já constituída, capacidade empresarial e base de capital restritas⁶² - e vai acumulando tensões sobre a infra-estrutura econômica e oferta de bens de produção.

São de duas ordens estas tensões, ambas decorrentes, em última instância, da natureza peculiar do processo de industrialização restringida. Por um lado, nos setores *non-tradables*, a necessidade de aceleração da inversão, constituição de sistemas integrados no espaço nacional e, portanto, do avanço no sentido de estruturas industriais técnica e financeiramente mais avançadas. Por outro, nos setores supridos por importações, o crescimento da demanda esbarra recorrentemente na capacidade para importar o que, na medida em que a demanda interna assume dimensão compatível com as escalas de produção mínimas pertinentes, coloca o problema da implementação.

Os "espaços vazios" emergem exatamente da incompatibilidade dinâmica entre o processo incipiente de industrialização horizontal e espraiado, a partir de reduzida capacidade empresarial e capitais fragmentados - e a escala de capital e tecnologia requeridas para erigir internamente estes setores⁶³.

62) Par as características da chamada "industrialização restringida", veja-se MELLO, J.M.C. (1986), particularmente pags. 110-122.

63) Discutindo o problema do "encadeamento de circunstâncias" que se faria necessário para permitir uma evolução harmônica do processo de substituição de importações, Maria Conceição Tavares observa que "...nem todos os investimentos podem ser apenas induzidos pela demanda presente e pressupõe uma capacidade de previsão e decisão autônoma que só pode ser atribuída ao Estado e/ou a alguns raros empresários inovadores." E acrescenta: "Embora não se negue a existência de considerável capacidade empresarial em algumas das economias latino-americanas {...} parece-nos lícito considerar rara a do tipo inovador, capaz de uma visão de longo prazo que antecipe as oportunidades existentes na abertura de novas linhas da atividade produtiva". TAVARES, M.C. (1977), pag. 46.

"O que se requer então é que o Estado funcione como aglutinador de um processo de monopolização do capital no âmbito de sua economia nacional para viabilizar diretamente (via empresas estatais) ou indiretamente, a constituição do setor de bens de produção." (COUTINHO, I./REICHSTUL, H.P. (1977).

Tudo o que fica até aí indicado, contudo, é a necessidade genérica da intervenção estatal para superar os limites existentes à industrialização. Cabe, portanto, a pergunta fundamental: Porquê empresas estatais? Mais precisamente, porquê a inelutável presença estatal na sustentação da industrialização acelerada se expressa predominantemente sob a forma de produção estatal, nos setores em questão, ao invés de alternativas indiretas?

Nos parece conveniente tentar colocar a questão de outra forma. A intervenção indireta é, neste período, um traço básico e universal do Estado Capitalista. Mesmo nos países onde a produção direta é restrita, são poucos os casos onde o Estado não exerce ativa intervenção reguladora e de fomento. A questão a investigar, portanto, é relativa aos fatores e determinantes que forçam a transição de um intervenção exclusiva ou predominantemente indireta para a ocupação direta da atividade produtiva.

Um dos debates centrais na análise política deste período refere-se, como vimos na Parte I, exatamente à natureza peculiar do Estado Desenvolvimentista, que parece estar sempre "um passo à frente" das burguesias industrial e agrária, aparentemente moldando soluções às quais, de alguma forma, estas elites se adequam na conformação do processo de acumulação. A proposição de um Estado "condutor", demiúrgico, que emerge das mais fortes vertentes deste debate, ofereceria uma explicação direta e simples para a opção por uma forte presença produtiva direta do Estado. Entendemos que as análises da formação dos setores estatais tal como apresentada no trabalho clássico de Luciano Martins se enquadra neste caso⁶⁴, com uma interpretação centrada no papel destacado de uma elite burocrática, progressivamente constituída no Setor Público, na definição das estratégias da industrialização.

Esta visão pode ser criticada pela excessiva proximidade com uma visão voluntarista, que faz a explicação repousar demasiadamente sobre o caráter autônomo da burocracia. Interpreto o sentido maior da crítica como a demanda por uma explicação alternativa apoiada não na iniciativa quase messiânica de um estamento burocrático, mas nas articulações efetivas dos interesses políticos relevantes em torno de uma solução hegemônica, submetida as restrições impostas pelo contexto econômico em que se dá a acumulação.

Não se pode desconsiderar, contudo, um aspecto fundamental deste período, que oferece sustentação a interpretações como a de Martins: a nítida diferença na origem social e conformação político-ideológica entre as burguesias industrial e agrária e amplas frações da emergente burocracia estatal dos "engenheiros" e advogados, fortemente marcada pela visão positivista, pela idéia de racionalidade na intervenção estatal e pelo nacionalismo. Esta configuração socio-política específica das elites brasileiras naquele momento nos parece dar alguma substância às hipóteses de uma "via burocrática" de desenvolvimento capaz de oferecer uma alternativa às elites burguesas em transição para

64) MARTINS, L. (1973).

uma sociedade industrial, criando condições para a reprodução desta mesma burocracia nos níveis gerenciais dos novos blocos produtivos criados.

Na literatura sobre empresas estatais, este debate aparece centrado na questão da "intencionalidade" da ocupação produtiva pelo Estado. Nele contrapõe-se à idéia voluntarista de um Estado demiúrgico, que outorga soluções, a percepção não muito bem definida de um processo onde este mesmo Estado vai sendo envolvido pelo movimento da industrialização e termina por assumir, "involuntariamente", parcela expressiva do equipamento produtivo. Entendemos que esta vaga percepção pode ter muito valor quando aplicada à análise de uma etapa inicial do processo, mas se torna simplista e mecânica se alçada ao papel de explicação abrangente e geral da conformação do SPE.

Tudo isto considerado, podemos reformular mais uma vez nossa pergunta central: quais os determinantes pelos quais, num contexto de limitações estruturais à continuidade da industrialização por meios exclusivamente privados, a intervenção estatal é induzida a uma transição extremada das formas indiretas de atuação para a ocupação direta da produção, viabilizando a implementação de um modelo de economia mista gestado no seio da burocracia estatal? Deste ponto de vista, o Estado racionalizante e demiúrgico da burocracia tal como concebida por Martins pode ser, talvez, condição necessária, mas, de forma alguma, é condição suficiente para que o modelo se efetive.

A nosso ver, a resposta passa pela consideração de dois aspectos estruturais da industrialização tardia - a forma peculiar da inserção do capital estrangeiro e a fragilidade do capital nacional. Ambas resultam em que, sob pressão das demandas colocadas pelo crescimento econômico, a intervenção estatal seja forçada a, inicialmente, uma forte presença reguladora e de fomento. Depois, a assunção direta dos ativos produtivos.

Esta recolocação é fundamental porque a "fronteira" entre a intervenção indireta e a produção estatal pode, sob certas condições, ser frágil e insustentável. Quando, além da fragilidade dos capitais industriais estrito senso, se verifica a inexistência de um sistema de crédito dotado de vocação para um maior comprometimento com a atividade produtiva, o Estado é forçado a incorporar em sua agenda o papel de agente financeiro principal do processo de industrialização. O engajamento estatal na estrutura passiva do setor produtivo privado pode, sob certas condições, conduzir a uma dinâmica instável onde o Estado é forçado a assumir, involuntariamente, o controle do capital de empresas privadas seja por fragilidade gerencial, seja por condições desfavoráveis da conjuntura. A estatização pode emergir, nestas situações, e num primeiro momento, não como uma decisão planejada de ocupar o setor, mas apenas como a única forma de recuperar parcialmente os recursos públicos aplicados sob forma creditícia. Entendemos que este tipo de desenvolvimento teve grande importância no caso brasileiro.

Por outro lado, a constituição de importantes setores da infra-estrutura no início do século (transportes, telecomunicações, eletricidade) foi apoiado numa conflituosa articulação entre governo e capital estrangeiro, onde a sustentação da inversão passava pelas tensas relações de controle e regulação do regime de concessões. As dificuldades de equacionar politicamente este processo colocaram, muito cedo, a necessidade da transição para a propriedade nacional dos ativos. Vejamos, portanto, como estes aspectos se manifestam no processo de constituição do Setor Produtivo Estatal brasileiro.

2.1.2. O período até 1952: intervenção estatal na industrialização restringida

Ainda que o movimento de estatização seja concentrado no curto período de pouco mais de vinte anos, a partir de meados dos cinquenta, é necessário recuar algumas décadas para recuperar todos os fatores envolvidos neste processo. Isto porque o que faz emergir o dilema Estado-capital na produção é, sem dúvida, a conjugação da crise do complexo agrário exportador, a aceleração do crescimento industrial e a urbanização. Vamos abordar este processo decompondo-o em duas etapas, no que estaremos apoiados na periodização proposta por João Manuel Cardoso de Mello em seu "O capitalismo tardio"⁶⁵.

Desde os anos vinte estava em curso, no Brasil, uma hesitante (re)definição de "fronteiras" entre Estado e capital privado, predominantemente estrangeiro, não somente nos chamados setores tradicionais, onde a implantação original fôra integralmente privada - comunicações, energia elétrica e transportes - como também em alguns dos setores "novos" que seriam implementados nos anos quarenta e cinquenta, - mineração e siderurgia - onde as primeiras tentativas de implementação são do setor privado, sempre fortemente envolvido com o Estado no duplo papel de poder concedente e agente de fomento. O ponto relevante é que em todos os setores estatais básicos, sem nenhuma exceção, a presença produtiva estatal é antecedida ou de controle total do setor por empresas privadas, ou por prolongadas (e, frequentemente, conflituosas) tentativas de implementação privada com o Estado atuando como regulador e coordenador.

Até os anos quarenta o que se pode entender por estatização estrito senso na economia brasileira refere-se, essencialmente, ao ajustamento de fronteiras exigido pela crise da economia cafeeira. Os dois casos relevantes são os transportes marítimos e hidroviários e, principalmente, as ferrovias.

O movimento inicial de estatização das ferrovias esteve ligado aos problemas gerados pelos arranjos financeiros utilizados no final do século passado para atrair o capital estrangeiro ao setor. O elevado ônus representado pela garantia de juros induziu o governo à busca de recursos para iniciar a nacionalização. Elemento dinâmico fundamental do complexo exportador, elas perdem significado econômico com a crise da economia cafeeira e o progressivo deslocamento da atividade econômica para outras regiões e para os centros urbanos. Esta decadência é completada pela reestruturação da matriz de transportes com predomínio do rodoviário. Neste contexto, a estatização tem o papel de preservar infraestrutura economicamente inviável do ponto de vista das alternativas mais dinâmicas de aplicação, mas vital para o atendimento de necessidades locais. É um processo de resgate, pelo Estado, das externalidades geradas pelo equipamento produtivo, em grande medida irrelevantes para as rotas principais do desenvolvimento industrial. Ao longo do período 1930-55, a maior parte das ferrovias brasileiras foi transferida para governos estaduais e federais⁶⁶. Nesta fase a estatização é fragmentária, frequentemente envolvendo incorporação da empresa à administração direta⁶⁷, e só muito mais tarde sua

65) MELLO, J.M.C. (1986).

66) Em 1929, o governo federal, governos estaduais e setor privado controlavam respectivamente 60, 7 e 33 % do capital das ferrovias. Em 1953, estas participações já alcançavam 79, 15 e 6%. (VILLELA E SUZIGAN, (1975).

67) Em 1940, das 22 empresas em mãos do governo, 12 tinham o status de departamento ministerial. (PRADO, S. 1985), cap. 3).

autonomização sob a forma autárquica (é o caso, por exemplo, da Central do Brasil e de algumas ferrovias incorporadas pelo governo de São Paulo)⁶⁸.

Posteriormente, no final dos quarenta, um longo processo de interferência regulatória e de sustentação financeira de armadores e empresas regionais de navegação, através de créditos e subsídios, culmina com a definitiva estatização do Lloyd brasileiro⁶⁹.

Estas estatizações apresentam alguns traços comuns dignos de nota. Primeiro, decorrem todas, de alguma forma, de um prévio envolvimento estatal de natureza estritamente regulatória e de fomento. Segundo, são viáveis na medida em que não colocam como crucial a exigência da aglutinação e adiantamento de volumosos montantes de capital, ainda que sua operação corrente tenha significado sempre, em todo o período, uma pesado ônus para o orçamento público. Terceiro, foram operadas sem qualquer aparente intenção de constituir empresas estatais. Por um longo período, estas empresas foram mantidas como partes da administração direta, em geral departamentos ministeriais. Só nos anos quarenta se inicia um movimento de autonomização que as remeterá para o status de empresas públicas⁷⁰. No seu conjunto, elas representam, efetivamente, como observou Sulamis Dain, a "nacionalização do primário-exportador"⁷¹. Trata-se de uma resposta adaptativa, fazendo uso dos instrumentos disponíveis, aos problemas colocados à atuação reguladora do modesto Estado Nacional então existente.

Totalmente distinto o problema colocado, já nos anos quarenta, pelos demais setores de infraestrutura e insumos básicos que se constituem em problema para a intervenção estatal: energia elétrica, comunicações, mineração, siderurgia, petróleo e combustíveis. O processo de crescimento industrial e urbanização acelerados a partir de 1930 vai colocar o duplo problema de adequação dinâmica da capacidade produtiva nos setores já existentes (elétrica e comunicações) e de aglutinação dos vultosos capitais necessários a implantação dos demais, no bojo do processo de substituição de importações.

O setores de comunicações e energia elétrica foram implantadas originalmente, como se sabe, pelo setor privado predominantemente internacional. Em ambos os casos, ao avançar a industrialização, as restrições impostas pelo regime de concessões num ambiente de conflito entre governo e empresas estrangeiras as impede de operar a transição para as escalas de capital necessárias à adaptação dos setores ao ritmo da acumulação global e à progressiva constituição do mercado nacional. Em ambos os casos, tornava-se necessária a superação da caráter restrito e regionalizado (portanto, fragmentário) dos sistemas existentes.

68) Embora estatizando, o governo federal não assume diretamente a administração de boa parte das ferrovias, que eram arrendadas seja aos governos estaduais, seja a agentes privados. Em 1937, administra diretamente apenas 37% do capital setorial e em 1945, apenas 41% (Cf. VILLELLA, A. / SUZIGAN, W, op. cit.).

69) O caso do LLOYD é ilustrativo. Criado em 1890, a partir da fusão de quatro armadores privados, imposta pelo governo, avança até 1937 em mãos ora privadas ora públicas, até ser definitivamente estatizado. Para mais detalhes, ver PRADO, S. (1985), CAP. 3.

70) No caso das ferrovias, apenas com a criação da Rede Ferroviária Federal, em 1956, este processo se completa. É relevante notar que 1) embora assumindo a propriedade das ferrovias, o governo federal administra diretamente apenas uma parte delas. Em 1937 administrava apenas 37% das empresas, e em 1945 apenas 41%. As demais eram arrendadas a governos estaduais e a particulares.

71) DAIN, S. (1977), pag. 144.

No setor elétrico, o pequeno capital nacional dedicado a explorações locais, que detém parcela expressiva da produção até o final dos anos vinte, é rapidamente eliminado pelo movimento de expansão da Light (uma vez esgotadas as alternativas de aplicação em São Paulo) e pela entrada do grupo AMFORP⁷², que irá rapidamente dominar o setor em todas as demais capitais do país. A entrada do capital estrangeiro logra a necessária concentração do capital capaz de operar as grandes explorações. As profundas modificações trazidas pelo Código de Águas de 1934, indicando forte ampliação e centralização dos controles governamentais sobre o setor, abriu um período de conflitos com o capital estrangeiro⁷³. Na saída da guerra, já nos anos quarenta, a total inadequação do ritmo da acumulação privada às necessidades da industrialização e da urbanização se explicitavam. A participação estatal, contudo, se limita, neste período, à criação da CHESF, para aproveitamento da queda de Paulo Afonso, só implantada em 1948. Em 1952, a produção pública respondia por apenas 6,8% da capacidade instalada no país⁷⁴.

Na telefonia, a situação de estrangulamento e redução do investimento ocorre já durante o período da guerra, abrindo um longo período de conflito das prefeituras e estados - poderes concedentes - com as duas grandes empresas estrangeiras que dominavam a quase totalidade da rede telefônica existente: Companhia Brasileira de telefonia (grupo BRASCAN) e Companhia Telefônica Nacional (grupo ITT)⁷⁵. O foco de conflito era rigorosamente o mesmo que no setor elétrico: incompatibilidade entre remuneração do capital e demanda por expansão. A Constituição de 1946 entregara o controle destas concessões aos níveis inferiores de governo, cabendo à União apenas a função de reordenação legal e controle do setor, prerrogativa que só seria exercida em 1962. Esta situação levou a uma rigidez ainda maior nas tarifas, pois enfrentava sempre uma aprovação das Câmaras Municipais, lenta e difícil devido ao custo político de majorar o serviço aos cidadãos. Acumula-se, conseqüentemente, crescente atraso na expansão da rede, mas apenas no final da década seguinte o governo começará a interferir diretamente, de forma distinta da simples regulação das concessões.

O predomínio de um papel indireto de regulação e fomento por parte do governo do governo federal fica ainda mais claro no caso da mineração/siderurgia. As primeiras décadas do século são marcadas por conflituosas e frustadas tentativas de implementação da mineração e da siderurgia por capitais privados⁷⁶. O afastamento do capital estrangeiro e a pouca disposição do principal grupo privado já instalado no país - A Belgo Mineira - para ampliar sua produção⁷⁷ leva, apenas no final dos quarenta, e basicamente devido ao interesse político-militar dos Estados Unidos, que provêem o financiamento, à primeira iniciativa federal com a criação da siderúrgica de Volta Redonda.

72) A obra clássica na reconstituição deste processo é TENDLER, J. (1968).

73) Para a melhor reconstituição da questão dos interesses estrangeiros no contexto do regime de concessões do setor elétrico, ver TENDLER, J. (1968).

74) LIMA, J.L. (1984) pag. 109.

75) A CTB controlava a maior parte do território nacional, com exceção do Rio Grande do Sul e Paraná, área da CTN, e de algumas capitais do Nordeste, onde a empresa estrangeira tinha cedido o espaço para empresas nacionais (OLIVEIRA, Q. de (1992).

76) Para uma descrição destes esforços, veja-se BAER, W. (1969), pags. 97 a 110. A criação da CSN seguiu-se ao desfecho fracassado das negociações com a DUPONT e depois com a US Steel.

77) BAER, W. (1969) pag. 95.

A estatização do setor de petróleo e derivados, que demarca o final deste período, indica já os rumos que se definirão nos cinquenta. O processo de substituição de importações iniciado pelo setor privado⁷⁸, foi precocemente abortado pela campanha nacionalista. O capital privado existente foi "congelado" e o Estado assumiu a inversão. A estatização se deu, portanto, essencialmente pela exclusividade do novo investimento para a recém-criada PETROBRÁS. Este evento inaugura, também, o modelo financeiro-institucional que será implementado nas etapas finais da federalização/concentração dos setores estatais: a holding setorial.

Retomemos agora a questão inicial dos "espaços vazios". Quais são as alternativas que se oferecem ao Estado nos marcos típicos deste período? O crescimento industrial ocorrido nos anos 30 tinha levado, no início dos quarenta, à explicitação dos primeiros estrangulamentos significativos a nível da infra-estrutura e dos insumos. As duas alternativas existentes à penetração direta do Estado na produção eram o apoio ao capital privado nacional e a atração do capital estrangeiro.

Uma possível rota nacional-privada para a avanço da industrialização dependeria de dois requisitos básicos:

- 1) mecanismos financeiros adequados para a aglutinação de capitais necessária às escalas técnicas produtivas e à necessidade de integração de *networks* a nível nacional.
- 2) estrutura técnico-financeira adequada ao nível empresarial.

O primeiro obstáculo admitiria duas alternativas de equacionamento. A primeira, utilização ampla do crédito público e gastos tributários (isenção para importações, redução impostos internos), mantendo-se o Estado na posição de gestor e planejador da acumulação privada. A segunda, abertura mais ampla à entrada e operação do capital estrangeiro.

As condições básicas para a utilização da primeira alternativa são claras: capacidade financeira do Setor Público e controle do governo federal sobre os recursos fiscais e sobre o Sistema Tributário⁷⁹. Ambas são no mínimo problemáticas, como já vimos, no período até 1968. O Setor Público global tem restrita capacidade de financiamento e, o mais importante, o controle do governo federal sobre ela é apenas parcial. Tais restrições imporiam um alcance limitado à intervenção e, se considerarmos a frágil estrutura de capitais e capacidade empresarial existentes, viabilizaria apenas um lento processo de indução, incompatível com a dimensão dos estrangulamentos existentes.

Por outro lado, nas etapas iniciais da industrialização, o capital externo de empréstimo não encontra parceiros internos para se constituir em alternativa. As sucessivas tentativas de alavancar recursos externos para financiar empresários nacionais, mesmo com o apoio do Estado, fracassaram. Passa, portanto, a repousar no endividamento ativo do Estado, propiciado pelas condições particulares da II Guerra Mundial, a única alternativa para obter recursos, orientados para determinadas aplicações inseridas nos interesses dos EUA.

78) Durante o governo Dutra, no contexto de uma visão liberal, foram concedidas diversas concessões para implantação de usinas de refino pelo setor privado. (LIMA, M. (1975)).

79) Além evidentemente, da própria existência de uma ponderável carga tributária que viabilizasse a efetividade dos diferenciais de custo a serem criados pelos gastos tributários.

O segundo obstáculo não se refere, simplesmente, à ausência do "empresário inovador"⁸⁰, mas efetivamente à exigência de estruturas técnicas, empresariais e financeiras que a indústria local típica dificilmente alcança⁸¹. O ponto aqui é que o modelo prévio de industrialização, pela sua forma de crescimento horizontal nos setores leves, não desenvolveria esta capacitação senão a longo prazo e dependendo de movimentos de concentração induzidos pela intervenção do Estado.

Esta problemática foi colocada, de forma precisa, nos trabalhos pioneiros de J.M.C.MELLO e M.C. TAVARES sobre a industrialização pesada brasileira.

"Tanto o tipo do crescimento da capacidade produtiva, muito na frente da demanda preexistente, como o caráter concentrado no tempo do bloco de investimentos, não se parecem em nada com a anterior etapa de industrialização do pós guerra. A essas características das escalas de produção agregue-se o fato de que os empresários nacionais careciam de instrumentos prévios de mobilização e centralização de capital necessários a uma concentração de recursos, internos externos, da magnitude requerida. Por outro lado, a estrutura técnica e financeira dos novos capitais era também completamente diferente da anterior, e não se podia obter a partir da simples expansão e diversificação da estrutura produtiva existente. Estes fatos básicos parecem ser, a meu juízo, a "razão" essencial da forte presença do Estado e do caráter dominante do capital estrangeiro neste ciclo longo de industrialização". (TAVARES, M.C. (1986) pag. 113).

Estes limites estruturais à superação dos entraves produtivos pela via da acumulação privada interna remeteriam o problema para o investimento direto estrangeiro, única alternativa que viabiliza a constituição acelerada do parque industrial. Neste sentido, há três ordens de restrições principais, relevantes em etapas distintas do processo de industrialização. Primeiro, os conflitos entre regulação pública das concessões e os capitais estrangeiros aqui instalados na primeira metade do século criam, por um longo período, um ambiente desfavorável para uma entrada maciça de capital. Segundo, a orientação dos fluxos de investimento externo, em determinados períodos, não favorece a aplicação nos em países em desenvolvimento. Finalmente, as próprias deficiências em infra-estrutura econômica são um forte limitador.

2.1.3. O período 1955-1973: definição de fronteiras na Estrutura de Ocupação Setorial

Já foi mostrado que o período de crescimento 1955-1961 demarca a transição da economia brasileira para um padrão de acumulação distinto daquele vigente previamente, ao viabilizar a implantação do setor de bens de produção e, portanto, endogeneizar os determinantes fundamentais da dinâmica industrial. A problemática básica deste período foi claramente colocada por MELLO, J.M.C. e outros autores. No essencial, ela reside na inevitabilidade de um esforço elevado e concentrado no tempo de implantação do setor de bens de produção e de bens de consumo durável.

80) Como sugere Maria C. Tavares (TAVARES, M.C. (1977), pag. 46.

81) Como coloca a mesma Maria C. Tavares, agora com total razão. (TAVARES, M.C. (1986), pag. 113).

A intervenção estatal é elemento fundamental deste processo, e isto por duas razões principais. A primeira e essencial decorre de que:

"Ao que parece, nenhuma industrialização pesada implantou-se historicamente a partir da diferenciação e dinâmica interna de uma indústria de bens de consumo que cresce acompanhando a própria expansão de um mercado urbano centrado em uns poucos pólos de urbanização. Historicamente, a maioria dos países de industrialização retardatária {...} implantou sua indústria pesada seja com o apoio do Estado Nacional seja em aliança com grande capital financeiro internacional, como parte de um esquema de sua expansão a nível mundial {...} A burguesia brasileira da café {...} não tinha um potencial interno de acumulação em escala nacional, pois estava apoiada apenas em um eixo regional de expansão, enquanto as demais regiões estavam em decadência". (TAVARES, M.C. (1986) pag. 108).

A segunda razão, subordinada à primeira mas central para nossa problemática, reside em que um tal processo de inversão, altamente concentrado no tempo, exige e pressupõe uma estreita harmonia e complementaridade entre frações e blocos de capital na ocupação dos setores econômicos, de forma a prover as sinergias e a interação dinâmica que permitem a efetiva constituição da estrutura industrial. Neste sentido, por exemplo,

"Não há relação unívoca de causalidade entre penetração do capital estrangeiro e a formação do setor de bens de produção. A constituição do setor de bens de produção requer criação simultânea e articulada dos seus principais setores - siderurgia, elétrico-mecânica, ind. química. Isto exige, ademais, um amplo suporte infra-estrutural, na forma de capital social básico". (COUTINHO, L. / BELLUZZO, L.G.M. (1984)).

Isto significa que ao Estado cabe não só responder pela ampliação do suporte infra-estrutural mínimo necessário, como também resolver os impasses então colocados para a implementação dos setores de bens de produção que estavam, desde o início do século, submetidos a seu controle direto.

Ou seja: a implementação de um "bloco de investimentos integrados e concentrados no tempo" se dá, essencialmente, pela consolidação de fronteiras entre o capital estatal emergente e o novo capital estrangeiro que vem ocupar os setores de bens de capital e de consumo durável, enquanto o pequeno capital nacional irá buscar, subordinadamente, inserção complementar. Neste processo, impõe-se a definição rápida do quadro que estava já esboçado no segundo governo Vargas, de afastamento dos grupos estrangeiros associados aos setores "velhos" - leia-se, fundamentalmente, todo o espaço econômico subordinado ao regime de concessões. O Plano de Metas, portanto, precipita um processo de consolidação de fronteiras entre capital estrangeiro, capital estatal e capital nacional que se desenvolverá ao longo de todo o período que analisamos.

A constituição de uma "Estrutura" de ocupação setorial, pensada como a expressão, no plano das relações econômico-produtivas, de um padrão de intervenção estatal em vias de maturação, tem seu elemento fundamental na definição de um determinado arranjo nas posições relativas de poder entre capital nacional, produção estatal e capital estrangeiro. Maria da Conceição Tavares apreende de forma precisa a inflexão que, a seu ver, estaria definida nos anos finais dos cinquenta. Este seria

"...também o período em que as possibilidades reais {...} da burguesia nacional brasileira de manter-se associada em pé de igualdade com o capital estrangeiro, pela mediação do Estado, configuram-se como inviáveis.

Isto não significa que a "associação subordinada" que posteriormente teve lugar prejudicasse a taxa de acumulação ou a "desnacionalizasse", salvo nas crises onde o sócio menor sempre leva a pior. Efetivamente, o processo de concentração relativa, que, a partir de fins da década de 50 se deu como tendência inexorável a favor do capital internacional e das empresas estatais, não prejudicou em termos absolutos o conjunto da capital de propriedade de "nacionais"⁸²."

Uma vez dominados os "velhos" capitais dos setores tradicionais, já na primeira metade dos sessenta configura-se nitidamente um padrão de complementaridade dinâmica entre Estado e Capital na produção. O processo de consolidação do padrão de economia mista se desenvolve no longo período que abrange os dois ciclos de expansão até início dos setenta. Ele envolve dois movimentos básicos, que convergem para constituir, ao final do período, o amplo plantel de empresas sob controle do governo federal. Primeiro, a substituição do setor privado remanescente se desenrolará por todo o período, decorrente tanto de estatização do novo investimento como pela nacionalização dos ativos. Segundo, ambos os movimentos básicos pelos quais se deu a ocupação produtiva - estatização *cum* concentração e expansão estatal da capacidade - apresentaram, nos anos cinquenta e primeira metade dos sessenta, com a exceção da Petrobrás, uma fase de ampla participação estadual. A transferência do controle do capital para o governo federal, que se precipitará nos anos sessenta, é uma outra faceta do processo de seu fortalecimento, traço básico deste período que já analisamos no capítulo I.

No petróleo, o fechamento precoce do setor foi feito de molde a permitir a sobrevivência das inversões privadas preexistentes, limitando-se a vetar ampliação de capacidade. Entre 1955 e 1965, o setor estatal amplia sua participação no refino de 57,7% para 81,8%⁸³. Ao final dos sessenta, está definida a ocupação plena do setor pela Petrobrás.

Nas ferrovias, já em 1956, o "padrão" iniciado com a Petrobrás é utilizado para unificar, sob controle central, a enorme parafernália de ramais que a União herdara em consequência da lenta agonia das zonas cafeeiras. Cria-se a Rede Ferroviária Federal.

No setor elétrico a penetração estatal na produção se deu por um forte movimento de criação de empresas geradoras, ao lado de um progressivo e mais lento movimento de estatização da rede de distribuição. O último projeto de geração do capital estrangeiro foi realizado pela Light no início dos sessenta.

Grande parte dos primeiros movimentos de inversão estatal para suprir a omissão do capital estrangeiro no setor elétrico foi realizada pelos governos estaduais⁸⁴. Os estados foram responsáveis por 27% da ampliação de capacidade prevista no Plano de Metas, aportando 44% dos recursos assegurados previstos, enquanto o setor privado respondia por 21% e 15% respectivamente, sendo o restante

⁸²) TAVARES, M.C. (1986) pags. 115-116.

⁸³) MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO E COORDENAÇÃO ECONÔMICA (1966).

⁸⁴) A iniciativa pioneira para entrada do setor público no setor coube ao Rio Grande do Sul, em 1943-44, com o primeiro plano estadual de eletrificação, precipitado pela dependência regional da energia térmica. (LIMA, J.L. (1984), pag. 50).

responsabilidade do governo federal⁸⁵. Até pelo menos o final dos cinquenta, parte importante da expansão do setor será operada pelos governos estaduais, cabendo ao governo federal o papel de financiador. A ampliação da parte federal irá ocorrer bem mais tarde, nos anos sessenta, com a entrada em operação da maior usina até então construída, FURNAS. Até meados dos anos setenta as concessionárias estaduais controlam parte majoritária da capacidade de geração instalada no país. A construção de Itaipu irá iniciar a reversão deste quadro.

TABELA II.3
REFINO DE PETROLEO - PARTICIPACAO ESTATAL E PRIVADA (1955/65)

ANO	PETROBRAS	%	PRIVADAS	%	TOTAL
1955	14.844,4	57,7	10.877,4	42,3	25.721,8
1956	24.367,3	61,5	15.246,6	38,5	39.613,9
1957	26.844,4	59,6	18.212,5	40,4	45.056,9
1958	30.946,5	62,8	18.369,0	37,2	49.315,5
1959	34.787,8	64,0	19.585,3	36,0	54.373,1
1960	45.138,8	68,9	20.373,4	31,1	65.512,2
1961	60.534,9	75,7	19.452,2	24,3	79.987,1
1962	83.963,3	80,8	19.934,4	19,2	103.897,7
1963	91.938,8	82,1	20.033,1	17,9	111.971,9
1964	94.640,1	82,7	19.748,0	17,3	114.388,1
1965	91.125,0	81,8	20.230,6	18,2	111.355,6

FONTE: Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico, Ag, 53.

No setor siderúrgico, a ampliação da capacidade produtiva nos anos cinquenta e sessenta tem uma participação dominante dos projetos estaduais, na maior parte dos casos associados ao setor privado. Todas as empresas criadas após a CSN, sem exceção, se originam nesta matriz. Neste caso, é bem definido um papel eminentemente indireto do governo federal, basicamente provendo financiamento através do BNDE e do Banco do Brasil. A longo dos sessenta, totalidade destas iniciativas estaduais passa ao controle do governo federal⁸⁶. Retomaremos esta questão mais a frente.

85) "Por volta de 1963, as empresas estaduais das regiões sul e sudeste dispunham de cerca de 27,8% da capacidade instalada de energia elétrica dessas regiões. {...} A inserção dos governos estaduais na expansão do setor elétrico, processo que iniciado durante a II Guerra Mundial acentuou-se no início da década dos cinquenta, precedeu as estratégias formuladas durante o segundo governo Vargas, que tendiam a elevar a participação de empresas federais dentro do setor". (LIMA, J.L. (1984), pags.103 e ss.

86) USIMINAS e COSIPA foram iniciativas estadual-privada que maturaram nos anos sessenta, vindo a ser absorvidas pelo BNDE, seu principal credor. A ACESITA, criada em 1944, começa a operar nos anos

Finalmente, registremos que a omissão governamental no Plano de Metas conduziria o setor de telefonia a pesados e conflituosos estrangulamentos no início dos sessenta. A regulamentação do setor pelo Código Nacional de Telecomunicações ratificara o enfoque federalista, preservando poder concedente para estados e municípios. A partir da entrada no país das grandes empresas produtoras de equipamentos, em 1959⁸⁷, os municípios iniciam um acelerado processo de criação de pequenas empresas locais, que chegam totalizar mais de mil empresas no início dos sessenta. Os governos dos estados maiores partem para iniciativas, tanto agressivas como conciliatórias, no sentido de induzir as empresas estrangeiras a ampliar o investimento em suas concessões. Em Minas Gerais, o governo opta pela linha da negociação, criando uma empresa em parceria com a estrangeira CTB, financiada por aporte de recursos locais. No Rio Grande do sul, Brizola desapropria os ativos locais da CNT, criando grande celeuma internacional. No Rio de Janeiro, Lacerda ameaça fazer o mesmo com a CTB, a maior empresa nacional, provocando resposta imediata do governo federal (Goulart) que, pretendendo evitar este fortalecimento do inimigo político, chama a si a solução para o problema⁸⁸.

A iniciativa federal, motivada essencialmente por motivos políticos, enseja a entrada do BNDE no processo. O Banco era proibido, pela sua lei de criação, de se envolver com a infra-estrutura. O governo federal resolve o problema com pragmatismo, baixando uma lei que define o setor de telecomunicações como indústria de base. O Banco, claramente favorável a uma solução federalizante (possivelmente sob seu controle) para o setor, passa a negociar a compra da CTB em nome do governo federal. Quando cai Goulart, a situação do setor era ainda de predomínio federativo, e não era nítida qualquer opção decisivamente federalizante⁸⁹. Retomamos o tema à frente.

O processo que descrevemos deixa claro que o movimento de estatização emerge não como uma resposta planejada e intencional, no sentido de uma diretriz gerada por um eixo político governamental único. É uma resposta dispersa e fragmentada, que envolve os três níveis de governo, a demandas que a urbanização e o crescimento colocavam. O ponto essencial é que os limites existentes para uma solução predominantemente privada - em última instância decorrente da natureza dos capitais privados instalados na produção - acabam por fazer passar pelo Estado (governos federal e estaduais) qualquer alternativa de solução.

Devemos agora adentrar o período do Regime Militar, no qual ocorre a consolidação de alguns dos principais traços do PEIM. Antes, porém, é necessário uma pausa para investigar a questão do financiamento do SPE nesta etapa de constituição. Isto vai colocar elementos importantes para a análise do período de reformas aberto com o golpe militar, e das opções que se colocam para a consolidação do arranjo financeiro e institucional do PEIM.

cinquenta e passa ao controle do Banco do Brasil nos sessenta. A USIBA e a AÇOS FINOS PIRATINI decorreram, também, da "vocalização siderúrgica" dos estados brasileiros, sob forte apoio político e financeiro do governo federal. Assim como a COSIM - cia Siderúrgica de Mogi das Cruzes, do grupo Jafet - são progressivamente transferidas para o governo federal, em geral através do BNDE. (PRADO, S. (1985), pags. 399-400).

87) Em decorrência da regulamentação do Plano de Nacionalização de Equipamentos de Telefonia, de 1959 (OLIVEIRA, Q. (1992).

88) Idem., cap. 1.

89) Idem.

2.1.4. O financiamento do SPE no período de constituição

A constituição dos grandes grupos estatais se deparava, pelo lado do financiamento, com duas situações básicas. Primeiro, os casos de substituição de importações, envolvendo a implementação de plantas pioneiras, com grande escala de imobilização financeira e longo prazo de maturação. Segundo, os casos onde a apropriação da receita operacional como fonte de financiamento era bloqueada pela ocupação do setor pelo capital privado notadamente estrangeiro, induzindo o governo a inibir o crescimento das tarifas. No conjunto, portanto, o grande bloco de investimentos operado nos anos cinquenta e sessenta dependia crucialmente do acesso a crédito de longo prazo e recursos fiscais.

Já identificamos antes um traço estrutural deste período, a incapacidade do sistema financeiro privado doméstico de prover financiamento de longo prazo. Decorre que o período de constituição do SPE teve seu financiamento integralmente apoiado em recursos de alguma forma gerados através do Estado, seja como tomador de crédito de longo prazo no exterior, seja através de uma forma específica de expansão da base tributária.

A alavancagem de recursos externos parece ter sido fundamental apenas na montagem dos projetos pioneiros, como CSN, Paulo Afonso, Fabrica Nacional de Motores e CVRD. Resultaram, essencialmente, das condições políticas particulares geradas pela Grande Guerra. Como já vimos, o acesso a crédito externo foi limitado, de forma geral, em todo o período, e não se configura como uma base sólida para um tão amplo volume de inversão como então praticado.

Conclui-se, portanto, que o financiamento tinha que se apoiar nos recursos tributários correntes, uma vez que a capacidade de endividamento interno do setor público em geral é, como vimos, também limitada neste período.

Não há dados que permitam precisar qual a participação de recursos tipicamente orçamentários no financiamento do SPE⁹⁰. É, no entanto, evidente que a implementação de setores de alta densidade de capital e longa maturação seria inviável se apoiada basicamente em recursos da receita tributária global alocados ano a ano pelo processo orçamentário, mesmo que não se tratasse de um processo caótico como era o brasileiro neste período. Ao que tudo indica, apenas no caso da infra-estrutura de transportes e comunicações os aportes orçamentários e, principalmente, os subsídios foram uma base importante de recursos⁹¹.

A base de financiamento do SPE no período parece ter residido, efetivamente, na conjugação de receitas vinculadas - portanto, fora do orçamento - e nos recursos canalizados via BNDE, estes também tendo origem, basicamente, na vinculação de partes da receita tributária. Foi portanto, uma típica manifestação daquele traço básico da intervenção que identificamos antes, de arranjo institucional e financeiro descentralizado.

90) A base de dados para esta análise é sabidamente limitada. Para a grande maioria dos setores, só há informações sistematizadas a partir do final dos sessenta. Para o período anterior, somente referências particulares à fonte de recursos para empresas individuais. Iremos, pois, nos limitar a observações gerais, que supomos serem suficientes para fundamentar nosso ponto central.

91) LESSA, C. (1981) pag. 80 sugere isto. No caso da telefonia, a situação dos anos cinquenta e sessenta, com predomínio de governos locais na gestão do equipamento, fracionado em pequenas redes, levava ao uso político das tarifas e conseqüente necessidade de cobertura governamental (NAKANE, M.I. (1990).

A fonte principal dos recursos foi, neste período, a ampliação da receita tributária indireta com vinculação a aplicações específicas, em geral setoriais. Do ponto de vista mais geral da política fiscal, significa que a receita tributária cresce por fora do orçamento, o que faz com que, a cada ano, se reduza a parcela da arrecadação total efetivamente gerida pela decisão orçamentária do Congresso. O caso emblemático é o dos impostos ditos únicos sobre energia elétrica e combustíveis. De forma geral, os produtos do SPE são excluídos da tributação indireta via Impostos de Consumo. A tributação indireta se transforma apenas numa "cunha" fiscal nos preços setoriais, permanecendo os recursos dentro do próprio SPE, mas viabilizando um mecanismo de alocação inter-empresas e inter-setores - e consequentemente, inter-regional - via transferências administradas pelas entidades descentralizadas. Somam-se a elas outras receitas para-fiscais também vinculadas, tais como os empréstimos compulsórios que financiaram o setor energético⁹². Este "distanciamento administrativo" perante a gestão fiscal-orçamentária centralizada era garantido pelos fundos financeiros setoriais.

O principal núcleo autônomo de gestão foi, fora de qualquer dúvida, o BNDE. O Banco foi constituído para gerir recursos aportado pelo governo americano, com contrapartida brasileira, no financiamento da industrialização. A frustração da maior parte dos aportes externos deixou-o restrito à alocação do adicional do imposto de renda⁹³ e outros recursos orçamentários. Com a criação do Fundo Federal de Eletrificação, em 1955, sem a intentada criação simultânea da holding setorial, o Banco passou a ser o gestor dos recursos vinculados, e portanto, o principal financiador do setor até a criação da Eletrobrás, em 1962⁹⁴. No período 1957-1963 o Banco aplica também no setor elétrico 34% dos seus recursos próprios, em complementação aqueles do Fundo Federal de Eletrificação.

O apoio do BNDE foi fundamental, também, para sustentar a inversão nos únicos dentre os grandes setores não beneficiados por receitas vinculadas. No período 1952-1956, o setor de transportes concentra 66% dos recursos do Banco. No período 1957-1963, o setor siderúrgico recebe mais da metade dos recursos. No final dos sessenta, o BNDE controlava virtualmente todo o setor siderúrgico estatal, que lhe fora progressivamente transferido à medida que os grupos estaduais/privados não foram

92) As receitas vinculadas e para-fiscais relevantes, e seus respectivos fundos ou órgãos gestores, foram:

1. Imposto Único Combustíveis, Lubrificantes e Gás (1940).
(Fundo Rodoviário Nacional)
2. Imposto único Energia elétrica (1955)
(Fundo Nacional de eletrificação)
3. Taxa da marinha mercante (1958)
(Fundo Marinha Mercante)
4. Taxa Melhoramento dos Portos (1958)
(Fundo Portuário nacional)
5. Sobretaxa do FNT (1962)
(Fundo Nacional de Telecomunicações)
6. Empréstimo compulsório consumidores en. elétrica (1961)
(Eletrobrás)
7. Diversas contribuições compulsórias: importação veículos, fonte para pesquisas e proprietários de veículos (Petrobrás).

93) Cfr. MARTINS, L. (1985), pag.86.

94) Ver, a propósito, o interessante relato de Jesus Soares Pereira em LIMA, M.(1975). O mais completo levantamento disponível sobre o financiamento do setor elétrico no período é REICHSTUL, H.P. (1981).

capazes de sustenta-los. A única exceção foi a ACESITA, onde este papel foi realizado pelo Banco do Brasil.

No caso dos portos e marinha mercante, a criação das receitas vinculadas e dos fundos é acompanhada pelo fortalecimento de órgãos federais de gestão, autonomizados sob forma autárquica, dando início a políticas nacionais de investimento. No setor de telecomunicações, este mesmo movimento (constituição, em mãos do governo federal, do Fundo Nacional de Telecomunicações) viabiliza o início do processo de concentração/reorganização em grandes empresas estaduais, sob égide federal, culminando com a criação da holding em 1973.

O grupo PETROBRÁS é, em boa medida, uma exceção à regra do financiamento eminentemente fiscal, neste período. Como mostra REICHSTUL (1981), as condições prevalecentes até 1973, com baixos preços internacionais de petróleo, sempre permitiram não somente a captação de amplos recursos tributários na venda dos derivados, como uma sólida base de autofinanciamento para o grupo. Ainda assim, os recursos originados de vinculação tem um peso ponderável na sua estrutura de financiamento, viabilizando ampla expansão sem recurso a capital de terceiros. Durante o período até 1961, quando a empresa executa um amplo programa de investimentos que culmina com a Refinaria Duque de Caxias (terminada em 1961), os recursos tributários para ampliação do capital representam, em média, mais de 30% do investimento. A empresa tem garantido por lei acesso a 25% da receita do IUGL até 1957 e 15% até 1961, além do imposto sobre importação de veículos, contribuições especiais para pesquisa e contribuição compulsória de proprietários de veículos. No período recessivo do início dos sessenta o nível de investimento do grupo se reduziu muito, sendo retomado na segunda metade da década. O acesso à principal fonte fiscal do grupo, o IUGL, é cortado em 1961 e restabelecido em 1967 (14,4%), quando chega a representar 25% dos recursos investidos⁹⁵.

Para complementar este quadro, deve-se registrar que boa parte do financiamento aportado pelos governos estaduais, principalmente no período do Plano de Metas, foi originado pela criação de adicionais a imposto de consumo e taxas específicas, vinculadas à aplicação nas empresas estatais⁹⁶.

Tudo indica, portanto, que é na expansão vinculada da base tributária que reside a base efetiva de financiamento, uma vez que só ela provê um aporte estável e regular de recursos capaz de sustentar o tipo de investimentos então operados.

Cabe agora tentar algumas conclusões sumárias:

1) A constituição do SPE teria sido financiada, num primeiro momento (projetos pioneiros federais) pela combinação de recursos externos e aportes orçamentários do governo federal. A fase de expansão, contudo, envolvendo nacionalizações e criação de novas plantas, não poderia ser operada neste padrão, dadas as limitações da receita federal e pela anarquia do processo orçamentário.

2) As iniciativas conjuntas de agentes privados e estaduais foram importantes para fazer a implementação inicial em alguns setores, como energia elétrica telecomunicações e siderurgia. Contudo,

95) REICHSTUL, H.P. (1981), pags. 102-3.

96) LIMA, J.L. (1989) apresenta detalhes para o caso do setor elétrico.

a frustração dos desejados financiamentos externos e a limitada capacidade de financiamento individual destes agentes forçou a progressiva transição para uma base estatal-federal de financiamento⁹⁷.

3) Este arranjo esteve apoiado, ao que tudo indica, não no aporte de recursos orçamentários, embora estes possam ter operado papel importante em certos períodos. A base efetiva parece ter sido a vinculação da expansão marginal da receita tributária, basicamente indireta, a aplicações setoriais, seja através do BNDE, seja via órgãos autônomos de gestão. De qualquer forma, sempre segundo o modelo básico da "trilogia" vinculação + fundo + entidade descentralizada, que discutimos anteriormente⁹⁸.

Tendo sido capaz de viabilizar o movimento inicial de implementação pioneira, esta matriz de financiamento era obviamente limitada para dar conta da complementação do processo de substituição de importações, assim como da expansão da infra-estrutura em condições de crescimento acelerado. A exaustão do financiamento inflacionário, ocorrida já no final dos cinquenta, restringe o aporte orçamentário, e explicita as tensões que irão forçar a reforma tributária de 1967.

Por outro lado, esta mesma matriz irá determinar, em seu desenvolvimento, a emergência de duas trajetórias possíveis de organização institucional-financeira para o Setor Produtivo Estatal, representadas pelos dois arranjos básicos dela derivados: o padrão holding setorial e o padrão banco de fomento abrangente, personificado no BNDE.

Estas duas questões serão enfrentadas, num novo contexto, pelo regime militar implantado em 1964. Retomemos, pois, neste ponto, nossa reconstituição.

2.1.5. O Novo Regime: três movimentos para a consolidação do PEIM e o auge do processo de descentralização

A etapa final de consolidação do PEIM coincide com o período de amplas reformas estruturais operado a partir de 1965 e seu desdobramento posterior, a fase de forte crescimento econômico conhecida como "milagre econômico". O reordenamento radical das forças políticas no controle do Estado viabilizou um amplo movimento de reformas em simultâneo à recomposição da estrutura produtiva e financeira da economia, marcada por forte movimento de concentração de capitais.

Já foi demonstrado⁹⁹ que este novo arranjo institucional e financeiro exerceu papel determinante na retomada do crescimento. Taxas de crescimento inusitadas, inflação estabilizada em níveis toleráveis, expansão sistemática da carga tributária, sugerindo uma trajetória típica e normal dos países capitalistas contemporâneos. Este é um período, portanto, em que o modelo econômico social e sua face estatal parecem lograr, temporariamente, seu desiderato fundamental: preservar minimamente o tecido social e

97) Até onde pudemos saber, o único caso de participação do investimento direto estrangeiro, nesta fase, foi o da Usiminas, onde a NIPPON STEEL se associa já na implantação. Posteriormente, contudo, os japoneses não acompanham a expansão do capital, terminando a empresa sob controle do BNDE. (ABRANCHES, S.H. (1987)).

98) Ao que tudo indica, apenas o setor ferroviário terá sido tipicamente financiado por recursos orçamentários, dado a sua situação cronicamente deficitária.

99) TAVARES, M.C. (1978) e COUTINHO, L./REICHSTUL, A.P. (1975).

político na presença de um grau crescente de desigualdade, através do crescimento acelerado com forte mobilidade social.

Aqui nos interessa abordar a forma pela qual o novo regime define alguns elementos fundamentais do PEIM. A inflexão política ocorrida em 1964 surpreende o processo de constituição em pleno andamento. Pouco antes, a criação da ELETROBRÁS, pondo termo ao longo processo de transição em que o BNDE fizera as vezes de órgão de fomento setorial, e a regulamentação do setor de telecomunicações pelo CÓDIGO NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES e pela criação FUNDO NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES dão passos importantes no movimento de federalização da gestão destes setores.

O Novo Regime, dada a alteração que traz ao perfil dos grupos dominantes no Estado brasileiro, poderia ter significado uma profunda reversão do processo em andamento. Não seria estranho às concepções que o orientavam uma redefinição dos rumos estatizantes que marcaram o período anterior. No entanto, ainda que com hesitações, caberia a ele operar a complementação do movimento de estatização em curso, preservando e levando ao auge o traço básico da descentralização.

Isto envolverá três movimentos principais. Primeiro, a consolidação do PEIM em três grandes setores ainda em transição: siderurgia, telecomunicações e petroquímica. Segundo, a opção entre as duas alternativas de institucionalidade que descrevemos acima: a holding ou o banco de fomento. Terceiro, o equacionamento de uma base sólida de financiamento para a expansão.

As duas primeiras questões estão estreitamente conectadas. Assim como no caso da Eletrobrás, nestes três setores esteve sempre presente, com maior ou menor intensidade, a possibilidade de evolução no sentido de um fortalecimento do BNDE na gestão das empresas estatais.

O desenvolvimento anterior legara uma situação institucional heterogênea e em transição. Por um lado, a partir da criação da Petrobrás, o modelo de holdings setoriais ganhara impulso com a centralização das ferrovias federais na RFFSA, em 1956, e com a tardia e esperada criação da Eletrobrás em 1962. A trajetória em curso no setor de telecomunicações apontava também para a federalização plena e a autonomização setorial. Por outro, o BNDE se consolidara como principal *think tank* da burocracia de elite do setor público, desenvolvendo, ao longo do período anterior, uma elevada *expertise* em planejamento, política industrial e técnicas de gestão de projetos, ao lado de amplo domínio informativo sobre as características da economia brasileira. Isto colocava, a nível mesmo dos interesses intra-governamentais, a questão do arranjo institucional-financeiro para o SPE. A ampliação e fortalecimento da ascendência do BNDE se configurava como uma possível alternativa, o que o aproximaria do modelo italiano de gestão, apoiado numa super-holding, o IRI, subordinando um leque diversificado e heterogêneo de empresas estatais.

Este foi, claramente, durante todo o período que analisamos, um projeto do BNDE. Luciano Martins registra que já em 1956, no contexto da luta pela renovação dos recursos vinculados sob controle do Banco, foi feita (sob evidente inspiração do Banco) uma tentativa de criar uma "caixa-única" com rendimentos das empresas estatais sob seu controle¹⁰⁰.

100) MARTINS, L. (1985), pag. 88.

Em dois outros casos, o processo de consolidação institucional envolveu fortes conflitos intra-governamentais, onde a opção básica que colocamos acima era o ponto fulcral. São conhecidos os esforços do BNDE no sentido de evitar ou pelo menos atrasar a criação da Eletrobrás¹⁰¹, o que lhe garantiria elevado poder de influência na expansão do setor elétrico. No limite, poderia conduzir ao pleno controle do capital do setor.

O caso do setor siderúrgico é conspícuo. Dada a ausência do padrão de financiamento apoiado em receitas vinculadas, a fragilidade dos capitais privados e estaduais levou, como vimos, ao controle absoluto do capital setorial pelo BNDE e Banco do Brasil. A forte resistência dos Bancos terá sido um dos fatores relevantes no alongamento do processo de constituição da holding setorial, ocorrido só em 1973. O BNDE, a contragosto, foi forçado a aceitar títulos públicos em troca dos ativos¹⁰².

Estes dois casos envolvem essencialmente um conflito intragovernamental, na medida que a definição de fronteiras já fôra feita nos anos cinquenta. Situação distinta ocorreria com os outros dois setores, onde já emerge com clareza a opção privatizante, indicando os primeiros sinais de estabilização estrutural das "fronteiras".

O governo Castelo Branco tenta, claramente, reverter a tendência federal/estatizante que vinha sendo adotada pelo governo anterior e pelo BNDE no setor de telefonia. Durante mais de um ano, a prioridade declarada passa a ser transferir para capitais privados nacionais a CTB, cujos controladores tinham já firmado intenção de sair do país. As recorrentes tentativas esbarraram sempre na fragilidade dos candidatos ou na sua pouca disposição de aportar efetivamente os recursos que se previa necessários à expansão¹⁰³. Em 1965, o governo finalmente desiste da privatização, optando pela compra da empresa. Pouco depois, em 1967, ocorre a opção definitiva pelo controle federal do setor, resultado previsível do controle federal sobre a fonte básica de financiamento e da fragilidade financeira dos estados e municípios, no contexto da recessão¹⁰⁴. Também neste caso, a provável intenção do BNDE de ampliar sua influência setorial foi frustrada, definindo-se a opção autonomizadora consubstanciada nas holdings setoriais. Ao longo dos anos seguintes, os diversos segmentos que permaneciam ainda sob controle estadual ou privado passam, progressivamente, para o controle federal. Em 1973, quando é criada a TELEBRÁS, o governo federal detém o controle de virtualmente todo o sistema¹⁰⁵.

O caso mais ilustrativo é, contudo, o processo de implantação da petroquímica. Se nas telecomunicações a opção privatizante era postulada pelo Estado, e o parceiro privado se revela frágil e desarticulado, na petroquímica o conflito intra-governamental irá se dar já com a presença forte de interesses privados capazes de se fazer impor aos agentes estatais.

101) Ver a respeito, LIMA, M. (1981), *passim*.

102) Como relata MARTINS, L. (1985).

103) Os próprios controladores estrangeiros rejeitaram a maior parte dos candidatos. Fato curioso, relatado por um grande especialista do setor, é que mesmo Roberto Campos chegou a emitir parecer desfavorável à privatização, abrindo uma quase-polêmica com outro luminar do liberalismo então no governo, Gouvêa de Bulhões (OLIVEIRA, Q. (1992).

104) OLIVEIRA, Q. (1992) cap. 1.

105) Da mesma forma que no setor elétrico, permanece sob controle privado uma diminuta parcela do sistema, limitado a pequenas concessões municipais isoladas. Até onde pudemos chegar, não há estudos amplos que documentem este processo de transição para o controle federal. O mais detalhado estudo sobre o assunto parece ser ainda OLIVEIRA, Q.O. (1992).

A lei do monopólio não definia claramente os seus limites, o que inibiu a entrada do setor privado desde o início. A partir de 1954, data da primeira resolução do CNP dando uma certa prioridade à iniciativa privada no setor, o dilema entre a fragilidade dos poucos candidatos nacionais e a rejeição a idéia de entregar o setor ao capital estrangeiro limitou a sua constituição e resultou, na prática, no início da entrada da Petrobrás no setor¹⁰⁶.

A partir da criação do GEIQUIM (Grupo Executivo da Indústria Química), em 1964¹⁰⁷, define-se um amplo conjunto de projetos realizados pela PETROBRÁS com financiamento do BNDE, que excluía a participação do setor privado¹⁰⁸. Fica claro que esta situação abria, na época, uma rota de efetiva ocupação estatal a partir da associação PETROBRÁS/BNDE. Neste processo, contudo, estava em jogo também um outro conflito, este entre os dois gigantes estatais interessados em controlar o setor. Luciano Martins, em dois interessantes trabalhos, oferece bons elementos sobre a questão. Ele mostra que a tentativa de associação entre PETROBRÁS e BNDE fracassou não apenas pela óbvia resistência dos excluídos (momento em que capital privado nacional e estrangeiro se aliam), mas também devido aos fundados receios da holding de que o Banco viesse a assumir um ponderável poder sobre o novo setor, o que de resto era explicitado nas propostas do Banco¹⁰⁹. Nas palavras de Martins, a alta direção da PETROBRÁS se opôs vivamente a que o BNDE adquirisse uma parte do capital da nova indústria, "crendo que a direção do BNDE tentaria transformar o banco numa holding do setor público, no gênero IRI"¹¹⁰. O Autor sugere que isto teria levado à nova configuração de interesses que alinharia a PETROBRÁS ao setor privado nacional.

Nos parece que o conflito básico, neste caso, alinhava toda uma fração da burocracia estatal de gestão das empresas estatais, representada pela sua quintessência, a Petrobrás, e do outro lado o principal *think tank* herdado do período anterior, o BNDE. O primeiro grupo, fortemente respaldado em interesses de corte estadual regional, tinha na autonomização das holdings com garantia de autofinanciamento - leia-se, manutenção da estrutura de vinculações e reaplicação de dividendos - a sua estratégia fundamental.

Como é sabido, a arbitragem do governo federal foi contrária as aspirações do Banco, baixando decretos em 1965 que davam prioridade à iniciativa privada no setor e, sempre que possível, preferência ao capital nacional, ainda que não vetasse definitivamente a presença do Estado, o que abriu caminho para o posterior desenvolvimento do sistema tripartite.

Antes de retomarmos nosso tema anterior, completemos rapidamente o histórico da consolidação de fronteiras no setor petroquímico. Após a decisão de 1965, seguiu-se um período de iniciativas privadas a partir de associações do capital nacional com estrangeiro, mal sucedidas e sucessivamente abandonadas pelo sócio forâneo¹¹¹. Em 1967, são retomadas as pressões para a entrada da PETROBRÁS em

106) Conforme SUAREZ, M.A. (1986), pags. 66 e ss.

107) Composto, basicamente, segundo SUAREZ, M.A. (1986), por técnicos oriundos do CNP e da Petrobrás.

108) "Assim a expansão da indústria devia se fazer através de joint ventures entre sociedades do Estado". MARTINS, L. (1979), citado por SUAREZ, M.A. (1986) pag. 75.

109) A evolução deste caso está detalhada em SUAREZ, M.A. (1986), o qual se apoia em MARTINS, L. (1979). Martins retoma o tema no seu estudo sobre a evolução do BNDE; MARTINS, L. (1985), cap. III.

110) MARTINS, L. (1979), pag. 176.

111) SUAREZ, M.A. (1986) e EVANS, P. (1980) detalham este processo.

associação ao setor privado, o que acaba se concretizando pela constituição da PETROQUISA em 1968, contornando-se desta maneira o dispositivo legal que proibia a PETROBRÁS de se associar a capitais privados. Isto reflete o fato fundamental de que:

"A entrada da PETROBRÁS na indústria petroquímica não era, porém, um objetivo exclusivo de sua tecnoburocracia. Além de "requerida" pelos grupos privados nacionais, ela era fundamental ao próprio modelo de desenvolvimento adotado pelo Estado. A debilidade dos grupos privados nacionais e a incerteza por parte das multinacionais para implantação a contento da indústria petroquímica tornavam inevitável a participação do Estado como empreendedor"¹¹².

Durante algum tempo, a participação estatal se manteve ainda numa posição subordinada. O controle efetivo do primeiro pólo em implantação, o de São Paulo, permanecia nas mãos do grupo UNIPAR, associado ao capital estrangeiro. É na implantação do segundo pólo, que o grupo baiano liderado por Rômulo de Almeida conseguiu definir a seu favor, que se consolidará efetivamente o modelo tripartite com participação dominante do capital estatal. O desinteresse do setor privado (em parte por questionar a viabilidade econômica do projeto, em parte porque estava envolvido em pesados investimentos em São Paulo) facilitou a assunção plena do comando do pólo baiano pela PETROQUISA, através da COPENE¹¹³. Aquele pólo incorporou plenamente a concepção tripartite já ensaiada em S. Paulo, só que agora sob a liderança incontestada da PETROQUISA. Este o modelo definitivo do setor, já delineado, portanto, em 1973, quando é criada a COPENE. Logo depois, a criação do pólo do Rio Grande do Sul seguirá o mesmo modelo.

A "derrota" do BNDE no caso da petroquímica fecha, de certa forma, a única "via alternativa" que se colocava ao aprofundamento e paroxismo do processo descentralizador e desagregador que estava em curso ao longo de todo o período pós-1930. Em consequência, o SPE se consolida, até 1973, como um grupamento de holdings autônomas, articuladas de forma débil a ministérios, mas no essencial instâncias dotadas de elevada autonomia e espaços privilegiados para a articulação de interesses econômicos e políticos.

Em grande parte, o cerceamento do BNDE decorreu da concepção que passa a predominar a partir de 1964, principalmente representada pela posição de Roberto Campos no governo militar. Era explícita a intenção de fazer do Banco um agente financiador do setor privado, rompendo com a longa tradição de "banco público" que marcara sua trajetória. Este movimento, por outro lado, era harmônico e complementar em relação à opção então feita para enfrentar o problema do financiamento, o que nos conduz ao terceiro movimento a que referimos acima.

A estabilização da economia e os sinais de retomada do crescimento colocavam algumas questões críticas a meados dos sessenta. O investimento do SPE perdera dinamismo após a reversão cíclica de 1961, e a possibilidade de retomada do crescimento colocava situações críticas de estrangulamento na área de infra-estrutura e insumos básicos. A esta altura, estavam já definidos, na sua maior parte, não só a configuração de fronteiras público privado na produção como a quase total federalização do SPE.

112) SUAREZ, M.A. (1986) pag. 79.

113) Para os detalhes políticos e históricos, o mais completo trabalho sobre o assunto é SUAREZ, M.A. (1986) cap. II.

isto significava que, com a exceção do setor elétrico, caberia ao governo federal sustentar a expansão do investimento em todos os grandes grupos estatais.

A solução adotada foi um amplo e radical movimento de atualização tarifária, que propiciou ao conjunto do SPE um longo período de forte capacidade de autofinanciamento, que se estenderá até 1974/5¹¹⁴. Além das condições novas criadas pela mudança política, pesou também, sem qualquer dúvida, o estágio já avançado da estatização. Algumas motivações básicas da restrição tarifária iam já sendo removidas. Com a nacionalização da CTB, remove-se o último grande bloco estrangeiro. A expansão da receita operacional beneficia, agora, direta e exclusivamente ao próprio Estado e às holdings setoriais.

O quadro apresentado acima vem a se completar com uma das peças mais relevantes do movimento de reformas então operado: a Reforma Administrativa. Sua diretriz básica era a agilização e autonomização das entidades descentralizadas. No plano mais geral do Setor Público, ela representa a formalização, como regra explícita e básica, do movimento centrífugo de expansão do aparelho de Estado que vinha sendo operado desde os anos trinta. No que se refere ao SPE, ela se articula claramente aos dois movimentos identificados acima - a opção pelas holdings e o realismo tarifário - para compor as bases do novo formato descentralizado para o Setor Produtivo Estatal.

O SPE e o auge do processo de descentralização

Na Parte I acima, mostramos que um aspecto fundamental de continuidade no Regime Militar foi a ampliação e exacerbação da tendência à "expansão por centrifugação" do Aparelho de Estado. Os elementos que acabamos de apresentar descrevem a manifestação deste mesmo fenômeno no âmbito da produção estatal. A sua conjugação levou a um processo peculiar e único de dinamismo e expansão das empresas estatais brasileiras no período 1968-74. Privilegiadas por uma inusitada autonomia em virtualmente todos os níveis, é sabido que estas empresas atuaram como agentes fortemente dinâmicos no processo de crescimento então ocorrido¹¹⁵.

Na realidade, o período do Regime Militar define o momento de paroxismo no processo de utilização da forma empresarial como instrumento de expansão do Aparelho de Estado. A tabela II.2 acima mostra que, se tomamos o número de empresas estatais criadas, este é o momento onde ocorre a mais nítida expansão. Um primeiro vetor neste sentido já apontamos antes: a nova filosofia expressa na Reforma Administrativa leva à separação de funções técnicas e serviços internos da administração direta sob forma empresarial (ver Parte I acima). Assim, grande parte das "empresas" existentes não passam de formas departamentais autonomizadas, totalmente dependentes de recursos orçamentários e atuando em funções não produtivas¹¹⁶. A parte dominante desta expansão, contudo, refere-se a diversas formas de penetração do Estado na atividade produtiva. Podemos portanto afirmar, com segurança, que a tabela

114) COUTINHO, L. / REICHSTUL, H.P. (1977).

115) Este aspecto foi demonstrado, nos limites impostos pela precariedade dos dados disponíveis, nos trabalhos já clássicos de COUTINHO, L. / REICHSTUL, H.P. (1977) e (1984), assim como DAIN, S. (1979).

116) Realizamos já, em outro trabalho, uma análise completa desta evolução, mostrando a ampla adoção da forma empresarial como mecanismo de expansão das funções estritamente públicas (PRADO, S. (1985), cap. 3.

II.2. expressa uma razoável aproximação ao comportamento da inserção produtiva do Estado no largo período 1930-1988¹¹⁷.

O processo sugerido por esta curva irá ocupar grande parte da nossa atenção no restante deste capítulo. De imediato, ela parece dar suporte à nossa hipótese de que o período até 1974 envolve não apenas a constituição dos elementos fundamentais do PEIM como também um processo contínuo de expansão por centrifugação do Aparelho de Estado, que encontra seu auge no período militar. Conjugam-se nesta fase a "federalização" das empresas antes estaduais (telefonia, siderurgia, transportes), a diversificação dos grupos PETROBRÁS e CVRD e a incorporação de novas áreas de atuação.

Em segundo lugar, ela parece sugerir que o processo se mantém ainda intenso após 1974/5, ainda que de forma decrescente. Tomado pelo número de empresas criadas, a estatização da economia brasileira parece se estender com grande força até o final dos anos setenta. Isto, à primeira vista, contraria nossa hipótese de uma consolidação do SPE, bem definida, no início dos anos setenta. Retomaremos este ponto mais a frente, quando voltarmos à discussão sobre a existência ou não de um "padrão". Vamos cuidar agora de aprofundar a análise das características essenciais do arranjo produtivo misto que se define no início dos setenta.

**ITEM 2.2. A NATUREZA DO PEIM CONSTITUÍDO: FORÇA E
FRAGILIDADE DA INTERVENÇÃO ESTATAL NA PRODUÇÃO**

O processo que viemos de descrever conduz, no início dos anos setenta, à consolidação do modelo estrutural básico de economia mista que irá presidir à evolução da industrialização brasileira nas duas décadas até 1990. Pretendemos argumentar que estavam dados, neste momento, todos os elementos principais que determinariam a trajetória específica da produção estatal brasileira no caminho da crise. Neste item, tratamos de caracterizar este padrão nos seus elementos essenciais, e justificar porque situamos sua maturação no início dos anos setenta.

Nossa hipótese principal é que o Brasil tem já consolidada, neste momento, uma economia estruturalmente mista, expressa naquilo que chamamos PEIM. Nossa interrogação central aqui: qual é a natureza desta estrutura produtiva mista, considerada do ponto de vista específico do arranjo público privado?

2.2.1. Os traços básicos do PEIM constituído: três cortes analíticos

Podemos abordar a configuração então gerada para a economia mista brasileira sob três pontos de vista: o perfil dos espaços produtivos, o padrão de financiamento e o arranjo institucional de gestão.

A - Perfil produtivo

Aqui, tratamos essencialmente do chamado "tripé" capitalista. Nossa análise até agora enfatizou os aspectos que, tomando pela nossa conceituação original, referem-se essencialmente à definição do que

117) A base de dados da SEST, única disponível, é extremamente precária para esta avaliação. Ver nota de rodapé no. 61, acima.

chamamos "fronteiras" produtivas público-privado, ou seja, a Estrutura de Ocupação Setorial. Este elemento, embora fundamental na conformação do PEIM, não o esgota. Temos agora que, partindo deste perfil de ocupação setorial, avançar na compreensão do tipo de relações econômicas e extra-econômicas nele desenvolvidas.

Primeiro, há que lembrar que o SPE se constituiu por uma forte e rara concentração nos setores de infra-estrutura e insumos básicos. No momento que consideramos, todos os setores principais destes dois grandes ramos eram ocupados de forma monopolista pelo Estado ou contavam com um grande agente estatal com elevado poder de influência e participação na produção, na maioria dos casos uma holding setorial. No caso dos insumos básicos, boa parte dos setores onde o processo de substituição de importações ainda não fôra completado - petróleo e petroquímica, siderurgia, não metálicos - e que iriam concentrar boa parte do esforço substitutivo no período seguinte, tinham já solidamente implantada uma grande holding setorial detentora de capacitação técnica e padrão gerencial que as tornava agente preferencial ou participante obrigatório neste esforço: Petrobrás/Petroquisa, Siderbrás e Cvrđ.

As análises sobre a estruturação do "tripé" capitalista no Brasil tenderam sempre a ressaltar dois aspectos. Por um lado, o predomínio das frações estatal e estrangeira, decorrendo a fragilidade relativa do capital nacional, que se desenvolve predominantemente nos setores tradicionais ou articulado em posição subordinada perante a grande empresa internacional. Segundo, a forma pela qual se dá a inserção da indústria de bens de capital neste arranjo de economia mista, restringida pela forma específica pela qual se dá a dinâmica de produção e incorporação de tecnologia pela grande empresa estrangeira, e consequentemente forçada a uma dependência estrutural perante o investimento estatal¹¹⁸.

Estes seriam fatores estruturais indutores de uma determinada forma de solidariedade que integraria o capital nacional aos seus dois parceiros mais fortes, seja pela sua concentração no chamado Departamento III, seja pela sua participação subordinada tanto no DI (perante o capital estatal) como no DII perante a indústria de bens de consumo durável.

Esta posição subordinada-solidária viabilizou, durante o período de constituição, uma certa "harmonia" entre as patas do tripé, na medida em que preservava certos espaços de acumulação dinâmica para estas frações nacionais ao longo dos dois ciclos de expansão operados sob liderança do capital estatal e estrangeiro. Alguns autores chegam a caracterizar este arranjo como um "pacto

118) *"O desenvolvimento das relações intradepartamentais é marcado, neta economias [as economias periféricas] pela reprodução de um hiato tecnológico que impede a articulação orgânica do subsetor de bens de capital fixo com os demais subsetores de bens de produção. Seu desenvolvimento na periferia está estreitamente vinculado às formas avançadas de divisão técnica do trabalho, dentro do sistema de grandes empresas internacionais. [...] A concentração das provisões de bens de capital fixo para o sistema de grandes empresas internacionais - incluindo seus sistemas afiliados - tende a reproduzir a hierarquização da divisão internacional de trabalho. Isto não impõe uma restrição absoluta ao desenvolvimento do capitalismo na periferia, mas lhe determina uma forma particular, em que o departamento de bens de produção não pode adquirir autonomia, no sentido de ser capaz de uma contínua renovação de seu horizonte tecnológico. [...] Dentro desta estrutura, et por cause, o Estado constitui formas superiores de organização capitalista, consubstanciadas num sistema financeiro público e em grandes empresas estatais, cumprindo o papel desempenhado pelo capital financeiro nas industrializações avançadas". (COUTINHO, L. / BELLUZZO, L.G.M. (1984), pag. 23).*

associativo", onde "regras implícitas" determinavam os limites para a expansão do capital estrangeiro e, portanto, a garantia para expansão das frações nacionais¹¹⁹.

Aceitamos, em princípio, que a estabilidade do PEIM estava apoiada em algum tipo de "solidariedade" e até, talvez, "pactos" que viabilizassem uma certa ordenação dinâmica do processo de acumulação. É, contudo, vago e insuficiente remeter para estas categorias ao nível estritamente político, sem explicitar as suas bases ao nível das relações econômico- produtivas.

A "solidariedade" não decorre, de forma alguma, de qualquer tendência a associação direta entre as três formas de capital, sob a forma de "joint-ventures" ou parcerias ou ainda movimentos de conglomeração que subordinasse as frações mais frágeis do capital ao controle de esferas de capital financeiro, ou seja, que introjetasse a economia mista ao nível das unidades autônomas de capital.

No plano mais geral do "ambiente" em que o PEIM está inserido, as reformas financeiras operadas pelo regime militar, se modernizaram substancialmente o sistema financeiro, foram virtualmente inócuas no sentido de prover tanto um sistema eficiente de financiamento a longo prazo como, principalmente, no sentido de viabilizar um processo de conglomeração capaz de flexibilizar a alocação de capital e criar mecanismos de fortalecimento financeiro das frações fragilizadas nesta estrutura¹²⁰. Também o mercado de capitais recém criado apresentava, naquele momento, uma dimensão reduzida e um padrão de operação eminentemente especulativo. A vocação histórica do sistema bancário tornava remota a possibilidade de um modelo "alemão" de articulação produtivo-financeira.

Já ao nível estrito do PEIM, o processo de constituição levou a uma composição compartimentalizada, com baixo grau de associação entre os três capitais. O modelo de holdings cria blocos especializados e isolados, situação que é agravada pela negação da alternativa "à la IRI" - uma órbita financeira consolidadora do espaço produtivo estatal - com o afastamento do BNDE. A maior parte dos grupos fundamentais do SPE evoluiu, em todo o período, mantendo-se afastado de qualquer associação direta com agentes privados. Até 1973, a única exceção era a pequena participação da NIPPON STEEL na USIMINAS. O capital estrangeiro, por sua vez, preservava essencialmente a

119) LESSA, C./ DAIN, S. (1984).

120) Maria da Conceição Tavares, analisando este processo naquele momento (1971), observava que:

"No que se refere à concentração da produção e do capital, há evidências de que durante os anos sessenta se verificou um forte processo de concentração relativa da atividade urbana [...] Mais recentemente, passou a observar-se uma forte centralização do capital na órbita financeira. Os dois processos não foram simétricos, tendo-se desenvolvido até agora com dinâmicas distintas. Do mesmo modo, não tem havido articulação definida entre a ação dos principais grupos financeiros, até pouco tempo atrás majoritariamente nacionais, e a ação das maiores empresas industriais dos ramos mais dinâmicos, predominantemente estrangeiras. [...] As inúmeras fusões de grupos financeiros que vem ocorrendo nos últimos anos não tem estado articuladas com o processo de concentração na esfera real. [...] Deste modo, se está configurando uma estrutura oligopólica marcadamente assimétrica, no que diz respeito à relação de poder e de articulação entre a órbita real e a financeira. Por um lado, as grandes empresas, em sua maioria estrangeiras, solidamente estabelecidas no mercado, tem um grau de autofinanciamento elevado, não apresentando dependência visível do poder financeiro privado. [...] No que se refere às médias e pequenas empresas, o processo de concentração tende a ser irregular e avançar mais mediante quebras e desaparecimentos nas fases depressivas, do que por reconcentração e aumento geral da escala de produção e eficiência nos períodos de auge." (TAVARES, M.C. (1977), pags. 250 c ss.

articulação à estrutura e estratégias mundiais de suas matrizes, o que era, sem dúvida, reforçado pela postura sistematicamente resistente do grande capital estatal a se abrir para associações.

Queremos enfatizar, portanto, que as fronteiras estabelecidas pelo controle do capital - as "patas" do tripé - são também as fronteiras entre as três formas de capital, dada a virtualmente nula interpenetração destas formas ao nível do controle de cada unidade produtiva.

É, portanto, um traço dominante do PEIM constituído o caráter fragmentário da estrutura industrial, no sentido preciso da ausência de um órbita capitalista financeira e/ou de um processo de conglomeração capazes de gestar formas mais avançadas de organização do capital, flexibilizar sua alocação dinâmica e principalmente - este o ponto que nos interessa, e que retomaremos à frente - viabilizar um grau mais elevado de integração e comprometimento recíproco entre as três formas básicas de capital.

Se a "solidariedade" não se dá ao nível da propriedade do capital produtivo, onde reside então sua base? Entendemos que ela resulta do que chamamos articulações estruturais do PEIM constituída. A outra face (ou a consequência) desta limitada ou quase nula interpenetração das formas de capital é a relevância e predominância das relações econômicas e extra-econômicas decorrentes da posição de cada forma de capital na cadeia produtiva. As articulações relevantes num PEIM peculiar como a brasileira, onde o SPE se concentra essencialmente na infra-estrutura e insumos básicos, podem ser apreendidas em duas categorias, aproximadamente equivalentes às noções de "*backward*" e "*forward linkages*". A primeira decorre do gasto estatal em investimento e serviços, e articula as empresas estatais principalmente aos setores eletro-mecânico, construção civil pesada, serviços financeiros e de projetos/engenharia. A segunda se efetiva no papel de suprimento de insumos básicos e infra-estrutura aos setores industriais oligopolizados de consumo durável, "commodities" e agro-indústria. Estas duas formas de articulação se diferenciam pelo tipo de impacto que podem ter sobre as condições microeconômicas de estabilidade e reprodução dos setores estatais. Eles podem ser tanto fatores de fortalecimento e dinamização da acumulação estatal no agregado, como também fatores estruturais de instabilização e desequilíbrio a nível microeconômico.

"Linkages": uma nota conceitual

A noção de "linkages" ganhou relevância no contexto da teoria do desenvolvimento, através da obra de Albert O. Hirschman¹²¹. Como é sabido, o Autor utiliza o conceito buscando identificar as potencialidades criadas pelos encadeamentos produtivos que poderiam ser aproveitados por uma estratégia de desenvolvimento não equilibrado. Seu ponto central é a crítica seja à idéia de um volume dado de recursos a serem alocados (sustenta que haveria recursos a serem "criados") seja à idéia de crescimento equilibrado como critério fundamental de políticas de desenvolvimento.

Ao analisar os linkages, Hirschman se centra nos processo indutores de investimento que emergem à frente e a ré de um dado investimento produtivo. Isto limita sua análise aos efeitos de criação de mercados (a ré), e políticas privadas de indução ao uso de insumos (à frente). Ou seja, fatores essencialmente econômicos, tanto de criação de demanda como de indução ao investimento. É curioso

121) Esta noção e suas implicações está desenvolvida no seu *Strategy of Economic Development*, de 1958, no cap. 6. (HIRSCHMAN, A.O. (1958)).

que, escrevendo sobre a América Latina, não tenha explorado suficientemente as implicações, para seu conceito, da presença do Estado nas atividades de infra-estrutura e insumos, conjunto que se aproxima muito da sua noção de Capital Fixo Social - (CFS), que ele contrapõe, em interação dinâmica, à noção de atividades diretamente produtivas (ADS).

A noção de linkage, para o Autor, pode ser descrita como um efeito unidirecional que associa um bloco de inversão em t a outros blocos de inversão em $t + 1$, por mecanismos essencialmente baseados na lógica privada de acumulação concorrencial. Sua preocupação maior com a estratégia de desenvolvimento busca selecionar indústrias e setores a serem incentivados visando ampliar, num processo interativo e não equilibrado, a produção de "decisões de investimento".

Nosso ponto aqui é que, na configuração típica da PEIM, onde o Estado concentra o controle do CFS, os linkages assumem uma outra dimensão: eles são os *loci* de desenvolvimento de um tipo específico de institucionalidade econômica nas relações produtivas, mercantis e tecnológicas entre empresa estatal e seus parceiros à frente e a ré. É uma outra dimensão porque, de fato, persiste o mecanismo indutor básico descrito por Hirschman, associado à demanda e à oferta ao nível dos mercados, ou seja, via matriz insumo-produto. A *diferentia* específica, contudo, é que o investimento/produção indutores, neste caso, são passíveis de ser operados sob uma racionalidade não estritamente capitalista, que pode se expressar:

- na interferência direta da política econômica
- nas "submetas"¹²² assumidas pela burocracia estatal
- na "captura" direta do processo decisório por interesses privados.

Neste sentido os linkages de Hirschman são recobertos por articulações peculiares, não estritamente "market-based", que são eminentemente recíprocas no sentido de que envolvem pactos comportamentais entre os pólos público e privado da cadeia produtiva.

As articulações a ré, num modelo de industrialização acelerada puxada pelo Estado tal como o brasileiro, decorrem da criação e expansão da demanda interna por bens de capital e serviços, em consequência do investimento estatal. Esta demanda interna se constitui num dos canais básicos por onde evolui o processo de substituição de importações, formando empresas e até setores inteiros altamente dependentes da sustentação e ampliação do gasto estatal.

Dois casos são ilustrativos deste processo, no Brasil deste período. A PETROBRÁS operou sempre através de uma bem estrutura política de orientação de suas compras para formar uma rede de fornecedores nacionais. Outro caso emblemático é a construção pesada. Já foi demonstrado que a inversão pública em energia elétrica, construção rodoviária e outros setores estatais foi o fator básico a alavancar a constituição de grandes empreiteiras nacionais, que nascem e crescem apoiadas em estreita relação política com os governos e as burocracias estatais¹²³.

O aspecto relevante neste tipo de articulação reside em que, para muitos dos novos setores e empresas que emergem nesta fase da industrialização, o investimento estatal é o fator básico de

122) Para utilizar uma noção útil desenvolvida por Williamson para tratar das formas neo-institucionais desenvolvidas ao nível da firma capitalista. (WILLIAMSON, E.O (1985).

123) ALMEIDA, J.S.G. e FERRAZ FILHO, G.T. (1983).

sustentação da demanda efetiva. Isto vem a reforçar, sem dúvida alguma, a base política de sustentação para o aprofundamento da presença estatal e para seu fortalecimento financeiro. Estas são forças favoráveis não só a políticas de realismo tarifário como à expansão dos aportes orçamentários ao SPE.

Nestes casos, a situação específica em que o Estado controla virtualmente toda a infra-estrutura e insumos básicos por um lado amplia enormemente o alcance e o poder indutor do investimento, uma vez que o governo não fica limitado a políticas indiretas de incentivo e coordenação, o que ocorreria se estes setores fossem privados. Por outro, amplia também a possibilidade de que a gestão microeconômica do CFS seja submetida a uma lógica perversa e disruptiva. Os dois aspectos acima irão depender, fundamentalmente, da existência de uma política industrial consistente que oriente a intervenção (condição necessária) e do grau de controle do Estado sobre a gestão das empresas estatais (condição suficiente).

A natureza das articulações peculiares que se sobrepõe aos linkages de Hirschman, neste caso, irá depender da interação entre a política governamental, os interesses privados diretamente articulados ao investimento e a burocracia de gestão das empresas estatais. A ausência ou fragilidade da gestão governamental abre espaço para as formas mais espúrias de "captura" do processo decisório estatal pelos interesses privados. Uma situação intermediária ocorre no caso das EE dotadas de elevada autonomia perante o governo, mas contando com forte poder de controle sobre o setor privado articulado, permitindo um tipo específico de política industrial onde se combinam objetivos estratégicos da empresa com objetivos de política industrial filtrados e/ou incorporados por sua burocracia de gestão (o caso do "modelo Petrobrás"). A característica comum a todos estes casos é a elevada probabilidade de emergência de uma institucionalidade público-privado específica, onde as relações entre unidades produtivas não se pautam pelos mecanismos concorrenciais capitalistas estrito senso, qualquer que seja a acepção em que os tomemos.

Este é o caso na segunda forma de articulação - *downstream*. Também aqui a propriedade estatal dos setores CFS amplia e potencia as possibilidades de indução do investimento, no sentido enfatizado por Hirschman. A iniciativa pioneira do Estado na provisão de insumos básicos é um exemplo clássico no caso brasileiro, "arrastando" consigo a implantação de grandes blocos industriais à frente, garantidos pela estabilidade de oferta propiciada pela presença estatal. Por outro lado, esta mesma presença da produção estatal nos insumos e infra-estrutura faz do espaço produtivo estatal, juntamente com a política salarial, um determinante básico da matriz de custos nos setores industriais, o que potencia também, e de forma ainda mais intensa, a possibilidade de práticas disruptivas. Se no caso anterior o *locus* básico da articulação pode ser exógeno às relações produtivas microeconômicas, neste caso o é por excelência.

Na etapa de constituição dos setores *downstream*, a limitação dos preços de suprimento pode ser um fator político importante na atração do investimento e no apoio às etapas iniciais da implementação. Na dinâmica da indústria já constituída, a administração destes preços assume posição relevante no amortecimento da inércia inflacionária (principalmente quando os setores dinâmicos são oligopolizados e operam em base a "markups" rígidos) e na gestão da balança de pagamentos, pela possibilidade de ampliar competitividade e amortecer o impacto de oscilações desfavoráveis nos preços internacionais de "commodities".

Os linkages tem, portanto, em tal modelo de economia mista, uma natureza intrinsecamente conflitiva. Ou, pelo menos, devemos aceitar que eles combinam aspectos virtuosos e aspectos perversos. Hirschman dedicou grande ênfase aos aspectos virtuosos, que se resumem ao poder de empuxo envolvido no investimento. Mesmo ele, contudo, não deixou de reconhecer, ainda que parcialmente, e sem a ênfase adequada, os aspectos perversos. Estes são:

- no contexto específico de economias fechadas e operando numa dinâmica de PSI, o dilema entre mercado interno e importação nos dispêndios estatais tem elevado poder disruptivo dos linkages a ré¹²⁴. Este efeito depende das prioridades de PE e do grau de autonomia das EE perante ela.

- Nos linkages à frente, a contradição é imanente: a manipulação de preços é, em princípio, incompatível com a preservação da reprodução microeconômica da empresa estatal; esta poder ser recomposta via cobertura fiscal, o que torna a eficiência global do sistema dependente de uma estrutura sofisticada de imputação de custos da intervenção que se reflita no orçamento fiscal.

Por outro lado, um aspecto decisivo e fundamental é que este sistema de articulações não contém forças endógenas que o induzam a uma interação dinâmica harmoniosa. A orientação do poder de compra das estatais para os agentes internos, principalmente no que se refere a bens de capital, depende crucialmente do poder governamental de imposição seja via uma política industrial ativa, seja via restrições às importações. Na ausência de restrição exógena, a empresa estatal somente irá orientar-se para o mercado interno quando isto for consistente com sua estratégia empresarial. Um exemplo é esclarecedor. A origem do chamado "sistema Petrobrás", ao que tudo indica, está estreitamente associada à situação de fragilidade da empresa, no seu período de consolidação, perante os grandes interesses internacionais que controlavam a indústria do petróleo. Assim, desenvolver uma indústria local de equipamentos passou a ser condição essencial para sua preservação.

B - As formas de gestão e controle

O segundo corte que nos ajuda a caracterizar a configuração da economia mista brasileira estabelecida no início dos setenta é o da gestão e controle do governo federal sobre o universo de empresas estatais.

A criação da SIDERBRÁS, TELEBRÁS e PORTOBRÁS, na primeira metade dos setenta, define a estrutura básica dos grandes blocos produtivos estatais brasileiros, apoiada em grandes holdings setoriais, cada uma delas em princípio subordinadas aos respectivos ministérios. Este arranjo jurídico-institucional não sofrerá alterações substantivas ao longo de todo o período até 1990.

Neste plano jurídico-institucional, a consolidação do PEIM se dá como uma manifestação clara e típica do movimento maior que já identificamos antes para o conjunto do Aparelho de Estado: o movimento centrífugo-descentralizador. Já vimos que ele se expressa na dupla opção pelo afastamento do BNDE e por uma diretriz radicalmente descentralizadora, que orientava a Reforma Administrativa operada no período. A constituição do "braço moderno" do Setor Público brasileiro - as empresas estatais e autarquias de intervenção econômica e fomento - se deu sem que se criasse, paralelamente, um aparato adequado de planejamento e gestão no corpo central do Ap. de Estado. A autonomização jurídica

124) Ver HIRSCHMAN, A.O. (1958), cap. 5.

é acompanhada pela "centrifugação das elites": as entidades autárquicas e empresariais se transformaram no locus de desenvolvimento do saber tecnológico e das concepções estratégicas que orientam a expansão do SPE. Na sua origem, esta burocracia guarda alguma relação com frações tecnocráticas do Executivo - a Assessoria Econômica de Getúlio Vargas, por exemplo¹²⁵. A consolidação de uma moderna estrutura empresarial, contudo, foi apoiada na especialização setorial. Progressivamente, as holdings estatais e os bancos públicos passaram a ser o "celeiro", origem dos próprios quadros técnicos a que recorria periodicamente o Executivo para compor seus níveis de controle. A contrapartida disto foi a atrofia dos setores de gestão a nível ministerial e, quando existentes, a sua virtual identificação com os interesses corporativos das grandes empresas estatais. Com a possível exceção do IPEA no período do chamado "milagre econômico", nunca se desenvolveram, dos anos sessenta em diante, quadros técnicos no Executivo à altura das equipes instaladas nas holdings e bancos públicos, notadamente o Banco Central e o BNDE. Isto é consequência do processo de descentralização. Ao criar as holdings, o processo deslocou para esta órbita a função de Planejamento.

A ausência de um foco centralizado de planejamento define, estruturalmente, o predomínio das estratégias microeconômicas dos diversos grupos. Não havendo o planejamento ordenador, o ritmo de expansão de cada um dependerá das restrições externas sobre ele incidentes e da sua capacidade de articulação política no seio do Aparelho de Estado e junto ao setor privado. Assumem grande peso, portanto, as relações político-econômicas estabelecidas através dos *backward/forward linkages*, um tipo de rede de reciprocidades em torno à atividade produtiva básica do setor.

Estas são as condições fundamentais que conduzem, no limite, ao tão conhecido fenômeno da "privatização" ou "balcanização" do Estado, tratado por Luciano Martins, F.H. Cardoso e outros. Elas explicam porque uma considerável fração dos especialistas tenha sempre visto como um grave problema o elevado grau de autonomia das empresas estatais, empecilho para uma orientação mais ordenada da política econômica.

É necessário, porém, especificar com clareza a natureza e os limites desta autonomia; mais precisamente, é necessário harmonizar a percepção (correta) de um Ap. de Estado que se expande por um certo processo "centrífugo", descentralizador e tendencialmente desagregador - que constitui focos decisórios setoriais privilegiados, com elevado autonomia de decisão sobre investimentos e produção - com outro aspecto essencial desta realidade que é a progressiva constituição, neste mesmo período, do Estado Nacional forte e centralizador¹²⁶.

Se aqueles são fatores estruturais que induzem e viabilizam a autonomia desta órbita descentralizada, a coerência do movimento de centralização de poder é garantida pelo fato de que o elemento básico da estrutura de financiamento das empresas estatais - a receita operacional - ficou sempre totalmente subordinada ao controle de órgãos centrais de governo através dos rígidos mecanismos de estabelecimento de tarifas públicas. Esta é a contradição que torna muito peculiar e específica a autonomia das estatais brasileiras. Se por um lado sua elevada qualificação técnica e capacidade de planejamento lhes garantiu a posição de interlocutor privilegiado na formulação das

125) Ver em LIMA, M. (1985) os depoimentos de Jesus Soares Pereira.

126) A obra básica sobre este processo de constituição é, sem dúvida, DRAIBE, S. (1985).

políticas, a subordinação da principal "pata" de financiamento obrigou-as sempre a um constante processo de negociação junto ao Poder Executivo.

É evidente que esta configuração decorre, em grande medida, do perfil de ocupação setorial neste PEIM. A concentração do SPE nos setores típicos de monopólio natural e relevantes do ponto de vista da chamada segurança nacional induziu sempre à manutenção destes controles. A subordinação dos preços públicos ao controle central decorre também dos conflitos nacionalistas com o capital estrangeiro, que ocupava alguns dos setores hoje estatais - levando a uma prática de controle através de conselhos setoriais como o DNAEE.

Estabelece-se, portanto, um tipo peculiar de autonomia que explica grande parte dos desenvolvimentos posteriores ocorridos com o SPE. Em todo período 1930-1980, esta configuração viveu um único período de exceção: a fase expansiva 1968-1974, onde as estatais contaram com o que mais se aproximou de uma plena autonomia empresarial¹²⁷. No entanto, a política de realismo tarifário operada no período do "milagre", embora viabilizasse uma quase plena autonomia dos grupos estatais, não decorreu de qualquer mudança legal-institucional do aparato de controle de preços exógeno ao SPE. Ela decorreu de um "acordo burocrático implícito", ao nível do governo federal, pelo qual, em última instância, "centrifugou-se" também a decisão tarifária, e o aparato regulador se colocou, de certa forma, subordinado à lógica de expansão "capitalista" dos grandes blocos. Isto seria revertido, como veremos, a partir de 1975, quando o padrão básico de controle se restabelece sob o comando de Simonsen.

Em resumo, entendemos como um traço estrutural da face produtiva da intervenção estatal no Brasil um tipo altamente específico de autonomia, onde o Estado preserva o controle sobre uma variável básica da operação dos setores, mas não estabelece controles globais sobre o conjunto da gestão empresarial. Pelo contrário, é o SPE que alimenta o Poder Central com planos e estratégias, seja a partir de suas holdings, seja pela penetração de sua burocracia no Poder Executivo. Este padrão não será substancialmente afetado senão a partir de meados dos oitenta, como analisaremos á frente.

Esta constatação remete diretamente para uma das questões centrais na dinâmica da intervenção. Como se viabiliza, na ausência de um corpo de planejamento central e com o grau de autonomia vigente, a articulação entre Poder Central, grupos estatais e os interesses políticos que se organizam em torno a cada um deles ?

A análise feita até agora permite apontar, neste plano, um aspecto eminentemente contraditório deste tipo de produção estatal. Por um lado, a exigência estrutural de uma atuação empresarial dinâmica, expansiva, associada a um modo de constituição do Ap. de Estado eminentemente "centrífugo", e portanto frágil nos instrumentos de controle e gestão. Estes fatores favorecem e induzem a maior autonomia gerencial dos grandes grupos estatais. Por outro, não somente a preservação da consistência política da PEIM (dinâmica das articulações) mas também as necessidades derivadas da política macroeconômica podem exigir a imposição, pelo governo, de restrições ou objetivos exógenos à gestão microeconômica das empresas estatais. Importante notar que grande parte destas solicitações,

127) O trabalho clássico sobre este ponto é COUTINHO, L. e REICHSTUL, H.P. (1977).

notadamente aquelas derivadas da política macroeconômica de estabilização, podem ser francamente desfavoráveis à preservação da sua estabilidade financeira.

No caso brasileiro, a visão mais comum sustenta que a gestão das EE pelo governo foi sempre marcada pela fragilidade dos instrumentos de controle e pela elevada autonomia dos grandes blocos, vistos quase como "Estados" ou "Ministérios" dentro do Setor Público. Esta concepção dificilmente explica o desenvolvimento histórico da intervenção. Primeiro, porque busca o controle na existência de instrumentos formais, jurídico-institucionais, percepção muito estreita sobre as formas pelas quais os interesses se impõe ao longo do Aparelho de Estado. Segundo, pouco ou nada explica sobre as articulações, a menos que se apoie numa versão *a outrance* da já referida idéia de uma burocracia pública iluminada, neste caso capaz de incorporar à sua racionalidade todos os interesses privados setorialmente articulados e também os objetivos da política econômica para o setor. Existem, portanto, simultaneamente, aspectos de poder e fragilidade do Setor Produtivo Estatal na sua interação política com o governo federal¹²⁸. Deve-se inquirir pela existência ou não de controles formais, mas deve-se tentar ir além e discutir a política de gestão no contexto da intervenção.

O que se pode observar ao nível do controle formal, institucional? Suponho ser adequado separar o que chamarei controle democrático, baseado na prestação de informações ao Congresso e em algum poder de interferência dele sobre a gestão global das empresas¹²⁹, do controle ministerial, realizado internamente ao Executivo.

É inquestionável que o controle democrático nunca existiu de forma efetiva neste período que analisamos. Os poucos dispositivos legais criados nunca tiveram vida e as empresas estatais sempre contaram com a conivência do Executivo e dos grandes interesses privados a elas articulados para evitá-los. É provável que apenas em 1988, com a criação do Orçamento de Investimento, um alcance parcial do Congresso foi viabilizado.

Coisa distinta é o controle ministerial. Por definição, qualquer que seja a forma jurídica da empresa, o Executivo tem garantido, através da indicação dos cargos de direção, elevado poder de controle sobre a gestão. A imposição de controles e sistemas de informação que habilitem o governo a interferir não encontra qualquer obstáculo legal. Ainda assim, todo o amplo período que vai do final dos quarenta até 1980 - criação da SEST - foi caracterizado por uma prática de gestão eminentemente informal, onde a adequação do SPE às necessidades da acumulação industrial - uma sorte de "expansão orientada" - se faz por um processo de negociação política entre Executivo e grandes grupos, sem que o Estado se aproxime de um controle minucioso da gestão, mas garantindo elevado poder de coação sobre as empresas. Estes mecanismos é que devemos analisar.

Nossa hipótese é que, no contexto descrito acima, onde não se constituem burocracias especializadas no Executivo, a gestão passa a operar através de um processo eminentemente seletivo.

128) Estas nuances ficam muito claras no conhecido trabalho de DAIN, S. / ABRANCHES, S.H. (s.d.), que analisa dois casos extremos do SPE no que se refere a autonomia perante o controle governamental - a CVRD e a RFFSA - a partir de uma análise centrada na decomposição do conceito de autonomia.

129) Fique claro que a prestação de contas ao Congresso, por si, não torna democrática a gestão. O aspecto fundamental que justifica a expressão é, contudo, que o controle parlamentar é a única forma de garantir o caráter público da informação necessária. A gestão burocrática, mesmo quando eficiente e preservando o caráter público, é eminentemente opaca e avessa a tornar públicas as informações.

onde o Executivo (e os interesses que através dele se expressam) elegem projetos ou aspectos específicos nos quais os grandes grupos estatais são forçados a uma negociação mais ampla e a abrigar interesses setoriais e regionais relevantes. É sabido que os grandes projetos de investimento, que enfeixam num só orçamento grandes dispêndios em construção civil, equipamentos e serviços, necessariamente são negociados num círculo amplo de conexões que inclui governos estaduais, sistema financeiro e, evidentemente, fornecedores e empreiteiras. Outro exemplo clássico pode ser visto nas políticas de nacionalização dos anos setenta, no essencial operada sob uma dinâmica de negociações onde a coação explícita do governo entra como último recurso quando os acordos fracassam.

Esta "frente de negociação" nos grandes temas e projetos não é, de forma alguma, uma mera imposição unilateral de restrições às empresas estatais. Estas se beneficiam diretamente da força política de interesses privados regionais e setoriais, assim como de governos estaduais para preservar suas linhas de inversão, alavancar recursos complementares do Tesouro e pressionar por prioridades.

Esta "frente de negociações" composta de projetos e questões que cada grupo estatal "abre" para um leque amplo de interesses políticos, viabiliza ao grupo a preservação de uma mais ampla autonomia na gestão microeconômica e de privilégios corporativos para suas elites burocráticas e sindicatos de trabalhadores.

Vale lembrar aqui dois aspectos importantes do processo constitutivo do SPE, que influenciam em muito a questão da autonomia. Primeiro, a natureza peculiar da PEIM gerada, com o Estado concentrado de forma quase exclusiva nos setores básicos e sem que a intervenção estatal na produção assumisse o caráter típico do "hospital geral", como ocorreu na Itália, reduzem e quase eliminam as pressões por uma expansão "irracional" do SPE nos setores de bens de consumo e serviços¹³⁰.

Segundo, a federalização via criação de holdings permite um certo afastamento perante as influências políticas regionais que, num sistema de predomínio estadual sobre a produção estatal, tal como ensaiado nos anos cinquenta e sessenta, facilitariam a inserção de interesses locais e regionais.

O ponto relevante que emerge disto tudo é que, pelo menos até início dos anos oitenta, o sistema operou sem a utilização de mecanismos formais importantes de gestão, decididamente inexistentes e evitados ao nível parlamentar, e aparentemente desnecessários ao nível do próprio Executivo. Foi substituído com sucesso por um processo informal de ajuste político onde os grandes grupos estatais, a partir de uma "frente de negociações" seletiva, mais ou menos ampla dependendo das características específicas do setor, cedia autonomia sobre frações do seu espaço decisório, preservando o controle essencial sobre o conjunto da gestão microeconômica e os privilégios corporativos. Esta autonomia, contudo, sempre foi estruturalmente subordinada à gestão essencialmente exógena do elemento fundamental da equação de financiamento. Este fator impunha um grau suficiente de restrições sobre o SPE suficiente para garantir a ordenação política que preservasse interesses fundamentais.

130) Embora o governo tenha, muitas vezes, acionado o "hospital" numa versão espúria do IRI italiano, salvando empresas sem qualquer importância econômica, atendendo a interesses políticos regionais.

C - O financiamento

Na Parte I acima vimos que o financiamento do SPE até o final dos sessenta tivera uma base essencialmente fiscal, através seja dos aportes especificamente orçamentários, seja de um condicionamento da receita operacional do SPE via "cunhas" tributárias, seja da vinculação de parcelas de outros impostos.

Este padrão de financiamento não era capaz de viabilizar o movimento de expansão exigido pela dimensão então atingida pela economia brasileira. A abrangência e o perfil setorial assumidos pelo espaço produtivo estatal na estrutura produtiva tornavam a questão de seu financiamento um ponto nevrálgico e crítico. Mantida a divisão de trabalho plasmada no PEIM, a continuidade da industrialização exigia o atrelamento do SPE a alguma forma estável de financiamento de longo prazo, não dependente predominantemente de recursos de origem orçamentária.

Já vimos antes que o processo de reformas nos sessenta resultou numa forte concentração tributária e financeira na órbita federal. Um primeiro caminho, portanto, seria articular a inversão estatal às novas fontes fiscal-financeiras criadas no bojo das reformas, sob controle público. Afastada esta alternativa, a expansão do SPE dependeria do acesso a fontes privadas de crédito. Qualquer que fosse esta fonte, colocava-se uma condição prévia: garantir ao SPE capacidade de alavancagem financeira, ou seja, um nível mínimo de resultado operacional que, combinado ao peso do Estado como avalista, garantisse acesso a recursos privados voluntários de longo prazo.

Este dilema descreve o contexto onde o regime militar definiu uma opção estratégica e consolidou um traço fundamental que iria presidir toda a evolução da intervenção estatal pelas duas décadas seguintes. Os recursos gerados pelo avanço estatal sobre a poupança, realizado neste período, foram direcionados, como se sabe, essencialmente para o financiamento do setor privado. Tanto os fundos sociais - FGTS e PIS-PASEP - como o próprio montante ampliado da receita tributária foram preferencialmente direcionados, via crédito oficial e gastos tributários, para esta finalidade. Até onde pudemos chegar, não há medidas importantes no período que concedam às estatais qualquer participação nesta massa ampliada de recursos controlados pela órbita federal.

A opção feita para o SPE foi claramente, a de aprofundar e expandir, para o financiamento, o modelo de grupos autônomos desarticulados. No período anterior, este modelo se gestara, como vimos, sob o monitoramento constante do BNDE o qual provia, de certa forma, ainda que imperfeita, o papel de articulação financeira, e com o aporte complementar de recursos orçamentários. A conjugação do realismo tarifário e afastamento do BNDE com uma situação crescentemente líquida e favorável no mercado internacional de crédito definiram o padrão de financiamento a ser seguido pelas empresas estatais: explorar nos mercados financeiros externos sua elevada capacidade de alavancagem, apoiada na imagem constituída durante o "milagre". Estava implícito nesta opção que seria possível preservar, a longo prazo, a estrutura de preços relativos que fôra lograda e mantida durante o "milagre".

Estava, pois, definido no início dos setenta um padrão de financiamento para o SPE que combinava engenhosamente:

- o fortalecimento da receita operacional sob controle de instâncias ordenadoras setoriais (as holdings) que subordinavam as empresas individuais através do controle sobre os fundos setoriais de financiamento.

- a preservação do controle central sobre esta receita, através do aparato de controle de preços por conselhos setoriais e pelos órgãos tipo CIP/SEAP.

- a redução da pressão do SPE sobre as fontes internas de crédito, tanto privadas como do BNDE, que podia ser redirecionado para o financiamento privado, ao permitir que as EE se voltassem para a captação dos abundantes recursos de crédito internacionais. As medidas legais destinadas a flexibilizar generalizadamente o acesso a estes recursos permitiram que as empresas estatais contassem com um canal aberto e virtualmente não controlado para alavancar empréstimos.

ITEM 2.3. ALGUMAS CONCLUSÕES PARCIAIS: EXISTE UM PADRÃO?

Os Itens 2.4 e 2.5., a seguir, são inteiramente dedicados à análise do desenvolvimento e crise do que vimos chamando de PEIM. É conveniente, portanto, a esta altura, uma pausa para tentarmos uma síntese do argumento e retomarmos a espinhosa discussão que iniciamos na capítulo 1, referente às dificuldades e limites da identificação de um padrão de intervenção.

2.3.1. Uma síntese

Mostramos acima que a consolidação do PEIM, entre 1955 e 1973, envolve três movimentos combinados. Primeiro, é virtualmente completada a transferência dos ativos estatais para a órbita federal. Segundo, consolida-se o modelo de centralização setorial via empresas holdings, pela rejeição de uma alternativa semelhante ao IRI italiano. Terceiro, opera-se, por um lado, a retirada definitiva do capital privado dos setores tradicionais, progressivamente transferindo ao Estado os ativos que mantinha em operação. Ao mesmo tempo já se define, neste momento, uma "divisão de trabalho" intra-setorial, através da cristalização de "fronteiras" bem nítidas que consolidam os "espaços" público e privado. No caso da Petrobrás, a distribuição de derivados permanece área de controle privado, essencialmente dos grandes grupos internacionais, em que pese um movimento de ocupação iniciado pela holding neste período. Na siderurgia, consolida-se, no final dos sessenta, a "fronteira" entre aços planos e não-planos, enquanto a distribuição é operada por grupos nacionais privados. Na energia elétrica, após um longo período onde o capital estrangeiro se acomoda na função de distribuição da energia gerada pelas empresas estatais, a situação de transição será rapidamente superada ainda nesta etapa, com a nacionalização quase completa dos ativos estrangeiros no setor¹³¹. Na petroquímica, após um longo período de hesitações onde a alternativa estatizante esteve presente sob várias formas, define-se uma inédita demarcação de espaços restritiva para o capital estatal.

Esta definição de fronteiras envolve um processo tácito de convalidação e legitimação por parte dos agentes econômicos e sociais, definindo "faixas" ou rotas de expansão para os diversos atores produtivos. Na maioria dos casos, o ajustamento emerge "naturalmente" a partir da própria arbitragem estatal, orientado por uma lógica que conjuga o controle público dos setores estratégicos e o reconhecimento do limites da capacidade do Estado de ampliar a ocupação produtiva. Num extremo, as "fronteiras" são matéria constitucional, definindo uma "área fechada", onde é imposto o monopólio

131) Exceto por algumas pequenas concessões privadas, que dão conta de 5% da capacidade de geração, o último remanescente do capital estrangeiro resistirá até 1980, quando é estatizada a LIGHT.

estatal - petróleo e comunicações - e uma "área restrita", onde o setor privado só pode operar sob regime de concessão. Já em outros, como na siderurgia e a petroquímica, a definição é essencialmente política, apoiada numa aceitação tácita da restrição do Estado aos investimentos em aços planos e a limitação do Estado à ocupação das centrais de matéria prima na petroquímica¹³².

Este processo leva, ao final do período de expansão do "milagre", a uma bem definida configuração dos espaços público-privado na produção. O Regime Militar, apesar de um ensaio inicial de corte liberal-privatizante, termina optando pela complementação deste processo através de três importantes movimentos: a montagem final do sistema de holdings (em paralelo à definição explícita de uma diretriz descentralizadora), o afastamento do BNDE do sistema financeiro-institucional do SPE e a adoção de uma firme política de realismo tarifário acompanhada de uma estável e bem sucedida recomposição dos preços relativos a favor do SPE.

O conjunto destas características e relações produtivas, financeiras e institucionais gestados pela intervenção estatal até o final do período chamado de "milagre econômico" define o que o que chamamos aqui PEIM. Seus traços essenciais são:

- ao nível mais geral, cristalização dos dois movimentos básicos observados no processo de constituição do Estado Nacional brasileiro: o fortalecimento do Governo Federal, precipitado pelo golpe militar, e a conformação "centrifuga" que necessariamente o Ap. de Estado federal tem que assumir, dadas as condições políticas e sociais em que se define sua agenda e expansão (Parte I acima).

- ao nível da estrutura produtiva, o assentamento dos espaços ocupados pelos três "tipos" de capital, assentamento este efetivado por justaposição, ou seja, pelo isolamento da capital estatal nos setores de insumos e infra-estrutura, estabelecendo, com o capital privado, relações predominantemente centradas nas linkages à frente e a ré (Item 2.2.a).

- Ao nível da estrutura do capital, também o isolamento dos grandes grupos, dada a ausência de uma esfera globalizadora de natureza financeira, seja privada, seja estatal, seja mista.

- Ao nível da estruturação interna ao Setor Público, uma forma peculiar de autonomia que garante tanto a interferência do Estado como a liberdade de administração e de investimento (Item 2.2.b).

- Ao nível do financiamento, um modelo apoiado na receita operacional como base de sustentação de endividamento externo, o que conduz ao relativo afastamento perante o sistema financeiro interno, público e privado (Item 2.2.c).

A composição estrutural do tripé, associada a uma orientação extremada para a substituição de importações centrada no fechamento do mercado interno, potencia as relações de dependência recíproca ao nível das articulações a ré. A autonomia relativa dos diversos blocos e a fragilidade dos instrumentos governamentais e financeiros de gestão potenciam o desenvolvimento de relações político-institucionais peculiares, uma forma específica de contratualização formal e informal na gestão das relações produtivas, financeiras e mercantis ao longo das articulações. A elevada dependência do capital privado

132) Isto não evitou, evidentemente, que a Petroquisa ocupasse progressivamente um espaço maior na atividade petroquímica. Trata-se, contudo, claramente, de iniciativas onde o Estado vem a assumir empresas em dificuldades financeiras, onde o setor privado se revela incapaz de sustentar o investimento. A ocupação estatal acaba ocorrendo como desdobramento natural de sucessivos aportes de capital da empresa estatal, que terminam por ir muito além do que estava convencionado como regra do modelo tripartite.

nacional perante o gasto de investimento e a autonomia de gestão favorecem e induzem à organização das articulações em torno à manutenção de elevadas taxas de inversão. Combina-se aí o interesse dos setores privados dependentes e a lógica de reprodução da burocracia estatal, centrada na expansão da capacidade produtiva setorial.

Quais seriam as possibilidades de sucesso deste modelo? Parece razoável supor que estava delineada, naquele momento, uma possível rota de expansão para a economia brasileira que conciliava, de alguma forma, os elementos básicos da estrutura produtiva plasmada no PEIM e que reservava para o Governo Federal o papel dominante numa estrutura federativa totalmente remodelada. A União detinha o controle quase total sobre as fontes tributárias, a capacidade financeira do Setor Público e o sistema produtivo estatal. As únicas exceções relevantes eram, como continuou sendo ao longo de todo o período seguinte, os bancos públicos estaduais e o setor elétrico, onde as empresas estaduais conservam uma posição de força até o início dos oitenta, quando se consolida o poder da Eletrobrás sobre o setor¹³³.

Superados os conflitos em torno à apropriação do excedente que restringia o financiamento tarifário (devido à presença anterior do capital estrangeiro), o Setor Produtivo Estatal teria acesso a margens de lucro que viabilizariam o investimento a longo prazo, garantindo acesso a recursos creditícios no sistema financeiro internacional. O poderoso sistema público de crédito, ampliado com os recursos dos fundos sociais e liberado do encargo de sustentar o investimento produtivo estatal, ofereceria sustentação para a inversão privada, através do BNH, do Banco Central e, principalmente, do redirecionamento do BNDE para o financiamento de longo prazo do setor privado.

Ainda que este processo tenha subvertido de forma radical diversos aspectos da realidade política e econômica do país, entendemos que, no que concerne especificamente à problemática que analisamos, ele envolve muito mais continuidade e aprofundamento das tendências anteriores, na medida em que consolida e leva ao auge o movimento descentralizador/desagregador que vinha do período anterior. A forte expansão do "milagre", levando à virtual autonomização de blocos dotados de alto dinamismo dava consistência à opção feita no plano institucional-financeiro: afastar o BNDE e potenciar a capacidade setorial autônoma de alavancagem creditícia. A base desta alavancagem, que se revelaria sólida por um longo período, era a própria capacidade de geração de receita garantida pelos monopólios, pelas receitas vinculadas, pelo realismo tarifário e pelo crescimento econômico.

Por outro lado, este padrão de economia mista apresenta, inscritos nos seus próprios elementos fundamentais, poderosos fatores de conflito e desequilíbrio que tomavam difícil e problemática a rota "virtuosa" que sugerimos acima.

Antes de mais nada, destaca-se da análise feita acima a inelutável tendência que o setor público federal apresenta para preservar centrífuga e desagregada sua estrutura jurídico-organizacional. Se o contexto político do período pré-1964 parece explica-la, dada a fragilidade da instância federal num quadro de transição ainda dominado pelo caráter regional dos sistemas produtivos e suas oligarquias, o

133) A partir de 1974, com a Lei de Itaipu e as reformas na estruturação do sistema de transferências internas ao setor, inicia-se a progressiva subordinação das empresas estaduais ao controle do governo federal, o qual irá se concretizar em 1981 com a implantação da sistemática de equalização de remuneração já no contexto de forte compressão tarifária incidindo sobre o setor. Uma análise detalhada deste processo está em PRADO, S. (1989).

período do Regime Militar teria, em princípio, condições para reverter-la. Ainda assim, o "caso" do BNDE deixa claras as limitações a esta trajetória. Muito pelo contrário, é no contexto do período militar que a "centrifugação" atingirá o seu paroxismo.

Por outro lado, a análise do item 2.2 evidencia que o arranjo produtivo plasmado no PEIM apresenta amplo potencial de conflito e tensões, em particular a elevada propensão a processos disruptivos da estabilidade microeconômica da empresa estatal. O ponto essencial é que, dado o arranjo vigente ao nível da estrutura de capital, a possibilidade de bloqueio destes processos disruptivos passa a depender exclusivamente da capacidade de gestão localizada fora do sistema produtivo, no poder regulatório e controlador do Estado.

As articulações a ré, embora potencialmente poderosas como elemento de indução, eram uma associação intrinsecamente instável e conflituosa, portanto dependente da existência de forças exógenas que induzam o agente estatal a orientar seu poder de compra no sentido das articulações.

Para a frente, a sensibilidade dos custos do setor manufatureiro torna as tarifas passíveis de manipulação segundo uma lógica política. É um dado deste PEIM que os preços se tornem poderoso instrumento de influência sobre os custos básicos da produção manufatureira. Isto induz à aglutinação política de interesses que, quando bem sucedidos, impõe rigidez à alta das tarifas e preços, tornando problemática a preservação da estrutura de preços relativos que garanta minimamente a reprodução do SPE. Mesmo quando isto não se dá pela via da articulação de interesses, a própria lógica da política econômica tende, inexoravelmente, a lançar mão do instrumento disponível em contextos de aceleração inflacionária e instabilidade do balanço de pagamentos.

Este viés estrutural para a instabilidade financeira microeconômica poderia ser atenuado ou eliminado apenas na medida em que o PEIM contivesse forças contrarrestantes ao nível micro ou ao nível da gestão governamental. No plano micro, o ponto essencial é que o equilíbrio financeiro do capital estatal deixa de ser condição para a expansão e reprodução do setor privado, uma vez que as órbitas de valorização são estanques e viabilizam, sem traumas, a apropriação diferenciada do excedente. A degradação financeira das EE não afeta necessariamente o capital privado. Ao contrário, é inerente à lógica das articulações (tanto à frente como à ré) que a correlação seja negativa. No plano global, a consolidação da lógica descentralizadora operada pelo Regime Militar, associada à deficiência do seu corpo técnico, ratifica e maximiza a fragilidade das instâncias de planejamento e controle.

Finalmente, a resultante estrutural do rearranjo operado na órbita financeira torna inexistente uma esfera financeira capaz tanto de estabelecer limites à degradação induzida pelas articulações como de operar deslocamento de capitais e prover o conjunto do SPE de flexibilidade na alocação do excedente nele gerado. Ao se rejeitar a "opção IRI", e na ausência de um capital bancário nacional articulado, a opção preferencial pelo financiamento externo leva a que a conexão entre fontes de financiamento e gestão microeconômica fique frágil e limitada¹³⁴.

134) Mesmo as fontes não privadas internacionais de crédito, como o Banco Mundial, sempre foram tímidas e mal sucedidas no sentido de impor ordenação financeira microeconômica como condição de sustentação do financiamento. Quanto ao setor financeiro privado internacional, é consensual a constatação da sua cegueira na análise dos fundamentos do crédito que concedia em abundância ao setor produtivo estatal latino-americano.

2.3.2. Heterogeneidade, autonomia e dinamismo: há ou não há um padrão?

Afirmamos acima a definição, nos anos iniciais dos setenta, de um determinado padrão de intervenção estatal na atividade produtiva o qual, pretendemos mostrar à frente, caracterizará o funcionamento da economia mista brasileira até final dos oitenta. Esta proposição pode gerar de imediato alguns questionamentos, que é conveniente tratar agora.

Primeiro, a idéia de um tal padrão pode conflitar, aparentemente, com a difundida e provavelmente predominante noção de que "a atividade produtiva estatal no Brasil é uma intervenção sem padrão"¹³⁵. Esta idéia é, num certo sentido, coerente e complementar à outra percepção comum de que a entrada do Estado na produção foi "não intencional", não obedecendo portanto à implementação de um modelo organizacional institucional e financeiro uniforme e abrangente. Desta ponto de vista, a chamada heterogeneidade estrutural seria um traço fundamental e constitutivo do SPE brasileiro.

DAIN (1980) situa a heterogeneidade do SPE brasileiro por contraposição aos casos francês, inglês e italiano, onde se observa uma definição clara de modelos uniformes. Seu critério para constatar um padrão parece exigir do Estado

*"capacidade de articular a sua própria presença produtiva com a expansão concomitante das grandes empresas que lideram os principais setores industriais", sendo "eficaz no que diz respeito à manutenção de um dinamismo intersetorial mais continuado, integrado"*¹³⁶.

Segundo nossa leitura, a Autora identifica esta condição apenas no caso italiano - através do papel integrador da super-holding IRI - e francês, dado o modelo planejado que articula empresas privadas e estatais em relativa igualdade perante o forte planejamento centralizado. Em ambos os casos, o forte controle estatal do sistema financeiro parece ser visto também como peça importante do padrão eficaz.

No caso brasileiro, DAIN entende que se trata de uma "industrialização sem padrão" porque

*"em relação à experiência européia, são totalmente distintos tanto a gênese de seus setores de produção estatal como a possibilidade de articulação estável entre as várias frações de capital, dadas pelos referidos mecanismos institucionais de planejamento e de financiamento presentes à experiência brasileira"*¹³⁷.

Quanto à primeira parte do argumento, estamos de pleno acordo sobre a distinção fundamental entre a apropriação pelo Estado de setores já existentes e integrados a uma estrutura industrial completa - caso europeu - e a implantação originária de setores inteiros pelo Estado, no contexto da industrialização retardatária. Toda nossa análise acima, do que chamamos "período de constituição", ressalta o caráter cambiante e sempre instável destas relações na etapa em que se organiza o Estado Nacional em simultâneo à estrutura industrial.

Nossa discordância, contudo, reside na negação da existência de qualquer padrão para a produção estatal uma vez constituído o que chamamos Padrão Industrial de Economia Mista. A ausência de uma órbita financeira articuladora (casos da Inglaterra e Brasil) não impede que a produção estatal assuma

135) DAIN, S. (1980) pag. 250.

136) idem, op. cit. pag. 191.

137) ibidem.

uma papel estável e definido na dinâmica da acumulação. Da mesma forma, o fato de que não se estabelece uma estrutura centralizada de planejamento, capaz de afetar o conjunto do sistema industrial, não nos parece obstáculo para caracterizar como padrão uma situação onde o planejamento é, ele mesmo, "centrifugado" e apropriado pelas burocracias de gestão das estatais, dada a fragilidade da burocracia ministerial.

Talvez o ponto central da discordância refira-se a uma certa conotação positiva, do ponto de vista do dinamismo da acumulação, que DAIN parece exigir da noção de padrão. Um padrão de intervenção seria uma articulação bem sucedida neste preciso sentido. Para nós, o padrão se expressa na estabilização e permanência de certos traços básicos ao nível da articulação público-privado, da institucionalidade e do financiamento que constituem relações produtivas basicamente complementares, o que não pressupõe ação centralizadora e ordenadora do Estado. Como vimos sustentando desde a introdução, trata-se, muito pelo contrário, de um padrão descentralizado e "centrifugo" de intervenção.

É compatível com a existência deste padrão a persistência de profundas diferenças na forma de inserção dos diversos grupos estatais no processo de acumulação. O ponto crucial é que estas diferenças decorrem do modo específico pelo qual se constituem, historicamente, os traços básicos do padrão e da natureza técnico-produtiva de cada setor.

Estes aspectos definem uma diferenciação entre os setores na conformação específica de cada traço. Se tomarmos como critérios de demarcação os aspectos que listamos no item anterior, verificamos que estas especificidades levam, ao longo do processo de constituição, a uma diversidade (heterogeneidade) que não contradiz as regularidades que apontamos.

Assim, podemos destacar um primeiro grupo- Petrobrás e CVRD - que se caracteriza por um grau mais elevado de autonomia no contexto da intervenção, e portanto menos fragilidade perante a instrumentalização perversa pela política econômica. Isto se explica, primeiro, pelo processo histórico de constituição - grupos criados originalmente como entidades unas, que evoluem durante quatro décadas constituindo uma cultura empresarial própria e um corpo tecnocrático homogêneo. No caso da Petrobrás, resguardada adicionalmente pelo monopólio constitucional. Isto garante a estas empresas, e particularmente à Petrobrás, a possibilidade de comandar a constituição das suas articulações a ré, ou seja, manter sempre absoluto controle sobre o setor privado a ela articulado "para trás", ao contrário do que se observa no caso simétrico, o setor elétrico.

Segundo, pelas especificidades da sua atividades produtiva, que determina sua menor fragilidade perante as restrições derivadas dos *forward linkages*, essencialmente o uso político dos preços e tarifas. No caso da CVRD, seus preços são de *commodities* e seu mercado é eminentemente externo. Na PETROBRÁS, a possibilidade de subsidiamento cruzado e a administração de preços orientada para a redução do impacto sobre a balança de pagamentos (contenção de consumo de derivados) tornou-a menos vulnerável aos efeitos das articulações à frente.

Por oposição, o grupo Siderbrás e o Setor Elétrico desenvolvem extrema fragilidade no que concerne à preservação de uma lógica de reprodução microeconômica. Primeiro, porque se constituem tardiamente como grupo unificado, passando por largo período de predomínio estadual, como todas as consequências disto derivadas: uma burocracia marcada por diferenças e interesses regionais, holdings fragilizadas no que se refere ao poder de comando sobre o setor. Segundo, porque seus *linkages* tanto à

frente quanto a ré são por excelência portadores de variáveis cruciais para a política econômica do Estado Desenvolvimentista: a demanda para o capital nacional e os custos industriais dos setores oligopolizados.

Uma segunda ordem de questões poderia exigir melhores evidências de que, efetivamente, a constituição das últimas holdings pode ser tomada como indicativa da consolidação, naquele exato momento (início dos setenta), de um padrão que se mantivesse estável pelo longo período seguinte. Esta questão pode ser tratada, a nosso ver, em dois níveis, que trataremos de detalhar a seguir.

Um primeiro aspecto desta questão refere-se à constatação de que o SPE manteve ainda, até pelo menos 1978/1979, uma nítida expansão do número de empresas estatais e a incorporação de novos setores de atuação. Isto permitiria, em princípio, questionar a hipótese de qualquer estabilização dos arranjos público-privado já no início dos anos setenta. Esta aparente continuidade, contudo, esconde uma substancial modificação na natureza da expansão produtiva do Estado. Isto pode ser visto no quadro II.1., que resume a distribuição de empresas criadas entre 1974-1979 por setor. O quadro separa as empresas de cada grupo em três categorias: atividades típicas básicas de cada setor, novas áreas incorporadas na atividade interna, e atividades realizadas no ou articuladas com o mercado exterior.

QUADRO II.1.

EMPRESAS ESTATAIS CRIADAS/INCORPORADAS PELO GOVERNO FEDERAL					
1974/1979					
SETOR	EMPRESA	ATIVIDADES TÍPICAS	OUTROS SET. (INTERNO)	EXTERIOR	TOTAL
	Petrobrás	1	8 ¹	10 ²	19
	Cvrd	-	5 ³	9 ⁴	14
SPE	Eletrobrás	8	-	-	8
	Siderbrás	2	4	-	8
	Portobrás	4	-	-	4
	RFFSA	2	-	-	2
	Telebrás	1	-	-	1
	Sub-Total	18	17	19	54
	Outros	-	20	-	20
	Total geral	18	37	19	74

Ponte: Calculado com base em relatórios SEST div. anos.

1- Fertilizantes (5), transportes (1), petroquímica (2).

2 - Trading Cpnies (9), prospecção petróleo (1)

3 - Alumínio (4) reflorestamento (1)

4 - Comércio intern. minérios (9)

Das 74 empresas criadas, 20 o foram fora dos grandes grupos do SPE. Trata-se, na maioria, de pequenas empresas estatizadas "involuntariamente" (via crédito de fomento) e funções da administração direta autonomizadas.

As 54 empresas criadas pelo SPE podem ser claramente divididas em dois grupos. Primeiro, aquelas destinadas à expansão da atividade básica dos grupos, em número de 18. Trata-se de acréscimos ao plantel já existente, nos casos da RFFSA, Telebrás e Siderbrás. Na ELETROBRÁS, o número elevado decorre das cinco pequenas subsidiárias da NUCLEBRÁS. No setor hidroelétrico apenas duas empresas são criadas. Em todos estes casos, a criação de empresas se dá nos limites das "fronteiras" consolidadas no final dos sessenta.

Em contraste, os grupos Petrobrás e CVRD concentram toda a criação de empresas em novos setores e no exterior. Das 54 empresas criadas pelo SPE, 32 tem esta classificação. A observação dos detalhes mostra que os grandes investimentos se concentram em fertilizantes, petroquímica, e alumínio que, em conjunto, representam cerca de 80% do ativo total das 32 empresas. As atividades no exterior, basicamente centrado em trade companies, envolvem um número elevado de empresas, mas de reduzida dimensão.

Antes de mais nada, cabe notar que a criação de empresas, em si mesma, em nada conflita como nossa proposição de estabilização do modelo. Os traços que apresentamos como definidores deste modelo referem-se a uma certa ordenação produtiva, institucional e financeira que se reproduz dinamicamente, ou seja, se mantém estável enquanto a acumulação se desenvolve ao longo do processo de substituição de importações. Da mesma forma, ainda que, como vimos, a consolidação de uma estrutura básica de ocupação setorial - "fronteiras" público-privadas intra e intersetoriais - seja um dos resultados visíveis do período de constituição, a proposição de um padrão de intervenção não é refutada pela incorporação de novos setores ao SPE.

A observação dos dados e a análise lá apresentada mostra que:

1) A definição das grandes holdings representa também a consolidação do plantel de unidades empresariais que sustentam as atividades básicas que competem ao SPE no padrão consolidado no início dos setenta. Os setores de hidroeletricidade, siderurgia (Tubarão é criada em 1974) telecomunicações e ferrovias tem seu elenco já definido em 1973.

2) Os dois grupos claramente responsáveis pela expansão numérica e pela diversificação de atividades são exatamente aqueles que identificamos acima como dotados de maior autonomia relativa no contexto do padrão.

Grande parte das empresas criadas decorre da internacionalização das atividades destes grupos, o que tem importância secundária para nossa análise das relações internas de produção. É nas 11 empresas dedicadas aos setores de alumínio, fertilizantes e petroquímica que se constata uma ampliação do espaço público na produção. Este avanço, como mostraremos á frente, não contesta a existência do padrão. Muito pelo contrário, é a própria expressão da sua existência, ao condicionar as alternativas de efetivação da intervenção estatal.

Há um segundo aspecto pelo qual esta questão pode ser abordada com bons resultados. Um determinado arranjo pode ser tido como um padrão apenas na medida em que inclua também forças

estabilizadoras da estrutura de economia mista. Num sistema apoiado na expansão do SPE, estas forças devem se expressar no estabelecimento de limites à diversificação e expansão das estatais para espaços não compatíveis com os interesses capazes de se fazer representar no quadro político vigente, ou seja, forças que garantam a estabilidade do que chamamos Estrutura de Ocupação setorial.

Tais limites existem e emergem, efetivamente, do próprio processo de maturação do PEIM, expresso na Estrutura de Ocupação Setorial. À medida que a industrialização avança, avança também o processo de substituição de importações subordinado à inversão estatal. Os dois ciclos de expansão vividos pela economia brasileira (1955-61 e 1968-73), intermediados por um processo de profunda concentração de capital, conduziram a uma outra configuração onde o capital nacional, ainda que permanecendo a pata fraca do tripé, tem uma dimensão elevada principalmente em suas frações articuladas ao gasto estatal: as EE crescem, crescem também as frações privadas de capital a elas articuladas. Progressivamente, emergem da própria dinâmica do PEIM as forças estabilizadoras que tendem a manter as empresas estatais "encapsuladas" nos setores básicos. A constituição de grandes grupos privados, agora dotados de maior capacidade de alavancagem financeira, altera radicalmente a dinâmica dos "espaços vazios": não se trata mais, como nos anos quarenta, de superar estrangulamentos para os quais não há estrutura de capitais habilitada. Os grandes blocos estatais são progressivamente "cercados" por capitais privados em condições de reivindicar posições no fornecimento de equipamentos, construção civil, serviços de engenharia e serviços financeiros. As articulações, fatores de estabilização, operam também como limitadores ao movimento de expansão das estatais.

A emergência destes limites à expansão estatal pode ser claramente detectado pelo desenvolvimento, já no PEIM constituído, de um embrião de novas formas efetivamente associativas, que sinalizam para a ruptura do padrão estanque e desarticulado que identificamos antes, e uma maior articulação orgânica no "tripé": o modelo tripartite que então se ensaiava na petroquímica¹³⁸. Durante muito tempo, este modelo foi festejado como significando um salto qualitativo na natureza das relações fundamentais no seio do Estado Desenvolvimentista, coroando a posição hegemônica da chamada "tecnoburocracia" e do capital estrangeiro: por exemplo, a conhecida tese da "Triplíce Aliança"¹³⁹. Da mesma forma, outro grande conglomerado estatal, a CVRD, ensaiava já no final dos anos sessenta a articulação com capitais externos como forma de consolidar sua posição de mercado¹⁴⁰.

Nos dois pontos que destacamos acima, quando argumentamos a favor da estabilização de um certo arranjo público privado ao nível da produção, no início dos anos setenta, concluímos pela existência embrionária, mas já perceptível, de uma opção de desenvolvimento do arranjo da economia mista representado pela alternativa efetivamente associativa, que fora evitada e negada no período anterior principalmente pela burocracia de gestão tanto das empresas estatais como do Governo Federal. Este "embrião" já tinha existência concreta na prática da Petrobrás e se inscrevia claramente na estratégia de outro grupo estatal, a CVRD. Estes elementos nos permitem arguir um ponto fundamental,

138) A própria M. C. Tavares chamava a atenção para isto, em continuidade às observações que destacamos na nota anterior. (TAVARES, M.C. (1977). pag. 252).

139) Este é o argumento central de EVANS, P. (1980), aliás o próprio título do livro.

140) Ver a respeito, a detalhada análise da evolução do grupo CVRD, em DAIN, S./ABRANCHES, S. (s.d.).

referente às alternativas que se colocavam para o desenvolvimento do modelo de economia mista brasileiro no início dos anos setenta.

2.3.3. O quadro colocado e as "vias" de equacionamento

O ponto de inflexão colocado pelo primeiro choque do petróleo encontrava a economia brasileira numa posição peculiar. Viviam-se o auge de um vigoroso ciclo de expansão, com tendência generalizada à plena ocupação de capacidade, ampliação acelerada de importações de bens de produção e a identificação clara da necessidade de uma nova "rodada" no processo de substituição de importações. A resposta do Regime Militar, como é sabido, veio sob a forma de um novo grande plano de desenvolvimento, o II PND. Voltaremos a ele à frente. Por ora, vale a pena inquirir quais poderiam ser as possíveis "vias" pelas quais a estrutura produtiva mista poderia evoluir no sentido da continuidade da industrialização.

Qualquer suposição sobre as vias efetivamente possíveis deve, antes de mais nada, inquirir sobre as chances de uma opção que afetasse os elementos estruturais do padrão de acumulação em curso. Refiro-me à possibilidade de uma trajetória que implicasse o abandono da meta de diversificação e complementação da estrutura industrial e a liberalização comercial e financeira. Entendemos que esta alternativa, que passaria a constituir a visão dominante na década seguinte, a partir da conhecida "via chilena" de ajustamento, não tinha qualquer significado como alternativa concreta naquele momento. Todas as opções politicamente viáveis passavam, necessariamente, pela preservação de uma economia fechada e pela busca prioritária da complementação e diversificação industrial no ambiente protegido. Assumida esta premissa, a questão que se coloca então refere-se ao perfil da Estrutura de Economia Mista mais provável para a continuidade da industrialização.

Antes de mais nada, seria uma "via" eminentemente teórica e virtualmente improvável no contexto político da época um processo amplo de privatização. A dimensão dos obstáculos a uma diretriz privatizante era absoluta, não apenas pelo predomínio total da ideologia estatal-intervencionista a nível continental como, principalmente, pelo dinamismo e boa performance financeira da grande maioria dos grupos estatais.

A primeira "via" efetivamente cogitável envolveria a estabilização das posições já assumidas pelo Estado na estrutura produtiva, restringindo-se sua expansão e abrindo ao setor privado a ampliação da capacidade produtiva nestes setores e a montagem dos "novos setores". Ela corresponderia, em última instância, a um movimento de "privatização na margem", que levaria a um predomínio privado no prazo de alguns anos.

As dificuldades na sua adoção não se restringiam apenas ao quadro ideológico predominantemente estatista, ao contorno jurídico restritivo (com monopólios definidos constitucionalmente) e ao elevado poder político da chamada tecnoburocracia empresarial do Estado. Os dois pontos centrais são que, primeiro, ela pressuporia uma ruptura drástica no perfil da capacitação técnico-produtiva, tecnológica e financeira do tripé capitalista. Um aspecto fundamental do desenvolvimento anterior é que, no PEIM constituída, esta capacitação estava concentrada nas empresas estatais. Na ausência do já citado processo radical de privatização, qualquer alternativa passava necessariamente pela participação

significativa, senão dominante, dos grandes grupos estatais. Segundo, esbarrava na limitação estrutural do setor privado nacional para viabilizar as massas de capital necessárias, já aqui analisada.

Isto nos remeteria, a princípio, para uma segunda "via" extremada, a escalada do processo de estatização e a extensão do espaço produtivo estatal para os "novos setores". Esta alternativa, consistente com o quadro geral de ideologia intervencionista, era viável e factível para os setores onde os grupos estatais eram já detentores de domínio tecnológico e a extensão do PSI não envolvia descontinuidades tecnológicas significativas. Por outro lado, era provável que a assunção total da expansão na infra-estrutura e insumos básicos pelo Estado encontraria obstáculos pelo lado do financiamento. Colocavam-se, portanto, duas restrições básicas à adoção exclusiva desta "via": a necessidade de incorporação tecnológica em alguns setores, e os limites na alavancagem, pelo Estado, dos elevados recursos necessários.

Estas restrições, por sua vez, nos conduziram para uma terceira "via", que seria a ampliação do modelo associativo inaugurado com a Petroquímica para outros setores. Em alguns casos, exatamente aqueles onde avultavam as restrições de ordem tecnológica citadas acima, este caminho podia ser visto como a solução "natural".

É fato que o processo de constituição evoluíra para uma estrutura predominantemente estanque e autonomizada, com a maior parte dos grupos - Petrobrás, Elétrica, Siderbrás, Telebrás, ferrovias - detendo diretamente, pelo seu corpo técnico, ou indiretamente, através dos setores de bens de capital a elas articulados, pleno controle tecnológico para a reprodução/ampliação das suas áreas produtivas básicas de atuação. Por outro lado, no que se refere aos setores por onde deveria evoluir o PSI, alguns tinham evoluído para uma estrutura aberta, onde a dimensão dos agentes privados já oferecia resistência a uma opção exclusivamente estatal, como foi o caso na petroquímica, ou então exigiam aportes de tecnologia que recomendavam uma estrutura associativa aos moldes do tripé petroquímico.

Tudo isto nos conduz a que a opção teria que se estabelecer em uma conjugação da segunda e terceira vias. A inevitabilidade da presença estatal dominante decorria:

- das restrições legais
- da acumulação prévia de prestígio e poder de alavancagem financeira ampliada ainda pelo aval do Estado.
- do monopólio da capacidade técnico-produtiva e tecnológica.

Havia, claramente, um conjunto de setores onde tudo apontava para uma opção mais nitidamente estatista, a segunda via. Eram aqueles, já citados acima, onde o Estado já constituía blocos autônomos detentores do conhecimento técnico e da capacidade de alavancagem necessárias, e estava articulado de forma harmoniosa com setores privados a ré. Para a maior parte dos setores já implementados, esta era a situação dominante, traço fundamental do PEIM constituído. Para outros setores, contudo, parecia mais provável a terceira "via", não somente pela simples continuidade da situação já criada no processo de constituição (petroquímica), mas também devido a limitações na qualificação tecnológica dos grupos estatais existentes, o que recomendava "joint ventures" com o capital estrangeiro. Na medida em que estas associações poderiam significar também aporte de capital, elas se colocavam como funcionais para o avanço do PSI, pois contornavam as restrições decorrentes do elevado volume de recursos que o setor público teria que levantar.

ITEM 2.4. EVOLUÇÃO E CRISE DO PADRÃO DE ECONOMIA MISTA: A INSTRUMENTALIZAÇÃO CONTRADITÓRIA

2.4.1. O II PND e a instrumentalização "virtuosa"

Gostaríamos de partir, aqui, de duas idéias que apresentamos logo acima. No item II.2. constatamos que, ao final do chamado "milagre econômico" estava potencialmente delineada uma rota de expansão para a economia mista brasileira que se apoiava numa estrutura razoavelmente consensual de "fronteiras" produtivas público-privado e numa estrutura de financiamento minimamente ordenada no sentido de acomodar os conflitos entre os diversos agentes estatais e privados na produção. No item anterior a este, argumentávamos que decorria das próprias condições instauradas pelo processo de constituição e seu coroamento, o período militar até 1973, que as vias possíveis de continuidade da acumulação pressupunham um papel dinâmico central para as empresas estatais. Este é o sentido mais básico do que entendemos pela existência de um padrão de intervenção: a delimitação do possível.

Entendemos que o ponto de inflexão fundamental e relevante para o entendimento dos rumos tomados pela economia mista brasileira será dado pelo primeiro choque do petróleo. A conexão entre a reversão de um ciclo de crescimento a nível mundial com um choque de preços relativos de dimensões e abrangência desconhecidas irá colocar, globalmente, dilemas e decisões cruciais para a condução das políticas econômicas nos países capitalistas. Nos países desenvolvidos, ele demarca o início do processo de crise do "welfare" keynesiano, que se explicitará ao final da década. Nos países em desenvolvimento, coloca de forma crucial o dilema entre ajustamento (adequando-se a um contexto internacional desordenado e instável), e a preservação do pilar básico de sustentação da ordem social, o crescimento econômico.

O fio condutor para a compreensão deste período é dado, em última instância, pelo tipo de resposta que o Estado brasileiro oferece à conjuntura adversa que se define no plano interno - reversão cíclica e retomada da inflação - e no referido contexto mundial.

O significado último desta resposta será, a nosso ver, a tentativa de explorar ao limite as possibilidades instrumentais oferecidas pelo PEIM recém consolidado, inaugurando um novo ciclo de crescimento e recolocando o processo de "fuga para a frente" que garantia a legitimação do modelo. A tradição intervencionista do Estado brasileiro assume uma nova dimensão na hegemonia temporária da visão tecnocrática potenciada pelo regime autoritário. Sua manifestação, o II PND, a temática central é, portanto, a instrumentalização das empresas estatais pela política econômica. Trata-se de entender como o arranjo básico gestado no início dos setenta ao mesmo tempo condiciona as alternativas de intervenção estatal nas atividades produtivas e determina os limites e a fragilidade desta intervenção.

Instrumentalização como foco

Talvez o elemento que mais nitidamente nos permite identificar a definição de um padrão de intervenção no início dos anos setenta seja a mudança radical que se estabelece na forma de instrumentalização das empresas estatais pela política econômica. Durante todo o período que chamamos

de constituição, a EE é instrumento de política básica e predominantemente como provedor de bens e serviços necessários à complementação da estrutura produtiva e viabilização do crescimento. A "lógica da produção" (preenchimento dos "espaços vazios" e superação dos estrangulamentos) orienta a expansão e subordina as demais variáveis da intervenção. A ação instrumental é, por assim dizer, a própria constituição da empresa. Os impactos dinâmicos resultantes da inversão estatal são, no essencial, consequências, não prioritariamente buscados, desta constituição. Em particular, o uso do poder de compra do Estado existia apenas como iniciativa autônoma no caso da Petrobrás, como decorrência da sua já referida estratégia empresarial.

Isto não significa inexistência de restrições ao pleno exercício da autonomia microeconômica. Já mostramos antes que, até 1967, o financiamento é eminentemente fiscal. O ponto é que esta lógica de instrumentalização, por priorizar a constituição e a produção, tende a preservar a integridade microeconômica financeira das empresas ao garantir recursos fiscais que viabilizavam a continuidade dos investimentos.

O significado do II PND

Não faremos aqui uma descrição detalhada do II PND. Assumimos o trabalho clássico de Carlos Lessa¹⁴¹, que nos fornece um quadro de referência bastante sólido, a partir do qual tentaremos trabalhar os pontos que nos interessam.

A disjuntiva colocada naquele momento não era, como mostramos acima, entre Estado e setor privado mas, como a situação internacional mostrava, entre ajustamento e expansão. A opção do PND foi, como é sabido, pelo crescimento *a outrance* como estratégia de reestruturação produtiva da economia. Nos parece que a viabilidade de um processo de ajustamento naquele momento não era maior do que se apresentaria cinco anos depois, quando Simonsen, guindado à posição de força no governo, tenta implementá-la e é sumariamente derrubado em poucos meses, sintomaticamente pelo apóstolo do "milagre", Delfin Netto, como o mesmo discurso.

As linhas básicas da proposição foram brilhantemente analisadas por Carlos Lessa.

1) rejeição plena a qualquer idéia de ajustamento. Pelo contrário, visualizava-se o ponto de inflexão como um momento propício para o deslanche de um novo e definitivo ciclo de expansão, que permitiria complementar a estrutura industrial e o processo de substituição de importações.

2) Orientação no sentido do fortalecimento do capital nacional tanto nos setores já implementados como na composição dos novos setores que completariam o PSI.

3) Papel central de agente dinâmico para os grandes blocos estatais.

Lessa mostra claramente que o instrumento estratégico essencial eram as empresas estatais¹⁴² e o BNDE fortalecido pelas suas novas subsidiárias, principalmente a EMBRAMEC e a FIBASE¹⁴³ e pela realocação dos recursos do PIS/PASEP. O Plano representava, assim, o pleno aproveitamento do arranjo que se definira no período imediatamente anterior, que propiciava alternativas de financiamento não conflitivas para setor privados e estatais.

141) LESSA, C. (1977).

142) LESSA, C. (1977), pag. 96.

143) *idem*, pag. 97.

Este papel estratégico das estatais envolvia dois movimentos. Primeiro, a expansão nos limites dados pelas fronteiras público-privado naqueles setores já consolidados: elétrica, siderurgia e telecomunicações. Segundo, o avanço no processo de substituição de importações, incorporando novos setores, tarefa esta que teria a Petrobrás e a CVRD como principais agentes. Sob todos os seus aspectos, esta estratégia significava forçar ao limite todas as potencialidades positivas e virtuosas oferecidas pela estrutura existente. A conexão com a indústria nacional de bens de capital apoiava-se na generalização do chamado "modelo Petrobrás", o que pressupunha uma estreita e harmoniosa interação entre os gigantes estatais e os "nanicos" locais, ao longo das articulações a ré.

Tudo isto significava, ao mesmo tempo, uma mudança na natureza e um aprofundamento da instrumentalização. A constituição em si mesma não é mais o fim básico e a condição de sucesso da intervenção. A estratégia exige do modelo um desempenho superior, pelo uso ordenado do poder de compra do SPE e da sua capacidade de alavancar expansão. Este será, provavelmente, o período onde o Estado brasileiro mais terá se aproximado de operar uma política industrial ativa por instrumentos outros que não o câmbio e os controles externos.

Quais são os traços básicos deste arranjo de instrumentalização? Primeiro, ela pressupõe a permanência dos aspectos positivos principais do período anterior: realismo tarifário e portanto elevado poder de autofinanciamento e de alavancagem creditícia. Segundo, visa explorar todos os elementos favoráveis disponíveis na PEIM então consolidada. Terceiro, é eminentemente um vetor de instrumentalização que emana do Planejamento, e pretende operar um papel duplamente integrador: definir uma nova dinâmica para a industrialização e recompor uma nova base de alianças capaz de legitimar o Regime.

2.4.2. O "fracasso" do II PND: limites do PEIM

Lessa, em seu trabalho, enfatiza fortemente que, se julgado perante seus objetivos estratégicos - em síntese, a redefinição do padrão de industrialização - o II PND fracassou integralmente. Ele demonstra que o duplo desiderato - a edificação do Brasil-Potência a partir de um novo modelo de relação dinâmica no tripé capitalista - perdeu qualquer substância já em 1976, apenas dois anos após o início triunfal. Vejamos este ponto.

A consecução destes objetivos estratégicos tinha (como se pode ler, a meu ver, no próprio Lessa¹⁴⁴) uma condição básica: que a conjugação de investimentos e financiamento público ao setor privado conseguissem, de alguma forma, deslanchar um processo dinamicamente equilibrado de crescimento em cujo bojo, a médio prazo, pudessem se desenvolver as mudanças desejadas ao nível da estrutura industrial. A viabilidade de fortes modificações na estrutura produtiva num curto espaço de tempo, a nosso ver, está relacionada seja a processos prévios de depressão, queima de capital e reconcentração, seja a processos de crescimento acelerado e dinamicamente equilibrado.

Neste sentido, o "fracasso" do PND poderia ser descrito como a incapacidade de, com um bloco de inversões estatais, lograr a adequação dinâmica do crescimento ao nível do conjunto da economia. Seguramente, o principal motivo terá sido a conjugação da reversão cíclica interna com o quadro

¹⁴⁴) LESSA, C. (1977), segunda parte, pags 129 a 173.

internacional desfavorável, que definia "condições de partida" inteiramente distintas daquelas ocorridas nos dois ascensos cíclicos anteriores.

Na ausência desta condição dinâmica, a única alternativa para que se viabilizasse pelo menos um processo parcial e lento de modernização e redefinição produtiva dependia do potencial restrito de empuxo localizado nas articulações a ré entre SPE e capital nacional.

Há aí uma grande questão polêmica, relativa à possibilidade de o SPE "puxar", pela força das articulações, o processo de reestruturação. Não pretendemos entrar nesta discussão. Nos basta a proposição de que, se isto fosse viável, seguramente só o seria sob uma condição: um grau elevado de coordenação e racionalidade planejadora que integrasse o investimento do SPE com os demais instrumentos fiscais e financeiros (BNDE) à disposição do governo.

Esta coordenação exigia, por sua vez, duas coisas: arranjo político institucional mínimo que garantisse o acesso às decisões alocativas e um padrão de financiamento compatível, no sentido de garantir a sustentação do gasto.

Um exame cuidadoso dos traços estruturais que identificamos acima para a PEIM instalada mostra a virtual inviabilidade desta coordenação.

Primeiro, o tipo particular de autonomia/controle exercido. Embora retendo poder de controle sobre tarifas, o Planejamento detinha limitada capacidade de interferir nos processos técnicos alocativos do investimento. A fragilidade dos controles e acesso de ordem técnico produtiva do governo federal sobre as estatais, resultado, em última instância, do que já descrevemos como processo de descentralização, levava a que o PND fosse, no essencial, uma mera agregação dos planos setoriais de expansão definidos com grande autonomia pela burocracia dos grupos.

O segundo fator refere-se ao modelo básico de financiamento. O nível ainda adequado de tarifas (só mais tarde iria se definir a compressão tarifária), as fontes vinculadas de recursos (só mais tarde o governo tritaria de desvincular estas receitas, recuperando-as para o Orçamento da União através do FND) e, principalmente, o acesso ao endividamento externo farto tornava restrito o poder de barganha do governo para condicionar e coordenar os planos de inversão.

Note-se aí um ponto fundamental. Não se trata, como querem alguns, de que o estado não contava com um base sólida de financiamento no momento em que o Plano era deslanchado. Já mostramos que a conjugação de reforma tributária, realismo tarifário, ampliação dos fundos públicos e o canal aberto ao sistema financeiro internacional garantiam uma base forte de financiamento para o crescimento. O problema residia, na realidade, nas condições específicas que derivavam deste padrão no que se refere à ordenação da intervenção e à superação dos conflitos inerentes às articulações no PEIM.

Trata-se, portanto, de um impedimento que deriva dos traços essenciais assumidos pela PEIM. Neste sentido, o II PND, frequentemente citado como um caso extremo da manifestação do Estado intervencionista planejador e centralizador, o é, essencialmente, na retórica. Os traços desagregadores do padrão de economia mista constituído estabeleciam limites de difícil superação à coordenação.

Como é sabido, dispomos de duas leituras quase antagônicas sobre o significado do II PND. Lessa postula que o Plano acaba em 1976. A. B. Castro¹⁴⁵, por outro lado, enxerga nos elevados superávits comerciais logrados a partir de 1984 o impacto dos grandes blocos de investimentos gerados pelo Plano e maturados entre 1975 e 1982/3. Para o primeiro, o Plano morre em 1976. Para o segundo, ele persiste e irá determinar as radicais mudanças na situação externa do país a partir de 1982. entendemos que a verdade se encontra em algum ponto entre estas duas proposições, mas não se reduz a nenhuma delas.

O prof. Lessa, escrevendo em cima do fato, não teria como supor a sustentação forçada e artificial do investimento, que ocorreria no período 1976-82 por razões muito mais amplas que os meros desígnios do Planejamento (veremos isto à frente). Assim, sua ênfase no "fracasso estratégico" permanece, no essencial, correta. Nossa discordância com esta visão vai por outro lado: a excessiva ênfase na retórica do Plano. O discurso do Planejamento, notadamente aquele dos grandes planos de governo, tem necessariamente duas faces. Por um lado é revelador, desvenda, através de sua articulação, intenções mais básicas e essenciais. Mas é sempre, também, uma peça de retórica, e neste sentido tem a finalidade de consolidar alianças e reforçar a adesão ou pelo menos o consentimento de frações e grupos que o Planejamento deseja ver incluído.

Entendemos que a excessiva ênfase na frustração das metas grandiosas pode dificultar a percepção dos aspectos onde o Plano representa crescimento e progressão do modelo previamente existente. Nosso argumento é que, embora não logrando as reformas estruturais pretendidas, o PND significou a dinamização e o aprofundamento do modelo de economia mista recém instalado. Não precisamos acompanhar o prof. Castro às últimas conseqüências do seu argumento (ou seja, o chamado "superávit estrutural") para reconhecer com ele que o PND representava uma opção pelo crescimento que mobilizava as potencialidades existentes definindo objetivos táticos setoriais pertinentes. Uma leitura atenta de Lessa mostra que sua crítica ao Plano se centra nos desígnios estratégicos mais gerais, pouco ou nenhum reparo sendo feito às metas setoriais.

O PND fracassou enquanto estratégia de redefinição estrutural. Com isto queremos dizer que, onde ele tentou superar os limites do padrão de economia mista instalado, fracassou. No entanto, ele consolidou e aprofundou a PEIM. Há que reconhecer que a produção estatal no Brasil entrou, efetivamente, como sugere o prof. Castro, em "marcha forçada". Isto, porém, está muito longe de suportar a proposição de que o Plano, enquanto tal, terá persistido e, por fim, triunfado com algum atraso. Iremos retomar os argumentos de Castro mais a frente. Por ora, faremos uma pausa para observar uma variável crucial na dinâmica deste período, o comportamento do investimento público.

145) CASTRO, A.B./SOUZA, F.E.P. (1985).

2.4.3. O "sucesso" do PND: a sustentação prolongada do investimento

Neste item, tratamos de reconstituir a evolução da formação bruta de capital fixo nos anos setenta e oitenta, destacando a participação do setor público através dos agentes governamentais e das empresas estatais.

Consideremos inicialmente, o investimento agregado do SPE em seu comportamento relativo ao investimento global do setor público e da economia. A principal constatação é que as empresas estatais foram as principais responsáveis, nos anos oitenta, pela redução do investimento público, acompanhadas neste movimento pela administração direta da União. Os estados e municípios, a partir de 1983, compensam parcialmente este caráter anticíclico do investimento federal.

O investimento público global - governos e empresas estatais - cai sistematicamente a partir de 1975, reduzindo-se em 4,5% do PIB entre este ano e 1990. De forma geral, isto reflete as políticas progressivas de contenção do gasto público, iniciadas com a aceleração inflacionária e a reversão cíclica de 1974. (Quadro II.1.).

Um ponto essencial é que a sustentação do I público até 1979 decorre de um movimento ascendente do investimento das estatais, pela continuidade dos projetos do II PND, o que compensa a redução do investimento das administrações, que é mais diretamente afetado pelos esforços de Simonsen para reduzir o déficit público.

O período 1979-1984, envolvendo as políticas de ajustamento de Delfin Netto prévias ao FMI e no contexto de seu monitoramento, reduz globalmente todos os componentes do investimento público ao seu nível mais baixo no período. Nesta fase, as empresas estatais já são o principal agente anticíclico: seu investimento cai 50% (6,7% para 3,3% do PIB), contra uma redução de apenas 25% do investimento das administrações.

O afrouxamento das políticas recessivas, a partir de 1984, viabiliza uma relativa e frágil recuperação apenas do investimento governamental. As empresas estatais, submetidas a forte estrangulamento creditício e tarifário, prosseguem sua trajetória declinante que não será revertida ao longo de toda a década. Em 1990, atinge um piso histórico de 1,6% do PIB, apenas 25% do nível que atingira em 1979.

O investimento dos governos tende, ao longo dos anos oitenta, a substituir o investimento do SPE, permitindo a estabilização do investimento público na FBCF (quadro II.2).

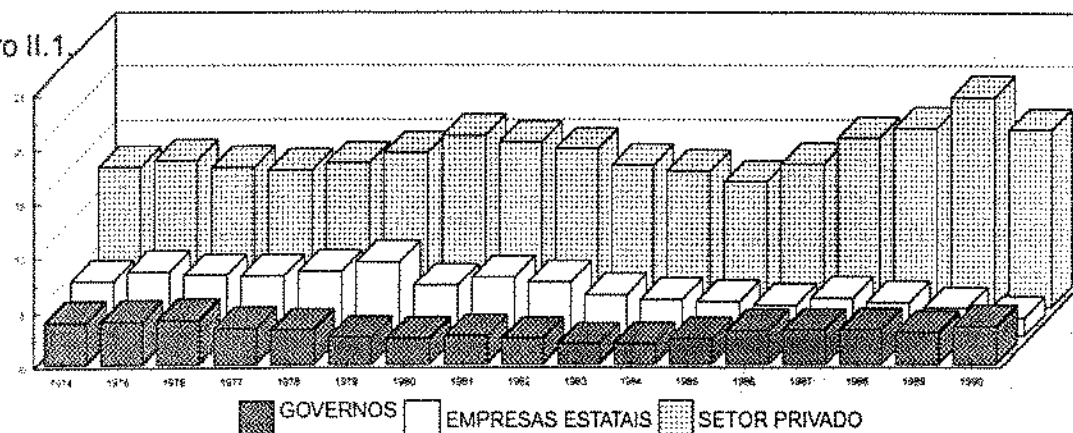
A natureza desta mudança fica bem clara se consideramos o quadro II.3. Ele evidencia a tendência de redução do investimento comandado pelo governo federal, seja administração direta seja empresas estatais, e sua parcial substituição pela inversão dos estados e municípios, que, a partir de um piso de 1,6% do PIB em 1983, atingem cerca de 3% em 1990.

A redução do investimento da ad. direta se deve não apenas às políticas de contenção, progressivamente mais eficazes ao longo do período, mas também à redução da participação da União nos recursos tributários, processo que se inicia nos primeiros oitenta e se acentua fortemente com a Constituição de 1988.

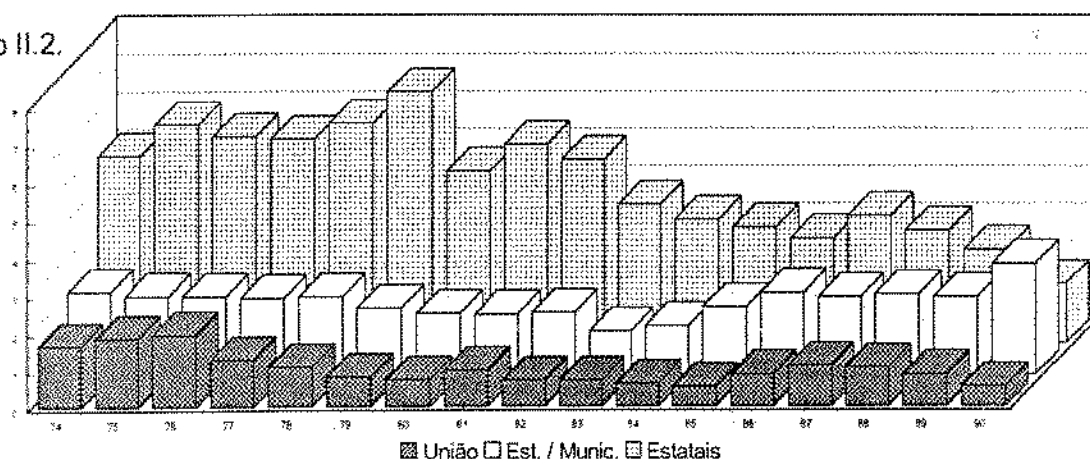
composição da formação bruta de capital fixo 1974-1990

em % do PIB

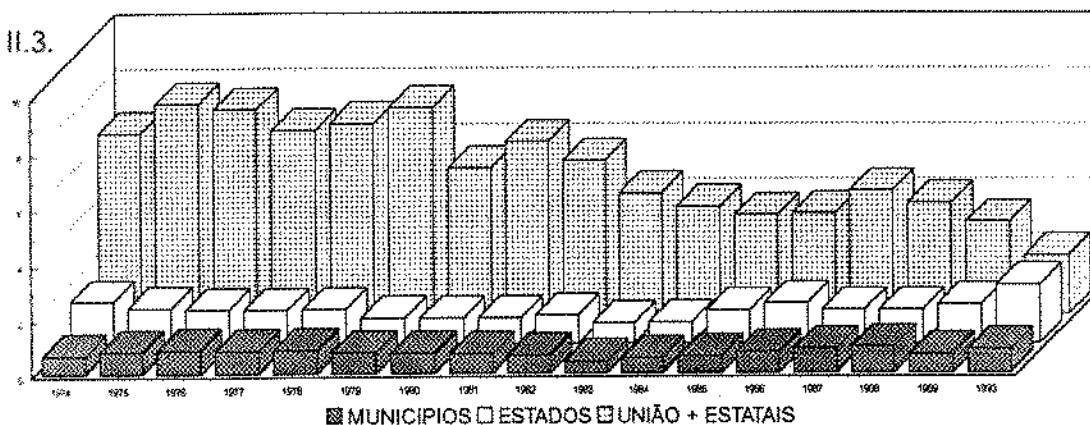
quadro II.1.



quadro II.2.



quadro II.3.



FONTE: Todos os dados, exceto Empresas Estatais: IBGE, Contas Nacionais.

Formação Bruta de Capital Fixo das Empresas Estatais:

1975 - Fund. Getúlio Vargas, Centro de Contas Nacionais.

1974, 1976, 1977 e 1978: informações das empresas e SEPLAN.

1979 - Estimativa com base nos dados da SEST para 1980.

Obtido de COUTINHO, L. / REICHSTUL, H.P. (1983).

1980 a 1987 - Relatórios SEST anos respectivos.

1988 a 1990 - Ministério da Fazenda - SEPE (obtido de SERRA, J / AFONSO, J.R.R.)

Quanto as EE, a tendência é parcialmente explicada pela complementação dos grandes projetos do II PND, por volta de 1983/1985¹⁴⁵. Isto, contudo, não explica a redução do gasto a níveis históricos excepcionalmente baixos. Os fatores determinantes, como se sabe, são a deterioração financeira progressiva a partir do final dos setenta, culminando com a suspensão da rolagem da dívida em 1982, agravada pela persistência da degradação tarifária iniciada em 1975, como instrumento de política antiinflacionária.

O investimento do SPE por grandes grupos

O investimento agregado das empresas estatais brasileiras atingiu seu nível mais elevado no período 1979/1981¹⁴⁶, culminância de um processo de expansão constante que se inicia no final dos anos sessenta. A partir de 1974, os principais grupos estatais iniciam uma sequência de grandes projetos, que não será significativamente afetada pelas esforços crescentes de contenção do gasto público que caracterizam a segunda metade da década.

Este período de expansão sustentada do investimento pode ser visto no gráfico II.1. onde apresentamos dados disponíveis para alguns dos principais grupos¹⁴⁷.

Nos limites do que é permitido pela precariedade dos dados pré-SEST, é possível ver que o investimento da PETROBRÁS e do Setor Elétrico se sustentam até 1982, acompanhados pelo setor siderúrgico até 1980. Em particular, o período até 1979 assiste a taxas fortes de expansão, por conta do dinamismo imprimido pelo II PND.

A partir de 1982 o investimento estatal inflete drasticamente.

É possível analisar o período pós-1982 em duas etapas. A primeira se estende de forma um tanto imprecisa até 1986/7, e é caracterizada ainda por uma certa preservação de um patamar estável de investimento, ainda que cerca de 20% inferior aquele de 1980. Isto se deveu, em parte, pelas virtual impossibilidade de cortar investimentos em alguns grandes projetos herdados do II PND. O atraso nestas obras elevava exponencialmente seu custo financeiro, sem qualquer contribuição à geração de receita.

A segunda fase é marcada por uma nítida inflexão no volume de dispêndio. O investimento agregado das empresas estatais chega ao seu piso em 1990, quando atinge menos de 30% do seu valor e 1980.

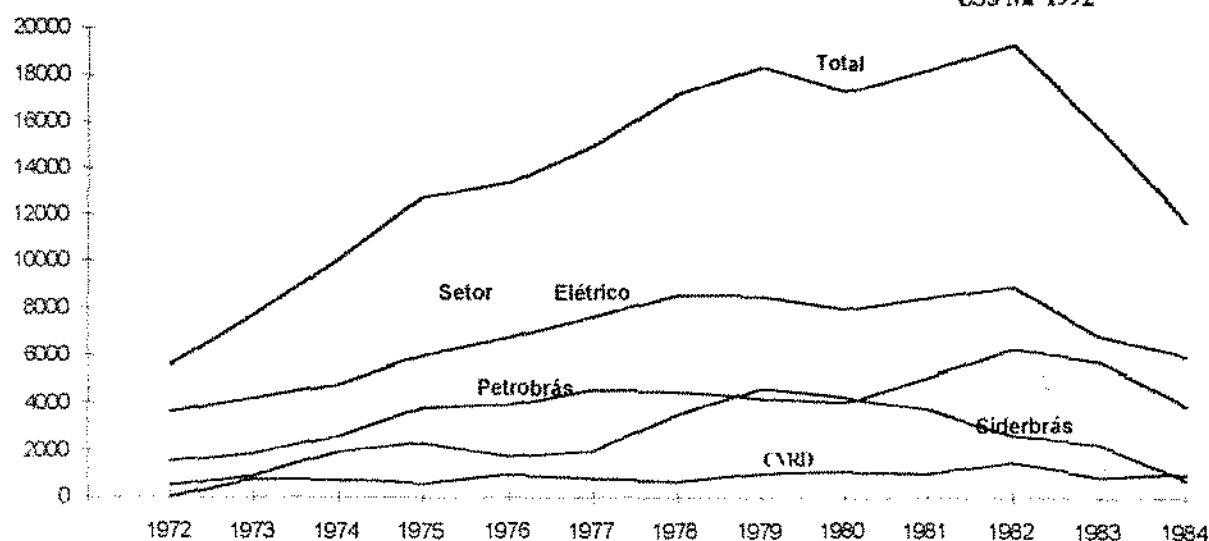
146) Cabe notar que os dados apresentados nas tabelas acima tendem a uma forte superestimação do investimento real, no final dos anos oitenta, uma vez que estão sendo considerados com base em valores correntes. Os preços dos bens de capital tiveram um comportamento extremamente diferenciado neste período, crescendo cerca de 46% acima do deflator do PIB entre 1986 e 1989. Este forte encarecimento relativo do investimento faz com que, se devidamente deflacionado pelo deflator da FBCF, a redução do investimento agregado entre 1980 e 1991 é da ordem de 7% do PIB, dos quais 3% exclusivamente por conta do SPE, e 5% por conta de todo o setor privado.

147) O fato de que os dados da SEST se iniciam em 1980, e a inexistência de avaliações mais sólidas do investimento das estatais para 1979, torna difícil identificar o ponto de máximo com mais precisão.

148) Como já apontamos, não há qualquer levantamento consolidado do investimento do conjunto das empresas estatais antes de 1980. Dados são disponíveis apenas para os grandes grupos, e não há compatibilidade destas séries com aquela gerada pela SEST a partir de 1980. Optamos, por isto, por apresentar separadamente as informações para os períodos 1972-1981 e 1980-1992.

GRÁFICO II.1.
Investimento dos Principais Grupos do SPE

US\$ M 1992



Fonte: AFONSO, J.R.R. (s.d.).

O quadro II.4. apresenta a evolução dos grande grupos estatais nos anos oitenta. A tendência nitidamente declinante do investimento estatal, que constatamos acima, ocorre em simultâneo a uma nítida modificação em sua composição. Ao longo da década, o investimento se concentra progressivamente em apenas alguns poucos grupos.

Quatro grandes grupos - PETROBRÁS, TELEBRÁS, ELETROBRÁS e CVRD - sustentam a inversão até meados da década, enquanto o restante do SPE contrai fortemente seus gastos. A RFFSA e o setor siderúrgico reduzem o dispêndio já na primeira metade dos oitenta. Os quatro grandes grupos, que respondiam por apenas 57% do investimento em 1980, dão conta de 77% em 1986 e chegam a 93% do total de todas as empresas estatais federais em 1992.

A redução do investimento da CVRD, em grande parte relacionado às condições internacionais de seus mercados, leva, no final da década, a uma excepcional concentração do gasto nos outros três grupos, que passam a responder por 91% do gasto total no fim do período.

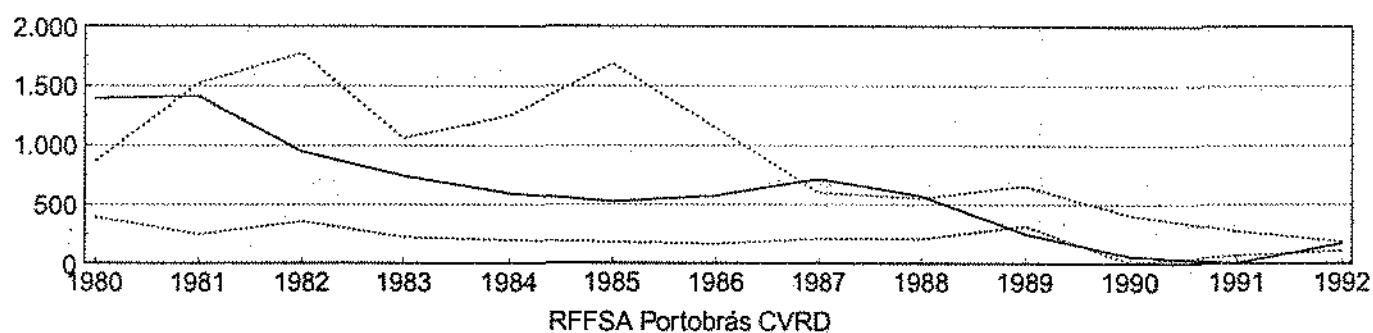
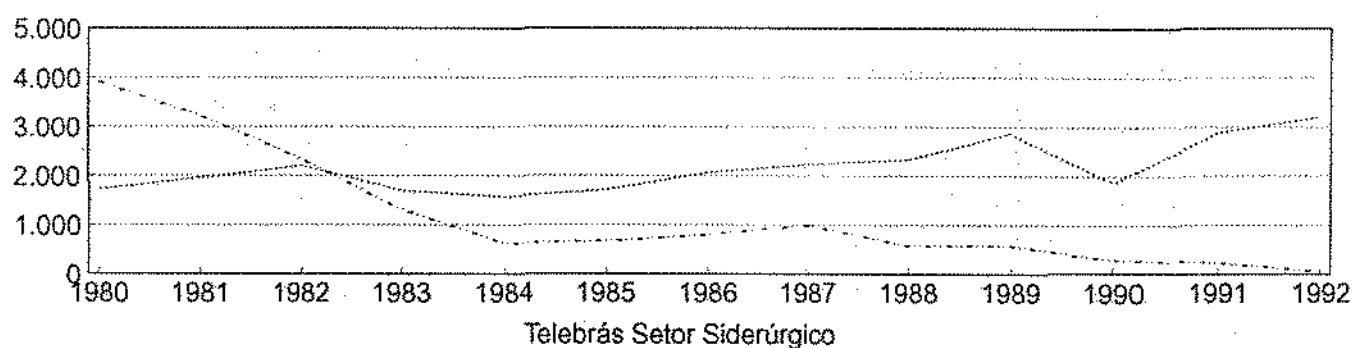
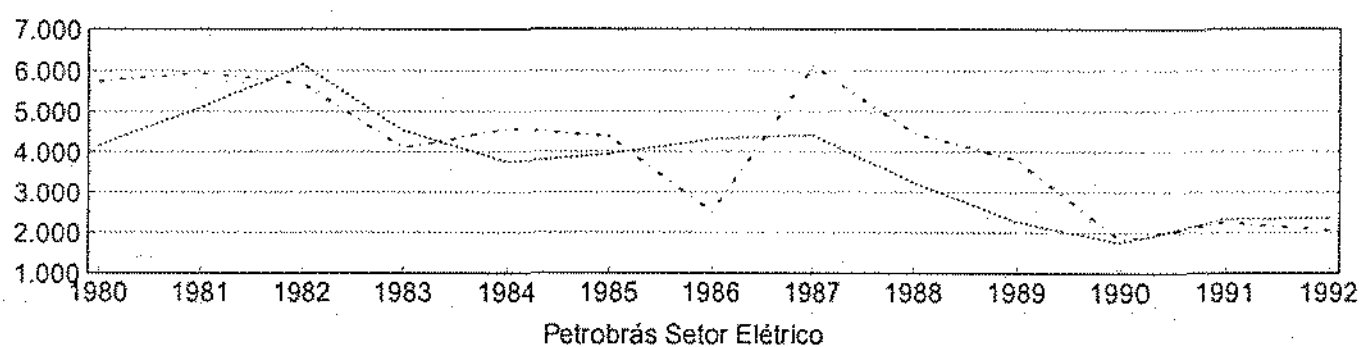
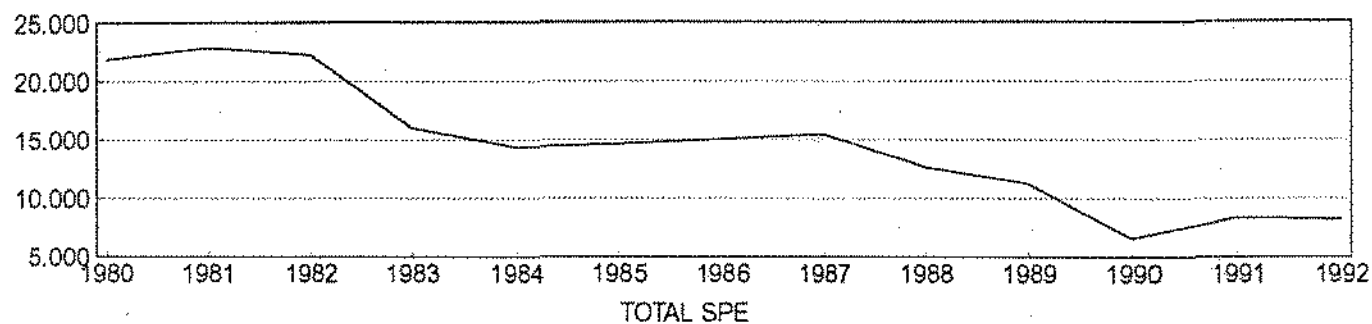
Dentre estes grupos, destaca-se o comportamento atípico do setor de telecomunicações, o único a aumentar os níveis de inversão na segunda metade da década. Em 1992, o setor responde sozinho por quase 40% da formação de capital do conjunto de estatais federais.

Uma conclusão emerge aqui: de uma certa forma, portanto, o II PND continuou. Aceitamos com Lessa que, enquanto estratégia de planejamento, ele era letra morta. No que consiste, então, a continuidade?

quadro II.4.

Investimento de Setor Produtivo Estatal 1980 - 1992

US\$ MI 1992



FONTE: Relatório SEST (diversos) e DOU (diversos)

2.4.4. Da instrumentalização "virtuosa" para a instrumentalização contraditória: 1977-1982.

Do nosso ponto de vista, a sustentação do investimento estatal pós-76 - depois, portanto, da inegável falência estratégica (momentânea, diria o prof. A.B. Castro) - é um aspecto fundamental do período, cuja interpretação permite lançar alguma luz sobre a natureza da crise que irá fragilizar o conjunto do Estado Desenvolvimentista brasileiro.

O prof. Castro, na sua defesa intransigente da opção estratégica feita em 74, parece entender a sustentação do investimento como resultado puro e simples da própria sobrevivência da decisão planejadora. Afirma ele que

*"...o II PND, em decorrência da própria missão a que se propõe, é concebido como um programa de médio e longo prazos. {...} É de se destacar, a este propósito, que a interminável sucessão de atritos que caracterizou o relacionamento do Estado com a iniciativa privada no período 1974-78 não impediu que o programa definido em 1974 fosse preservado e, em certas áreas, até mesmo ampliado". E conclui: " De fato, enquanto reforma da estrutura produtiva, e mudança da inserção do país no mercado mundial, o programa só seria realizado nos primeiros anos da atual década...."*¹⁴⁹.

entendemos que esta visão simplifica um pouco as coisas. É fato sabido que a crise do II PND ao nível das metas do Planejamento coincide com mudanças importantes no plano da condução estratégica da política econômica. É exatamente em 1976 que ocorre o primeiro passo para fortalecimento de Mario H. Simonsen. Ainda que um tanto vaga e imprecisa, a dualidade em certo sentido esquizofrênica concebida por Lessa para caracterizar o período - "Fazenda" versus "Planejamento" - contém forte apelo descritivo.

A etapa anterior, 1974-76, representa claramente a hegemonia do Planejamento. Com a incapacidade do PND de gerar, no curto prazo de dois anos, o surto de expansão necessário, torna-se cada vez mais difícil para o Planejamento persistir na teoria da "ilha da prosperidade" para justificar a política de crescimento. É forçoso aceitar a progressiva inclusão, na agenda básica da política econômica, dos problemas da inflação e da balança de pagamentos. A trajetória de fortalecimento de Simonsen é, claramente, a trajetória no sentido da opção pelo ajustamento, que fora preterida na estratégia do II PND.

Como se pode conciliar, então, a evidente substituição, ao nível das diretrizes de política econômica, da "hegemonia desenvolvimentista" pela lógica do ajustamento, com a também evidente persistência dos altos níveis de investimento e o agravamento crescente das condições macroeconômicas? A nosso ver, a resposta está na constatação de que o II PND, expressão da única alternativa viável de continuidade do crescimento econômico centrado na industrialização, foi assimilado, absorvido por uma lógica mais ampla de política macroeconômica que, ao mesmo tempo que preserva o crescimento, modifica radicalmente o sentido da interação público-privado na produção e subordina a intervenção estatal, em última instância, às exigências da política de ajustamento. Dedicaremos o restante deste capítulo a esclarecer o que pretendemos com esta proposição.

149) CASTRO, A.B. / PIRES, (1985) Pags 39 a 41.

Já apontamos que a estratégia macroeconômica implícita no PND estava apoiada na preservação de uma determinada base de financiamento para o investimento estatal cujos pilares eram o realismo tarifário, as receitas vinculadas e endividamento externo. Nos termos vigentes quando da concepção do Plano, ela se revelava flexível e não conflitiva, uma vez que reservava o crédito interno privado e público para o setor privado. Mais do que isto, ela permitia operar o esforço de investimento sem uma pressão excessiva sobre os recursos orçamentários.

Este último ponto é de grande importância. No contexto do Regime Militar, o gasto orçamentário foi fortemente sobrecarregado pela função de soldagem dos pactos políticos setoriais e regionais que preservavam a hegemonia do Executivo, a subserviência do Congresso e a aparência de legitimidade¹⁵⁰. A relativa federalização do controle sobre os recursos, posta em prática a partir de 1968, indicava um ajustamento do sistema à necessidade de alimentar os diversos subsistemas setoriais e regionais de gasto, em grande medida resistentes a qualquer medida restritiva.

É compreensível, portanto, que o modelo de financiamento posto em prática nos setenta se caracterizava pelo uso restrito do aporte orçamentário às empresas estatais. Embora não haja estatísticas confiáveis, os três levantamentos abrangentes que, até onde sabemos, foram feitos durante a década (1973, 1975 e 1980), indicam que os aportes orçamentários livres (isto é, excluindo-se as receitas vinculadas) se mantinham entre 10 e 13% dos recursos totais disponíveis para as estatais, e eram fortemente concentrados na infra-estrutura de transportes¹⁵¹. O fortalecimento da "Fazenda" significava uma restrição adicional a qualquer recurso abusivo ao financiamento orçamentário, o que foi agravado pela mudança de patamar inflacionário a meados da década.

O delicado equilíbrio do esquema de financiamento centrado no realismo tarifário e alavancagem creditícia passa a ser também ameaçado pelo agravamento do quadro inflacionário. As tentativas, por parte da "Fazenda", de impor restrições às tarifas públicas datam já de 1974 (tetos anuais de 20%). No início, a euforia planejadora torna virtualmente inócuas as medidas. A partir de 1975 e mais decisivamente de 1976, o governo começa a submeter os preços públicos a uma lógica de política antiinflacionária e não de financiamento ao crescimento. É mais do que sabido que este é o início de um processo estável e sistemático de redução real das tarifas, que se estenderá com pequenas interrupções até final dos anos oitenta.

A conjugação de uma restrição política forte ao financiamento orçamentário e contenção de tarifas sinalizava para a fragilização da virtuosa interação entre receita operacional e alavancagem externa complementar. Já em 1976 emergem conflitos decorrentes da frustração de metas de alguns grupos estatais. É evidente que, neste contexto, emergia uma nítida incompatibilidade entre a sustentação das metas do Plano e a preservação da consistência financeira microeconômica dos grupos estatais por elas responsáveis. A existência de uma fonte altamente flexível de financiamento externo, passível de ser acionada dado o quadro geral de liquidez internacional e a excelente imagem das estatais como bons devedores, definia com clareza este risco.

Existiu, portanto, fora de qualquer dúvida, um ponto no tempo, entre 1975 e 1979, onde uma efetiva opção pelo ajustamento poderia talvez ter evitado o desenrolar explosivo da crise financeira do

150) Ver, a respeito, LOPREATO, F.J.C. (1981), *passim*.

151) Rev. Conjuntura Econômica. (1973); FGV/IBRE (1975); SEST/SEPLAN (1980).

Setor Público brasileiro. O ponto essencial aqui é que isto não ocorreu. Pelo contrário, adotou-se uma nítida "linha de menor resistência" que, em última instância, estabeleceu um "círculo virtuoso" do ponto de vista da política macroeconômica e, ao mesmo tempo, evitou o enfrentamento de todas as forças políticas de alguma forma entranhadas nas diversas frentes da intervenção estatal. Os principais aspectos deste processo foram já apontados por Paulo Davidoff Cruz, Maria C. Tavares e Carlos Lessa¹⁵².

Primeiro, preservou-se, como vimos, um nível elevado e crescente de investimento. A sustentação dos grandes projetos do PND conciliava, ainda que de forma insatisfatória, a burocracia estatal e todos os setores a ela articulados a ré. A tradicional dependência deste sistema de interesses perante os grandes projetos estatais garantiu a sua miopia e cumplicidade com o sucessivo agravamento das condições financeiras de boa parte dos grandes grupos estatais.

A contenção tarifária assumiu progressivamente papel fundamental na estratégia antiinflacionária, dada a reversão do crescimento econômico e as posturas defensivas dos grandes oligopólios, firmando "markups" rígidos. Define-se com clareza o "trade of" entre sustentação do investimento estatal e amortecimento parcial da aceleração inflacionária. O fortalecimento da "Fazenda" define a opção clara pela face estabilizadora deste dilema.

Finalmente, o ponto talvez essencial neste quadro terá sido o fenômeno de atrofiamento da captação de recursos externos pelo setor privado, ocorrido a partir de meados da década. Num dos mais importantes trabalhos sobre a macroeconomia brasileira do período recente, Paulo Davidoff Cruz mostra que a possibilidade de sustentação dinâmica do elevado endividamento externo fica progressivamente comprometida neste período, dada o agravamento das condições da balança de transações correntes e a progressiva redução da assimilação de empréstimos e financiamentos externos pelos agentes privados¹⁵³.

Se alguma hipótese havia de um esforço de ajustamento, que enfrentasse os interesses estabelecidos e reduzisse fortemente o investimento, este último desenvolvimento a terá afastado de vez. No contexto do modelo de economia mista vigente, o recurso às empresas estatais como captadoras de recursos era o mais eficiente e imediato instrumento de que dispunha o governo para contornar os riscos de crise cambial. Isto "fecha", a nosso ver, o "círculo virtuoso" macroeconômico: a hipertrofia do endividamento externo de empresas estatais, autarquias e até estados e municípios viabiliza a sustentação do crescimento, libera os recursos orçamentários para a pactuação política do regime, permite o uso intenso da contenção tarifária como instrumento antiinflacionário e, finalmente, gera divisas preciosas para o fechamento emergencial da balança de pagamentos¹⁵⁴.

As implicações desta transmutação para as potencialidades virtuosas dos linkages são um fator de grande importância não só nas dificuldades do PND como na desestruturação posterior do padrão de economia mista. À frente, o papel indutor do investimento estatal em insumos básicos, embora se

152) CRUZ, P.D. (1993), pags. 17 a 20; TAVARES, M.C. / ASSIS, (1985), pags. 57 a 59; LESSA, C. (1977), pags. 152 a 159.

153) CRUZ, P.D. (1984), pags. 166 a 174.

154) Não entraremos aqui na descrição detalhada das medidas tomadas pelo governo para garantir o direcionamento desejado dos agentes públicos para as fontes externas. Ver a respeito CRUZ, P.D. op.cit. e BIASOTO JR., G. (1988a).

mantenha por força mesma da sustentação "artificial" dos elevados níveis de investimento, passa cada vez mais a se apoiar numa estrutura de preços relativos perversa e distorcida, que envolve a acumulação de passivos que iriam se manifestar no período seguinte. A condição de sustentação dos aspectos virtuosos passa cada vez mais a depender não da lógica microeconômica, como queria Hirschman, mas da sustentação, a qualquer custo, dos diferenciais negativos de tarifas e preços públicos.

A ré, a subordinação do gasto em investimento pelas exigências da balança de pagamentos fortaleceu e liberou os já referidos conflitos implícitos na opção entre mercado interno e externo. Como constataam vários analistas, a debilidade dos efeitos indutores a ré decorreu, em grande medida, da interrupção dos processos de nacionalização e do esgarçamento dos precários acordos que a política industrial ativa tinha induzido entre SPE e produtores nacionais.

Esta "política implícita", jamais postulada por documentos ou discursos governamentais, representou, na realidade, um balisamento geral dentro de cujos limites se moveram as políticas explícitas, de cunho setorial, tais como programas energéticos, planos siderúrgicos, planos de eletrificação, etc, aparentemente desvinculadas entre si. Ela criou um espaço favorável à expansão da burocracia de gestão das empresas, ao permitir que os planos de investimento fossem mantidos quando todo o grande projeto de crescimento do II PND já tinha afundado. Na realidade, criou uma sobrevida para o investimento estatal de certos setores, que se mantiveram muito além do que teria sido possível se uma política financeira mais conservadora fosse implementada. Este período de sobrevida existiu, inclusive, para alguns componentes positivos desta prática fragmentária de gestão, como no caso das tentativas de ajustar as empresas estatais a objetivos de política industrial, tais como os índices de nacionalização do investimento e o apoio à constituição da indústria nacional de bens de capital.

Do ponto de vista microeconômico, esta política opera de forma altamente disruptiva, particularmente para os setores que mais se adequavam a esta instrumentalização contraditória. Nas condições então impostas, era inviável para muitos setores compatibilizar expansão da capacidade produtiva e/ou modernização tecnológica com ordenação financeira. Nos setores onde a inversão foi continuamente sustentada, com energia Elétrica e Siderurgia, a situação financeira veio a ficar fora de controle. Nos setores onde foi possível reduzir a dívida, o atraso nos investimentos acumulou "gargalos" de capacidade produtiva que viriam a ser críticos na retomada futura do crescimento (Comunicações, transportes).

Este esquema irá assumir seu ponto de auge e plena explicitação nos primeiros oitenta, quando se prenuncia a crise externa. A trajetória que o constitui, contudo, se inicia já no momento em que o II PND perde força como diretriz geral da intervenção estatal¹⁵⁵. O que ocorre, efetivamente, é que a instrumentalização virtuosa implícita na estratégia do Plano, e que tentava levar ao limite as potencialidades do modelo existente, cede lugar para um tipo de instrumentalização contraditória, que progressivamente irá sufocar a capacidade de indução dinâmica que o modelo antes possuía.

155) Como mostra CRUZ, P.D., op.cit. pag. 173.

*

Devemos tratar agora daquela que é uma limitação assumida da análise aqui realizada. É sabido que o grau de subordinação dos diversos grupos à política de instrumentalização contraditória foi extremamente diferenciado. A comprovação plena das hipóteses apresentadas exigiria uma incursão detalhada no desenvolvimento do SPE a nível setorial, ao longo dos anos setenta e oitenta. Isto nos levaria a níveis de detalhamento que julgamos inviável nos limites deste trabalho. Temos nos mantido aqui nos limites de uma análise geral do conjunto do SPE, em grande parte porque entendemos, de partida, que algo deveria se contrapor à superestimação corrente da heterogeneidade estrutural do SPE.

De qualquer forma, entendemos que algo pode ser dito, ainda que brevemente, sobre a forma pela qual o modelo de economia mista descrito determinou o desenvolvimento diferenciado dos diversos setores no contexto da crise.

A observação do processo mostra um corte nítido entre dois conjuntos de grupos estatais. Um primeiro, composto pela siderurgia e setor elétrico, foi, como é sabido, o objeto preferencial da instrumentalização em todos os seus aspectos. No início dos oitenta, estes grupos detinham a maior parte da dívida do SPE (veja-se tabela I.36 no cap. 4 Parte I) e apresentavam uma situação financeira virtualmente explosiva. Em contraposição, Petrobrás e CVRD, ainda que submetidas e afetadas pelas mesmas restrições, preservam a estabilidade financeira, o mesmo ocorrendo, em certa medida, com o grupo Telebrás.

Os fatores básicos do padrão de economia mista tem um forte poder explicativo nestes desenvolvimentos. Primeiro, Petrobrás e CVRD são empresas fortemente consolidadas já nos anos cinquenta, desenvolvem uma cultura empresarial homogênea e articulações estáveis ao nível político e econômico. Não é necessário lembrar as conhecidas implicações que a lei do monopólio e a forte articulação com os setores militares trazem neste sentido. Por outro lado, as peculiaridades de produtos e mercados torna menos perversas as consequências da instrumentalização via controle de preços e tarifas. A CVRD opera basicamente no mercado internacional, não se insere de forma importante na matriz de custos privados. No caso dos derivados de petróleo, as exigências da balança de pagamentos, além de gerar uma pressão adicional pela sustentação do investimento, tornava os preços reais mais rígidos à baixa, dada a necessidade de conter o consumo interno, o que, dado o poder político da holding, tornou sempre possível preservar de alguma forma um certo nível de autofinanciamento.

No caso da elétrica e siderurgia, todos estes traços se revelam distintos. A consolidação tardia dos grupos gerou uma estrutura institucional frágil e permeável à inserção de interesses políticos e privados em torno às articulações. As holdings sempre se revelaram relativamente incapazes de controlar as empresas dos setores. No caso do setor elétrico, a "federalização inconclusa" criou uma situação ainda mais fragmentária onde os governos estaduais controlam metade dos ativos e do investimento. No que se refere aos preços, é evidente que estes são objeto prioritário das políticas de cunho antiinflacionário, dada sua posição central na matriz de custos industriais.

**ITEM 2.5. OS ANOS OITENTA: O ESGOTAMENTO DO MODELO
E O CAMINHO PARA A PRIVATIZAÇÃO**

Vamos analisar agora o período que encerra a explicitação da crise fiscal do Estado, a agonia e o esgotamento do dinamismo do modelo de intervenção constituído no final dos sessenta. A nossa proposição central é que este esgotamento está definitivamente configurado a meados dos anos oitenta, quando a crise do financiamento externo empurra o país para o primeiro das muitas tentativas desesperadas de ajuste heterodoxo.

Esta proposição coloca, imediatamente, aquela que entendemos ser a questão fundamental, básica, a ser enfrentada nesta abordagem: quando ocorrem, como devem ser interpretados e quais as implicações do esgotamento e da superação deste padrão de intervenção? Vamos apresentar neste item alguns fatos relevantes desta questão, e a retomaremos no capítulo de síntese a esta Parte.

É fato que, já a partir de meados dos setenta, com a reversão do crescimento a nível mundial, começam a emergir tensões neste modelo, que se acirram progressivamente ao longo do período. A ruptura dos mecanismos de refinanciamento externo para a economia brasileira, em 1981, detona a progressiva explicitação da crise fiscal do Setor Público brasileiro. A crise do financiamento apoiado nos fluxos de recursos creditícios externos - o qual permitira conciliar, de alguma forma, as múltiplas demandas incidentes sobre as diversas órbitas de gasto público - forçou a eclosão do déficit público como manifestação das tensões e inconsistências existentes ao nível dos agregados fiscais básicos. O raio de manobra disponível para ajustar, pela expansão da dívida pública, os conflitos crescentes entre os grandes orçamentos autônomos do Setor Público - órbita descentralizada e empresas, Estados e Municípios, Previdência Social, Programas fiscais do Banco Central e, em última instância, o próprio Orçamento da União - fica drasticamente reduzido pela interrupção dos fluxos externos e esgotamento dos mecanismos internos de financiamento operados via passivo não monetário do Banco Central.

Os anos oitenta se abrem, portanto, sob a égide da reforma. Numa visão abrangente, podemos dizer que a década é marcada pela emergência progressiva de reformas parciais nos elementos fundamentais do padrão de intervenção. A característica essencial destes movimentos foi a sua dispersão e fragmentação, que decorrem, em última instância, da progressiva decomposição do regime presidencialista autoritário, cuja forma extrema é o governo Sarney, e da fragilidade do Congresso, ela mesma produto daquele regime autoritário. Em nenhum destes dois níveis básicos do Ap. de Estado surgiu a iniciativa de coordenação e harmonização de um projeto mais amplo de reordenação institucional e financeira do Setor Público. Os movimentos parciais de reforma emergiram, portanto, por iniciativas de setores parlamentares articulados em torno a interesses de natureza regional e por iniciativas autônomas de frações da burocracia profissional. São diversos os agentes envolvidos neste processo:

- os movimentos de corte federalista, basicamente composto por prefeitos e governadores, que vinham se gestando desde final dos anos setenta, como consequência do forte processo de centralização tributária operado pela reforma tributária de 1967. A ruptura do financiamento externo em 1982 vem se sobrepor a um amplo movimento em curso pela revisão da distribuição institucional da receita fiscal.

- O FMI, ao entrar em cena, força iniciativas do governo federal no sentido de incrementar a qualidade das informações de natureza fiscal e criar instrumentos de controle e subordinação das diversas órbitas autônomas de dispêndio, que viabilizassem o monitoramento da política econômica por aquela instituição.

- os quadros de elite da burocracia profissional do Ap. de Estado (basicamente aqueles do Banco Central, Banco do Brasil e Tesouro), dada a fragilidade da Presidência da República já a partir do governo Figueiredo, iniciam movimentos voltados para a definição de um pauta mínima de reformas, essencialmente centradas nos problemas de gestão fiscal e monetária, ou seja, aqueles colocados pela peculiar configuração das Autoridades Monetárias, envolvendo num arranjo ambíguo o Banco do Brasil e o Banco Central¹⁵⁶.

Este amplo processo de transição e reformas pode ser sintetizado em dois movimentos, estreitamente relacionados às duas características centrais do modelo que amadurecera no final dos sessenta.

O primeiro deles é a descaracterização da estrutura federativa autoritariamente centralizada no plano tributário e financeiro. Já desde o início da década (Emenda Passos Porto) inicia-se a progressiva ampliação da autonomia financeira dos governos subnacionais, que irá culminar na redefinição de competência e distribuição de receita nitidamente desfavoráveis ao governo central, na Constituição de 1988. Sua consequência principal é a fragilização da órbita federal exatamente no momento em que o efetivo esgotamento do financiamento externo apanhava o governo federal - Banco Central e empresas - respondendo pelo carregamento da 90% da dívida externa.

Ora, o fato crucial é que o Estado Desenvolvimentista que se consolidara no final dos sessenta tinha todos os seus principais instrumentos de intervenção subordinados ao governo federal. Os governos estaduais foram reduzidos, na sua grande maioria, a operadores das políticas geradas no plano federal. O significado essencial da crise dos anos oitenta é que a conjugação da estatização (sobre o governo federal) da dívida externa e a redistribuição federativa dos recursos fiscais estrangula financeiramente o núcleo dinâmico do modelo de intervenção.

A reação a este estado de coisas se expressa, portanto, no segundo movimento básico que compõe as reformas dos oitenta: os esforços heróicos para, de alguma forma, recuperar o controle orçamentário ao nível da órbita federal, ou seja, romper finalmente com o padrão centrífugo/descentralizado que vigera nas quatro décadas anteriores.

A primeira consequência destes esforços é a reforma do processo orçamentário, que se concretiza também na Constituição de 1988. Ela traz uma profunda reestruturação dos procedimentos (onde se destaca a criação da Lei de Diretrizes Orçamentárias) e a ampliação da abrangência do Orçamento Geral da União, pela inclusão das operações de crédito e do investimento das empresas estatais.

A outra frente de reformas relevante afetou as tradicionais relações simbióticas entre Banco do Brasil e Banco Central (conta movimento), assim como as funções de natureza fiscal que este último vinha executando desde o final dos sessenta. Atingiu-se, pelo menos formalmente, um quadro

156) TEIXEIRA, E. (1990) apresenta interessantes observações que adquirem particular relêvo por expressarem ampla vivência no interior da máquina pública.

institucional mais próxima daquela dos países desenvolvidos, com um Banco Central senão autônomo pelo menos não comprometido de forma promiscua com operações fiscais, e um Banco do Brasil que, embora ainda operando como agente do Tesouro, é no essencial um banco comercial, sem qualquer atuação como fonte de emissão monetária.

É neste contexto de severo estreitamento do raio de manobra para o governo federal que devemos analisar a evolução das relações fiscal-financeiras entre governo e empresas estatais. Passamos agora a detalhar, para o caso brasileiro, o mesmo processo que já analisamos na Parte I, para os demais países - a gestação do quadro político e econômico que leva à adoção dos processos ampliados de privatização.

2.5.1. O período 1982-1986: o esgotamento do modelo e retomada do financiamento fiscal.

Há três fenômenos principais que devemos considerar na análise das Empresas Estatais nos anos 80. O primeiro já analisamos no item 2.4.3 acima: a redução inicial drástica do investimento agregado e sua posterior estabilização num patamar baixo seguida, em 1988-89, de uma compressão ainda maior. Isto significa reduzir o investimento das estatais a 30% dos níveis de 1980, e menos de 15% dos níveis médios atingidos nos tempos áureos entre 1968 e 1973.

Segundo, a nítida reversão das posições relativas no estoque de dívida externa entre SPE e governo. Entre 1982 e 1990, a parcela das EE se reduz, em decorrência, como veremos, do processo de transferência da dívida para o Tesouro, ou seja, do que chamaremos aqui de "reestatização" da dívida externa antes depositada na órbita produtiva estatal¹⁵⁷.

Um terceiro traço geral da década é uma inédita ampliação da intervenção governamental sobre as variáveis básicas da gestão empresarial do SPE. Ao controle tarifário herdado do período anterior somam-se fortes esquemas de controle dos gastos (SEST e operações de crédito) e, posteriormente, Orçamento de Investimento no OGU.

Para tratar destes três aspectos, estabeleceremos inicialmente uma periodização que estará referida ao traço fundamental do período, o padrão de financiamento.

A ruptura dos mecanismos de rolagem integral da dívida, em 1982, força um imediato e rigoroso processo de ajustamento das empresas estatais, reforçado pelas políticas de estabilização acordadas com o FMI. Ao longo da década, o conjunto do SPE claramente reverte o processo de investimento cum endividamento crescentes do período anterior.

A crise da dívida, contudo, não representa uma substituição radical e imediata do padrão de financiamento herdado dos anos setenta. Ela demarca, na realidade, o início de um processo de transição que se estenderá por toda a década, cujo eixo principal é a substituição do financiamento externo pelo financiamento por recursos de natureza fiscal.

157) Os dados do Banco Central sobre a dívida por tomadores finais (tabelas 6.3.4 do Boletim Mensal), única informação disponível sobre a distribuição da dívida externa por tomadores, não reflete a transferência de dívida das empresas estatais para o governo federal, que descreveremos à frente, uma vez que a dívida é contabilizada pelos tomadores originais dos contratos, mesmo que o governo federal tenha honrado o aval e a dívida tenha sido substituída, no passivo das empresas, por dívida intra-governamental.

Pretendemos argumentar que esta transição envolve duas fases distintas, delimitadas pelo ano de 1986. A primeira fase, 1982-86, preserva no essencial a lógica de instrumentalização do período anterior: posição estratégica para o financiamento externo, aprofundamento da contenção tarifária e redução ainda maior dos aportes diretos de recursos fiscais. O modelo nesta fase se aproxima do anterior, mas adaptado às exigências do programa de ajustamento do FMI. A segunda fase envolve a exaustão efetiva do fluxo de recursos externos, e sua substituição pelo financiamento fiscal como recurso de última instância, diante da impossibilidade de recompor a capacidade de autofinanciamento de boa parte dos setores básicos.

Os traços gerais da década são, portanto, a persistência da limites à recuperação tarifária, o esgotamento do financiamento externo em 1986 e a retomada, após quase vinte anos, do modelo de financiamento centrado em recursos orçamentários, o que vem associado a um aprofundamento sistemático do controle governamental sobre as empresas. Trataremos cada um destes pontos a seguir.

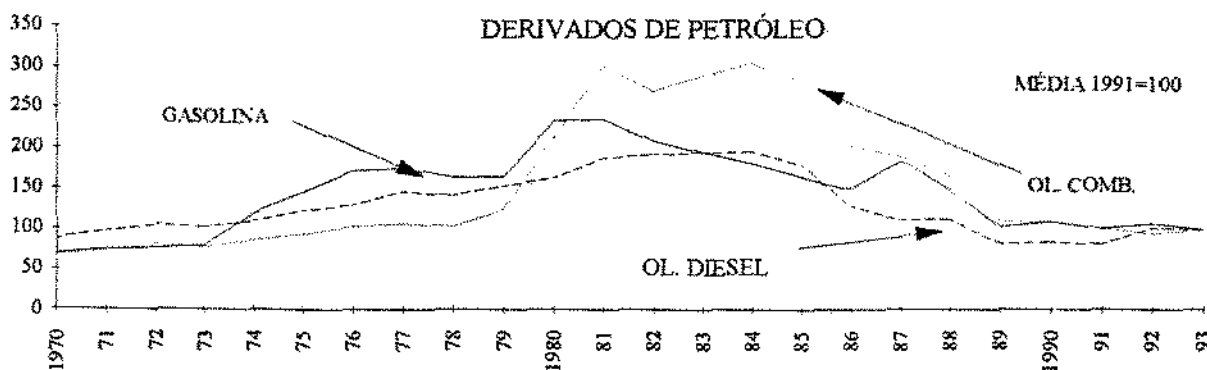
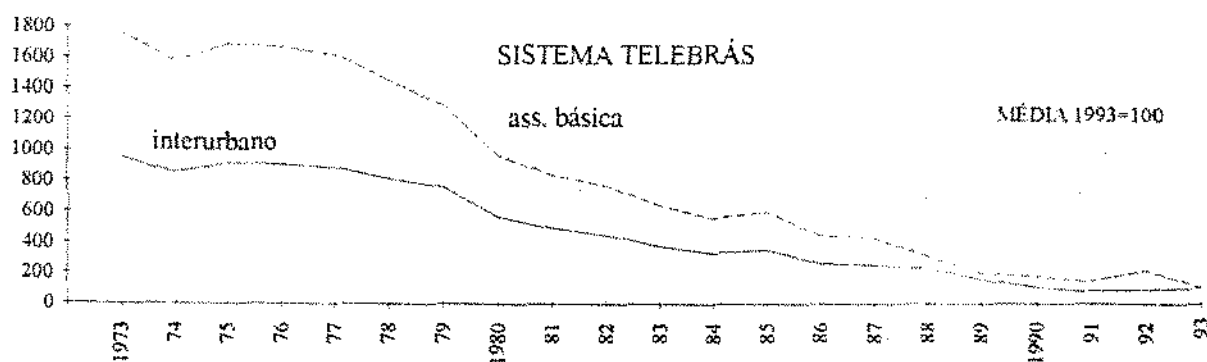
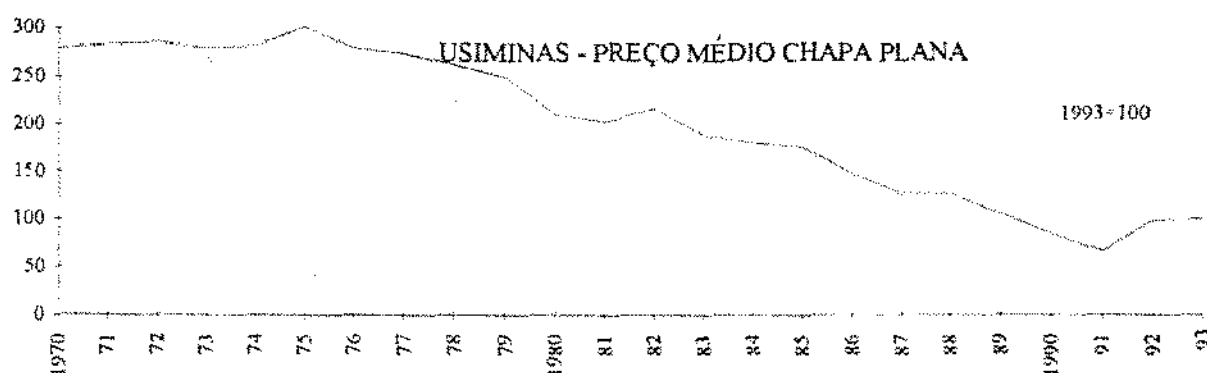
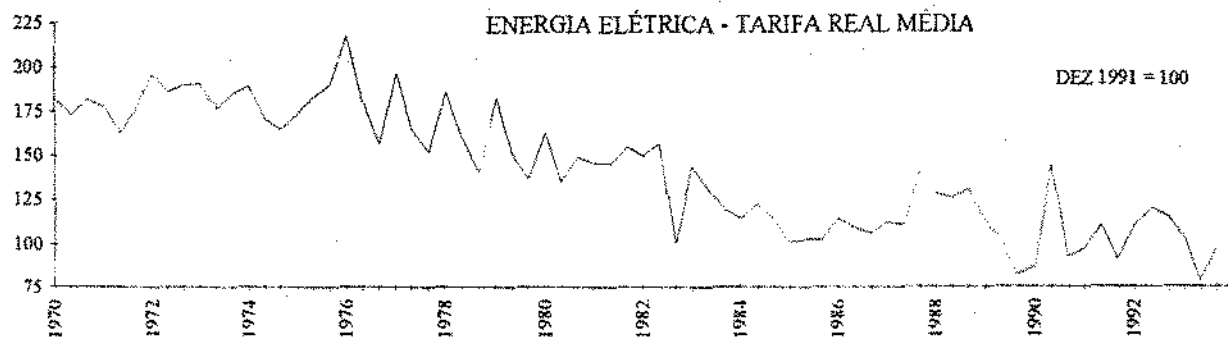
a) A política tarifária: frustração sistemática da recuperação real

A política de compressão tarifária se inicia em 1975/6 e se mantém sistematicamente até 1986/7, quando tem uma pequena inflexão e depois retoma sua curva descendente. A exceção relevante é o setor de derivados de petróleo (Ver quadro II.5.). Pela ótica microeconômica, as pressões de custos produtivos e, a esta altura, principalmente financeiros exigiam recomposição real das tarifas, enquanto os repiques inflacionários e o ajuste do balanço de pagamentos exigiam, pela ótica do ajustamento, sua contenção. Decorre destas solicitações contraditórias uma política tarifária de "stop and go", cuja resultante é a preservação da tendência de longo prazo à perda real, que se estende até fins de 1986¹⁵⁸. Em 1985 e 1986 ela é acentuada pelo congelamento dos preços por três meses (Dornelles) e pelo recuo de última hora de Funaro em corrigi-los antes do congelamento do Plano Cruzado. Um importante elemento adicional a restringir a possibilidade de recuperação tarifária é a pressão por superávits na balança comercial, que exige amplo subsidiamento ao setor exportador via preços de insumos básicos.

A meados da década o SPE estava nitidamente recortado em dois grandes grupos de setores. O primeiro, composto por PETROBRÁS CVRD e TELEBRÁS que, embora restringidos e afetados pelo aparato de contenção montado no início da década, preservava uma situação financeira equilibrada, ainda que sob condição de redução dos níveis de investimento. Os setores de energia elétrica, siderurgia e infra-estrutura de transportes, por outro lado, chegam ao momento de efetiva ruptura dos fluxos de refinanciamento numa situação financeira crítica. É nestes setores que se concentra toda a iniciativa governamental neste período. Em particular, é na política de gestão aplicada à ELETROBRÁS e Siderbrás que se expressam os desdobramentos da ruptura definitiva do padrão de financiamento anterior.

158) Para detalhes sobre a política tarifária do período, veja-se PORTUGAL (1987), GALLETA (1987) e IESP/FUNDAP (1987).

QUADRO II.5.



Deflator: IGP

Fonte: Banco de Dados - Área de Empresas Estatais IESP/FUNDAP

A partir de 1986, as diversas gestões na área econômica tiveram sempre a recuperação tarifária como uma prioridade. São mais frequentes as tentativas de forçar uma recomposição da estrutura de preços relativos favorável às estatais. Ao longo de 1986 e 87 é tentada uma significativa recuperação tarifária para alguns setores, em grande medida devido às pressões canalizadas através do Banco Mundial¹⁵⁹. A partir de 1988, porém, o agravamento do quadro inflacionário repõe, no essencial, a prática tarifária anterior. O que se consegue, de forma geral, é estabilizar preços e tarifas reais, impedindo perdas maiores. Durante as gestões Bresser e Mailson estas tentativas são recorrentes, embora com oscilações acentuadas, mas os resultados obtidos são pífios.

Por outro lado, para os setores em situação mais crítica (essencialmente Energia Elétrica e Siderurgia), o nível de comprometimento financeiro atingido torna extremamente difícil, a esta altura, uma recuperação autônoma, via tarifas. Explicita-se aquele que será o impasse fundamental na gestão das empresas estatais no resto da década: a dimensão dos passivos é grande demais para um ajuste meramente tarifário, o Tesouro está exaurido e os canais de financiamento externo reduzidos a um nível irrisório.

b) O fluxo de recursos externos

Mesmo com a virtual interrupção do aporte de dinheiro novo, em 1982, o que ocorre efetivamente é a continuidade, por um processo muito peculiar, do refinanciamento de boa parte da dívida externa por recursos externos. A tabela II.4 mostra que, até 1982, o SPE consegue ainda um saldo positivo nas suas operações de crédito tanto internas como externas. No período 1983-85, ainda que insuficiente para dar conta do forte crescimento de amortizações e juros, as operações de crédito externo mantêm um nível médio superior ao do biênio 1980-81.

A premência de uma atuação agressiva do Setor Público em geral na captação de recursos externos era agravada pela redução ainda maior da captação privada, que já se retraía em muito no final dos setenta. A tabela II.5 mostra o peso que as EE tem, neste período, na captação via lei 4.131, e a nítida substituição de captadores privados por públicos.

Estes resultados foram viabilizados, em grande medida, pelo aprofundamento das restrições de acesso ao crédito interno: tetos a expansão, exigências de autorizações, etc. Estas restrições não apenas impediram qualquer movimento de substituição de crédito externo por interno como até dificultaram a própria rolagem do estoque já existente de dívida interna¹⁶⁰.

Grande parte dos recursos de origem "externa" obtidos neste período originavam-se, na realidade, de transações internas, em moeda nacional, entre o Banco Central e as empresas: o mecanismo de "relending", pelo qual os credores reemprestavam a agentes internos os recursos depositados no Banco Central em consequência da renegociação¹⁶¹.

159) Com a notável exceção da siderurgia, todos os principais setores obtiveram sensível recuperação tarifária ao longo do ano de 1987. Para detalhes da política tarifária neste período, veja-se GALLETA (1987).

160) As restrições em questão estão bem descritas em BIASOTO, G. (1988a), pags. 118 e 177-8.

161) A renegociação da dívida a partir de 1983 redefinia prazos e condições apenas na relação Aut. Monetárias-credores externos, ou seja, nas transações efetivas em divisas. As condições da dívida para o devedor interno foram mantidas, com o que se criaram depósitos nas AM em nome dos credores internacionais, denominados

O processo de relending foi montado sob um forte aparato regulador centralizado na área econômica do governo federal. A obtenção de reempréstimos dependia de autorizações, e tornou-se um poderoso instrumento de controle governamental sobre o gasto das empresas estatais. Combina-se com a atuação da SEST para compor um aparato de regulação que o SPE não conhecera antes em sua história. Como veremos à frente, este esquema se completa com a criação da sistemática de empréstimos-ponte, também sujeita ao aparato regulador.

Por outro lado, este mecanismo era claramente um artifício provisório e emergencial para viabilizar a rolagem da dívida, além de propiciar bons negócios aos credores. Trazia poucas vantagens a longo prazo para o governo. Primeiro, porque os banqueiros detinham grande liberdade para negociar comissões e benefícios diante de uma procura conjuntural elevada. Segundo, e principalmente, porque acabava por substituir, no quadro de fontes dos agentes públicos, o "dinheiro novo" essencial para o alívio das contas externas. A utilização do "relending" esteriliza o papel de captação tradicionalmente exercido pelos grandes grupos estatais.

Por isso, a estratégia governamental preserva para as estatais o papel de instrumentos de captação de dinheiro novo até, pelo menos, 1987, agora claramente reorientadas para os organismos oficiais e multilaterais de crédito: Clube de Paris, Banco Mundial e Eximbank's. Um momento privilegiado para observar este fato é o do plano de saneamento do setor elétrico, implementado em meados da década. Embora seu significado principal seja, fora de qualquer dúvida, a aceitação da inevitabilidade de aportes fiscais a estes setores (voltamos a tratar disto, à frente), a estratégia utilizada era claramente voltada para alavancar, simultaneamente, "dinheiro novo" daquelas instituições¹⁶². No entanto, esta etapa de refinanciamento parcial é interrompida em 1986, quando as operações de crédito obtidas pelas empresas estatais caem para um terço do seu nível médio dos anos anteriores (tabela II.4).

Em fins de 1985 o governo suspende os fluxos de relending, devido ao elevado custo final resultante das comissões e reciprocidades exigidas pelos bancos estrangeiros¹⁶³. Esta medida, associada à posição crescentemente dura dos credores no que se refere à concessão de novos empréstimos acaba levando, já em 1986, a expressiva redução do volume de operações de crédito externas. A subsequente deterioração das relações com os bancos internacionais e a moratória complementam o quadro que leva a grande elevação do resultado líquido negativo nas operações externas de crédito (tabela II.4). O SPE transfere recursos da ordem de US\$ 3 a 4 bilhões ao ano para o exterior entre 1986 e 1988. A tabela II.6 mostra que, na maior parte do período, todos os grupos principais tiveram um saldo líquido negativo em suas operações com o exterior.

em moeda estrangeira. Estes "depósitos de projetos", como ficaram conhecidos, podiam ser reempréstados internamente, respeitadas as condições da operação original. O setor público foi o principal "cliente".

162) Para detalhes veja-se IESP/FUNDAP (1987). O "mix" de financiamento destes planos compunha aportes de capital e dinheiro novo. À medida em que as instituições internacionais se omitiram, estes recursos foram substituídos por empréstimos-ponte governamentais.

TABELA II.4
SECTOR PRODUTIVO ESTADAL - SALDO LÍQUIDO DAS OPERAÇÕES DE CRÉDITO

	NCR\$ dez/88								
	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
TOTAL									
1. Amortizações	858,1	746,7	728,5	1.129,5	1.374,6	1.774,4	2.369,7	3.129,2	2.038,7
2. Juros	722,7	1.043,7	1.562,6	1.746,6	2.010,3	2.223,9	1.779,6	2.202,6	1.931,3
3. Op. de Crédito	2.581,0	2.682,7	3.035,9	1.812,7	3.029,9	1.935,6	1.297,5	1.954,6	767,1
4. Res. Líquido (3-2-1)	1.000,2	892,3	744,8	(1.063,4)	(355,0)	(2.062,7)	(2.851,8)	(3.377,2)	(3.202,9)
INTERNA									
1. Amortizações	348,5	271,0	214,7	449,9	440,7	384,2	725,8	937,1	507,1
2. Juros	166,5	441,0	430,7	434,8	373,5	474,0	437,6	1.050,6	1.095,5
3. Op. de Crédito	1.364,9	916,7	927,4	589,9	569,0	562,2	575,3	1.085,3	218,7
4. Res. Líquido (3-2-1)	849,9	204,7	282,0	(294,8)	(245,2)	(296,0)	(588,1)	(902,4)	(1.383,9)
EXTERNA									
1. Amortizações	509,6	475,7	513,8	679,6	933,9	1.390,2	1.643,9	2.192,1	1.531,6
2. Juros	556,3	602,7	1.131,9	1.311,9	1.636,8	1.749,9	1.342,0	1.152,0	835,8
3. Op. de Crédito	1.216,1	1.766,0	2.108,5	1.222,8	2.460,9	1.373,4	577,8	785,3	173,0
4. Res. Líquido (3-2-1)	150,2	687,6	462,8	(768,7)	(109,8)	(1.766,7)	(2.408,1)	(2.558,8)	(2.194,4)
OUTRAS OPERAÇÕES DE CRÉDITO	(895,3)	(613,3)	(78,8)	568,7	(828,4)	752,5	971,1	693,6	(2.754,4)

(1) Inclui Var. op. cred. c/ prazo, Var. val. terceiros e Var. disponível.

Fonte: SEST- Relatório Anual 1990.

TABELA II.5
CAPTAÇÃO DE EMPRÉSTIMOS VIA LEI 4.131 E "RELENDING" (1980-1985)

	US\$ Milhoes					
	1980	1981	1982	1983	1984	1985
SETOR PRIVADO	1.565,8	2.311,1	2.202,8	768,7	759,0	972,1
SETOR PÚBLICO	5.164,9	5.285,5	6.196,3	2.297,6	5.589,6	7.636,1
ESTADUAIS	-	2.846,8	3.857,9	1.751,2	4.304,1	3.319,2
OUTROS ÓRGÃOS	-	2.438,7	2.338,4	546,4	1.285,5	4.316,9
EMP. & EMP. ESTADUAIS	-	53,9	62,3	76,2	77,0	43,5
RELENDING	-	-	-	1.418,8	3.039,2	2.973,2

Fonte: Biasoto (1988) pag. 195.

163) No restante da década, a concessão de relending se limita a alguns poucos casos isolados.

Note-se também que a restrição creditícia junto ao agentes financiadores privados não ocorre apenas no "front" externo. O saldo líquido das operações junto ao sistema financeiro privado interno se mantém também negativo durante todo o período 1983-88 (tabela II.6).

TABELA II.6				
SALDO LÍQUIDO DAS OPERAÇÕES DE CRÉDITO DOS PRINCIPAIS GRUPOS - 1987/1988				
Média 87 = 100				
SISTEMA	1987		1988	
	INTERNA	EXTERNA	INTERNA	EXTERNA
CVRD	(11,5)	0,7	(6,8)	(9,3)
PETROBRÁS	(12,5)	(15,4)	(6,6)	(13,8)
ELETROBRÁS	(81,7)	(69,0)	(31,7)	(55,0)
TELEBRÁS	(1,6)	(9,7)	(0,5)	(9,2)
SIDERBRÁS	(58,2)	(57,5)	(74,2)	(51,7)
PORTOBRÁS	0,1	(2,6)	0,4	(2,6)
RFFSA	(11,7)	(8,5)	(11,0)	(9,4)

FONTE: RELATÓRIOS SEST - 1988 e 1989.

Neste período, a estratégia governamental se volta para os organismos oficiais e multilaterais de crédito, na tentativa de obter dinheiro novo. Estas - e particularmente o Banco Mundial - se tornam as últimas alternativas viáveis, embora crescentemente restringidas, de captação direta de recursos pelos diversos agentes públicos. Até pouco antes da decisão de moratória, o governo tentava ainda utilizar as empresas estatais como agentes para romper o cerco, através da idéia de co-financiamentos envolvendo o BIRD e os bancos privados internacionais.

c) Os recursos do Tesouro: do crédito para a capitalização

A progressiva ampliação da participação de recursos de origem fiscal no financiamento das EE ao longo dos oitenta é um processo complexo e de difícil reconstituição, antes de mais nada, pela enorme precariedade dos dados disponíveis. O principal motivo, porém, é que a participação fiscal não se realiza diretamente como subsídios e aportes de capital, mas se desenvolve, em grande parte, no âmbito dos mecanismos de rolagem da dívida externa.

Mais precisamente, o envolvimento do Governo Federal (e não apenas do Tesouro) se dá por três componentes:

- 1) transferências correntes - subsídios, basicamente a empresas cronicamente deficitárias.
- 2) aportes de capital - recursos para ampliação do patrimônio líquido.
- 3) empréstimos internos (basicamente pelo Banco do Brasil) destinados à cobertura de aval e à antecipação de recursos externos já autorizados (empréstimos ponte).

As transferências correntes mantêm relativamente estáveis ao longo da década ver tabela I.37 no cap.4 Parte I). A questão relevante reside na utilização do crédito oficial como instrumento de apoio à rolagem da dívida, e sua posterior transformação em aporte de capital.

A ampliação do crédito oficial como instrumento de rolagem se inicia em consequência do mecanismo de aval concedido pelo governo federal aos agentes do Setor Público. Desde antes da crise, as empresas em dificuldades vinham lançando mão, de forma arbitrária, de um antigo dispositivo legal - o aviso GB-588 - pelo qual o Banco do Brasil cobria automaticamente os agentes inadimplentes, honrando o aval em nome do Tesouro¹⁶⁴. Quando ocorre a interrupção do refinanciamento, em 1982, o aviso GB-588 é amplamente utilizado como recurso de última instância, de forma altamente desordenada e fora de qualquer controle do governo.

Ao se institucionalizar o mecanismo de relending, em 1983, o governo cria em paralelo um mecanismo de empréstimos-ponte (aviso MF-30), pelo qual as empresas autorizadas a captar relending recebiam a antecipação destes recursos pelo Banco do Brasil, como forma de agilização, e, uma vez completada a operação, reenbolsavam o governo. A conjugação dos aparatos de controle do relending e dos avisos MF-30 permitia a rolagem minimamente organizada da dívida, facilitando a punição das empresas que recorriam arbitrariamente ao aval da União¹⁶⁵.

A consequência básica destes dispositivos é o início de um processo recorrente de substituição de dívida externa por dívida interna junto às Aut. Monetárias¹⁶⁶ no passivo das EE. Os recursos originavam-se, basicamente, da colocação de títulos pelo BC. Por um curto período foram parcialmente cobertos com transferências do Tesouro ao BC. Este processo triangular de rolagem permitia adiar o ajustamento. Acumulava-se dívida interna empresa-Aut. Monetárias, cuja contrapartida parcial era elevação da dívida das AM's junto ao público.

A princípio, o aviso MF-30 funcionou efetivamente como lubrificador do processo de relending. Depois, o endurecimento dos bancos credores reduziu a disponibilidade de recursos para este fim. Inicia-se, então, o progressivo descolamento entre avisos e recursos externos, que levará, a partir da suspensão do relending, em fins de 1985, à plena adoção do aviso MF-30 como mecanismo básico de rolagem da dívida externa e, simultaneamente, do ponto de vista das estatais, sua substituição por dívida interna.

Na primeira metade dos oitenta, portanto, um efetivo movimento de centralização e controle sobre as estatais se dá ainda no contexto e na dinâmica da política básica herdada dos anos setenta. Até 1986,

164) Mesmo quando a empresa dispunha dos recursos para quitar a dívida, lançava mão do aviso para ampliar sua capacidade imediata de gasto.

165) A análise aqui feita sobre os avisos MF está integralmente apoiada em BIASOTO, G. (1988a) e (1990), e PASSANEZI, R. (1990); deste último trabalho se originam todos os dados referentes a fluxos e estoques de avisos.

166) O agente imediato, o Banco do Brasil, repassava diretamente para o Banco Central através da movimentação.

persistirá a prática de compressão tarifária e tentativa de utilização das empresas como captadores de recursos externos através do único canal que restara aberto, as instituições oficiais internacionais. Já se gesta, no entanto, a partir do próprio dispositivo montado para administrar a rolagem da dívida externa, um modelo peculiar de "reestatização" da dívida externa. A ampliação dos instrumentos de controle governamental não evolui para a constituição de políticas mais abrangentes de recuperação financeira.

TABELA II.7			
EMPRESAS ESTATAIS - AVISOS MF-30 E RELENDING (1983-85)			
	US\$ milhões		
	1983	1984	1985
Disponibilidade de Relending	10.627,0	1.501,4	864,4
Relending Efetivado	1.418,8	3.089,2	2.973,2
Avisos MF-30:			
- Fluxos	1.806,5	4.100,1	6.255,1
- Estoques fim de período	-	-	4.680,1

Fonte: PASSANEZI, R. (1990).

O aporte de recursos fiscais, por outro lado, assume nesta fase caráter essencialmente creditício. É pequena a parcela que o Tesouro capitaliza. Ocorre, efetivamente, uma ampliação das tão conhecidas "operações fiscais das Aut. Monetárias", elemento típico da economia brasileira de 1971 até às reformas institucionais de 1986-88. O traço básico da segunda fase, como veremos, será a conversão destes créditos provisórios, "pontes", em aportes definitivos.

Em 1986, a ruptura, agora efetiva, dos fluxos de recursos externos, leva à concretização de uma sistemática de financiamento apoiada nos empréstimos-ponte, os avisos MF-30. A tab. II.8. abaixo mostra a dimensão assumida pelo aporte de crédito das autoridades Monetárias, em nome do Tesouro, aos principais grupos deficitários neste período. Até outubro de 1989, os desembolsos totais chegam a US\$ 18.682,9 milhões, contra US\$ 10.074,9 milhões de reembolsos.

A comparação da tabela acima com a tabela II.4. mostra que os avisos MF-30 são a fonte básica de recursos que viabiliza o resgate líquido nas operações de crédito junto aos agentes privados, uma vez que os setores envolvidos não apresentam, neste período, capacidade de geração própria de recursos para esta finalidade.

Estabelece-se, portanto, de forma plena, o processo de substituição de dívida externa das empresas estatais por dívida intra-governamental, junto ao governo federal através das Aut. Monetárias. Os grupos beneficiados acumulam uma dívida interna de natureza peculiar, denominada em dólares e subordinada às condições estabelecidas no contrato original. Agora, do outro lado da "ponte" não está mais um credor externo oferecendo recursos, mas apenas a possibilidade futura de geração própria do

recursos pela estatal ou, em última instância, a transformação do débito em capital via aportes do governo federal.

Esta sistemática, se tem o mérito de prover, simultaneamente, um "colchão amortecedor" e um inédito mecanismo de controle sobre as estatais, leva à acumulação de passivo do Tesouro junto às AM's. Este tem que se resolver, de alguma forma, pela combinação de três alternativas básicas: endividamento adicional (interno ou externo) do governo federal, emissão monetária ou aporte de recursos orçamentários.

TABELA II.8.
EVOLUÇÃO DOS AVISOS MF PARA O SPE - 1986/88

ENTIDADES	US\$ MILHÕES									
	1985			1986			1987			1988
	SALDO	DESEMB.	REEMB.	SALDO	DESEMB.	REEMB.	SALDO	DESEMB.	REEMB.	SALDO
GRUPO ELETRORÁS	1.508,8	2.418,8	13,8	3.913,8	2.360,7	507,1	5.767,3	2.018,7	799,6	6.986,4
GRUPO NUCLEBRÁS	250,9	438,2	0,0	689,1	626,0	0,7	1.314,4	564,8	6,1	1.873,2
GRUPO SIDERBRÁS	1.402,4	1.530,6	84,2	2.848,8	1.459,5	2.626,6	1.681,7	1.540,5	1.779,7	1.442,5
GRUPO ITAIPU	1.518,1	763,7	0,0	2.281,8	847,1	9,2	3.119,7	940,3	29,9	4.030,1
TOTAL (SPE)	4.680,1	5.151,4	98,0	9.733,6	5.293,2	3.143,6	11.883,1	5.064,2	2.615,2	14.332,2

Fonte: PASSANEZI, R. (1990).

A forma pela qual estes elementos se combinam na política de gestão das estatais, neste período, fica explicitada nos planos de recuperação setorial dos setores elétricos e siderúrgico¹⁶⁷.

Os chamados planos de saneamento representam, antes de mais nada, uma experiência inédita de planejamento governamental para grandes grupos estatais no Brasil. Pela primeira vez se enfeixava num mesmo plano metas de investimento, aporte de recursos fiscais e alavancagem creditícia, sob controle estrito do governo federal. Seu objetivo básico era recuperar, num prazo de cinco anos, o equilíbrio financeiro dos dois grupos, recompondo sua capacidade de investimento e, ponto importante, sua capacidade de captação de recursos externos. O elemento fundamental dos dois planos era a transferência, direta ou indireta, da dívida externa das estatais para o governo federal.

Na siderurgia, após um demorado processo ao longo de 1986, foi definido em janeiro de 1987 uma estratégia que previa a transferência da maior parte da dívida das empresas para a holding setorial. A União aportaria algum recurso diretamente às empresas, o BNDES refinanciaria boa parte da dívida,

167) Para uma descrição detalhada dos planos de recuperação setorial, veja-se, para o setor elétrico IESPFUNDAP (1989) cap. 5, e para o setor siderúrgico IESPFUNDAP (1989) cap.6 e PASSANEZI, R. (1990).

juntamente com o recém-criado FND. O aporte principal se daria diretamente da União para a holding SIDERBRÁS:

No total, estas operações envolveriam recursos da ordem de US\$ 13,5 bilhões, sendo US\$ 10,9 bilhões em capitalizações diretas e US\$ 2,6 bilhões em refinanciamento, equivalendo a 78,24% da dívida pública total do sistema¹⁶⁸. Importante notar que não se previa, para o setor siderúrgico, qualquer participação de recursos externos no saneamento.

O processo de transferência da dívida para a holding setorial foi realizado, ainda que com atrasos e por caminhos não previstos. A União efetivou parcialmente (72%) os aportes de capital previstos transformando em participação acionária US\$ 7,91 bilhões dos empréstimos ponte já então concedidos. Como mostra PASSANEZI¹⁶⁹, os aportes de capital da União correspondem, basicamente, aos reembolsos (retornos) dos empréstimos-ponte feitos pelo setor no período, o que explica a redução da sua participação no saldo de avisos ao longo do período (vide tabela II.6.).

A parte restante dos aportes previstos não foi efetivada, devido às crescentes restrições incidentes sobre o orçamento da União. A consequência foi a necessidade da holding SIDERBRÁS emitir, em 1988, US\$ 2,1 bilhões em debêntures conversíveis com aval da União. Com a extinção da holding, em 1990, a dívida finalmente se transferiu para a União. Estes títulos viriam depois a se converter numa das principais "moedas podres" do processo de privatização.

No setor elétrico o projeto era mais amplo e ambicioso. O Plano efetivamente não previa, inicialmente, participação significativa de recursos estritamente fiscais, isto é, de origem tributária. Na realidade, ele estava apoiado predominantemente na receita gerada por recuperação tarifária real e em empréstimos a serem obtidos pela União diretamente junto ao BIRD e em co-financiamento dos bancos privados e do BIRD. O projeto inicial era obter US\$2,3 bi de dinheiro novo destas fontes. Na realidade, o setor elétrico assumia, naquele momento, papel essencial como um setor habilitado a alavancar recursos junto às únicas fontes ainda abertas ao país. Assim, mesmo num momento em que os fluxos de financiamento externo estavam esgotados, persiste ainda, num derradeiro esforço, a estratégia de utilizar as EE como captadoras de recursos externos.

A estratégia do PRS para o setor elétrico fracassou duplamente. Primeiro, porque o processo de recuperação tarifária, ensaiado em 1987 com algum sucesso e motivado pela busca de liberação de recursos do Banco Mundial, naufragou nas demandas da política antiinflacionária a partir de 1988. Segundo, dos recursos solicitados ao Banco Mundial não se obteve mais que uma pequena parcela, e nenhum sucesso foi logrado quanto às tentativas de co-financiamento. Em consequência, no período 1986-88, o financiamento do setor elétrico repousou plenamente no recurso em última instância propiciado pela sistemática dos avisos MF-30. A tabela II.8. mostra a acumulação crescente de um estoque de dívida intra-setor público que atinge US\$ 7 bilhões ao fim de 1988.

168) PASSANEZI, R. (1990) pag. 30.

169) PASSANEZI, R. op.cit. pags. 23 e ss.

TABELA II.9		
EMPRESAS ESTATAIS - TRANSFERÊNCIAS RECEBIDAS DO TESOURO (1987-1988)		
NCz\$ Mil dez/88		
	1987	1988
TRANS. CORRENTES P/ EMP. ESTATAIS	602.210,7	527.316,3
P/ EMPRESAS SEST	420.530,6	403.476,3
ELETROBRÁS	240.878,0	270.763,1
SIDERBRÁS	-	-
RFFSA	139.619,8	109.398,7
PORTOBRÁS	25.467,2	15.320,4
CIBRAZEM	5.962,3	1.979,8
OUTRAS	8.603,3	6.014,3
TRANS. CAPITAL TOTAL EE	2.050.413,1	1.523.894,0
SPE	1.968.534,9	1.347.217,8
ELETROBRÁS	160.566,0	307.952,7
SIDERBRÁS	1.357.489,5	678.777,0
RFFSA	278.589,1	236.373,3
PORTOBRÁS	45.408,2	91.559,3
CIBRAZEM	10.585,3	9.586,3
OUTRAS	115.896,8	22.969,2

FONTE: SEST - Relatórios Anuais.

A capitalização da dívida, operada principalmente em 1986/88, aumenta o peso das transferências para empresas estatais nas finanças da União. A tabela II.9. apresenta o detalhamento destas transferências por grupos, apenas disponível para 1987 e 1988. Fica evidente a elevada concentração das transferências nos setores elétrico e siderúrgico, principalmente, além da infraestrutura de transportes.

A elevada participação da siderurgia nas transferências de capital (60% do total para o SPE) corrobora a proposição de que este foi o setor beneficiado pelos aportes. As precárias informações disponíveis parecem sugerir, portanto, que a assunção definitiva da dívida externa pelo Tesouro foi levada a termo no caso do setor siderúrgico, seja no contexto do PRS - via capitalização dos avisos - seja depois, já no governo Collor, via extinção da Siderbrás. No caso do setor elétrico, porém, a participação do governo federal assume, até 1989, um caráter basicamente creditício, realizando-se apenas parcialmente a capitalização prevista no biênio, restando ao setor elétrico apoiar-se no crédito público.

2.5.2. O período 1986-1990: explicitação da crise

A precariedade dos dados disponíveis sobre as relações financeiras entre EE e União é tão grande que quaisquer afirmações conclusivas são temerárias. Isto se agrava pela limitações de cobertura dos dados oficiais, existentes só até 1988. Utilizamos neste trabalho fontes alternativas para dados referentes aos avisos MF, de difícil compatibilização com os dados SEST, os quais, por sua vez, não apresentam os avisos adequadamente. Isto posto, algumas hipóteses preliminares podem ser aventadas.

A década dos oitenta representou, no seu conjunto, um rigoroso ajustamento para as EE. O elevado ritmo de crescimento anterior foi revertido, chegando ao final da década com níveis de investimento ineditamente baixos. Este processo é reflexo do esgotamento do modelo vigente de

financiamento, que conuz à retomada crescente da dependência perante o apoio governamental, num período onde o Tesouro da União vê reduzidas suas possibilidades de ação.

A demanda de financiamento das EE brasileiras se mantém elevada por toda a década, forçando transferências crescentes do Orçamento da União, mesmo diante de uma sensível redução dos níveis de investimento. O investimento do SPE caiu de 60% para menos de 40% da Formação bruta de capital do país. O investimento público total não se reduziu como porcentagem do PIB devido, como vimos, à elevação compensatória dos gastos do governo federal e, principalmente, dos estados e municípios. Assim como em outros países, os aportes fiscais substituíram os recursos externos a partir de 1985.

O padrão de financiamento apoiado em recursos externos opera ainda até 1985, de forma precária, seja pela captação de novos empréstimos, seja pela reciclagem interna de recursos depositados no BC em nome dos credores. O SPE foi a isto induzido, em grande medida, pelas restrições governamentais de acesso ao crédito interno. A partir de 1986, a sistemática de crédito público estruturada em torno dos avisos MF deixa de ser um mecanismo lubrificador do crédito externo e assume, progressivamente, o papel de fonte complementar de financiamento e rolagem da dívida de EE, estados e municípios. O governo federal passa a ampliar seus aportes, seja de recursos correntes, seja principalmente sob a forma de capitalização e assunção da dívida externa. Este sistema viabiliza o progressivo descarregamento da dívida externa do passivo das EE, que passam a dever à União sob as mesmas condições do contrato anterior. Consequentemente, entre 1983 e 1988 as EE reduzem sistematicamente seu endividamento junto aos agentes privados internos e externos, apoiados nos fluxos de crédito público dos avisos.

No período 1986-88, e principalmente na gestão Funaro, realiza-se um derradeiro esforço de recomposição dos setores fragilizados do SPE, apoiado na capitalização da dívida tanto por recursos diretamente orçamentários quanto por empréstimos externos captados diretamente pela União. Neste processo não apenas se amplia o crédito público via avisos, como grande parte do estoque de avisos existentes é transformado em capital. Só em 1987/88 o Tesouro capitaliza cerca de US\$ 7 bi nos setores mais problemáticos.

A tabela I.37. - que já apresentamos no cap. 4 da Parte I, e utiliza a mesma metodologia das tabelas semelhantes do capítulo 1, para Chile, México e Argentina - evidencia a pressão exercida pelo aporte de recursos do Tesouro ao SPE sobre as necessidades de financiamento do setor público. O SPE responde por cerca da metade das nec. fin. do governo federal entre 1986-88. A demanda de recursos envolvida nesta sustentação não era, ao que tudo indica, compatível com o esforço de ajustamento requerido pela retomada da inflação em 1977-8. Mesmo a capitalização prevista nos PRS's não foi plenamente realizada.

Embora não se disponha de dados oficiais para o ano de 1989, estimativas disponíveis¹⁷⁰ indicam que no ano de 1989 o rigor fiscal implementado pela gestão Mailson, em busca do superávit fiscal, reduziu fortemente as transferências do Tesouro para as estatais, que caem para 0.93% do PIB em 1989 e chegam, no primeiro ano Collor, a apenas 0.19% do PIB. Isto provavelmente ajuda a explicar os níveis excepcionalmente baixos de investimento observados no biênio.

170) COSTA, M.M.J.(1992).

Tudo indica, portanto, que o breve experimento de recomposição financeira é abandonado em 1989. É significativo que já neste ano, surjam as primeiras propostas de ampliação do programa de privatização, até então restrito a pequenas empresas, no sentido de incorporar os grandes blocos estatais.

O fim da gestão Furlan demarca o esgotamento final da desesperada tentativa de sustentar o arranjo da "instrumentalização contraditória". Inviabilizada qualquer possibilidade de captação de recursos externos pelas estatais, tornou-se inevitável a compressão ainda mais violenta dos investimentos, numa tentativa desesperada de reduzir os aportes fiscais que se tornavam agora a fonte básica de financiamento, uma vez que a política tarifária continuava, como sempre estivera, prisioneira da política antiinflacionária.

Um segundo ponto emerge deste contexto. A pressão pelo resgate líquido da dívida financeira externa, diante da contenção tarifária e dos limites à capitalização do Tesouro, não levou apenas a ampliação do crédito intra-setor público. Diversas formas de dívida junto ao setor privado foram acumuladas na segunda metade dos setenta: debêntures da Siderbrás, atrasados comerciais e - poderíamos incluir também - o passivo do FND (empréstimos compulsórios e OFND), uma vez que a maior parte dos seus recursos foi aplicada nas empresas estatais. A própria crise de financiamento, portanto, gerou as condições para a implementação de um amplo processo de troca patrimonial, ao produzir ativos problemáticos contra as empresas estatais na carteira dos agentes privados.

Considerado em seu conjunto, a evolução descrita acima mostra que a fragilidade fiscal e financeira do governo federal levou a uma sorte de "eutanásia" do Estado Desenvolvimentista, pelo virtual estrangulamento daquela que era sua virtude fundamental no contexto do modelo e, portanto, sua condição de sobrevivência e vitalidade: o elevado poder de indução e alavancagem do crescimento econômico. A falência deste poder, expressa na crise fiscal do Estado, leva a dissolução dos laços fundamentais que articulavam, ainda que tensa e contraditoriamente, as diferentes frações políticas dominantes segundo aquela determinada racionalidade desenvolvimentista de intervenção. Nos últimos dois anos da gestão Sarney, não havia mais política alguma de recuperação e reordenamento do Setor Produtivo Estatal. A lógica emergencial e desesperada do ajustamento já se preparava para a ampliação do tímido processo de privatização em curso.

CAPÍTULO 3 - SÍNTESE E CONCLUSÕES DA PARTE II

O quadro de referência

O quadro de referência mais geral no qual se desenvolve este trabalho é dado pela crise do modelo de intervenção vigente no pós guerra, seja no seu formato "desenvolvido" - o "Welfare State keynesiano" - seja na sua manifestação periférica ou atrasada, o chamado "Estado Desenvolvimentista". Esta crise se abre, claramente, com a ruptura do arranjo de Bretton Woods e o primeiro choque do petróleo, se desenvolve num turbulento período de transição até 1979/80 e parece se "resolver", neste momento, pela retomada da ortodoxia liberal na definição das diretrizes e agenda das políticas governamentais. A sua manifestação na "superfície" dos fenômenos sócio-econômicos se dá pela crise fiscal profunda e cumulativa que se estende pelos anos oitenta e imobiliza aquele que era, até então, o instrumento central da intervenção, a política fiscal.

Nosso objetivo principal foi analisar os desdobramentos desta crise para um dos componentes estruturais daqueles modelos de intervenção: a atividade diretamente produtiva dos Estados capitalistas, nos países onde ela atingiu a dimensão suficiente para que suas economias viessem a ser rotuladas como mistas.

Estes desdobramentos compõe-se, num primeiro momento, da ampliação simultânea da instrumentalização das empresas estatais pela política econômica e dos fluxos fiscais compensatórios entre empresas e governo, estes últimos resultado conjunto das tensões geradas pela própria crise e da própria instrumentalização. Num segundo momento, eles se expressam na avassaladora onda universal de privatizações.

Enfocar os desdobramentos da crise significou, na Parte I, restringir a análise às décadas dos setenta e oitenta, abrangendo, portanto, os processos de privatização e seus antecedentes imediatos. Nosso foco aí limitou-se essencialmente às relações fiscal-financeiras entre empresas estatais e governo, e ao significado das privatizações para o ajustamento fiscal. No caso brasileiro, além destas dimensões, tivemos condições de aprofundar a análise do modelo econômico-financeiro do processo.

A opção por este recorte implicou abandonar qualquer tentativa de analisar, em si mesma, a crise do modelo de intervenção. Na amplitude que demos à análise dos desdobramentos, englobando Europa e América Latina, seria tarefa acima de nossa competência prover uma discussão adequada dos fatores determinantes da aparente exaustão e agonia do outrora poderoso Estado Intervencionista. A opção por uma análise abrangente, de caráter comparativo, das privatizações e suas determinações fiscais, excluiu a possibilidade daquele aprofundamento.

A questão geral da intervenção no Brasil

A Parte II deste trabalho é uma tentativa de fazer esta análise para o caso brasileiro. Seu objetivo é prover indicações sobre a natureza do modelo de economia mista implantado no país a partir dos anos quarenta e buscar, com base nas características que este modelo desenvolveu, uma interpretação para a crise que conduz à privatização. A hipótese primeira e mais geral é, portanto, que,

no Brasil, assim como no resto no mundo, a privatização é um desenlace do processo de esgotamento do potencial dinâmico e integrador do modelo de economia mista com gestão estatal forte, típico do pós-guerra.

Esta hipótese mais geral remete necessariamente a análise para o âmbito mais geral da natureza e forma da intervenção em economias ditas de industrialização tardia. Há uma certa tradição, bastante consolidada, de lidar com estas questões fazendo uso (e frequente abuso) do conceito de padrão de intervenção estatal que, aplicado à realidade latino-americana, se concretiza no Estado Desenvolvimentista.

Ambos os conceitos nos provocam um certo desconforto. Especificar o que venha a constituir, analiticamente, um “padrão de intervenção” no sentido geral, que dê conta dos múltiplos aspectos da ação estatal, nos parece tarefa complexa e até, possivelmente, inviável. A vaga e genérica noção de “Estado Desenvolvimentista” aplicada a todo o amplo período em que se desenvolve a industrialização pesada e, na realidade, se constitui o estado Nacional, nos parece oferecer pouco mais que elementos impressionísticos em nível muito alto de abstração.

Nossa precária solução para o problema consiste em buscar não a especificação global de um tal padrão, mas em delinear uma certa “visão” da intervenção estatal global que privilegie variáveis e relações relevantes para o entendimento de uma forma específica da intervenção, a atividade produtiva estatal. (pags. 173-175).

Esta “visão” pretende ser construída pelo enfrentamento de quatro questões básicas:

1) As restrições associadas ao processo de constituição do Estado nas condições do chamado Capitalismo Tardio.

2) A natureza do arranjo jurídico organizacional do Ap. de Estado e das formas de gestão político-econômica.

3) As formas de expansão das fontes de financiamento público.

4) As formas de articulação e interação entre capital estatal e setor privado no processo produtivo.

As três primeiras são de ordem geral, e pretendem compor um quadro de referência para o tema principal da análise, referido na quarta questão.

A análise do modelo de intervenção mais geral por esta “ótica seletiva” - nossas três primeiras questões - compõe o conteúdo do Capítulo I. A problemática de fundo é aquela da constituição simultânea e interativa do Estado Nacional e do sistema industrial integrado, no “curto” espaço de tempo de cinco décadas. Entendemos que, neste contexto, a intervenção estatal é, em última instância, determinada pela necessidade de um processo acelerado de edificação de um sistema produtivo industrial integrado, a partir de uma economia primário-exportadora eminentemente fragmentada em espaços econômicos regionais. Isto significa processos, simultâneos e concentrados no tempo, de edificação do parque industrial, integração do mercado nacional e, finalmente, constituição do Estado Nacional e do respectivo Aparelho de Estado capaz de orientar e dar suporte à industrialização. Trata-se de explicar uma expansão, também acelerada e concentrada no tempo, da agenda estatal e dos requisitos financeiros e organizacionais da intervenção, antes mesmo que se constitua plenamente o Estado Nacional e em constante tensão com este mesmo processo de constituição. Trata-se, portanto, de retomar a

problemática do capitalismo tardio sob a ótica específica da intervenção estatal que viabiliza este processo.

A questão básica é clássica: refere-se à natureza do Estado num contexto de transição sem hegemonia nítida seja dos grupos e interesses pré-industriais, seja da nova burguesia industrial. Discutindo algumas proposições da Prfa. Draibe (cap. 1 item 1.1), nossa constatação é que, nas condições impostas pelo processo de industrialização tardia, a intervenção estatal é chamada a operar duas funções básicas eminentemente contraditórias. Por um lado, a submissão do emprego público às demandas decorrentes de um sistema que faz da mobilidade social um dos pilares de sua legitimação. Por outro, a necessidade crescente de aprofundamento e sofisticação de formas eficientes de intervenção na esfera econômica, exigidas pela marcha acelerada e pelas mutações intensas da industrialização e urbanização. Estava colocada, pois, estruturalmente, nas condições de emergência deste Estado, a dicotomização do Aparelho de Estado numa órbita atrasada, clientelística, em contraposição a outra mais "moderna", eminentemente operativa e funcional para o processo de industrialização em sua face econômico-produtiva. O ponto relevante é que a ausência de um quadro hegemônico claramente definido - apreendida no clássico debate sobre o "Estado de compromisso" e o papel "demiúrgico" das elites burocráticas - torna possível que o Ap. de Estado se constitua pela progressiva agregação de órbitas setoriais e funcionais e pelo desenvolvimento de formas peculiares de articulação entre agentes privados e burocracias setoriais, definindo *loci* de ordenação de interesses em espaços políticos e econômicos parciais delimitados e dotados -este o ponto - de um grau elevado de autonomia perante o núcleo de condução do Estado.

Os passos seguintes no delineamento desta "visão" envolvem a análise do modelo de intervenção segundo dois aspectos relevantes para nossos objetivos: o arranjo jurídico-institucional do Ap. de Estado (AE) e as formas de financiamento.

O primeiro aspecto a destacar é o desenvolvimento, constante e a escalas crescentes, do fenômeno de dicotomização acima referido. Acompanhando Luciano Martins em sua análise pioneira, mostramos como se estabelece uma irresistível tendência "centrífuga" na conformação do AE, a qual se inicia nos anos quarenta encontra seu auge na década dos setenta. Ela se manifesta na expansão da órbita descentralizada - empresas, autarquias, bancos públicos, holdings - que concentram o fundamental da intervenção estatal na atividade econômica. Sua contrapartida é o atrofiamiento das funções de controle e gestão no âmbito da chamada administração direta, que tende a ser "capturada" de forma mais completa por políticas de caráter clientelísticas e empreguistas. Centrifuga-se, também, a capacidade de planejamento e a *expertise* técnico-gerencial do AE, que se desenvolve nas entidades descentralizadas e empresas. Do ponto de vista da adequação dinâmica da ação estatal às demandas, o processo de descentralização permite, fundamentalmente, criar e agilizar os instrumentos de intervenção no corpo do Ap. de Estado, sem enfrentar a gigantesca tarefa de racionalizar e modernizar a administração direta, o que colocaria o dilema de subtrai-la ao seu papel histórico no modelo de desenvolvimento.

Este traço "centrífugo" da evolução do AE se estende e aprofunda nos anos sessenta e setenta. Ele se constitui, na realidade, na filosofia básica de grande parte das reformas operadas pelo regime militar. A criação do Banco Central e do BNH, dos fundos sociais e dos programas de incentivos fiscais, complementados pelas últimas grandes holdings e pela utilização intensa da forma empresarial como

expediente para agilizar frações da administração direta levam ao paradoxo de um Estado ao mesmo tempo autoritário e fragmentado.

Em síntese, a proposição central é que se o processo histórico dos anos trinta aos sessenta é, como mostrou a Pfa. Draibe, de consolidação/centralização do poder político e das funções concretas de intervenção na órbita central do Estado Nacional, este movimento teve como condição de viabilidade a descentralização/desagregação do Ap. de Estado federal, o que vem a ser replicado na esfera estadual (Itens 1.3.2. e 1.5.2).

Quando ao segundo aspecto - as formas de financiamento - o ponto a ser destacado refere-se aos mecanismos peculiares utilizados para a expansão da carga tributária, a partir de uma situação de relativa fragilidade tributária e financeira do governo federal, que persiste até a segunda metade dos sessenta. Ela se orienta fundamentalmente para a tributação indireta, via vinculação de receitas articulada à constituição de fundos públicos autônomos geridos por entidades do universo descentralizado.

Este processo, que pode ser caracterizado pela imagem da "trilogia" ENTIDADE DESCENTRALIZADA + FUNDO FISCAL + RECEITA VINCULADA, está na base da fragilização estrutural do Orçamento Geral da União enquanto instrumento de gestão do gasto público (item 1.3.1). A ampliação da capacidade de tributação operada pela Reforma Tributária de 1967 não foi acompanhada, paradoxalmente, pelo fortalecimento do Orçamento da União como peça unificadora. Ainda que no âmbito federativo a União tenha assumido pleno controle dos fundos públicos até pelo menos início dos oitenta, a desagregação do AE federal, que se acentua neste período, "esvaziou" o Orçamento.

A partir do início dos setenta, o formato desagregado e autônomo de financiamento público é aprofundado pelo engajamento acelerado nos fluxos externos de crédito. O acesso franqueado e até incentivado ao crédito externo liberou entidades descentralizadas, estados e municípios das restrições seja do controle parlamentar seja da dependência perante o atrofiado sistema financeiro interno.

A análise panorâmica feita no cap. 1 não permite fundar e caracterizar um *padrão de intervenção estatal*. Ela resgata, contudo, aspectos fundamentais da intervenção, se o que buscamos é entender a atividade diretamente produtiva do Estado. Ela também evidencia a existência de rupturas e continuidades, o que torna difícil aquela caracterização. Buscamos sintetizar esta evolução através de uma periodização que vê a etapa de reformas da segunda metade dos sessenta como uma transição entre duas fases distintas da intervenção. Há ruptura, antes de mais nada, porque o golpe militar precipita a transferência do poder político e econômico para a órbita federal. Há também ruptura porque esta transferência se dá com amplo fortalecimento da capacidade tributária e financeira do Estado, concentrada no âmbito federal. Há, porém, continuidade, fundamentalmente pela preservação e aprofundamento da descentralização/desagregação nos planos jurídico-institucional e financeiro ao nível do governo federal, movimento este reproduzido nos governos estaduais, por força mesma do controle que a órbita federal mantinha sobre as principais fontes de recursos. Não nos aventuramos (e de resto, não nos cabe neste trabalho) a uma interpretação política mais ampla deste processo, mas nos parece claro que o preço da frágil legitimação alcançada pelo regime militar foi sempre a tolerância e aceitação da elevada autonomia dos seus diversos "braços" operacionais, assim como dependeu sempre

do atendimento às oligarquias regionais e governadores biônicos para sustentar a aparência de regime democrático.

O Setor Produtivo estatal no Brasil

Assim posta uma "visão seletiva" da intervenção estatal em geral, o cap. 2 apresenta o núcleo da nossa argumentação. Lá tratamos de reconstituir o desenvolvimento histórico da presença diretamente produtiva do Estado na economia brasileira. A idéia central consiste em visualizar o amplo período 1940 a 1990 como composto por uma etapa de constituição - até início dos setenta - seguida por uma etapa de plena vigência do que chamamos *Padrão de Economia Industrial Mista*. esta expressão busca designar um determinado arranjo público-privado na organização da indústria brasileira, arranjo este expresso na definição e estabilização de "fronteiras" dinâmicas a nível dos espaços produtivos, e no estabelecimento de formas peculiares de articulações entre agentes públicos e privados.

No item 2.1., reconstituímos os aspectos que julgamos essenciais do longo processo de implementação do Setor Produtivo Estatal brasileiro. A questão clássica, deste ponto de vista, refere-se ao caráter aparentemente anárquico e involuntário desta ocupação de espaços produtivos. Há três aspectos que julgamos centrais para a interpretação do período. **Primeiro**, o Estado Nacional - leia-se, as frações de elite burocráticas geradoras das estratégias estatistas e nacional-desenvolvimentistas - não detém, ainda, capacidade fiscal e financeira e poder político para assumir plenamente a tarefa. É sintomático disto que os grandes projetos pioneiros realizados exclusivamente pelo governo federal - CSN, CVRD, Paulo Afonso, Fab. Nacional de Motores - foram viabilizados por condições excepcionais do contexto de guerra. **Segundo**, os fortes conflitos entre governo e o capital estrangeiro que controlava os setores chave na infra-estrutura, em torno à política tarifária e apropriação do excedente, conduziu progressivamente à omissão destes capitais na sustentação dos níveis de investimento necessários ao ritmo acelerado da industrialização. Em terceiro lugar, as evidências indicam que os agentes mais dinâmicos nas iniciativas de implementação dos setores fundamentais do SPE, nesta fase, são governos estaduais, individualmente ou mais frequentemente associados a grupos privados. A origem da maior parte destas iniciativas, nos anos cinquenta e sessenta, na siderurgia, energia elétrica, telecomunicações, decorre de "vocações regionais" ou do puro e simples enfrentamento das carências locais em infra-estrutura, numa época em que não havia sistemas integrados e portanto o suprimento de energia e comunicações, por exemplo, dependia de esforços de investimento local.

Estes três aspectos nos permitem levantar a hipótese de que, pelas características mesmas que assume a estrutura federativa do país até 1964, o governo federal fica limitado inicialmente a uma atuação eminentemente político-normativa - por exemplo, na constituição dos sistemas de vinculação de receitas que, na etapa que analisamos, beneficia principalmente os governos estaduais, via construção rodoviária e setor elétrico. A criação da Petrobrás e do BNDE, no início dos cinquenta, demarca o início de um demorado e complexo processo onde se consuma o afastamento do capital estrangeiro, mas permanece indefinido o perfil do controle estatal sobre os setores progressivamente estatizados. Ainda que nossa pesquisa não ofereça elementos para proposições mais conclusivas, nos parece possível arriscar a hipótese de que, ao final dos cinquenta, estava de alguma forma em curso uma alternativa nitidamente federativa para a implementação do SPE, que parecia apontar para uma presença dominante

da esfera estadual. O governo federal contava então com a Petrobrás, a CVRD e uma parcela pequena do setor elétrico. No entanto, no curto espaço de uma década esta situação será revertida, definindo-se no início dos setenta uma quase total hegemonia federal no controle do SPE.

Com as mesmas reservas, avançamos a hipótese de que este fenômeno decorre, essencialmente, do padrão de financiamento estabelecido no período de constituição. A inviabilidade de uma expansão apoiada em financiamento creditício, tanto interno como externo, forçou a que a base de recursos se limitasse à receita operacional e aos aportes orçamentários. As profundas disparidades regionais na distribuição dos mercados e, portanto, do excedente setorial tornava inevitável a criação dos complexos sistemas de redistribuição de recursos, cuja operação era o principal objetivo das “trilogias” que descrevemos. Os impostos únicos, assim como posteriormente os seus similares criados para os portos, telefonia e marinha mercante, sempre tiveram um sentido básico de alimentar “sistemas fechados de distribuição” sob controle de entidades descentralizadas necessariamente federais. Desta forma, ainda que o contexto político do período garantisse amplo predomínio dos estados no acesso aos recursos vinculados (p. ex. recursos do IUCLG e IUEE), a própria natureza redistributiva do sistema forçava a que a gestão do sistema permanecesse na órbita federal. Exatamente esta função foi fator de fortalecimento do BNDE neste período, caracterizando-o como um típico banco do Setor Produtivo Estatal.

Nos setores onde, por motivos que demandam ainda investigação, não se montaram “sistemas fechados” de redistribuição (siderurgia) e onde o autofinanciamento padecia de limitações estruturais devido à natureza da atividade (transportes ferroviários), o financiamento tinha que se apoiar, inevitavelmente, em aportes orçamentários, a partir de recursos gerados pela expansão monetária. No caso da siderurgia, esta função de apoio financeiro emergencial, exigida pelo insucesso da maior parte das iniciativas estadual-privadas, foi operado via BNDE e BANCO DO BRASIL. É sabido que a fragilidade tributária do Estado foi contornada, nos anos cinquenta, pelo recurso amplo à emissão monetária. Isto fazia do governo federal o “emprestador em última instância” capaz de atender às dificuldades dos projetos iniciados pelos governos estaduais e setor privado.

A consolidação do modelo nos anos sessenta.

O processo de constituição evolui para colocar, no início dos anos sessenta, alguns dilemas cujo enfrentamento levará à definição do que chamamos PEIM. Eram eles:

- 1) Os focos remanescentes de presença estrangeira que obstaculizavam a adequação da capacidade produtiva às exigências do crescimento;
- 2) as limitações do modelo de financiamento vigente.
- 3) a escolha entre a centralização no governo federal ou a dispersão federativa que era tendência vigente.
- 4) a definição do modelo de gestão para o SPE, que envolvia a escolha entre o modelo de holdings independentes ou o fortalecimento do BNDE como uma superholding articuladora de todo o sistema de produção estatal.

O afastamento final do capital estrangeiro consolidou o que chamamos estrutura de Ocupação Setorial da economia brasileira. Estabilizam-se “fronteiras” formais ou implícitas ao nível do sistema produtivo, tacitamente aceitas pelos agentes privados relevantes e trazendo implícita uma certa “divisão

de trabalho" expressa na liderança conjunta do capital estatal e privado externo, e uma posição subordinada mas organicamente articulada do capital nacional.

No financiamento, as reformas fiscal e financeira ampliaram fortemente a capacidade do Estado em prover crédito de longo prazo, função para a qual o setor financeiro interno não se mostrara preparado até então. Colocava-se, então, a questão de como organizar o acesso de agentes públicos e privados às novas fontes de recursos. A aceleração inflacionária no final do ciclo do Plano de Metas colocara em cheque o financiamento eminentemente monetário até então utilizado em substituição às fontes creditícias.

A opção estratégica do Regime Militar foi clara: fortalecer a capacidade de autofinanciamento do SPE - o que foi realizado a partir de meados da década por uma política agressiva de atualização e sustentação das tarifas reais - e, num segundo momento, explorar esta mesma capacidade como base para alavancagem de crédito externo. De outro lado, os novos recursos financeiros seriam integralmente direcionados (via principalmente BNDE, CEF e BNH) para o setor privado.

As duas outras questões eram distintas mas estreitamente correlacionadas. Nos sessenta, a herança federalista estava ainda presente nas alternativas de preservação do controle estadual sobre alguns setores, e, porque não, de reversão do domínio federal sobre outros, como a siderurgia. Mostramos, no item 2.1.5. que a opção centralizadora prevaleceu, subsistindo a presença estadual apenas nos dois setores onde o modelo de financiamento em base de receita vinculada garantia aos estados capacidade estável de inversão: rodovias e setor elétrico. Nas telecomunicações, onde a estatização se fez tardiamente, a opção centralizadora emerge depois de amplos esforços para viabilizar uma opção reprivatizante. Vale notar que, mesmo no caso exceção, o setor elétrico, a hegemonia federal será estabelecido um pouco mais tarde. Entre 1974 e 1982 a ELETROBRÁS consolidará amplo domínio sobre o setor, subordinando as empresas geradoras estaduais do sul/sudeste pela imposição de um sistema de transferências intrasetoriais que preservava para a holding maior capacidade de inversão, e forçava o sul/sudeste a transferir excedente para o norte-nordeste. Desta forma, durante o período de vigência do PEIM, a órbita federal teria o controle total sobre os processos decisórios do SPE.

Restava então a escolha entre um sistema integrado e centralizado de gestão, num modelo semelhante ao do IRI italiano - para cujo controle o BNDE era, de há muito tempo, o candidato declarado - e a confirmação do modelo "centrifugado" nas holdings setoriais, cujo paradigma era a Petrobrás. Mostramos que este conflito - que perpassa a consolidação da siderurgia, das telecomunicações e da petroquímica - é resolvido contra o Banco. Até 1973 criam-se as últimas grandes holdings, e a Portobrás dois anos depois. A nosso ver, a rejeição a um modelo mais centralizado e apoiado numa instituição bancária - que, como a experiência do IRI demonstra, amplia em muito a flexibilidade financeira e de gestão - deve ser creditada à resistência das elites burocráticas setoriais (com destaque para a Petrobrás), frequentemente associados a interesses regionais, preocupados em manter a autonomia que o sistema anterior permitia.

O Padrão de Economia Mista

Chegamos aqui a um ponto essencial. A nosso ver, os desenvolvimentos ocorridos no período 64-73, seja ao nível mais geral da reforma do Estado (cap. I) seja ao nível da produção estatal, resultam na

consolidação de um modelo bem definido de organização da economia mista brasileira. Ele envolve, como vimos, uma solução para o problema do financiamento, um arranjo de gestão para a elevada parcela do setor produtivo nas mãos do Estado, e a consolidação do que chamariamos de "fronteiras dinâmicas" para o desenvolvimento da acumulação. No item 2.2, interrompemos um pouco nossa trajetória de reconstituição histórica para fazer uma análise dos traços fundamentais que caracterizam este padrão. O objetivo é ressaltar aspectos deste arranjo que se constituem em focos potenciais de fragilidade e conflito, e que exercerão forte influência no desempenho posterior deste modelo. Estes traços são:

1) o caráter estanque do tripé capitalista, ou seja, o "isolamento" entre as três formas de capital - estatal, estrangeiro e nacional - ao nível da estrutura de propriedade dos ativos. As "fronteiras" ao nível técnico-produtivo coincidiam com as "fronteiras" ao nível da propriedade. Vale dizer, inexistia uma órbita financeira de gestão que se constitua num canal de ordenação de interesses e coordenação estratégica. Apenas no setor petroquímico o chamado modelo tripartite representou uma aproximação a isto. Os pontos cruciais aqui são, primeiro, que esta separação entre as esferas de capital ao nível da propriedade tem como consequência que o "afastamento" da EE perante o tipo-ideal privado de desempenho (cap. 1 da Parte I) não afeta interesses privados. Pelo contrário, ele tende a ser, pelo menos no curto prazo, funcional para as condições de acumulação privada à frente e a ré. Segundo, na ausência deste tipo de coordenação, a "solidariedade" que se desenvolve entre as "patas" do tripé se apoia basicamente em articulações entre setores e unidades empresariais, cuja análise desenvolvemos a partir de uma releitura do conceito de *linkages* originalmente formulado por Hirschman. (item 2.2.1.a).

2) O tipo peculiar de autonomia estabelecida para o SPE perante o controle governamental. Por um lado, o processo de descentralização deslocou para as holdings setoriais a "inteligência" e a "expertise" planejadora; o Congresso nunca contou com instrumentos de controle sobre o SPE; o Executivo nunca exerceu com efetividade os poderes inerentes à condição de proprietário do capital. Tudo isto configura uma elevada autonomia para a atuação das holdings setoriais.

Esta autonomia, contudo, é bastante específica. Ela tem uma fragilidade básica, que é o controle exógeno dos preços e tarifas. A própria evolução histórica do SPE sempre remeteu para órgãos colegiados e conselhos da adm. direta o controle dos preços. Esta tensão se resolve, nos setenta e oitenta, pela cristalização de uma prática peculiar de negociação política entre burocracia de gestão do SPE, sistema político e interesses privados, onde a expansão continuada da inversão e a preservação de privilégios corporativos eram "troçadas" pela abertura parcial e seletiva das decisões de investimento para aqueles agentes (neste ponto, vale remeter para a discussão que realizamos no cap. 1 Parte I, sobre o problema do "afastamento"). Os traços essenciais deste arranjo, decisivo para o desenvolvimento posterior do modelo, são a dispersão da capacidade planejadora, dos processos decisórios técnico-produtivos e a fragilidade do acesso governamental a estes processos decisórios, agravada pela virtual inexistência de quadros técnicos habilitados na adm. direta.

3) Quanto ao modelo de financiamento, a nosso ver os pontos os frágeis relevantes não se referem, como é frequentemente proposto na literatura, à dependência dos recursos externos. A questão com os recursos externos não reside desde logo na sua utilização, mas no conjunto de decisões que levou à sua sobreutilização e perda de seu controle na segunda metade dos setenta. O aspecto relevante que pode ser associado ao endividamento externo é que ele viabilizava uma ampliação adicional da autonomia do

SPE, pois dispensava a maioria dos grupos de subordinar-se seja a um gestor financeiro público seja ao sistema financeiro privado e, principalmente, dificultava a conexão com as estratégias governamentais de política industrial e regional.

Em segundo lugar, a estrutura de vinculações sobre a qual se assentam os complexos mecanismos de redistribuição das receitas setoriais - a esta altura ampliados pelos sistemas da Telebrás, Portobrás e Sunamam - subtraía do Orçamento Geral da União uma ampla base de tributação indireta, numa fase em que a pressão pelo ajustamento fiscal iria se tornar crescente e as possibilidades de ampliar a receita, politicamente restritas. Os recursos, embora formalmente fossem impostos federais, ficavam retidos na órbita dos grupos estatais.

Evitando repetições, remetemos o Leitor para o item 2.3.1. (pag. 236), onde resumimos o significado do PEIM como consolidação de uma estrutura público-privada peculiar, e caracterizamos os focos potenciais de conflito e disfuncionalidade que esta estrutura trazia inscrita.

Os limites do modelo: o II PND e a "instrumentalização contraditória"

O primeiro choque do petróleo e abertura da crise internacional coloca para o governo a disjuntiva fundamental entre crescimento e estabilização. A opção clara do regime militar foi pela continuidade da "fuga para a frente" propiciada pelo crescimento econômico. Esta estratégia, corporificada no II PND, significava, nos termos que aqui utilizamos, explorar ao limite as potencialidades do PEIM constituído. Significava, ao mesmo tempo, uma mudança na natureza e um aprofundamento da instrumentalização. Na etapa anterior, o papel da EE como instrumento está ligada, essencialmente, à própria implantação da indústria. Nesta nova etapa, a constituição em si mesma não é mais o fim básico e a condição de sucesso da intervenção. A estratégia exige do modelo um desempenho superior, pelo uso ordenado do poder de compra do SPE e da sua capacidade de alavancar expansão. Este será, provavelmente, o período onde o Estado brasileiro mais terá se aproximado de operar uma política industrial ativa por instrumentos outros que não o câmbio e os controles externos.

Quais são os traços básicos deste arranjo de instrumentalização? Primeiro, ela pressupõe a permanência dos aspectos positivos principais do período anterior: realismo tarifário e portanto elevado poder de autofinanciamento e de alavancagem creditícia. Segundo, visa explorar todos os elementos favoráveis disponíveis na PEIM então consolidada. Terceiro, é eminentemente um vetor de instrumentalização que emana do Planejamento, e pretende operar um papel duplamente integrador: definir uma nova dinâmica para a industrialização e recompor uma nova base de alianças capaz de legitimar o Regime.

No item 2.4.2. debatemos com Carlos Lessa e A.B. Castro a questão do sucesso ou fracasso do PND. Nosso primeiro ponto é que, nas condições adversas que a conjuntura internacional apresentava, a consecução destes objetivos estratégicos tinha uma condição básica: que a conjugação de investimentos e financiamento público ao setor privado conseguissem, de alguma forma, deslanchar um processo dinamicamente equilibrado de crescimento em cujo bojo, a médio prazo, pudessem se desenvolver as mudanças desejadas ao nível da estrutura industrial. Neste sentido, o "fracasso" do PND poderia ser descrito como a incapacidade de, com um bloco de inversões estatais, lograr a adequação dinâmica do crescimento ao nível do conjunto da economia. Nosso ponto é que, se isto fosse viável, seguramente só o

seria sob uma condição: um grau elevado de coordenação e racionalidade planejadora que integrasse o investimento do SPE com os demais instrumentos fiscais e financeiros (BNDE) à disposição do governo. Esta coordenação exigia, por sua vez, duas coisas: arranjo político institucional mínimo que garantisse o acesso às decisões alocativas e um padrão de financiamento compatível, no sentido de garantir a sustentação do gasto.

Um exame cuidadoso dos traços estruturais que identificamos acima para a PEIM instalada mostra a virtual inviabilidade desta coordenação. Primeiro, o tipo particular de autonomia/controle exercido. Embora retendo poder de controle sobre tarifas, o Planejamento detinha limitada capacidade de interferir nos processos técnicos alocativos do investimento. O segundo fator refere-se ao modelo básico de financiamento. O nível ainda adequado de tarifas e as fontes vinculadas de recursos e o acesso ao endividamento externo farto tornava restrito o poder de barganha do governo para condicionar e coordenar os planos de inversão.

Trata-se, portanto, de um impedimento que deriva dos traços essenciais assumidos pela PEIM. Tem razão, portanto, o prof. Lessa quando sustenta que o II PND fracassou. **O PND fracassou enquanto estratégia de redefinição estrutural.** Com isto queremos dizer que, onde ele tentou superar os limites do padrão de economia mista instalado, fracassou. Mas tem razão também o prof. Castro, quando chama a atenção para a longevidade do Plano (ou, pelo menos, de seus grandes projetos), que irão auxiliar na efetivação do seu (de Castro) polêmico "superávit estrutural". Nosso argumento é que, embora não logrando as reformas estruturais pretendidas, o PND significou a dinamização e o aprofundamento do modelo de economia mista recém instalado.

No item 2.4.3, apresentamos um rápido sumário da evolução do investimento público nos setenta e oitenta. Evidenciam os dados que o investimento do SPE cresce sistematicamente até 1981/2, quando reverte, cai para um patamar mais baixo e estável até 1987 e, a partir daí, mergulha rapidamente para níveis absurdamente baixos nos primeiros anos noventa (ver pags. 275 e 276). O Plano, portanto, sobreviveu de alguma forma.

Nossa interpretação para estranha conjugação de "fracasso estratégico" e continuidade está apresentada no item 2.4.4. É fato sabido que a crise do II PND ao nível das metas do Planejamento coincide com mudanças importantes ao nível da condução estratégica da política econômica. É exatamente em 1976 que ocorre o primeiro passo para fortalecimento de Mario H. Simonsen. Ainda que um tanto vaga e imprecisa, a dualidade em certo sentido esquizofrênica concebida por Lessa para caracterizar o período - "Fazenda" versus "Planejamento" - contém forte apelo descritivo. A etapa anterior, 1974-76, representa claramente a hegemonia do Planejamento. Com a incapacidade do PND de gerar, no curto prazo de dois anos, o surto de expansão necessário, torna-se cada vez mais difícil para o Planejamento persistir na teoria da "ilha da prosperidade" para justificar a política de crescimento. É forçoso aceitar a progressiva inclusão, na agenda básica da política econômica, dos problemas da inflação e da balança de pagamentos. A trajetória de fortalecimento de Simonsen é, claramente, a trajetória no sentido da opção pelo ajustamento, que fora preterida na estratégia do II PND.

Como se pode conciliar, então, a evidente substituição, ao nível das diretrizes de política econômica, da "hegemonia desenvolvimentista" pela lógica do ajustamento, com a também evidente persistência dos altos níveis de investimento e o agravamento crescente das condições macroeconômicas?

A nosso ver, a resposta está na constatação de que o II PND, expressão da única alternativa viável de continuidade do crescimento econômico centrado na industrialização, foi assimilado, absorvido por uma lógica mais ampla de política macroeconômica que, ao mesmo tempo que preserva o crescimento, modifica radicalmente o sentido da interação público-privado na produção e subordina a intervenção estatal, em última instância, às exigências da política de ajustamento.

Chamamos a esta "lógica mais ampla", que se instala progressivamente a partir de 1976, de "instrumentalização contraditória". Se o PND era, inicialmente, um processo articulado que mobilizava o instrumento empresa estatal buscando extrair todas as potencialidades então disponíveis no PEIM, sua progressiva erosão instala uma nova dinâmica de curto prazo que operava m "círculo virtuoso" ao nível macroeconômico, mas cumulativamente perverso ao nível microeconômico para o SPE.

A lógica deste processo era clara. A contenção de tarifas servia aos objetivos da política antiinflacionária. A virtual eliminação dos aportes fiscais auxiliava na contenção do déficit público, atendendo às pressões parcialmente bem sucedidas de Mario H. Simonsen na Fazenda. O SPE era então "empurrado" (inclusive com incentivos, retirada de proibições e, no limite, coerção explícita) a buscar recursos externos. Isto cumpria a função essencial de substituir o setor privado que, apesar dos esforços governamentais, se retirava aceleradamente da captação externa. O corolário, a sustentação do investimento a níveis elevados até a crise de 1982. A burocracia de gestão das estatais, e todos os setores econômicos direta ou indiretamente dependente do seu investimento compactuam plenamente com este arranjo, uma vez que ele viabilizava a sustentação de seus planos megalômanos de expansão. Ele tinha a virtude de conciliar "ajuste" interno, fechamento da balança de pagamentos e, de forma precária e cada vez mais conflituosa, a preservação de todos os interesses políticos e privados organizados ("linkados") à expansão do SPE. Um simples cotejamento dos elementos descritos acima com as características que acentuamos no PEIM constituído torna claro o que quisemos dizer com a proposição de que os elementos da crise do SPE estavam já, de alguma forma inscritas no PEIM.

Os anos oitenta - esgotamento do modelo e o caminho para a privatização

A ruptura de 1982 explicita as consequências do processo de instrumentalização contraditória operado de forma irresponsável, principalmente no período 1978-82. A subordinação temporária da política econômica às diretrizes do FMI impulsionou forças reformistas que vinham emergindo desde o final dos setenta. Progressivamente, dois movimentos aparentemente antagônicos ganham força. Por um lado, inicia-se a desmontagem do sistema tributário centralizador, alterando-se os critérios de partilha e ampliando a autonomia dos estados e municípios, exatamente no momento em que se ampliavam as pressões sobre o Orçamento Federal, em grande parte devido ao SPE.

A redução dos recursos do governo federal, por sua vez, impulsionou, ao nível do Executivo, um forte movimento de recentralização e retomada de controle sobre o vasto aparato descentralizado e desagregado. São expressão deste esforço o fortalecimento temporário da SEST, a reforma da "ligação siamesa" entre Banco Central e Banco do Brasil, e a reforma do próprio processo orçamentário que permite que ele se aproxime, pela primeira vez em cinquenta anos, de um controle abrangente sobre a dimensão fiscal no país. (item 2.5. introdução).

Estas reformas, fora de qualquer dúvida, afetam aspectos cruciais do modelo de intervenção consolidado no início dos setenta. A desagregação da máquina federal, que atíngira seu auge no final da

década, começa a ser lentamente enfrentada. Não se trata, porém, da superação efetiva do modelo de intervenção vigente. É muito mais a sua agonia, uma fase de transição onde os traços estruturais resistem, persistem fugidios, perdendo seu dinamismo mas ao mesmo tempo bloqueando a emergência de uma nova ordem.

Aqui se coloca uma questão crucial, que deriva da nossa própria opção, feita com certas reservas, de pensar em termos de um padrão de intervenção. Como devemos ver a questão do esgotamento e superação do padrão de economia mista que vimos de analisar? Queremos encarecer aqui o sentido preciso que damos aos termos esgotamento e superação. O primeiro entendemos como a exaustão da capacidade estatal de ordenar e dar dinamismo ao processo de acumulação no contexto de um determinado marco estrutural. O segundo refere-se à efetiva reforma e modificação destes elementos estruturais, condição para a definição de um novo padrão. A relevância desta diferenciação reside, evidentemente, em que o processo de crise e transição pode envolver uma longa agonia de elementos estruturais relevantes do padrão esgotado. Queremos mostrar aqui que, embora os anos oitenta tenham sido marcados por um processo crescente de reformas que atingiram aspectos básicos do modelo implantado no final dos sessenta, no que se refere à produção estatal o arranjo do Estado Desenvolvimentista preservará, de alguma forma, seus traços fundamentais, mas perde inexoravelmente sua capacidade integradora e dinamizadora.

Podemos aqui, finalmente, estabelecer a conexão com a análise da Parte I, sobre a natureza mais geral da privatização como uma decorrência do esgotamento do modelo de intervenção ativa do pós-guerra. Isto porque a crescente disfunção do arranjo de instrumentalização contraditória se expressa, como nos demais países analisados, na ampliação das tensões fiscal-financeiras entre SPE e Tesouro, e, por fim, na opção privatizante. Vejamos, portanto, estes dois pontos essenciais: a persistência degenerada dos elementos do padrão, e a convergência dos conflitos para o plano fiscal.

A persistência pode ser evidenciada em três aspectos:

1) É evidente que a crise de 1982 demarca um ponto de inflexão, a partir de qual começam a se esgarçar e romper as fortes articulações de interesses que soldavam EE, interesses políticos e privados na fase anterior. A redução do investimento, contudo, vai se concretizar plenamente apenas a partir de 1986/7. A observação dos gráficos às pags. 256 mostra que, embora inferior aos níveis de pico praticados em 1981/2, o investimento estatal permanece estabilizado entre 1983 e 1987.

2) A política tarifária conserva sua função antiinflacionária por toda a década, sobrecarregada ainda mais agora pelas exigências do *drive* exportador. Os constantes esforços de recomposição foram sistematicamente abandonados diante da exigência maior de atenuação da aceleração de preços. As tabelas à pag. 266 são eloqüentes. Somente o setor de derivados escapa à compressão sistemática dos preços.

3) O modelo básico de financiamento apoiado em recursos externos também persiste, no essencial, travestido e modificado pela nova realidade criada pela crise da dívida. De fato, o SPE continua "rolando" sua dívida com base em recursos "externos", leia-se, nos "depósitos de projetos" controlados pelos credores internacionais. Além disto, o SPE emerge como o último instrumento de que dispõe o governo para tentar romper o bloqueio internacional ao acesso a novos recursos, o que é desesperadamente tentado até, pelo menos, 1986/7, junto ao BIRD, Eximbank's e governos. Somente

em 1986/7 é que se pode considerar efetivamente extinto o padrão de financiamento com base em recursos externos.

A funcionalidade destes três aspectos é, portanto, no período 1982-87, virtualmente a mesma do período anterior. Já os outros dois elementos típicos do modelo previamente existente - a elevada autonomia dos grupos do SPE e a reduzida dimensão dos aportes fiscais - cumprem o papel de elemento de ajuste emergencial, expressando o processo de degeneração do modelo que ocorre neste mesmo período.

Primeiro, a contrapartida da "promiscuidade financeira" operada por coberturas de aval e empréstimos-ponte foi o forte cerceamento da autonomia das empresas estatais. Este já se iniciara com a criação da SEST em 1980, e se acentua quando se estrutura o sistema de controle governamental sobre relendings e cobertura de aval. Se antes de 1982 o "escape" do SPE às restrições de outras fontes era o endividamento externo, quando este se fecha não há alternativa senão "passar o chapéu" nos guichês políticos e técnicos do governo federal, em busca de autorizações e prioridades na concessão das autorizações para relendings.

Esta restrição à autonomia, no entanto, não é construtiva, não significa a subordinação do SPE a um nível maior de racionalidade planejadora capaz de superar a relativa anarquia típica do modelo centrifugado anterior. A SEST, como é consensualmente aceito, nunca passou de um limitado "xerife" orçamentário administrando de forma atrapalhada tetos de dispêndio adequados para departamentos ministeriais, mas absurdos para complexos industriais. Os fortes controles impostos no "socorro" financeiro subordinaram as estatais um obscuro e informal processo político de acesso, sobre o qual pouco se sabe, mas que jamais terá sido, provavelmente, orientado para qualquer política mais ampla de reordenação financeira e produtiva. O padrão anterior de autonomia, com todos os seus vícios, tinha virtude de preservar, de alguma forma, uma dimensão técnica de racionalidade planejadora. É amplamente reconhecida a excelência das estruturas de planejamento desenvolvidas por muitos dos grupos estatais nos anos sessenta e setenta. Os anos oitenta assistem à subordinação desta autonomia não a uma instância central que unificasse o SPE sob diretrizes mais gerais, mas ao casuismo de decisões emanadas dos guichês de controle. Há, portanto, degeneração, e não qualquer sinal de emergência de uma nova ordem.

Será, porém, principalmente nas relações financeiras entre SPE e Tesouro que se manifestarão, como que por resíduo, a rigidez e degeneração do modelo de intervenção. A partir de 1982, será retomada em ritmo acelerado o financiamento fiscal do SPE. Na realidade, apresenta-se tardiamente a "conta" da instrumentalização contraditória, cobrança que fôra postergada pela acumulação temporária de grande parcela da dívida externa nas empresas estatais.

Ao se interromperem os fluxos voluntários externos, o SPE passa a lançar mão, em caráter emergencial, dos mecanismos de cobertura automática de aval do Tesouro, operados pelo Banco do Brasil. Os poucos recursos que ainda consegue obter junto aos organismos multilaterais não são suficientes para cobrir os pesados requisitos de rolagem. Tão logo emergem os primeiros acordos sobre a dívida, passa a ficar disponível o mecanismo de relending, pelo qual os bancos credores reciclam internamente os recursos depositados e retidos em contas sob seu controle no Banco Central. Para agilizar estas operações, em geral demoradas, o governo passa a adiantar às empresas os recursos,

através dos chamados “empréstimos-ponte”. Até aí, esta sistemática não representa impactos definitivos sobre o caixa do Tesouro, mas apenas expansão do crédito interno, cuja contrapartida é o aumento do endividamento do SPE perante o Tesouro. É, no entanto, efetivamente, um processo disfarçado de transferência da dívida externa depositada nas estatais para o seu depositário final, o Tesouro. Neste período foram também ampliadas os aportes diretos ao SPE, por capitalização de blocos de dívidas perante agentes financeiros públicos, mas o principal da sustentação financeira se dá pelos mecanismos creditícios. Os empréstimos-ponte passam a ser sistematicamente utilizados como antecipação de novos empréstimos externos pleiteados mas raramente concedidos, e acabam por se institucionalizar como um mecanismo de aportes fiscais ao SPE travestido de apoio creditício temporário.

A última tentativa para, de alguma forma, reordenar os instrumentos e recuperar alguma vitalidade do Estado Intervencionista terá sido feita em 1986/87, na gestão Funaro. Esta, a nosso ver, pode ser tida como o verdadeiro “canto do cisne” do modelo intervencionista ativo, o estertor final nesta sua curta agonia. Neste período se esboça uma certa recuperação nas tarifas, a imposição de metas de performance vinculadas ao apoio financeiro, e uma tardia tentativa de recriar a “super-holding” que o BNDE não conseguira ser vinte anos antes. Este é, a meu ver, o ponto de esgotamento efetivo do modelo.

Em 1986/7 são também feitas as últimas tentativas desesperadas de utilizar as empresas estatais como instrumento de captação de recursos externos. Os Planos de Recuperação Setorial dos setores elétrico e siderúrgico foram um capeamento elegante para tentar viabilizar os chamados cofinanciamentos, onde os órgãos multilaterais eram chamados a contribuir. O fracasso sucessivo destas iniciativas terminava sempre em adiantamentos - o indefectível empréstimo-ponte - que cobria as necessidades inadiáveis de gasto até que os recursos externos chegassem. Assim, aos poucos, a “ponte” passa a ligar o hoje com coisa nenhuma, e o ônus final repousa, como era inevitável, sobre o Tesouro.

A queda de Funaro abre um período de plena anarquia, onde o governo abre mão de qualquer tentativa de controle do SPE, a SEST é desativada. Os aportes de recursos orçamentários continuaram se ampliando a partir de 1986, quando o sistema de relending é interrompido. Torna-se plena realidade o que já vinha implícito no sistema de empréstimos-ponte, A dívida do SPE é transferida para o Tesouro, iniciando o processo de saneamento que permitirá, mais tarde, uma privatização mais suave.

BIBLIOGRAFIA

- ABRANCHES, S.H. (1987). "Governo, empresa estatal e política siderúrgica 1930-1975" in LIMA JR., O.B. / ABRANCHES, S.H. (orgs.) As origens da crise - Estado Autoritário e Planejamento no Brasil. São Paulo, Vertice, 1987.
- ABREU, M.P. (1974) "A Missão Niemeyer". Revista de Administração de Empresas V. 14 no. 4, julho-agosto.
- ACOCELLA, N. (1989), "Privatizzazione in Italia". Economia Pubblica, no. 12, dicembre.
- AFONSO, J.R.R. (1989), Evolução das Relações Intergonamentais no Brasil 1968-1988: transferências e endividamento. Tese de Mestrado, UFRJ-IEI.
- _____. (s.d.), Empresa Estatal Produtiva no Brasil: um instrumento de política econômica de curto prazo e uma abordagem setorial dos principais grupos. Mimeo, RJ.
- ALE, J. "Estado empresario y privatizacion en Chile". Cuadernos Nuiversitarios. Universidad Nacional Andrés Bello, Series Investigaciones no. 2, Santiago.
- ALMEIDA, J.S.G. e FERRAZ FILHO, G.T. (1983). "Estado, Política Econômica e a Constituição da Grande Engenharia Brasileira". in ALMEIDA, J.S.G. (org.) "Estudos sobre a Construção Pesada no Brasil", Serie Relatórios de Pesquisa IEI/UFRJ no. 2.
- ARAUJO Jr, J.T. & DICK, V.M. (1974), Governo, empresas multinacionais e empresas nacionais: o caso da indústria petroquímica. Pesquisa e Planejamento Econômico 4 (03) :629-654.
- ARONICA, A. (1989), "Le privatizzazioni nelle partecipazioni statali: uno studio di casi", in DI MAJO, A. (org.) (1989) Le politiche de privatizzazione in Italia. Bologna, Il Mulino.
- _____. (1990), "Privatisation and industrial policy". in ZINNI, A.A. (org.) O Estado e o Mercado no Desenvolvimento Econômico. Seminário BID/USP, S.Paulo, outubro.
- _____. (1991), Partecipazioni statali: il rischi della deriva. (contributo al V Rapporto CER - IRS), mimeo.
- BAER, M. (1991) Estudos Especiais sobre a Década dos oitenta: Política da Dívida Externa. CEBRAP, mimeo.
- BAER, W. (1969). Siderurgia e Desenvolvimento Brasileiro. Rio de Janeiro, Zahar.
- BANCE, P. (1986), "Privatization du patrimoine et politique economique". REvue D'Economie Industrielle, 46, 4o. tri.
- BAZDRESCH, C. / ELIZONDO, C. (1993), "Privatization - the Mexican Case" in The Quartely Review of Economics and Finance, vol.33 special issue.
- BLANLOT, V. (1993), "La regulacion del sector eléctrico - la experiencia chilena" in MUÑOZ, O.G. (1993), (edit.) Despues de las privatizaciones - hacia el Estado regulador. CIEPLAN, Santiago do Chile.
- BIASOTO Jr. (1988a), Endividamento Externo e Desequilíbrio Financeiro do Setor Público na primeira metade dos anos oitenta. São Paulo, UNICAMP (Dissertação de Mestrado).

- BIASOTO Jr., G. et alli (1990), Refinanciamento da Dívida Externa das Empresas Estatais, Estados e Municípios - São Paulo, FUNDAP/IESP, dez. (Texto de Discussão).
- BISHOP, M. & KAY, J. (1988), Does Privatization Work; Lessons from the UK. London, London Business School, Centre for Business Strategy.
- BNDES, (1993), Programa Nacional de Desestatização - Relatório de Atividades 1992. Rio de Janeiro, maio.
- BOMTEMPO, H.C. Subsídios e incentivos - uma avaliação quantitativa parcial. BACEN/DEPEC/DIPEC. mimeo, s.d.
- BONEO, H. (1980). "Regímenes políticos y empresas públicas: alguns cuestiones vinculadas ao âmbito y dimension del sector productivo estatal". Estudios CEDES, Buenos Aires, v. 7 no. 3.
- BRODA, M. (1993), "Privatizaciones energéticas y solvencia fiscal". Actualidad Energetica, Edicion Internacional, ano XI no. 46, Buenos Aires.
- BROCLAWSKI, J.P. (1986), "Secteur public et dénationalisations au Japon" in SANTINI, J.J. (org.) Les privatisations à l'étranger. Les Documentations Françaises no. 4.821.
- BUSINESS INTERNATIONAL CORPORATION (1990), Privatization in Latin America - new competitive opportunities and challenges. New York.
- BUTLER, W. (1986), "Les denationalisations au Japon" in CROISSET, C. (org.) Denationalisations - les leçons de l'étranger. Economica.
- CANDROY-SEKSE, R. & PALMER, A.R. (assistant) (1988), "Techniques of Privatization of State-Owned Enterprises; Methods and Implementation". World Bank Technical Paper Number 90, vol III.
- CARNEIRO, D.D. (1986), "Passivo do governo e déficit público: a experiência da economia brasileira no período de 1970/1984". Texto para Discussão PUC no. 125, Rio de Janeiro, , fevereiro.
- CANETE, O.R. (1989) "Empresa publica y transferencias estatales", Papeles de Economía Española, no. 38.
- CASSESE, S. (1988), "Privatizzazione all'italiana". Politica ed Economia no. 4.
- CASTRO, A.B. / SOUZA, F.E.P. (1985), A Economia Brasileira em marcha Forçada. R.J. Paz e Terra.
- CEPAL/PNUD (1989a), "America Latina: La politica fiscal en los años ochenta". Serie Política Fiscal no. 2 - Proyecto Regional de Política Fiscal. Naciones Unidas, Santiago de Chile.
- _____ (1989b), "La politica fiscal en America Latina: tópicos de investigacion". Serie Política Fiscal no. 3 - Proyecto Regional de Política Fiscal. Naciones Unidas, Santiago de Chile.
- _____ (1990a), "Ajuste macroeconomico y finanzas publicas Chile: 1982-1988". Serie Política Fiscal no. 6 - Proyecto Regional de Política Fiscal. Naciones Unidas, Santiago de Chile.
- _____ (1990b), "El deficit del sector publico y la politica fiscal en Chile 1978-1987". Serie Política Fiscal no. 4 - Proyecto Regional de Política Fiscal. Naciones Unidas, Santiago de Chile.
- _____ (1991a), "El deficit del sector público y la politica fiscal en Brasil". Serie Política Fiscal no. 14 - Proyecto Regional de Política Fiscal. Naciones Unidas, Santiago de Chile.

- _____ (1991b), "El deficit del sector publico y la politica fiscal en Mexico 1980-1989". Serie Politica Fiscal no. 10 - Proyecto Regional de Politica Fiscal. Naciones Unidas, Santiago de Chile.
- _____ (1991c), "El deficit del sector publico y la politica fiscal en Argentina 1978-1987". Serie Politica Fiscal no. 12 - Proyecto Regional de Politica Fiscal. Naciones Unidas, Santiago de Chile.
- CHOURAQUI, J.C. (1985), "Los déficits públicos en los países de la OCDE: causas, consecuencias e remedios". Papeles de Economía Española, no. 24.
- CONSELHO FEDERAL DE DESESTATIZAÇÃO (1990) Relatório 1985-1989 Brasília.
- CONJUNTURA ECONÔMICA, junho 1973.
- COUTINHO, L. / BELLUZZO, L.G.M. (1984) "O desenvolvimento do capitalismo avançado e a reorganização da economia mundial no pós-guerra. in BELLUZZO, L.G.M./COUTINHO, R. (org.) Desenvolvimento Capitalista no Brasil - ensaios sobre a crise. S.P. Brasiliense.
- COUTINHO, L. / REICHSTUL, H.P. (1977). "O Setor Produtivo Estatal e o Ciclo" in MARTINS, C.E. (org.) Estado e Capitalismo no Brasil. Hucitec, S.P.
- _____ (1983) "Investimento Estatal 1974-1980: ciclo e crise" in BELLUZZO, L.G.M./COUTINHO, R. (org.) Desenvolvimento Capitalista no Brasil - ensaios sobre a crise. S.P. Brasiliense.
- CORFO (CORPORACION DE FOMENTO) (1978), Privatizacion de empresas y ativos 1974-78. Gerência de Normatização.
- COSTA, M.G.J. (1992), As Empresas Estatais e seu papel na nova lei de Finanças Públicas. Brasília, mimeo.
- CRUZ, P.D.C. 1984 Dívida Externa e Política Econômica - a experiência brasileira nos anos setenta. São Paulo, Brasiliense.
- CRUZ, P.D.C. (1993). "Endividamento Externo e transferências de recursos ao exterior. Os setores público e privado na crise dos anos oitenta". Textos para Discussão IE-UNICAMP no. 24, julho.
- CRUZ, S.V. (1984). Empresários e Regime no Brasil: a campanha contra a estatização. Tese de Doutorado UNICAMP- IFCH.
- DAIN, S. (1977). "Empresa Estatal e Política Econômica" in MARTINS, C.E. (1977). Estado e Capitalismo no Brasil. HUCITEC, SP.
- _____ (1979) "Aspectos do investimento empresarial do Estado brasileiro, 1969-1975" in Anais da ANPEC.
- _____ (1980). Empresa Estatal e capitalismo contemporâneo - uma análise comparada. Tese de Doutorado Instituto Filosofia e Ciências Humanas UNICAMP, Campinas mimeo.
- DAIN, S./ ABRANCHES, S. (s.d.). A Empresa Estatal no Brasil: Padrões Estruturais e Estratégias de ação RJ, FINEP, mimeo.
- DASP/PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA (1953). indicador da Administração Federal. RJ, Imprensa Nacional.
- DEHESA, G.(1991), "Privatization in Eastern and Central Europe". Group of Thirty OCC. Papers no 34, Washington, DC.

- DRAIBE, S.M. (1980). Rumos e Metamorfoses - Estado e Industrialização no Brasil 1930/1960. R.J. Paz e Terra.
- DUTRA, W. & SALLES, V. (1975), Padrão de financiamento em empresas estatais. RJ, FINEP.
- ERBER, F.S. (1990), A política industrial e seus paradigmas teóricos. RJ, versão preliminar.
- ERBER, F.S. & VERMULM, R. (1992), Ajuste Estrutural e Estratégias Empresariais - um estudo dos setores petroquímicos e de máquinas - ferramenta no Brasil, junho, mimeo, 306 p.
- ERIAN, M.A. (1991), "Mexico external debt and the return to voluntary capital market financing" in IMF working papers no. 91, august.
- ESPINO, J.A. /CAMPOS, R.C. (1992), "Estado y privatizacion. Marco general ya la experiencia mexicana" in Investigacion Economica no. 200 abr-jun, Univ. Autonoma de Mexico.
- EVANS, P. (1980). A Tríplíce Aliança - as multinacionais, as estatais e o capital nacional no desenvolvimento dependente brasileiro. Zahar, S.P. >braas estata0 .
- FAUSTO, B. (1972), A revolução de 1930. SP. Brasiliense.
- FEDERBUSH, S. (1988), "Les privatisations dans l'impasse". Revue d'Economie Industrielle no. 44, 2o. tri.
- FERNANDES, F. (1975), A Revolução Burguesa no Brasil. RJ, Paz e Terra.
- FGV/IBRE (1973), "A atividade empresarial dos Governos Federal e Estaduais" in Conjuntura Econômica. v. 27 junho.
- FIORI, J. L. (1984), Conjuntura e Ciclo na Dinâmica de um Estado Periférico. Tese de Doutorado, USP.
- FITOUSSI, J.P. / CACHEUX, J. (1988), "Ruptures et continuités dans l'orientation des politiques macroeconomiques des pays de l'OCDE". Observations et diagnostics économiques no. 22 janvier.
- FLORIO, M. (1990), "Privatizzazioni su larga escala: effetti di bilancio e impatto macroeconomico". Economia Pubblica, 4-5 maggio.
- FRENKEL, R. et alii, (1992). "Crecimiento y Reforma estructural en America Latina - la situacion atual". in CIEPLAN, Adonde va America Latina? balance de las reformas económicas. Santiago do Chile.
- FGV/IBRE, (1975) , Regionalização das Transações do Setor Público.
- FUNDAP/IESP (1989), "O financiamento das Empresas Estatais". São Paulo, Relatórios de Pesquisa FUNDAP/IESP, no. 8.
- FUNDAP/IESP (1993), "Processo de Privatização no Brasil - a experiência dos anos setenta". Serie Relatórios de Pesquisa IESP/FUNDAP, no. 11, março.
- GRASSINI, F. (1981), The Italian Enterprises: the political constraints. In VERNON, R. (org.) State Owned Enterprises in the Western Economies. London, Croom Helm.
- GRIMSTONE, G. (1987), A experiência britânica de privatização. S.P., mimeo, Seminário Bolsa de Valores.

- GUILLARD, J.P. (1987) Las empresas públicas francesas frente a la crisis: de las nacionalizaciones a las privatizaciones 1981-86. Coloquio Franco Latino Americano sobre Finanzas Publicas y Desarrollo, RJ, novembro.
- HACHETTE, D. / LUDERS, R. (1992) La privatización en Chile. Centro Internacional para el Desarrollo Económico, S. Francisco.
- HAIWARD, J. (1982) "France: the strategic management of impending collective impoverishment". in COX, A. Politics, policy and the european recession. Macmillan, London.
- HARVARD BUSINESS SCHOOL (1988), Privatisation in the United Kingdom, London, mimeo, 9-389-036.
- HEMMING, R. & MANSOOR, A.M. (1987), "Privatization and Public Enterprises". IMF Working Paper no. 9, february.
- HERRERA, a. (1992), "La privatización de la telefonía argentina". Revista de la CEPAL no. 47, agosto.
- HOLLAND, S. (1973) (org.), The State as a entrepreneur - new dimensions of Public Enterprise: the IRI State Holding formula. NY, IASP.
- IPEA/INOR (1980). Fundos federais de Financiamento, Brasília.
- KAY, J./ BISHOP, M. (1988), Does Privatisation work? Lessons from the UK. London Business School.
- KANDIR, A. (1989) "O combate à fragilidade financeira do Setor Público" in Encarte do Informe S.P. Conjuntura SEADE, outubro.
- FERREIRA, C.K.L. (1994), O Financiamento do Investimento em Infraestrutura : Crédito de Longo Prazo e Mercado de Capitais. Tese de Doutorado, Inst. Economia UNICAMP.
- LAFER, C. (1975). "O Planejamento no Brasil: observações sobre o Plano De Metas" in LAFER, B.M. Planejamento no Brasil, Perspectiva, S.P.
- LEMO, M.B. (Org.) (1991), USIMINAS: Avaliação do processo de privatização e diretrizes para ação. Ipatinga, Convênio Ipatinga/IPEAD/CEDEPLAR/UFMG, mai.
- LEMO, M.B. & PIMENTEL, F.D. (1991), Privatização da USIMINAS: Problemas, Contradições e Alternativas. Belo Horizonte, CEDEPLAR/UFMG.
- LESSA, C. (1978), A Estratégia de desenvolvimento 1974-1976 - sonho e fracasso. Tese para Professor Titular, UFRJ, Rio de Janeiro.
- LESSA, C. (1987), exposição sobre o tema "A dimensão do Estado" no seminário Os limites da Intervenção do Estado. S. Paulo, FUNDAP, 5/7 agosto, edição FUNCEP.
- LESSA, C. (1981), Quinze anos de Política Econômica. S. Paulo, Brasiliense.
- LESSA, C. / DAIN, S. (1984). "Capitalismo Associado: algumas referências para o Tema Estado e Desenvolvimento". in BELLUZO, L.G.M./COUTINHO, R. (org.) Desenvolvimento Capitalista no Brasil - ensaios sobre a crise. S.P. Brasiliense.
- LIMA, J.L. (1984). Estado e Energia no Brasil. IPE/USP, S. Paulo.
- _____ (1989), Estado e Setor Elétrico no Brasil: do código de Águas aos anos oitenta (1934-1984). Tese de Doutorado, USP.
- LIMA, M. (1975). Petróleo, energia elétrica e siderurgia: a luta pela emancipação. Rio de Janeiro, Paz e Terra.

- LONGUEVILLE, G. (1986) "Les privatisations en Espagne: entreprises deficitaires et transferts publics". in SANTINI, J.J. (org.) Les privatisations à l'étranger. Les Documentations Françaises no. 4.821.
- LOPREATO, F. L. C. (1981) Evolução da Participação Estadual na Distribuição Institucional da Receita. Tese de mestrado, IE - UNICAMP.
- LUNDBERG, E. / CASTRO, A.L.P.(1987). "Desequilíbrio do Setor Público e seu Impacto sobre o Orçamento Monetário". in LOZARDO, E. (org.) Déficit Público brasileiro: Política Econômica e Ajuste Estrutural. RJ, Paz e Terra.
- MALAN, P. et alii (1980) Política Econômica Externa e Industrialização no Brasil (1939-1952). R.J. IPEA.
- MANSOOR, A.M. (1988). "The Budgetary Impact of Privatization". IMF Occasional Papers no. 59.
- MARCEL, M. (1989), "Privatization y Finanzas Publicas: el caso de Chile, 1985-1988". Collección Estudios CIEPLAN no. 26.
- MARIN, G. (1990), Privatizaciones y Rearticulación de las Clases Dominantes y el Estado en Chile. Texto apresentado ao Quarto Seminário Internacional do Grupo de Trabalho Empresário e Estado, CLACSO, Santiago, novembro.
- MARTINS, L. (1977). "Estatização da economia ou privatização do Estado?" in Cadernos de Opinião no. 8.
- _____. (1973). Pouvoir Politique et developpement économique, structures de pouvoir et système de décisions au Brésil. Tese de Doutorado, Universidade René Descartes, mimeo.
- _____. (1979). "La joint-venture état firme transnationale entrepreneurs locaux au Brésil" Sociologie et Sociétés, XI, 2.
- _____. (1985). Estado Capitalista e Burocracia no Brasil pós-64. R.J. Paz e Terra.
- MELLO, J. M. C. (1986). O Capitalismo Tardio. Brasiliense, S.P.
- MENDES, J.C. (1989). "Uma Análise do Programa Brasileiro de Privatização". in Conjuntura Econômica. Rio de Janeiro, IBRE/FGV, setembro.
- MEYER, A. / MARQUES, M.S.(1989), "Implicações macroeconômicas da conversão de dívida externa" in Revista Brasileira de Economia, v. 43 no. 4 out/dez.
- MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO E COORDENAÇÃO ECONÔMICA (1966). Plano decenal de Desenvolvimento Econômico e Social MIRAT, B. (1987) As privatizações na França. S.P., mimeo, setembro.
- MORTIMORE, M. (1991), "Conversion de la Deuda Externa en Capital". Revista de la CEPAL no. 44, agosto.
- MUÑOZ, O.G. (1993), (edit.) Después de las privatizaciones - hacia el Estado regulador. CIEPLAN, Santiago do Chile.
- NAKANE, M.I. (1990). Características e evolução do grupo Telebrás. S.P., mimeo.
- NANKANI, H. (1988), "Techniques of Privatization of State-Owned Enterprises; Selected Country Case Studies". World Bank Technical Paper Number 89. vol II.

- OLIVEIRA, F. A. (1991). A Reforma Tributária de 1966 e a Acumulação de Capital no Brasil. Belo Horizonte, Nossa Terra.
- OLIVEIRA, J. Carmo (1992) "Coerência e ambição do Estado" in Jornal do Brasil, 20/10/91.
- OLIVEIRA, J. Crhysóstomo (1986), O Reordenamento Financeiro do Governo Federal: implicações da Lei Complementar no. 12. Brasília, mimeo, fevereiro.
- OLIVEIRA, Q. de, Renascem as Telecomunicações: I - Constituindo a Base. EDITEL, S. J. dos Pinhais.
- PAREDES, R. (1993), "Privatization u regulacion - lecciones de la experiencia chilena" in MUÑOZ, O. G. (1993), (edit.) Despues de las privatizaciones - hacia el Estado regulador. CIEPLAN, Santiago do Chile.
- PARIBAS, (1987a), "Les privatisations a la française". Bulletin Economique, juillet.
- PARIBAS, (1987b), "Privatisations - un premier bilan". Problemes Economiques no. 2307 29/10.
- PASSANEZI, R. (1994), Impactos fiscais da privatização - aspectos conceituais e análise do caso brasileiro. IESP/FUNDAP, S. Paulo, mimeo.
- PASSANEZI, R. (1994), Saneamento Financeiro e Privatização da Siderurgia Brasileira. Tese de Mestrado, Inst. Economia da UNICAMP.
- PINTO, S. C. A. (1987), "La ofensiva contra el Estado-econômico". Coleccion Estudios CIEPLAN no. 21, junio.
- PEREIRA, J. E. C. (1974). "Financiamento Externo e Crescimento Econômico no Brasil (1966-1973)". Coleção Relatórios de Pesquisa IPEA no. 27.
- PINHEIRO, A. C. & OLIVEIRA, L. C. (1991a), Privatização no Brasil: Passado, Planos e Perspectivas. IPEA nº. 230, agosto (Textos para Discussão).
- _____. (1991b) Brazilian Privatization: a Decade of Experience. São Paulo, CEBRAP, no. 7. (Texto de Discussão Interna).
- PINHEIRO, A. C. / SHCNEIDER, B. R. (1993), "The fiscal impact or privatization in Latin America". Latin America 2000 november 1993 Conference, The Univ. of Austin, Texas, mimeo.
- PETRECOLLA, A. et alii (1993), "Privatisation in Argentina". in BAER, W. / CONROY, M. (eds.) Latin America - privatization, property rights amd deregulation I, The Quartely Review of Economics and Finance, vol. 33 special issue.
- PORTUGAL, M. (1987), "A política de preços públicos no Brasil, 1980-1986: dois estudos de caso". Anais da ANPEC v. 1.
- PRADO, S. (1985), Descentralização do Aparelho de Estado e Empresas Estatais: um estudo sobre o Setor Público descentralizado brasileiro. Campinas, UNICAMP (Dissertação de Mestrado).
- PRADO, S. (1989), "Regulação estatal e financiamento do setor elétrico no Brasil (1950-1987)". Relatórios de Pesquisa IESP/FUNDAP. no 8, setembro.
- PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA - COMISSÃO DE ESTUDOS DE PROJETOS ADMINISTRATIVOS A Reforma Administrativa Brasileira. Depto de Imprensa Nacional, Brasília 1960, 1961, 1963.
- PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA - DASP (1951). Indicador da Administração Federal.

- REICHSTUL, H.P. (1981). "O financiamento do setor energético e a questão da autonomia das empresas estatais". Estudos Econômicos FIPE/USP, no. 11 (especial) setembro.
- RESENDE, F. (1985), Finanças Públicas, S.Paulo, Atlas.
- ROLLAND, J./ VIELLARD, A. (1986) "Les privatisations en Grand-Bretagne". in CROISSET, C. (org.) Denationalisations - les leçons de l'étranger. Economica.
- ROMERO, G.D. (1987), A privatização na Espanha. S.Paulo, mimeo.
- ROJO, P. (1993), "Deregulation in Argentina: a policy makers view" in Latin America 2000 Conference at University of Austin, Texas, mimeo.
- ROS, J. (1992), "Apertura externa y reestructuración económica en México" in CIEPLAN (1992), Adonde va América Latina?. Balance de las reformas económicas. ALFABETA, Santiago do Chile.
- SAEZ, R. (1993). "Las privatizaciones de empresas en Chile" in MUÑOZ, O.G. (1993), (edit.) Después de las privatizaciones - hacia el Estado regulador. CIEPLAN, Santiago do Chile.
- SANCHEZ, M. (1991). "O programa de estabilização mexicano, um balanço de três anos". Política e Programação Econômica, abril.
- SANDERS, P. & KLAUS, F. (1980), Le rôle du secteur public - causes et conséquences de de l'élargissement du secteur public. Paris, OCDE.
- SANTINI, J.J. (1986), "Les denationalisations au Royaume-Uni". In SANTINI, J.J. (org.) Les privatisations à l'étranger. Les Documentations Françaises no. 4.821.
- _____ (1987), Les denationalisations britanniques: objectifs et réalisations. Problemes Economiques 2021 - 25/4/1987.
- SEST/SEPLAN (1980), Cadastro das Empresas Estatais. Brasília.
- SCHAMIS, H. (1993). "Economía política conservadora en América Latina y Europa Occidental: los orígenes políticos de la privatización. in MUÑOZ, O.G. (1993), (edit.) Después de las privatizaciones - hacia el Estado regulador. CIEPLAN, Santiago do Chile.
- SCHARZER, J. (1988) "El Estado en la gestión de Martínez de Hoz". El Trimestre, junho.
- _____ (1993) "El proceso de privatizaciones en la Argentina". Crítica de Nuestro Tiempo, ano II no. 7 3o. tri, Buenos Aires.
- SCHNEIDER, B.R. (1989), "Partly for sale: privatization and state strength in Brasil and Mexico". Journal of Interamerican Studies and World Affairs, 30 no. 4 winter 1988-1989.
- SERRA, J. (1990) "Os CP's e os enganões". Folha de São Paulo, 7/6/1990.
- SEST/SEPLAN (1980). Cadastro das Empresas Estatais.
- SEST/SEPLAN (1980), Empresas estatais no Brasil e o Controle da SEST. Brasília..
- SHONFIELD, A. (1965), Modern Capitalism. Oxford Un. Press, London.
- SOTO, L. (1988), "Desregulación en el área petróleo y Gas". Quinta Convención de Bancos Privados Nacionales, Buenos Aires, mimeo.

- SZEWACH, E. L. (1988), "Desregulacion y privatizacion de las telecomunicaciones, transporte aereo e hidrocarburos". Quinta Convencion de Bancos Privados Nacionales, Buenos Aires, mimeo.
- SUAREZ, M.A. (1986). Petroquímica e tecnoburocracia- capítulos do desenvolvimento capitalista no Brasil, S.P. Hucitec.
- SUNG, W. / TROIA, R. (1991), "Development in debt conversion programs and conversion activities" in World Bank Technical Papers no. 170.
- TAVARES, M.C. (1977). Da substituição de importações ao capitalismo financeiro. Zahar Editores, RJ.
- _____ (1978). Ciclo e Crise: o movimento redente da industrialização brasileira UFRJ, mimeo, tese.
- _____ (1986). Acumulação de capital e industrialização no Brasil Campinas, Ed. UNICAMP, 2a. edição.
- _____ (1988), "O Planejamento em Economias Mistas". in: SEPLAN/IPEA/CENDEC, Seminário Estado e Planejamento: o sonho e a realidade. Brasília, :25-52.
- _____ (1990). Reestructuración Industrial y Políticas de ajuste macroeconômico en los Centros, mimeo.
- _____ (1993) "As políticas de ajuste no Brasil : os limites da resistência" in TAVARES, MC. / FIORI, J.L. Reajuste Global e Modernização conservadora, RJ, Paz e Terra.
- TEIXEIRA, E.F. (1990), O Déficit e a Crise das Finanças Públicas 1983-1987. Tese de Mestrado, UFRJ-IEI.
- TENDLER, J. (1968). Electric Power in Brazil: entrepreneurship in the Public Sector. Cambridge, Harvard Univ. Press.
- THOMPSON, D.J./ KAY, J.A. (1986), "Privatisation: a policy in search of a rationale". The Economic Journal, 96, march.
- UHEL, P. (1986), "La privatisation des entreprises publiques en RFA in SANTINI, J.J. (org.) Les privatisations à l'étranger. Les Documentations Françaises no. 4.821.
- URZUA, C. (1990), El deficit del sector público e la política fiscal en Mexico 1980-1987. CEPAL/PNUD.
- VICKERS, J./ YARROW, J. (1988), Privatization and Economic Analysis. The Mitt Press, London.
- VILLELA, A./SUZIGAN, W. (1975). Política de Governo e Crescimento da Economia Brasileira 1889-1945. IPEA - Serie Monográfica no. 10, Brasília.
- VUYLSTEKE, C. (1988), "Techniques of Privatization of State-Owned Enterprises; Methods and Implementation". World Bank Technical Paper Number 88. vol I.
- WEFORT, F. (1968). "O populismo na política brasileira", in CELSO FURTADO, (org.) Brasil, Tempos Modernos. RJ, Paz e Terra.
- WERNECK, R.F. (1987), Empresas Estatais e Política Macroeconômica. RJ, Campus, 1a. edição.

- (1990), Avaliação da Proposta de privatização em bloco da Petroquisa. Depto. de Economia PUC, outubro.
- WILLIAMSON, J. (org.) (1990), American Adjustment. How Much has Happened? Washington, Institute for International Economics.
- WILLIAMSON, O.E. (1985). The Economic Institutions of Capitalism. New York, The Free Press.
- WOOLCOCK, S. (1988), Privatisation in UK. Paper Conferência CNI, RJ agosto, mimeo.
- WOLF, C. (1979), "A Theory of Non-market failure", The Public Interest, vo. 55.
- WORLD BANK (1985), Argentina - Economic Memorandum. Washington, dois volumes.
- (1988), "Techniques of Privatization of State Owned Enterprises". WB Technical Papers no. 89. Washington, D.C. 3 vls.
- YANNOPOULOS, G.N. (1988), Privatisation in Italy: the IRI formula reconsidered. S. Paulo, mimeo, março.
- ZINI JR., A.A. (Org.) (1990), O Estado e o Mercado no Desenvolvimento Econômico; Conferência internacional, São Paulo, FEA-USP, outubro, mimeo.