

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS

Instituto de Economia

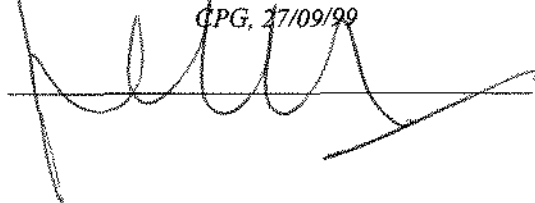
METAMORFOSES DO ESTADO BRASILEIRO
DO II PND AO GOVERNO FHC

Marco Cícero Noce de Paulo Maciel

Tese de Doutorado apresentada ao
Instituto de Economia da UNICAMP para
obtenção do título de Doutor em Ciências
Econômicas, sob a orientação do Prof. Dr.
João Manuel Cardoso de Mello.

*Este exemplar corresponde ao original da tese
defendida por Marco Cícero Noce de Paulo
Maciel em 27/09/99 e orientada pelo Prof. Dr.
João Manuel Cardoso de Mello.*

CPG, 27/09/99



Campinas, 1999

BIBLIOTECA CENTRAL

UNIDADE	BC
N.º CHAMADA:	71.01.AMB
	M.187m
V.	Ex.
TOMBO BC/	39728
PROC.	229/99
C	☐
D	☒
PREÇO	R\$ 11,00
DATA	11-12-89
N.º CPD	

CM-00137489-1

**FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELO
CENTRO DE DOCUMENTAÇÃO DO INSTITUTO DE ECONOMIA**

M187m Maciel, Marco Cícero Noce de Paulo
Metamorfoses do estado brasileiro: do II PND ao governo FHC
/ Marco Cícero Noce de Paulo Maciel. – Campinas, SP : [s.n.].
1999.

Orientador: Joao Manuel Cardoso de Mello
Tese (Doutorado) – Universidade Estadual de Campinas.
Instituto de Economia.

1. Brasil – Política e governo - 1974-1998. I. Mello, Joao Ma-
nuel Cardoso de. II. Universidade Estadual de Campinas. Institu-
to de Economia. III. Título.

A Claudia e Juliana, com amor

Para

João Manuel Cardoso de Mello

José de Menezes da Gama Malcher

Waldir José de Quadros

Introdução	3
I Parte: A Campanha contra a Estatização (1974-76)	6
I. O Discurso da Campanha contra a Estatização	6
1. As Evidências da Expansão Econômica do Estado	6
2. Os Agentes e Mecanismos Responsáveis pela “Estatização”	8
3. Intervenção Estatal e Socialismo e Autoritarismo Político	15
II. As Análises sobre a Campanha contra a Estatização	17
1. Centralização do Processo Decisório Estatal e Reação Empresarial	21
2. Desenvolvimento Econômico, “Burguesia de Estado” e Modelo Político	28
3. Estratégia de Desenvolvimento do II PND e Relações de Força entre as Frações do Capital	32
III. Reinterpretação da Campanha contra a Estatização	42
1. A Adesão Empresarial	42
2. O Sentido da Campanha	49
3. Balanço da Campanha	71
II Parte: Gênese e Natureza das Reformas Liberalizantes do Governo Collor	73
IV. A Ideologia do “Estado Vampiro”: Da Pauta da Redação à Retórica Oficial do Governo Collor	73
1. Inflexões e Crise Econômica	73
1.1. Inflexão da Política Econômica e Crise do Estado Desenvolvimentista	73
1.2. Inflexão do Discurso Anti-estatal	79
2. A Crítica do Estado no Governo Collor: Da Adesão Oficial à Retórica do Estado Vampiro às Propostas Liberalizantes	90
2.1. Estado Vampiro, Inflação e Déficit Público	90
2.2. O “Programa De Reconstrução Nacional”	93
V. Antecedentes do “Programa de Reconstrução Nacional”: Considerações sobre o Consenso em Torno das Reformas Liberalizantes	98
1. Estado, Opinião Pública e Empresariado	99
1.1. Do início da Nova República ao anúncio do Plano Cruzado	99
1.2. Do Anúncio do Plano Cruzado a Fins de 1988	104
1.2.1. O Fracasso do Plano Cruzado	104
1.2.2. A Assembléia Nacional Constituinte	110
2. Intelligentsia, Fracasso do Plano Cruzado e Constituinte	119
3. Da Campanha Presidencial à Posse De Fernando Collor de Mello	125
VI. A Natureza das Reformas Liberalizantes do Governo Collor	128
1. Reformas Liberalizantes e Política Econômica	128
2. O “Programa de Reconstrução Nacional” e o “Consenso de Washington”	136

3. Reformas Liberalizantes e Condicionantes Externos _____	139
<i>III Parte: O Governo FHC e o Desmonte do Estado Desenvolvimentista</i> _____	147
<i>VII. A Estratégia de Crescimento e Desenvolvimento do Governo FHC</i> _____	147
<i>VIII. O Governo FHC e a Consolidação do Estado Neoliberal</i> _____	160
1. Fortalecimento do Estado ou Perda de Soberania? _____	160
2. A Proposta Oficial de Reestruturação das Relações entre Estado e Ordem Econômica e Social e sua Natureza Neoliberal de Inspiração Anglo-Saxônica _____	165
3. A Ação Estatal no Governo FHC: Ruptura ou Continuidade? _____	183
<i>IX. Pegando Carona na Cauda do Cometa</i> _____	190
<i>X. Balanço do Primeiro Mandato de FHC e Perspectivas para o Segundo Mandato</i> _	209
<i>Conclusão</i> _____	218
<i>Bibliografia</i> _____	221

INTRODUÇÃO

No Governo Geisel, coincidindo com a implementação do II Plano Nacional de Desenvolvimento, em fevereiro de 1975, uma série de onze reportagens publicada pelo O Estado de São Paulo deu início a uma investida empresarial contra o Estado: a “Campanha contra a Estatização”. Apesar da vasta literatura acerca da Campanha, a maioria dos autores coincide em apresentar a “reação empresarial” como algo inesperado e repentino e a Campanha, do ponto de vista do seu conteúdo, como inusitada, particularista e elitista.

Inesperada e repentina porque tratava-se de uma campanha movida pelos principais beneficiários e interlocutores do regime. Quanto aos contornos assumidos pela Campanha causava espécie a insistência na conexão entre intervenção do Estado na esfera econômica e autoritarismo político, o que não tinha fundamento na medida em que, para os autores, a intervenção estatal era fundamental para fazer face ao desenvolvimento capitalista - fosse nos países onde vigorava a democracia representativa; fosse no Brasil, onde a questão da intervenção do Estado na economia encontrava-se resolvida desde a década de cinquenta.

Contrastando com esta avaliação extremamente positiva acerca do papel do Estado na economia, na década de noventa, a intervenção estatal adquiriu conotação fortemente negativa no Brasil, estando associada a ineficiência, privilégios, corrupção, desperdícios, corporativismo, clientelismo etc. Em contrapartida, a crítica do “modelo de desenvolvimento” que havia vigorado até fins da década de setenta e a ênfase conferida pela retórica oficial e pela mídia no papel do Estado enquanto garantidor da satisfação dos “cidadãos-consumidores” passaram a encontrar cada vez mais eco junto à opinião pública. A redefinição das relações entre Estado e ordem econômica e social, a implementação das reformas liberalizantes (privatização, abertura comercial e desregulamentação financeira) e a inserção do Brasil no processo de globalização passaram a ser encaradas como necessidades óbvias e inquestionáveis.

Esta tese procura justamente analisar os principais fatores que influenciaram as metamorfoses sofridas pelo Estado brasileiro no último quartel do século XX. O estudo está

organizado em três partes. Na I Parte, tomamos como objeto a Campanha contra a Estatização. No I capítulo, procuramos recuperar os principais temas tratados na Campanha. No II Capítulo, examinamos as principais interpretações sobre a Campanha e, no III capítulo, propomos uma nova interpretação acerca dos três principais aspectos abordados: o grau de representatividade e de adesão empresarial alcançado pela campanha; o sentido da Campanha; os resultados por ela alcançados.

A II Parte propõe-se a analisar os fatores que condicionaram a decisão do Governo Collor de dar início às reformas liberalizantes. O Quarto Capítulo inicia-se com uma análise econômica sumária do período de agravamento e crise fiscal e financeira do Estado brasileiro. Refletindo este contexto econômico totalmente distinto do anterior, a crítica desferida pela mídia sofre mutações: enquanto no período anterior a principal temática girava em torno da autonomia e do gigantismo das empresas estatais e da elevada capacidade de concentração e mobilização financeira do Estado, a partir da publicação de uma série de reportagens do Jornal da Tarde (agosto de 1983) - intitulada “A República Socialista Soviética do Brasil” -, passa a predominar o que denominamos de crítica do “Estado Vampiro”; ou seja, uma ideologia que vê o endividamento público como uma decorrência do caráter inerentemente perdulário e ineficiente do Estado.

Através da leitura de dois documentos do Governo Collor - o discurso de posse no Congresso e o “Programa de Reconstrução Nacional” -, a última seção deste Capítulo se limita a constatar a adesão oficial à retórica do “Estado Vampiro” e o comprometimento do Governo Collor com a implementação das reformas liberalizantes.

No V Capítulo, através da recuperação das manifestações empresariais e da opinião pública e das propostas da *intelligentsia* quanto à condução da política econômica e quanto à elaboração e ao texto final da Constituição, investigamos se, ao longo da segunda metade da década de oitenta, teria se desenvolvido um consenso quanto à necessidade de se implementar as reformas liberalizantes.

No VI Capítulo, procuramos investigar quais os fatores que influenciaram o Governo Collor na decisão de implementar as reformas liberalizantes. Em primeiro lugar, examinamos se a política de estabilização e/ou a política industrial inspiraram os três pilares

das reformas modernizadoras do Governo Collor: privatização, abertura comercial e abertura financeira. Segundo, tratamos de investigar a influência dos condicionantes externos sobre a elaboração e o anúncio do “Programa de Reconstrução Nacional” e a implementação das reformas liberalizantes, iniciadas pelo Governo Collor.

A III Parte propõe-se a examinar o Governo FHC. No VII Capítulo, analisamos a consistência da estratégia de crescimento e desenvolvimento proposta pelo novo Governo. No capítulo seguinte (VIII), examinamos se a proposta do Governo FHC de reestruturação das relações entre Estado e ordem econômica e Social vem se traduzindo, de fato, num Estado forte, novo e de natureza distinta do Estado neoliberal, conforme a versão oficial. No IX capítulo, procuramos identificar as forças internas que teriam contribuído de maneira decisiva para a continuidade e o aprofundamento das reformas liberalizantes iniciadas pelo Governo Collor. Finalmente, no último capítulo, fazemos um balanço do primeiro mandato do Governo FHC, confrontando seus resultados com a estratégia de crescimento e desenvolvimento proposta.

I PARTE: A CAMPANHA CONTRA A ESTATIZAÇÃO (1974-76)

I. O DISCURSO DA CAMPANHA CONTRA A ESTATIZAÇÃO

Ainda que durante todo o ano de 1974 uma série de pronunciamentos de empresários e entidades de classe acerca da intervenção do Estado na economia já se fizessem notar, foi a partir do início do ano seguinte que a Campanha contra a Estatização se intensificou.

Coincidindo com a retirada da censura das redações dos principais órgãos da grande imprensa, coube a O Estado de São Paulo, através de uma série de onze reportagens intitulada “Os Caminhos da Estatização”, o papel de fazer decolar a Campanha. A partir daí, e durante cerca de um ano e meio, o governo foi submetido a uma série de críticas nos principais órgãos da grande imprensa, emitidas por personalidades do próprio regime, porta-vozes e representantes do empresariado, empresários e por grande parte das principais entidades de classe empresarial e editoriais nos principais jornais.

Tratemos de examinar as críticas e denúncias emitidas, levando em conta as questões compiladas por Pessanha (1981): as evidências do crescimento do Estado; os agentes e mecanismos responsáveis pela expansão estatal; as consequências do processo de estatização.

1. AS EVIDÊNCIAS DA EXPANSÃO ECONÔMICA DO ESTADO

Um primeiro conjunto de críticas dizia respeito às evidências quanto ao crescimento excessivo do Estado nas mais diversas áreas: fiscal, financeira e creditícia e produtiva.

No que se refere à área fiscal, as críticas dirigiam-se principalmente à elevada carga tributária e ao seu crescimento, o que podia ser constatado através do comportamento da participação da receita orçamentária no PIB.

Quanto às áreas financeira e creditícia, afirmava-se, na primeira reportagem de O Estado de São Paulo, que

“todos os técnicos, empresários e economistas ouvidos [denunciavam] (...) a maior apropriação por parte do governo dos recursos financeiros existentes no mercado, como elemento principal e preponderante da onda estatizante” (OESP, 16/02/75 *apud* Pessanha, *Op. cit.*: 72).

Neste aspecto, um dos principais alvos da crítica dizia respeito ao fortalecimento do BNDE, através da absorção dos recursos provenientes do Pis/Pasep, acarretando, primariamente, “uma excessiva e incômoda dependência do governo” quanto à obtenção de financiamento de longo prazo.

No que se refere às demais instituições financeiras públicas, era possível constatar a

“mais nítida e declarada tendência de intervenção crescente do Estado, com os bancos oficiais, estaduais e federais e as caixas econômicas absorvendo uma parcela cada vez maior dos depósitos e das operações de crédito” (OESP, 19/02/75 *apud* Pessanha, *Op. cit.*: 72)

Finalmente, no tocante às empresas estatais não-financeiras, denunciava-se a invasão estatal crescente em atividades que se constituíam tradicionalmente em áreas abertas à iniciativa privada: principalmente siderurgia (produtos não-planos), fertilizantes e exploração mineral, mas também polpa de celulose, petroquímica, indústria de base, além da comercialização de alguns produtos importantes como carne, soja e algodão. Além disso, condenava-se o processo de estatização que vinha ocorrendo, desde o pós-guerra, no setor de comunicações e criticava-se o predomínio do transporte rodoviário, em detrimento do ferroviário e do hidroviário.

Ainda no que se refere às empresas não-financeiras, o processo de estatização e o gigantismo estatal - em particular Petrobrás e Vale, alvos preferidos da Campanha - podiam ser evidenciados, de um lado, através do que se convencionou denominar de “vírus da atividade meio”: a criação de um número crescente de subsidiárias em áreas estranhas à atividade originária das empresas, e que se constituíam em frentes de expansão para o setor

privado. Por outro lado, tomando por base os dados de “Quem é Quem na Economia Brasileira”, para o ano de 1973 e referente às 200 maiores empresas não-financeiras, a última reportagem de O Estado de São Paulo argumentava o seguinte: primeiro, 72 empresas eram controladas pelo setor público, sendo que, deste total, 60 empresas atuavam em áreas “que em outros países pertenciam ao setor privado”; segundo, adotando-se como critério o patrimônio líquido e o número de empregados das empresas, as estatais representavam, respectivamente, cerca de 66,15% e 42% do total das 200 empresas pesquisadas (OESP, 02/03/75 *apud* Pessanha, Op. cit. : 78)

2. OS AGENTES E MECANISMOS RESPONSÁVEIS PELA “ESTATIZAÇÃO”

Um segundo aspecto da Campanha dizia respeito aos agentes e mecanismos responsáveis pelo crescimento excessivo do Estado.

Aqui, é preciso ter claro que, com raríssimas exceções, as críticas emitidas não colocavam em dúvida a sinceridade dos membros da cúpula do poder executivo federal (o presidente e seus ministros) quando declaravam que sua intenção não era promover a estatização da economia, mas sim o fortalecimento da empresa privada nacional.

O processo de estatização seria, portanto, contrário às intenções originais do Governo, e este descompasso entre “a intenção política e a prática diária” se deveria à inexistência de mecanismos de participação e representação da sociedade no processo decisório. Em vista disto, o chamado segundo escalão do governo desfrutaria de uma situação privilegiada para fazer prevalecer seus interesses, seja no que se refere ao acesso aos centros de decisão e às informações, seja quanto a sua capacidade de restringir a ação da iniciativa privada.

Assim, em editorial de O Estado de São Paulo, após declarar-se que ninguém duvidava da sinceridade do governo, afirmava-se que os principais motivos do processo de estatização seriam,

“(...) primeiro, a falta de uma política econômica derivada de uma política ideológica de clara opção liberal-democrática; (...) segundo, a multiplicação de centros legiferantes ao nível intermediário do poder político, os quais na realidade é que delimitam a margem de ação do empresariado dentro do aparelho de produção” (OESP, 06/04/76 *apud* Pessanha: 87).

Na mesma linha de raciocínio do primeiro motivo apontado acima, Celso Lafer argumentava que

“um sistema político é o que converte preferências individuais em decisões públicas” e “para que essa conversão seja uma arbitragem e não um arbítrio é fundamental a existência tanto de um forte sistema de mercado (...) como de um mecanismo de articulação política - de *voice política* - que permitam e possibilitem um teste de confrontação entre os diversos critérios (de condução da política econômica) e aquilo que a comunidade como um todo deseja” (OESP, 04/04/76 *apud* Pessanha: 88).

Em editorial da Revista Visão, Henry Maksoud cobrava do Governo “um procedimento privatista que fosse muito além das declarações de intenções para ser uma postura executiva permanente”. Este distanciamento entre intenção e prática, por sua vez, seria consequência de “uma insuficiência de conteúdo ideológico da Revolução de 1964” (Visão, 19/04/76 *apud* Pessanha: 88).

Mas, ao mesmo tempo em que se reclamava das autoridades governamentais uma prática política mais condizente com as aspirações revolucionárias de 64, denunciava-se que a ausência de mecanismos de participação política (da sociedade em geral e da classe empresarial em particular) na formulação e condução da política econômica era condição e resultado do comportamento omissivo e passivo por parte das entidades representativas do empresariado. Jorge Johanpeter, após chamar a atenção para a importância da “participação política da classe empresarial na formulação dos critérios de ação econômica”, era obrigado a reconhecer que a classe à qual pertence primava pela omissão e pela passividade diante do Estado (OESP, 04/04/76 *apud* Pessanha: 89).

Da mesma forma, editorial de O Estado de São Paulo argumentava que, além da “(...) representação política obtida pelo sufrágio universal (...), as nações democráticas contam com outras forças vivas no encaminhamento dos seus destinos”. Ocorria no entanto que, no caso do empresariado brasileiro, a “escalada estatizante” teve como contrapartida o “recuo” da classe empresarial e a passividade de suas entidades representativas (OESP, 04/04/76 *apud* Pessanha: 89).

Em suma, como observa Pessanha (*OP. cit.*: 91),

“a ‘escalada’ estatizante, motivada pela carência de uma ‘ideologia liberal’ por parte do Estado, é apresentada como uma das faces da moeda. A outra é consequência

do 'recuo' da classe empresarial, representada por lideranças fracas, cooptadas e incompetentes".

No que se refere ao segundo escalão enquanto o principal agente do processo de estatização, as divergências entre os críticos da ação estatal diziam mais respeito às razões que motivavam o comportamento *estatizante* dos executivos das empresas estatais e de outros órgãos-chave da administração direta e indireta.

Para alguns, o comportamento *estatizante* dos executivos estatais estaria primariamente associado às exigências do Decreto-lei 200 - que, partindo do "pressuposto de que os órgãos públicos devem operar a custos mais baixos, guiados pelos princípios do empreendimento privado", e tendo em conta que os órgãos da administração direta eram ineficientes, instituiu a figura jurídica da administração indireta e fixou como diretriz modernizadora a descentralização e a autonomia administrativas. No entanto, o Decreto-lei teria sido desvirtuado por funcionários públicos e executivos estatais que, a pretexto de agilizar a administração pública ou introduzir métodos de gestão empresarial, estariam na verdade visando à obtenção de vantagens pessoais (melhorias salariais e ascensão profissional, maior *status* e poder). Isto, por sua vez, tendia a gerar um novo tipo de funcionário, distinto tanto do funcionário público, quanto do empresário privado.

Nesta linha de raciocínio, a revista Visão afirmava que

"(...) muitas alterações ocorridas em nome do Decreto-lei 200 não foram fiéis ao seu espírito. Quando se trata de criar uma nova empresa estatal, o princípio de descentralização estabelecido pelo decreto vale como dogma. Muitas vezes, porém, mais do que ao princípio, a criação da empresa pode estar atendendo ao anseio de um servidor que quer assumir, além de mais poder, um *status* mais nobre dentro da máquina administrativa: o *status* empresarial. Da evolução sofrida pela administração pública resultou um fato novo: o surgimento de um tipo especial de servidor que, a princípio consequência, acabou transformando-se em causa das modificações e do direcionamento da evolução" (Visão, 26/05/75 *apud* Martins, 1977: 297).

Na mesma direção, Marcílio Marques Moreira considerava que

"no Brasil já se nota[va] a existência de um crescente grupo de administradores públicos que se diferencia[va], tanto do antigo funcionário público, quanto do empresário privado. Poderíamos chamá-los de burguesia estatal, um fator de expansão da empresa estatal, resultante da identificação desses administradores com suas empresas" (Visão, 26/05/75 *apud* Martins, *Op. cit.*: 298).

Contrastando com este enfoque, O Estado de São Paulo denunciava, em editorial, que o segundo escalão do governo encontrava-se infiltrado por indivíduos “ideologicamente engajados na tese marxista leninista” (OESP, 05/03/75 *apud* Pessanha: 90). Da mesma forma, para Eugenio Gudín, “o esquerdismo procura, em suas táticas subreptícias, alojar seus elementos, no seio do segundo escalão” (O Globo, 23/06/75 *apud* Pessanha: 91).

De qualquer maneira, fossem quais fossem as razões a influenciar o comportamento do segundo escalão, ambas as interpretações chegavam à mesma conclusão: na falta de uma política de cunho liberal por parte do Estado, a execução da política econômica ficava nas mãos de funcionários públicos e executivos estatais (o chamado segundo escalão) que, de maneira geral, adotavam medidas que contrariavam as intenções originais da cúpula do poder executivo.

Para Julian Chacel, a prática recorrente de ceder funcionários das empresas estatais para a administração central, teria

“(...) um significado importante no processo de decisão. Explica[ria], por exemplo, por que a vontade de um ministro favorável a uma maior liberdade econômica pode não se cristalizar, uma vez que são os homens do segundo ou do terceiro escalão quem, em definitivo, tomam a decisão. Entre a formulação e a execução de uma política há um caminho a ser seguido. Os ministros não são tão onipotentes como se pensa” (Visão, 26/05/75 *apud* Martins, *Op. cit.*: 303).

Na mesma direção, O Estado de São Paulo, em editorial acima aludido, afirmava que seria o funcionalismo

“ideologicamente engajado na tese marxista leninista (...) quem na realidade emite portarias regulando preços e tarifas, exigindo aval de bancos oficiais para obtenção de financiamentos à indústria privada, tomando secretas as informações a que somente tem acesso as empresas estatais” (OESP, 15/03/75 *apud* Pessanha: 90).

Em outras palavras, o que se afirma nos parágrafos acima é que o processo de estatização era acompanhado de um comportamento homogêneo por parte do chamado segundo escalão - sendo, portanto, não apenas o resultado da expansão das empresas não-financeiras, mas também de uma ação concertada (ou um conluio) entre as empresas estatais produtoras de bens e serviços, as instituições financeiras e creditícias e determinados órgãos estratégicos das administrações direta e indireta que dispunham de mecanismos e instrumentos para interferir no mercado e no processo de tomada de decisões econômicas.

Além disso, como sugere o parágrafo acima, determinadas medidas colocadas em prática por estes órgãos teriam a intenção deliberada de fortalecer as empresas estatais, em detrimento das empresas privadas.

Neste aspecto, o controle de preços era visto pelos críticos como um dos principais mecanismos responsáveis pelo processo de estatização: impedidas de elevar seus preços ou tarifas, determinadas empresas privadas perderiam o interesse em continuar atuando em determinadas áreas, dentre as quais se destacariam os serviços de utilidade pública. Ocorre que, uma vez transferidas para o controle do Estado, as regras do jogo eram alteradas radicalmente, obtendo-se a permissão de elevar sobremaneira os preços ou tarifas. Tomando como exemplo a Petroquímica União - que, uma vez encampada pela Petroquisa, foi autorizada a elevar significativamente os preços, passando a atuar com rentabilidade satisfatória -, O Estado de São Paulo procurou passar a idéia de que o controle de preços seria um artifício para forçar a encampação de empresas privadas pelo Estado. É, pois, neste sentido que se deve compreender as críticas ao CIP enquanto "base sobre a qual se ergue e se projeta toda a ação do Estado no sentido de açambarcar progressivamente parcelas crescentes da economia nacional" (OESP, 16/02/75 *apud* Pessanha: 87).

Um segundo aspecto levantado pela Campanha dizia respeito ao acesso desigual às informações técnicas. Neste caso, os alvos principais eram o Departamento Nacional da Produção Mineral e a Cprm, que tendiam a agir de maneira tendenciosa no sentido de favorecer as empresas estatais (OESP, 02/03/75 *apud* Pessanha: 82-3).

Finalmente, procurava-se argumentar que a maior e crescente capacidade do Estado de concentrar e mobilizar recursos fiscais e financeiros tendia a reproduzir a fragilidade da empresa privada nacional em relação às empresas estatais e ao capital estrangeiro. Antes de mais nada, porque a estatização dos setores financeiro e creditício contribuiria para inviabilizar o desenvolvimento de mecanismos de capitalização da empresa privada. Por outro lado, *et pour cause*, pouco importava que parcela significativa dos recursos captados pelo Estado se destinassem ao capital privado nacional. Primeiro, porque a expansão da capacidade produtiva das empresas passava a depender de avaliação favorável dos funcionários do segundo escalão responsáveis pela gestão dos recursos financeiros. Segundo

porque, diante da fragilidade financeira do capital privado nacional e/ou da ação deliberada dos responsáveis pela gestão dos recursos, a obtenção de recursos financeiros junto às instituições financeiras estatais poderia resultar na perda de controle acionário da empresa.

Com efeito, logo na primeira reportagem de O Estado de São Paulo, afirmava-se que dentre os técnicos, empresários e economistas entrevistados seria unânime a opinião de que “a maior apropriação por parte do governo dos recursos financeiros existentes no mercado (...) [seria o] elemento principal e preponderante (...) da onda estatizante”. Este controle sobre a captação dos recursos financeiros estaria, por sua vez, submetendo o capital privado “a uma excessiva e incômoda dependência do governo”. Tal seria particularmente o caso do fortalecimento do sistema BNDE que, através da transferência dos fundos do PIS-PASEP, se tornou o principal responsável pelo financiamento da acumulação das empresas privadas. Em vista disto, e da cobrança “(...) [de] taxas de juros excessivamente elevadas”, a expansão da empresa privada se inviabilizaria, deixando o campo aberto para as empresas estatais e para as multinacionais (OESP, 21/02/75 *apud* Pessanha: 71-2).

Na segunda reportagem, entendia-se que a absorção de depósitos e operações de crédito por parte das instituições oficiais decorreria tanto de uma legislação inadequada e tendenciosa quanto da própria expansão do setor público. Ou seja, uma vez que os depósitos das entidades do setor público eram efetuados junto aos bancos oficiais, “quanto mais crescem os investimentos do Estado em vários setores da economia nacional, com o agigantamento das empresas estatais ou de economia mista, mais aumentam os depósitos dos bancos oficiais” (OESP, 21/02/75 *apud* Pessanha: 72-3).

Sob o título sugestivo “Engrenagem favorece o poder do estado”, a última reportagem de O Estado de São Paulo complementava o raciocínio da primeira reportagem. Partindo da constatação de que a empresa estatal não estaria sujeita “a riscos de falência, mantendo em numerosos exemplos déficits crônicos cobertos pelo governo”, sugeria-se que as empresas privadas estariam submetidas não apenas aos riscos normais de mercado mas também à ação deliberada de determinadas entidades estatais. De um lado, porque encontravam-se submetidas à política de controle de preços do CIP, o que tendia a

comprimir sua capacidade de autofinanciamento. Por outro lado, as empresas privadas nacionais eram compelidas a recorrer ou a financiamentos concedidos pelo BNDE ou a aportes de capital acionário, através das três companhias de participação ligadas ao sistema BNDE - Embramec, Ibrasa e Fibase. Quanto às três irmãs, afirmava-se que, embora elas entrassem como acionistas minoritárias, a tendência era que - por força da incapacidade dos acionistas majoritários de acompanharem os aumentos de capital - elas passassem a deter o controle efetivo das empresas e “ (...) o BNDE, em nome da defesa desta[s] empresa[s], se torn[asse] o maior acionista” (OESP, 02/03/75 *apud* Pessanha: 82).¹

Colocando em dúvida a ação da Ibrasa como forma de capitalizar a empresa privada nacional, o então presidente da Bolsa de Valores de São Paulo afirmava que o debate sobre a estatização no Brasil era “um debate sobre a capitalização das empresas” (OESP, 05/03/75 *apud* Pessanha: 86). Na mesma linha, em artigo em O Globo, Gudín afirmava que, embora o fortalecimento do mercado de capitais fosse a melhor maneira de viabilizar a empresa nacional, isto não ocorria porque a poupança nacional era “drenada para instituições estatais” (O Globo, 13/05/75 *apud* Pessanha: 85).

Em audiência com o presidente Geisel, o Senador Magalhães Pinto teria manifestado a opinião de que “se (...) [o] setor [creditício] estivesse nas mãos dos particulares, poderíamos favorecer a empresa privada nacional” (revista Veja, 19/05/76 *apud* Pessanha: 85-6).

Em ofício enviado ao CDE pela Federação das Associações de Bancos, afirmava-se que o processo de estatização no Brasil ocorreria

“ (...) através de mecanismos de controle e ação financeira como: peculiaridades da regulamentação imposta ao funcionamento dos mecanismos financeiros; multiplicação das soluções de poupança compulsória; mecanismos usados para retirar e injetar dinheiro nos mercados; e dos privilégios oferecidos às empresas públicas que participam de competições” (FSP, 21/04/76 *apud* Pessanha: 86).

Em apoio ao Ofício, editorial do Jornal do Brasil acusava o Estado de

“administrador dos interesses privados, pelo monopólio exercido sobre a poupança nacional, confinada a cofres públicos e gerida por burocratas aos quais cabe a

¹O que de fato ocorreu não pelas razões apontadas, como veremos adiante.

palavra final sobre a conveniência dos investimentos" (JB, 05/03/75 *apud* Pessanha: 86).

3. INTERVENÇÃO ESTATAL E SOCIALISMO E AUTORITARISMO POLÍTICO

O terceiro aspecto da Campanha, as conseqüências do processo de estatização, permite constatar a insistência na conexão entre, de um lado, intervenção estatal e capitalismo de estado ou socialismo e, por outro, intervenção do estado na economia e autoritarismo político.

No que se refere à primeira relação, a idéia seria a de que estaríamos caminhando perigosa e inexoravelmente para um novo tipo de sistema econômico. Assim, para o economista Carlos Langoni,

"um indicador qualitativo relativamente simples dos níveis máximos de participação estatal seria a redução dos investimentos privados não relacionada com fatores conjunturais, mas sim com a crise de confiança causada pela presença do Estado. A partir deste estágio, se a participação estatal continua a aumentar, caminhamos para um sistema econômico distinto, do tipo capitalismo de estado, em que não há possibilidades de exploração conveniente do potencial produtivo da empresa privada" (Visão, 26/05/75 *apud* Martins, *Op. cit.*: 280).

Na mesma linha mas com uma referência explícita à empresa privada nacional, em palestra proferida na ESG, José Bulhões alertava que, em se mantendo as tendências do processo de desenvolvimento, seríamos conduzidos "(...) fatalmente ao modelo de economia centralmente planejada (...)", e onde a empresa privada nacional ficaria relegada a um segundo plano, ao ser "(...)excluída dos setores em que a grande escala é imperativo econômico e tecnológico" (JB, 16/09/76 *apud* Pessanha: 94).

A outra face desta tendência se evidenciaria através do surgimento de um novo tipo de funcionário, distinto tanto do funcionário público quanto do empresário privado, e movido por interesses próprios. Segundo Marçílio Marques Moreira, "poderíamos chamá-los de burguesia estatal, um fator de expansão da empresa estatal, resultante da identificação desses administradores com suas empresas" (Visão, 26/05/75 *apud* Martins, *Op. cit.*: 297).

Glycon de Paiva iria ainda mais longe, ao afirmar que

"tudo parece passar-se como se houvesse uma conspiração da burocracia para castrar a capacidade decisória individual. Marcha a burocracia, como se fosse um partido político, para absorver toda a capacidade decisória da nação, deixando ao

público econômico apenas a exígua margem das decisões subordinadas, complementares do que foi delineado e decretado pelo governo" (Visão, 26/05/75 *apud* Martins: 304).

Quanto à conexão entre intervenção econômica e autoritarismo, nada ilustra melhor esta insistência do que as passagens abaixo, apontadas por Pessanha (Op. cit.: 92):

"Para o presidente do Senado Federal, à época do debate, Senador Magalhães Pinto, 'democracia política e economia dominada pelo Estado são incompatíveis'. Em resposta ao seu discurso, o líder da oposição, Deputado Ulisses Guimarães, afirmou: 'foi positiva a denúncia contra a constante estatização da economia brasileira que ameaça criar efetivamente a exdrúxula e inédita situação de termos uma sociedade politicamente aberta com a economia fechada, ou seja, nas mãos do Estado'. Na oportunidade, o Senador fez apenas um reparo à afirmativa acima: 'uma economia fechada leva ao fechamento da política. E aí estará implantado o regime socialista no Brasil'".

A segunda passagem refere-se à reprodução de opiniões manifestadas a um grupo de empresários pelos então presidentes da Cni, Thomas Pompeu de Souza Brasil, e da Fierj, Mário Leão Ludolf, na sede da entidade. Para o primeiro,

"a intervenção do Estado na economia (...) choca-se com a idéia de uma sociedade que se pretende pluralista e que está em busca de uma gradual liberalização no plano político. [O mesmo dirigente] mostra[va]-se, ainda, cético quanto à viabilização do projeto político do Presidente Geisel, devido à possibilidade da consciência coletiva nacional moldar-se pelas atitudes e aspirações da burocracia que se insere nos quadros dirigentes das grandes empresas estatais" (Pessanha: 93-4).

Mário Leão Ludolf iria ainda mais longe ao sugerir, na mesma ocasião, que a aceleração da marcha estatizante, nos últimos anos, vinha

"(...) se constituindo em séria ameaça à expansão e, até mesmo, à sobrevivência das empresas privadas, com grave risco para a preservação do regime político de salvaguarda das liberdades individuais, por nós adotado como norma de vida em sociedade" (grifos nossos) (OESP, 26/05/76 *apud* Pessanha: 94).

No entanto, qualquer que fosse a ênfase do discurso, o certo é que, com raras exceções, havia uma relação unívoca entre liberalismo econômico e liberalismo político, e capitalismo de estado (ou socialismo) e regime autoritário eram uma decorrência da interferência do Estado na esfera econômica.

II. AS ANÁLISES SOBRE A CAMPANHA CONTRA A ESTATIZAÇÃO

Ao leitor atento, não deve ter passado despercebido que a iniciativa da campanha e as críticas mais contundentes e abrangentes partiram da chamada grande imprensa, e não das entidades de classe do empresariado. Não é por outra razão que, como já tivemos oportunidade de observar, as entidades de classe foram alvo de críticas contundentes, no início da campanha.

Por outro lado, dentre os depoimentos colhidos pela grande imprensa, no início da Campanha, aqueles que mais sobressaem são de economistas, juristas e ex-ministros, como Langoni, Pastore, Glycon de Paiva, Eugenio Gudín, Otavio Gouvea de Bulhões, Delfim Neto e Roberto Campos. Já os empresários, quando chamados a depor sobre a ação estatal, ou falavam em seu nome ou, no caso de ocuparem a direção de alguma entidade de classe, tendiam a optar pelo silêncio, como bem ilustra a passagem abaixo, recolhida de Carlos Estevam Martins (1977: 304)):

"Entre perplexa e indignada, a revista Visão informa que o modelo econômico estatizante, em prática no Brasil, exerce forte influência sobre o próprio caráter que aqui se constrói, conforme se evidencia no comportamento do atual empresário brasileiro. A dependência do Estado faz dele um homem na defensiva. A sombra do burocrata todo-poderoso inibe sua iniciativa. Os pesquisadores da Visão ilustram a indigência hegemônica da livre iniciativa com um dado curioso: dos 48 executivos privados procurados pela revista para opinar sobre o sacrilégio estatizante, apenas 11 autorizaram a publicação de suas lamúrias, sendo que um dos que se recusaram a colaborar, embora seja um líder de classe, queixou-se sigilosamente dos riscos corridos por seu setor mas, logo em seguida, fez declarações oficiais à imprensa afirmando exatamente o contrário".

Nesse sentido, como bem revela Cruz, uma primeira fase da Campanha se caracterizaria por críticas, denúncias e análises publicadas sistematicamente pela grande imprensa, na forma de reportagens ou de editoriais, destacando-se além de O Estado de São Paulo, o Jornal do Brasil e a revista Visão. Por outro lado, embora as respostas de ministros e de altos funcionários às acusações e denúncias conferissem visibilidade e importância política à Campanha, aqueles

"a quem (...) O Estado de São Paulo se dirigia ao lançar oficialmente a cruzada antiestatizante (...) mantinham-se numa posição de cautelosa reserva:

acompanhavam o debate, formavam opinião sobre ele e certamente a comunicavam, mas não chegavam a participar de fato, assumindo publicamente uma opinião” (Cruz, 1984: 39).

É, pois, somente a partir do início da segunda metade de 1975 que algumas entidades de classe do empresariado vão se engajar na Campanha. No início de julho, o então presidente da Fiep anunciava que a escalada da estatização teria sido o principal tema debatido no Sétimo Encontro das Federações de Indústrias das Regiões do Extremo Sul. No final do mesmo mês, a grande imprensa divulgava com destaque ofício da Acsf para o Presidente Geisel. Finalmente, em setembro, a Fiesp publica documento intitulado “O Processo de Estatização da Economia Brasileira: O Problema do Acesso aos Recursos para Investimentos”, considerado por Cruz como o documento mais importante de uma segunda fase da campanha².

A partir daí, a Campanha diminuiu em intensidade até fins de março, para atingir seu auge no período que vai de abril a junho de 1976, quando o Governo, através do Ministro João Paulo dos Reis Velloso, abriu oficialmente o debate, convocando os empresários a apresentar, num prazo de dois meses, sugestões concretas sobre como desestatizar³. Com isto, a Campanha teria atingido para Cruz uma terceira e última fase. Nas palavras do autor,

“daí em diante, o tema da participação do Estado na economia, cuja discussão fora tida inicialmente como impertinente pelos círculos oficiais, passava a constar como um problema genuíno, merecedor de análise atenta, a exigir pronta solução” (Cruz, 1984: 49).

Assim, nos dois meses que se seguiram à convocação, ao mesmo tempo em que importantes entidades empresariais promoviam reuniões para debater e elaborar seus

² Cf. Cruz, 1984:49-50

³ Cruz observa que foi no momento em que as pressões sobre o governo atingiram seu ponto mais alto que este se viu compelido “a abrir oficialmente o debate”. No entanto, examinando-se os trabalhos de Pessanha e do próprio Cruz observa-se um vazio no período que vai de início de setembro de 1975 até fins de março de 1976, tanto no que se refere a matérias publicadas na grande imprensa, quanto a manifestações empresariais.

A se comprovar esta observação, restaria explicar por que o Governo fez a convocação aos empresários. Duas hipóteses não excludentes podem ser aventadas: de um lado, como revelaram em declarações mais recentes Velloso e Simonsen, os ministros das pastas econômicas achavam justas e reais as queixas quanto à estatização. Neste sentido tratava-se de responder às reivindicações dos empresários, sem contudo entrar em choque com a cúpula civil e militar mais nacionalista. Como afirmou Velloso (1986: 300): “Quando esquentou o problema da política em relação ao capital estrangeiro, no qual havia reconhecidamente um ministro dissidente”. Mais à frente, ao comentar a discussão em torno das medidas a serem adotadas em favor da capitalização da empresa privada, ele acrescenta: “O Presidente entendeu a nossa posição, de querer fazer algo positivo, ao mesmo tempo contra a estatização e a desnacionalização (Op. Cit.: 301).

documentos-resposta, a imprensa voltava a intensificar seus ataques contra a presença do Estado na economia.

Mas, o que se nos apresenta como aparentemente assintomático, é que, embora a campanha persista até 1978, seu ímpeto se arrefece em algum momento entre meados de julho e fins de 1976⁴. Aparentemente assintomático, primeiro porque, como veremos mais à frente, a resposta oficial do Governo às sugestões das entidades de classe foi, do ponto de vista destes últimos, no mínimo decepcionante⁵, podendo ser “sintetizada na afirmativa [contida no documento do CDE, intitulado “Ação para a Empresa Privada Nacional, o Governo e a Economia de Mercado”] de que ‘o governo pensa e vai fazer o que está no II PND aprovado pelo Congresso Nacional’” (Pessanha: 129).

Segundo, porque a campanha se inicia e ganha maior ímpeto num período que esteve longe de se caracterizar pelo baixo dinamismo: embora sem repetir a performance do auge do “Milagre”, entre 1974 e 1976, as taxas de crescimento do PIB e do produto industrial foram, respectivamente, de 8,15% e 8,5%, para o ano de 1974; 5,17% e 4,9%, em 1975; e 10,26% e 11,7% , em 1976 (!). Por outro lado, enquanto entre 1970/73 a participação da formação bruta de capital fixo no PIB foi, em média, de 19,7% ao ano, para o período 1974/76, ela alcançou uma média anual de 22,5%. E, como se sabe, o setor público foi, direta e indiretamente, o principal responsável por este comportamento espetacular da FBCF.

Por outro lado, com a convocação, pretendia-se colocar um ponto final na Campanha.

⁴ Para Diniz e Lima Junior, “No decorrer dos dois últimos anos do Governo Geisel, essa tendência [de incorporar o tema da democracia no discurso do empresariado] seria acentuada observando-se uma redução da ênfase na temática da estatização, paralelamente ao reforço de demandas de natureza política”.

Para Cruz, com a publicação do documento do CDE, em 15 de junho 1976, o Governo “pretendeu (...) por um ponto final no debate sobre a estatização e, em boa medida, esse resultado foi alcançado. E, após constatar que na primeira quinzena de julho o tema ainda era objeto de manchetes nos jornais, de mesas redondas na reunião anual da SBPC e de palestra proferida por Severo Gomes na ESG- desferindo ataques à campanha e associando-a a interesses em favor do capital estrangeiro-, ele acrescenta: “A essa altura [meados de julho], porém, as luzes já estavam se apagando, o baile já estava quase terminado”. Em artigo posterior, no entanto, o autor afirma: “Sabemos que ao final de 1976 a campanha fraqueja. A opinião anti-estatismo permanece, por certo, viva, e se manifesta de modo recorrente em pronunciamentos dos empresários. Mas durante alguns anos o tema da intervenção estatal na economia brasileira permanece no plano de fundo (...)” (Cruz, 1986: 303, grifos nossos).

⁵ Para Pessanha, a resposta do Governo se restringiu a “(...) algumas medidas de controle sobre as empresas estatais, de caráter meramente formal”.

Ocorre que, entre abril e dezembro de 1976, implementou-se um elenco de medidas de caráter nitidamente contencionista: elevou-se seguidamente o recolhimento compulsório dos bancos comerciais; reduziu-se o crédito para a construção civil e os prazos de financiamento de bens duráveis; efetuou-se cortes nos gastos correntes e de capital do governo e da Rede Ferroviária Federal e alguns projetos do II PND foram desativados ou atrasados; e, completando as medidas, procedeu-se a uma liberação da taxa de juros. Em decorrência dessas medidas, o ano de 1977 apresentou fortes tendências recessivas: a taxa de crescimento do PIB caiu para menos da metade do observado no ano anterior (4,93%) e a do produto industrial despencou (3,14%). Por outro lado, enquanto no período 1974/76 a formação bruta de capital fixo havia crescido a uma taxa média de 9,4%, em 1977, ela apresentou-se negativa (-1,17%).

Esta incongruência entre a performance econômica e a reação empresarial não passou de todo despercebida por aqueles que se debruçaram na análise da campanha.

Ao comentar crítica de Galloti, então ministro do TCU, à expansão e diversificação da Vale do Rio Doce, Martins faz a seguinte observação:

“Mas que lei é esta que não se subordina à legalidade maior do desenvolvimento capitalista da economia? É natural que algumas empresas dos ramos supracitados sintam-se prejudicadas com a diversificação da Vale. Ao mesmo tempo, porém, muitas outras, de outros ramos, sentem-se beneficiadas com o correlato da diversificação, ou seja, a expansão da Vale. Qual dos dois interesses deve prevalecer? De que lado do capital devem ficar o judiciário e os demais poderes da República?” (Martins, Op. cit.: 285)

Na mesma linha, para Pessanha (Op. cit.: 2),

“(...) ao analisar as relações entre Estado e economia nas chamadas sociedades retardatárias ou de capitalismo tardio, vê-se que o Estado tem funcionado não apenas como coadjuvante mas como elemento deflagrador do desenvolvimento do capitalismo”.

Em sua análise sobre a campanha contra a estatização, Diniz e Lima Junior (1986: 51) colocam a seguinte questão:

“É importante ressaltar que, embora as motivações econômicas tenham tido peso importante, não nos parece apropriado atribuir à campanha anti-estatizante, exclusivamente, os efeitos da crise econômica. Na verdade, ela começou antes que tais efeitos se tornassem plenamente visíveis, quando as elites econômicas e as autoridades governamentais ainda estavam influenciadas pelo clima de otimismo gerado pela era do Milagre”.

Embora sem fazer alusão às tendências recessivas de 1977, Cruz (1984; 1988; 1989) sugere que, a partir de fins de 1976, a inflexão da política econômica e a alteração progressiva na configuração de forças dentro do governo - em favor do Ministro da Fazenda - teriam significado uma “satisfação concreta” do Governo às reivindicações contidas na campanha contra a estatização.

Fica claro, portanto, que nenhuma das análises críticas sobre a Campanha procura estabelecer uma relação direta entre a reação empresarial e os efeitos da crise econômica.

Mas, se neste aspecto os autores que examinaram a questão estão de acordo, quando se passa à análise do grau de consenso do empresariado quanto à Campanha e ao seu significado econômico e político, as divergências entre as principais interpretações se acentuam. É o que examinaremos nas próximas seções deste capítulo.

1. CENTRALIZAÇÃO DO PROCESSO DECISÓRIO ESTATAL E REAÇÃO EMPRESARIAL

Partindo da constatação de que “o Estado sempre esteve (...) presente no desenvolvimento do capitalismo (...) e que o Brasil não fugiu à regra”, Pessanha (Op. cit.: 3) faz a seguinte indagação: “(...) por que razão mudaram as relações entre Estado e classes empresariais” e “por que a insistência da conexão entre intervenção do Estado no domínio econômico e autoritarismo político”.

Para responder a estas questões, tornar-se-ia necessário, então, examinar

“que tipo de modificações estariam sendo implementadas a partir do governo Geisel que justificassem uma reação tão violenta da classe empresarial, bem diferente da do período anterior, à época do Milagre, quando as relações entre Estado e setor privado eram bem mais amistosas” (Pessanha: 3).

Neste sentido, o autor estaria sugerindo que a ação econômica no período Geisel teria representado uma verdadeira ruptura/descontinuidade em relação ao período anterior. Com efeito, partindo de levantamento efetuado na chamada grande imprensa acerca “das críticas alusivas aos novos instrumentos utilizados pelo Estado”, o autor procura detectar as principais mudanças introduzidas pelos “novos mecanismos e decisões de política econômica”: a primeira estaria associada “a modificações do processo decisório ao nível da

política econômica”; a segunda, “à implementação de um novo padrão de industrialização” (Pessanha: 3-4).

No que se refere à primeira, logo nos primeiros trinta dias de governo, duas alterações ao nível do processo decisório se destacariam:

i) criação da Seplan, que, além de absorver as antigas atribuições do Ministério do Planejamento, passaria a ser responsável pela coordenação de “assuntos afins ou interdependentes, que intere[ssa]sem a mais de um ministério”, e estaria subordinada ao Presidente da República (Pessanha: 4).

ii) criação do CDE, entidade diretamente subordinada ao presidente da República, tendo como secretário geral o titular da Seplan e composta pelos ministros da Fazenda, Indústria e Comércio, Agricultura e Interior, e por responsabilidade “traçar a política econômica”. A criação do CDE teria implicado duas alterações importantes, em relação ao período anterior: absorvia formalmente parte das atribuições que anteriormente estavam sob a responsabilidade (formal e informal) do CMN e não contemplava qualquer participação empresarial nas reuniões; mas novidade maior dizia respeito ao fato de que o órgão era dirigido pela Presidente, a quem cabia a palavra final nas decisões - e, em decorrência, impedia o surgimento de super-ministros.

Quanto às alterações substantivas, embora apenas em setembro o Projeto do II PND fosse enviado ao Congresso, uma série de medidas econômicas, “acompanhadas de algumas declarações de intenções formuladas por altos funcionários governamentais”, já deixavam claro que as prioridades econômicas haviam se alterado radicalmente:

“A reestruturação do organograma decisório, com a criação da Seplan para substituir o antigo Ministério do Planejamento e Coordenação Governamental e a criação do CDE que absorveu antigas atribuições do CMN e afastou da mais alta câmara decisória a participação empresarial, a modificação de *status* do BNDE que se vê fortalecido pela transferência dos recursos oriundos do Pis e Pasep, pela criação de subsidiárias Fibase, Ibrasa e Embramec, destinadas a estimular as prioridades da política econômica, além da instituição prévia de tetos para correção monetária de seus financiamentos; e a elaboração do II PND que deu contorno definitivo às prioridades da nova política econômica, enfatizando os setores de indústria de bens de capital e insumos básicos⁶, representam as medidas mais

⁶ Com efeito, como especifica Schwartzman (1990: 41-3): “Em seguida a sua criação, o CDE toma uma série de resoluções importantes: a principal fornece as linhas básicas de uma política industrial voltada à promoção e

importantes e polêmicas, adotadas nos seis primeiros meses do governo Geisel" (Pessanha, 63-4).

Após recuperar as principais medidas, o autor passa então ao exame da crítica empresarial, a qual "se desenrola[ria] nos dois aspectos da ação estatal na esfera econômica: o produtivo e o regulatório". O primeiro aspecto teria como principal alvo as principais empresas estatais e suas subsidiárias, predominando uma reação empresarial de "caráter conjuntural". Já o segundo aspecto, "de caráter mais estrutural", teria

"(...) como objetivo principal a devolução do espaço político perdido em função do controle exacerbado do Estado sobre as decisões econômicas, sem a anuência das classes empresariais" (Pessanha: 63-4).

A partir do confronto entre as principais medidas adotadas pelo governo Geisel e a "crítica empresarial", de um lado, e da recuperação do debate que se desenrolou no primeiro semestre de 1976, por outro, o autor conclui que, na Campanha contra a Estatização, visava-se ao aspecto regulatório - "aumento da autonomia do Estado na regulação da economia" - pela via do produtivo (Pessanha: 154-167). Isto porque a intervenção estatal no aspecto produtivo seria uma "(...) mera consequência das determinações emanadas por aqueles que têm a faculdade de regulamentar as formas de atuação das empresas, bem como delinear o quadro geral do funcionamento da atividade econômica (...)". Não seria por outra razão que as principais reivindicações empresariais diriam respeito a uma maior participação no processo decisório de formulação da política econômica,

"(...) ajudando a estabelecer critérios para a atuação do Estado e do setor privado, orientando a aplicação de lucros das empresas estatais e controlando sua expansão, direcionando a aplicação da poupança etc" (Pessanha: 155).

consolidação do desenvolvimento da indústria de bens de capital. Constavam desta resolução: a) a recomendação de tratamento prioritário, através do BNDE, aos empreendimentos de controle nacional; b) a restrição à importação de equipamentos com similares nacionais; c) a sugestão de uma política de especialização dos fornecedores de bens de capital por parte das empresas estatais, agências oficiais e órgãos que concedam incentivos, de forma a evitar a pulverização excessiva do mercado; d) a questão da necessidade do desenvolvimento da engenharia de projetos, bem como da necessidade de desenvolvimento tecnológico e nacionalização de componentes; e) a orientação de prioridade ao fornecimento nacional. Além disso, o CDE estabelece um esboço básico de uma política de compras da parte do setor público, uma reivindicação do segmento de bens de capital sob encomenda, e cria os NAL. Adicionalmente, o CDE desempenha um papel importante na criação do FND como uma espécie de 'caixa único' do setor público, eliminando de forma gradual as vinculações e permitindo maior flexibilidade na condução da política econômica e de investimentos. Por fim, são também criadas pelo CDE as 'três irmãs': FIBASE, IBRASA e EMBRAMEC.

Do ponto de vista do padrão de financiamento, a mudança mais marcante é o fortalecimento do sistema BNDE, mediante a transferência dos fundos do PIS-PASEP da CEF, onde financiavam o consumo de duráveis e o capital de giro".

Finalmente, o autor sugere que, antes que se completasse a metade do ano de 1976, a Campanha contra a Estatização estaria gozando de um elevado grau de consenso junto à opinião empresarial. Ou seja, influenciado pela análise de Lessa, o autor considera que a publicação do documento do CDE em resposta às sugestões empresariais seria “(...) contemporânea do início de uma [nova] fase” que se caracterizaria “(...) pelo aguçamento das dificuldades econômicas (...)” e, *pour cause*, pelo reconhecimento das autoridades quanto ao “(...) insucesso em alguns planos prioritários”. Assim, a partir de um certo momento de 1976, os empresários que seriam os supostos beneficiários da nova política econômica - os “órfãos do II PND” - teriam se engajado na campanha, reforçando “o aspecto estrutural das demandas empresariais”.

A análise de Diniz e Lima Junior (1986) vai se desenvolver na mesma linha da de Pessanha.

Primeiro, da mesma forma que para Pessanha, mas sem conferir o mesmo sentido de ruptura em relação ao período anterior,

“o Governo Geisel (...) acentuaria os traços centralizadores através da reformulação da estrutura administrativa que promoveu. Seu estilo de governo levaria ainda a um maior fechamento do processo decisório. Assim é que, a representação corporativa, nos poucos órgãos colegiados onde ainda existia, foi sendo esvaziada. Esta última tendência, por sua vez, acentuaria os mecanismos informais e contatos pessoais na articulação de canais entre o setor privado e o aparelho burocrático. Desta forma, o estreitamento dos vínculos entre os empresários de bens de capital e certas agências responsáveis pelo apoio ao setor, como o BNDE, assumiria um caráter altamente personalizado, sem suportes institucionais” (Diniz e Lima Junior, 1986: 47)

Segundo, seria também possível detectar dois aspectos da Campanha:

“Sob um de seus ângulos, a crítica à estatização enfatizaria o crescimento excessivo do Estado brasileiro sob os governos militares, os excessos da intervenção, sobretudo, em alguns setores (...); além de condenar vivamente o gigantismo das empresas estatais. (...) Tais tendências poderiam criar condições para a implantação do capitalismo de estado ou mesmo para a criação das bases de uma economia socialista. Assim, a argumentação dos porta-vozes do empresariado passaria a apontar a mudança do sistema econômico como uma das possíveis consequências do processo de estatização em curso no país (...)”.

“Um segundo aspecto da campanha anti-estatização, seria o questionamento da centralização excessiva de poder na instância do executivo, com o aumento desmesurado da autonomia de decisão dos tecnocratas responsáveis pela política econômica. Nesse sentido, segundo a elite industrial, haveria um descompasso

entre as declarações das autoridades do setor econômico-financeiro do Governo Geisel e sua atuação concreta. Se a defesa da livre iniciativa era constantemente reiterada nos pronunciamentos governamentais, tal fato era negado pela marginalização do empresariado no processo decisório. O desenvolvimento de uma economia descentralizada, baseada na livre iniciativa, estaria sendo na prática obstado pelo esvaziamento dos mecanismos de articulação política e pelo bloqueio das estruturas de mediação entre o Estado e a sociedade" (Diniz e Lima Junior, Op. cit.: 51-2).

Terceiro, embora os argumentos de natureza econômica estivessem presentes na Campanha, o que predominaria seriam as demandas de caráter político:

"(...) as críticas visavam antes de tudo a centralização do poder e o fechamento do processo decisório que se desenvolveram paralelamente ao fortalecimento do Estado. Sob a liderança tecnocrática, ter-se-ia verificado um desvirtuamento das funções do Estado. Para a correção de tais distorções, impunha-se a participação das classes empresariais no processo decisório, sem o que os riscos da centralização poderiam ultrapassar os limites do tolerável" (Diniz e Lima Junior, Op. cit.: 52).

Esta prevalência das demandas políticas poderia ser comprovada não apenas através da já referida defasagem entre o início da campanha e os primeiros sinais evidentes de crise econômica e do exame dos principais temas da campanha anti-estatização, mas também através de pesquisa efetuada por Diniz e Boschi (1978), entre 1975 e 1976:

- 1) No que se refere à "(...) percepção do empresariado industrial sobre o sistema e o processo político", à época da campanha contra a estatização,

"a percepção genérica é a de que o processo decisório é fechado, que este sofreu um processo de elitização crescente em anos recentes, que ocorre a marginalização da empresa privada, na medida em que não se prevê sua participação, de maneira institucionalizada, em nenhum dos órgãos relevantes de formulação de política econômica e que a tomada de decisões é um processo eminentemente sigiloso, conferindo ao governo o monopólio das informações vitais ao funcionamento do sistema econômico" (Diniz e Boschi, 1978: 188)⁷.

⁷Conforme o relato de alguns empresários:

"As decisões atualmente são altamente centralizadas; embora, extra-oficialmente, o diálogo entre empresários e ministros seja constante, não se tem voz ativa no processo mesmo de tomada de decisões. Os empresários se encontram freqüentemente com os ministros. Oficialmente, entretanto, não têm participação. (...) O diálogo é fácil, só que não se sabe o que será feito."

Ou ainda:

"Quanto à questão do momento em que se faz sentir a influência do empresário, o atual sistema decisório é bastante fechado. As decisões são tomadas em segredo. O processo é precedido de total sigilo, até a formulação da lei. Não há consulta prévia, as entidades não são ouvidas na fase de formulação da lei. A posteriori, sim. Aí é que existe possibilidade de interferir. Em alguns casos, essa interferência acarreta mudanças, alterações em certos dispositivos."

2) A natureza “estritamente política” das reivindicações empresariais e sua posição quanto à intervenção estatal permitiriam afirmar que,

“(…) num debate aparentemente marcado por considerações de ordem econômica, transparece, em seus fundamentos, uma demanda de caráter essencialmente político, que vem a ser a possibilidade do empresário exercer algum controle sobre os rumos do processo de intervenção do Estado na economia” (Diniz e Boschi, Op. cit.: 191).

No que se refere ao primeiro aspecto, a natureza política da insatisfação da classe empresarial “(…) traduz-se na reivindicação específica de participação nos conselhos econômicos, restaurando um modelo corporativo prevalecente até recentemente⁸” (Diniz e Boschi: 189).

Quanto à intervenção estatal na esfera produtiva, os autores da pesquisa puderam constatar que,

“em geral, nosso grupo de elite [industrial] não se mostrou contrário à intervenção estatal. Em alguns casos os informantes até mesmo justificaram a intervenção em termos da necessidade do Estado ocupar os vazios que o setor privado é incapaz

Em outros, pode-se impedir que a medida seja executada. Mas essas leis que saem são precedidas de um grande segredo.” (n.b.: empresário do setor de bens de capital) (Diniz e Boschi, Op. Cit.: 188-9, grifos nossos).

⁸ Os relatos abaixo são reproduzidos pelos autores:

“As organizações de classe não têm condições de exercer a função consultiva para a qual foram criadas porque não são ouvidas, uma vez que não têm representação nos órgãos que assessoram o governo. Não participam do CMN, do CDE, do CDI etc. Desta forma, estão automaticamente excluídas do processo decisório. Não têm como se fazer ouvir. É um erro do governo tomar medidas sem ouvir os interessados. Eis porque atualmente os órgãos de classe do empresariado estão reclamando do governo a participação nos conselhos econômicos, a fim de que a empresa privada possa tomar parte nos estudos e discussões e influir nas decisões desses órgãos que afinal afetam a sua atividade. (...) Como pode funcionar regularmente um sistema de mercado, se a mola deste sistema, a iniciativa privada, não tem voz nos assuntos que lhe dizem respeito? (...) O CDI, por exemplo, não tem um representante da indústria e do comércio, com direito a voto. Por isso, o diálogo não é obrigatório. Só existe quando o governo quer. (...) Ser procurado, apenas esporadicamente é muito diferente de ser solicitado sistematicamente. Existe realmente uma exclusão do empresariado, o que é prejudicial.”

Nas palavras de outro entrevistado:

“A participação do empresariado nos conselhos econômicos é muito importante dado o papel relevante de tais órgãos no processo de desenvolvimento econômico. Tais conselhos existem atualmente em vários países (...) No caso do Brasil não sobreviveram. Foram criados pelo estado corporativo, quando este foi extinto, muitos também foram extintos. Restaurar a participação nos conselhos é uma necessidade. É uma forma de evitar a estatização, dada a possibilidade do empresariado dialogar com o governo oficialmente e apresentar sugestões que influiriam nas decisões (...)”

Ou ainda:

“Se os conselhos econômicos (...) têm como objetivo a formulação de diretrizes para o desenvolvimento econômico global ou setorial é, evidentemente, muito importante que o empresariado deles participe, que haja uma oficialização desta participação, ou seja que ele seja ouvido obrigatoriamente, com direito a voto (...) [A] colaboração informal não substitui a colaboração formal.”

de ocupar. Não obstante, quase todos os entrevistados afirmaram que a atuação produtiva do Estado só é legítima dentro de limites especificados, definidos pela não-concorrência com o setor privado. Tal opinião [no entendimento Boschi] adequa-se às demandas políticas de maior participação, visto que é precisamente no sentido de manter o Estado dentro de limites especificados que se torna crucial o controle político do setor privado sobre áreas decisórias chave" (Boschi, 1979: 160).

3) Contrastando com a avaliação positiva quanto ao processo decisório e à atuação do CMN, no período Medici, a maioria dos entrevistados teria manifestado sua insatisfação quanto à natureza "fechada" do processo decisório e ao caráter inacessível e imprevisível das decisões estratégicas tomadas no CDE, no período Geisel⁹.

Finalmente, Diniz e Lima Junior consideram que, a partir de 1976, a campanha contra a estatização estaria traduzindo uma insatisfação generalizada da elite empresarial. Ou seja, em algum momento ao longo do primeiro semestre de 1976, quando começam a surgir "indícios" de que a política industrial "(...) estava com seu futuro seriamente comprometido (...)", "(...) as lideranças do setor [de bens de capital] iriam integrar-se à campanha contra a estatização da economia (...)" (Diniz e Lima Junior: 46).

Para os autores, a pequena duração da fase de prosperidade da indústria local de bens de capital se deveria não apenas às "questões [apontadas por Lessa] de ordem estritamente econômicas". O crescimento do aparelho estatal brasileiro, no período que vai de 1964 a 1973, teria também contribuído para que as prioridades estabelecidas pelo II PND não fossem executadas de maneira coerente e planejada. Isto porque a centralização das decisões de caráter substantivo na cúpula do poder executivo federal estaria coexistindo com um alto grau de segmentação e especialização ao nível de órgãos específicos e com a autonomia de determinadas empresas estatais frente à administração central. Não seria por outra razão que a maioria dos empresários do setor de bens de capital teria apontado

"a falta de coordenação e de integração entre os órgãos [governamentais] e a ausência de uma ação coerente por parte do governo, como um dos principais

⁹Em ambas as entrevistas citadas pelos autores é possível detectar uma certa insatisfação com o fato de não se ter acesso a quem de fato decide (o presidente e o CDE), já no período anterior tinha-se acesso direto a quem decidia (o ministro Delfim): "(...) hoje o sistema é mais descentralizado, mais aberto. Cada assunto precisa ser tratado com um ministro diferente, o que de certa forma é pior"; "(...) Depois do debate com cada ministro as idéias são levadas para o CDE, ao qual os empresários não têm acesso e onde a última palavra é a do presidente. No governo Médici, a decisão era direta com o ministro" (Diniz e Boschi, 1978: 164-5).

obstáculos à consecução das metas propostas no início da gestão Geisel”¹⁰ (Diniz e Lima Junior: 46).

De qualquer maneira, a despeito da motivação para se engajar na campanha e das diferenças quanto às reivindicações específicas de cada fração do empresariado, o certo é que havia alguma questão que congregava as mais variadas frações empresariais¹¹, bem como figuras eminentes do próprio regime:

“sob o impulso de um sentimento comum de ameaça, gerou-se uma certa solidariedade de interesses entre as várias frações empresariais, articulando-se uma relativa unidade, cujo objetivo seria sustar o possível processo de consolidação de um sistema capitalista dirigido por um Estado crescentemente onipotente” (Diniz e Lima Junior: 52).

2. DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, “BURGUESIA DE ESTADO” E MODELO POLÍTICO

Para Carlos Estevam Martins (1977), se o sistema estivesse funcionando, bastaria ao governo continuar fazendo o que vinha sendo feito. Neste sentido, a “descontinuidade” da política governamental seria mais um indicador de crise. “Um indicador de crise que se materializa, por exemplo, no II PND” (Martins, 1977: 244).

Na verdade, no caso do II PND, o correto seria falar de ambigüidade, em vez de descontinuidade. Isto porque a intenção contida na proposta do II PND seria a de conciliar continuidade e mudanças.

No que se refere à “tendência continuísta”, ela se manifestaria

“na reiteração da pauta de crescimento anterior (...)”. Isto, por sua vez, se deveria, em última análise, ao fato de que “(...) a meta de manter altas taxas de crescimento e a função que se atribui às exportações são coisas que só podem ser conseguidas, a curto prazo, (...) [tendo por base] a estrutura produtiva já montada” (Martins: 244).

Quanto à “tendência mudancista”, ela se manifestaria

“no reconhecimento das dificuldades que limita[va]m as perspectivas de crescimento acelerado, na condenação da política salarial anteriormente adotada, nos objetivos relacionados com a necessidade de reverter o modelo a fim de corrigir as distorções

¹⁰Os autores tomam por referência o trabalho de Boschi (1979:165).

¹¹Como veremos adiante, para Sebastião Velasco e Cruz (1988), esta campanha não refletia o consenso da opinião empresarial, e a parte do patronato que se manteve à margem da campanha não era desprezível e chegou inclusive a se manifestar contra ela.

enraizadas no aparelho produtivo; fala[va]-se, inclusive, na criação de um mercado de massas e (...) [na ênfase da] chamada área social" (Martins: 244-5).

"Feitas as contas, as duas tendências praticamente empata[va]m". A tentativa de conciliar "padrões de acumulação mutuamente excludentes" teria levado o Governo a apresentar um plano que seria tão incoerente quanto o foi o Plano Trienal: enquanto este último procurava conciliar a meta de estabilização com as reformas de base, o II PND, nos moldes do pragmatismo tecnocrático, procurava convencer de que era possível praticar simultaneamente "o delfinismo e o antidelfinismo" (Martins:245).

Por outro lado, o autor chama a atenção para o fato de que, ao longo do ciclo do Milagre, teria se desenvolvido, em meio à "ilharga do processo de internacionalização do mercado interno", um "contraprocessos de renacionalização do mercado interno", acabando "por assumir um vulto intranquilizador no momento em que chegou ao final o ciclo expansivo (...)" (Martins: 252).

Acresce, ainda, que ao lado deste processo de renacionalização ao nível macro e microeconômico, ao longo dos seis primeiros meses do Governo Geisel, teriam ocorrido outros fatores que contribuíam "para dificultar a gravitação da coalizão internacionalizante". Dentre estes destacavam-se "(...) as reformas introduzidas no primeiro escalão da máquina governamental": a criação do CDE e a transformação do Ministério do Planejamento em Secretaria (Martins: 261-4).

Portanto, seria a partir do confronto entre os dois processos (de internacionalização e renacionalização) que teria se desencadeado a crise política. Quanto à solução da crise - qual dos dois processos haveria de se impor -, ela passava a depender "da resposta politicamente viável". Da mesma forma que nos primeiros anos de 60,

"tornou-se necessário (...) estabelecer a correspondência entre a natureza do processo econômico e o caráter de classe do Estado, seja por meio do padrão de acumulação vigente, seja por meio da mudança da coalizão politicamente predominante".

Neste sentido, a Campanha contra a Estatização seria uma tradução da "perda de poder" dos capitais forâneo e local, ligados ao processo de internacionalização:

"numa palavra, hoje não mandam tanto quanto ontem e - embora sejam os que mais mandam - temem mandar menos amanhã. Por que estaria acontecendo isso? Certo

ou errado, já encontraram uma resposta: a origem de todo mal é a crescente estatização do sistema econômico” (Martins: 279).

Tratemos de nos reter na questão da perda de poder dos capitais forâneos e locais e na sua relação com o capital estatal. Para Martins, ao contrário do países centrais - onde o elemento privado é ativo e subordinante e a contradição entre o estatal e o privado é meramente abstrata -, nos países de industrialização tardia, o estatal e o privado “se relacionam de um modo concretamente contraditório em função do papel central, dinamizador e pré-condicionante que o elemento estatal desempenha (...)” (Martins: 282). Isto, por sua vez, deve-se à debilidade da burguesia que “(...) não se unificou em termos horizontais, verticais e nacionais, nem se consolidou enquanto classe anteriormente à constituição do aparelho produtivo estatal” (Martins: 282).

No Brasil, “não é funcionando como não-capital e se desvalorizando, mas, ao contrário, é funcionando como capital e se valorizando que o setor estatal serve ao setor privado”. Eis, pois, as diferenças entre o “capitalismo monopolista de Estado” e a etapa que estaríamos vivendo. Mais ainda, “a condição essencialmente capitalística, somada [à] (...) primazia estratégica do investimento estatal [explicariam] (...) a possibilidade para o surgimento de pontos reais de conflito” (Martins: 282-3).

Assim, para exemplificar, e a propósito de crítica de Galloti, então ministro do TCU, à expansão e diversificação da Vale do Rio Doce, Martins faz a seguinte observação:

“Mas que lei é esta que não se subordina à legalidade maior do desenvolvimento capitalista da economia? É natural que algumas empresas dos ramos supracitados sintam-se prejudicadas com a diversificação da Vale. Ao mesmo tempo, porém, muitas outras, de outros ramos, sentem-se beneficiadas com o correlato da diversificação, ou seja, a expansão da Vale. Qual dos dois interesses deve prevalecer? De que lado do capital devem ficar o judiciário e os demais poderes da República?” (Martins: 285).

Da mesma forma, a tendência denominada de “vírus da atividade-meio”, seria “um movimento típico e perfeitamente legítimo do capital [estatal] (...)”. Assim, para exemplificar,

“se o grosso da burguesia deseja comprar (...) aço barato, não é de seu interesse impedir que a CSN ou a Usiminas dedique-se, através de subsidiárias (...), às atividades relativas à elaboração de projetos e à construção de equipamentos siderúrgicos, em lugar de onerar os seus custos (...)” (Martins: 286).

Mas, os conflitos de interesses e a perda de poder do capital privado só podem ser entendidos em sua plenitude quando se tem em conta que “o fenômeno da estatização” envolve não apenas a dimensão econômica, mas também a sociológica - “a questão da burguesia de Estado” - e a política - a “questão do modelo político” (Martins: 292-3).

“O processo, ainda não concluído, de formação da burguesia de Estado (...) desdobrou-se até agora em três etapas”. A primeira iria até 1964, onde a categoria que estaria tendendo a se transformar em burguesia estatal seria constituída por funcionários públicos sem autonomia e subordinados aos interesses “da coalizão politicamente predominante” (Martins: 295).

A segunda etapa surgiria de um fato novo, aparentemente paradoxal: “os funcionários seriam tanto mais (...) funcionários [da nova coalizão predominante] quanto mais se comportassem como funcionários do capital estatal”. Esta mudança se deu a partir de diretrizes baixadas pelo Ministério do Planejamento: sob o comando de Roberto Campos, “exigiu-se que as empresas estatais adotassem, cada vez mais, os métodos de gestão empresarial típicos do setor privado (...)”; sob o comando de Hélio Beltrão, aplicou-se norma modernizadora, através do Decreto-lei 200, de 1967 (Martins: 295-6).

Chega-se, assim, à terceira etapa, que consiste nas tentativas

“de romper a ambigüidade básica inscrita no duplo papel de funcionário do Estado e funcionário do capital. Aderir o mais possível ao segundo, renunciando o mais possível ao primeiro passa a ser o objetivo perseguido por esse corpo empresarial e que o converterá, se alcançado, em burguesia estatal” (Martins: 298).

Através da resolução dessa ambigüidade, que teria por segundo e último lance “a conquista do poder estatal a partir desse setor “reprivatizado” do próprio Estado”, se estaria substituindo “o seu velho conteúdo de classe (burguês-privado) por um novo conteúdo de classe (burguês-estatal)” (Martins: 298-9).

“Esse é, sem dúvida, o lance decisivo, porque somente enquanto dona do poder político é que a burguesia estatal se torna dona de si mesma e passa a existir verdadeiramente como fração autônoma de uma classe social” (Martins: 299).

Em contrapartida,

“a burguesia propriamente dita, nacional e estrangeira, pertencente ou não à coalizão predominante, tende a perder poder à medida que a burguesia estatal se constitui, e sua consciência política, há tanto tempo embotada, começou a despertar

para esse fato, notadamente a partir de 1974. Por conseguinte, suas forças estão sendo mobilizadas com o objetivo de evitar que se desenvolva o (...) segundo lance da terceira etapa” (Martins: 299).

3. ESTRATÉGIA DE DESENVOLVIMENTO DO II PND E RELAÇÕES DE FORÇA ENTRE AS FRAÇÕES DO CAPITAL

Em sua análise sobre a Campanha contra a Estatização, Cruz (1984) considera que o período Geisel teria representado uma forte descontinuidade/ruptura em relação ao período do Milagre. No entanto, contrastando com as interpretações de Pessanha, de Diniz e Lima Junior e de Martins, Cruz sugere que a Campanha contra a Estatização não refletia o consenso da opinião empresarial. Ela teria sido conduzida por aquelas frações do empresariado que não eram contempladas pelo II PND, e que haviam sido as mais beneficiadas pela política econômica do período do “Milagre”.

Na verdade, a aparente unanimidade do empresariado se deveria ao fato de que todas as organizações de cúpula se pronunciaram contra a estatização. No entanto, quando se procede a uma análise do comportamento empresarial tomando-se em conta três cortes distintos, pode-se afirmar o seguinte:

No que se refere ao corte setorial:

a) no caso da indústria, seria possível observar que, enquanto as federações e a CNI se pronunciavam publicamente contra a estatização, os sindicatos e associações paralelas, “cuja rede compõe o tecido mais vivo de representação de interesses empresariais”, teriam se mantido em silêncio. Por outro lado, à argumentação de que isto obedeceria a uma divisão de tarefas, o autor contrapõe o seguinte: tendo em conta a baixa representatividade e o esvaziamento de conteúdo das entidades de cúpula (federações e confederações), e dados o elevado grau de diferenciação da estrutura industrial e a predominância de relações diretas entre grupos privados e agências estatais,

“o silêncio das entidades setoriais (sindicatos e/ou associações) não nos permite aquilatar em que medida a campanha contra a estatização mobilizou o empresariado industrial e quais os segmentos mais sensíveis a ela” (Cruz, 1984: 80).

b) no comércio, foram também as entidades de cúpula que se pronunciaram contra a estatização. No entanto, tendo em conta as particularidades ideológicas desta fração empresarial e a posição marginal ocupada pelo setor no II PND, seria possível “admitir que o empresariado do setor se reconheceu efetivamente nos temas da campanha (...)”.

c) a base de sustentação mais firme e mais clara à Campanha ficou por conta do setor financeiro. Primeiro, ao contrário dos outros dois setores, as críticas partem de diversas entidades. Segundo, a crítica à estatização do crédito incorpora

“o diagnóstico oficial da campanha, exposto longamente nos artigos de fundo de revistas e jornais e retomado nos estudos das entidades empresariais da indústria e do comércio: a ameaça mais séria está na apropriação crescente da poupança” (Cruz, Op. cit.: 85).

d) dentre os setores que mantiveram-se indiferentes ao debate, se destacariam a agropecuária e a indústria de construção civil.

Considerando-se o comportamento das entidades segundo sua diferenciação regional, o que salientaria seria o fato de que, à exceção da Fiep, a Campanha teria se restringido ao eixo Rio-São Paulo.

No que se refere às demais regiões, o que mais chamaria a atenção seria a tomada de distância da FIEMG em relação à campanha, fato que seria coerente “com os interesses e a tradição dos grupos dirigentes no Estado” (Cruz: 86-94). Por outro lado, seria possível estabelecer algumas analogias entre o caso mineiro e os da Bahia e do Rio Grande do Sul, particularmente em virtude da importância da Petrobrás para as economias locais (pólo petroquímico de Camaçari e terceiro pólo petroquímico).

Finalmente, o autor procede ao exame de pronunciamentos, de cunho pessoal, sobre a campanha, discutindo sua importância enquanto indicador de opinião de determinados segmentos empresariais, e separando os pronunciamentos em favoráveis e contrários à Campanha.

No que se refere aos “aderentes”, o que mais chamaria a atenção seria a ausência “dos nomes mais expressivos do empresariado nacional, quer pela magnitude dos grupos econômicos que encabeçam, quer pela influência que reconhecidamente exercem”. Mais ainda, a relação de nomes, além de pouco expressiva (cerca de trinta, incluídos economistas

e outros profissionais), “(...) nada acrescenta (...), pois quase todos os empresários que constam são dirigentes de entidades de classe e se pronunciam nessa qualidade” (Cruz: 95).

Já a listagem referente às declarações divergentes teria colocado em evidência “a existência no universo empresarial de um pequeno número que, não apenas se mantém à distância, mas enuncia publicamente pontos de vista discrepantes da campanha” (Cruz: 96).

Dentre esses pronunciamentos se destacariam:

a. os de Carlos Villares e de Carlos Sanson (abril de 1976), na ocasião dirigentes da ABDIB. Nestes casos, a explicação não ofereceria maiores problemas: sendo o desenvolvimento do setor de bens de capital uma das metas prioritárias do II PND, o tema da estatização seria estranho à agenda da Abdib - “o eixo de sua intervenção era o reclamo de uma política industrial integrada” (Cruz: 100).

b. o de Hélio Beltrão, ex-ministro e presidente do grupo Ultra (julho de 1975). No entanto, a despeito da indiscutível liderança setorial de Hélio Beltrão, suas opiniões com relação à intervenção estatal não deveriam ser entendidas como expressão do conjunto de seus pares: embora a contribuição da Petroquisa seja inquestionável, “ela exerce um efeito de diferenciação, contemplando alguns em detrimento de outros” - e, por conseguinte, acarretando atitudes divergentes quanto à Campanha contra a Estatização (Cruz: 108-16).

c. o de Mário Garnero, na época diretor de relações públicas da Volkswagen e presidente do Sinfavea/Anfavea (maio de 1975). Neste caso, o autor descarta a hipótese de que o empresário estivesse expressando ponto de vista pessoal, afirmando que, “ao contrário do que freqüentemente se pensa, em 1975/76 a indústria automobilística não tinha motivos de se queixar”. De um lado, a medida de contenção da demanda, no segundo trimestre de 1974, teria incidido sobre um mercado “superaquecido”, aliviando as pressões sobre a indústria. Por outro, embora em 1974 o governo houvesse pressionado a indústria no sentido de se alterar os padrões de operação e de competição, em 1975, as áreas de atrito já encontravam-se superadas: com o governo “batendo em retirada”, a indústria automobilística

“reafirmou sua posição estratégica na economia brasileira, ampliando significativamente suas exportações, com a ajuda dos generosos incentivos que para este efeito foram colocados a sua disposição” (Cruz: 102-4).

No que se refere ao discurso contra a estatização, Cruz identifica:

1. ambiguidades de fundo na crítica à empresa pública: as críticas à empresa estatal têm por objeto tanto sua atuação como empresa (a verticalização e a diversificação, a captação de poupança) quanto enquanto parte integrante do aparelho de estado (o requisitório da burocratização, dos déficits, da dependência dos recursos financeiros arbitrados pelo Estado).

Esta ambiguidade, por sua vez, encontra correspondência na percepção ambivalente da própria empresa privada: de um lado, espera-se que o Estado trate a empresa como ente privado, cuja liberdade de ação pode sofrer limites, mas em nenhuma hipótese há de ser alienada; por outro, reclama-se do Estado que encare a empresa privada como suporte do bem público, como promotora do interesse geral. Daí a exigência de crédito subvencionado, a reivindicação de que lhes sejam concedidas facilidades análogas às empresas públicas, a cobrança de que se imponha às empresas estatais uma política de compras objetivando o fortalecimento da indústria de bens de capital no país e o lamento de que empresas inadimplentes sejam absorvidas pelo BNDE:

"A inconseqüência é patente. A ambivalência da empresa pública tem como contrapartida a contradição íntima de um capitalismo assistido, o qual, nas palavras de quem sabe o que fala, cresce sugando as tetas do Estado. A esquizofrenia do discurso não faz mais do que reproduzir transfiguradamente este aspecto da realidade (Cruz: 146-7) ;

2. articulação problemática entre o tema da campanha e a defesa da empresa privada. Aqui, o autor faz referência à contradição entre a defesa da empresa privada e o silêncio da campanha em torno da questão capital privado nacional x capital estrangeiro. A questão da empresa privada nacional aparece no discurso privatista, mas nunca de uma maneira independente: "em geral se dilui na oposição empresa pública x empresa privada, a relação capital nacional x capital estrangeiro, embora presente, não sendo jamais trabalhada sistematicamente" (Cruz: 154).

Esta lacuna não seria casual:

"O tema do fortalecimento da empresa nacional introduz neste quadro um complicador, põe em cena um dado que a apologia do mercado não integra comodamente. Considerá-lo de forma metódica implicaria uma valorização distinta do Estado e numa tomada de distância com relação aos lugares comuns liberais

que informam a retórica antiestatizante. Ele permanecerá, portanto, em bruto, sendo utilizado em contra-ataques na discussão e como critério secundário para qualificar algumas das reivindicações” (Cruz: 155) ;

3. discrepância entre a intensidade da crítica e o teor das referências ideológicas mais gerais em que se apóia, de um lado, e o âmbito extremamente restrito dos aspectos da intervenção estatal efetivamente impugnados, por outro¹²;

3. diferenças notáveis entre o discurso da grande imprensa e o das entidades empresariais:

“Na imprensa, o tema da estatização dá lugar a um discurso polêmico, um discurso de luta que ignora matizes e se alimenta de exageros e simplificações. Os documentos das organizações se vestem de outra roupagem. São mais específicos, menos incriminatórios, argumentam tentando encadear provas racionais e são oferecidos a título de “análises”, “estudos”, “contribuições”. Enquanto o tratamento do tema na imprensa explicita uma relação de antagonismo, a palavra empresarial pressupõe uma unidade de base e desacordos restritos ao plano da avaliação” (Cruz: 162);

4. O autor descarta a hipótese de que essas diferenças se devessem apenas a uma divisão de tarefas entre a imprensa e as entidades de classe. Quando se passa do âmbito do diagnóstico para o das medidas propostas para um programa de

¹² “Elementos para a história da montagem da armadura institucional do Estado brasileiro e das formas pelas quais ele veio atuando no domínio econômico podem ser encontrados em numerosos estudos (...). Basta assinalar que o processo de aparelhamento da máquina estatal para intervir na economia ganha um primeiro impulso nos anos trinta, sofre uma inflexão importante nos anos 50 e se acelera no pós 64, cabendo talvez falar, então, do Brasil como uma economia dirigida”.

No entanto, quando se examina o discurso contra a estatização, chamam a atenção os numerosos silêncios: “(...) não sofre contestação o conjunto de dispositivos através dos quais o Estado participa na reprodução da força de trabalho (...). Tampouco se questiona as transferências de fundos públicos ao capital privado sob as mais variadas formas de subsídios (...). Também não parece causar espécie a rígida política salarial adotada depois de 64 (...). Igualmente poupado pela crítica antiestatista é o sistema de proteção tarifária à indústria no país (...) e demais mecanismos utilizados para o mesmo fim (...). A despeito das queixas formuladas contra a atuação do CIP, (...), o sistema de controle de preços em si mesmo não é posto em questão. Da mesma forma que não se discute o papel construtivo do planejamento federal”.

“Para além das duas coordenadas mais abstratas que estruturam o terreno comum aos oponentes - a valorização da economia de mercado e o princípio da defesa da empresa nacional (...) - a polêmica da estatização é travada sobre um fundo consensual. O Estado desempenhou um papel crucial como promotor do desenvolvimento capitalista no Brasil e ninguém pensa seriamente em dispensá-lo dessa função no futuro. O acordo em relação a esse ponto foi obtido na década de 50 e permanece inalterado apesar do colorido liberal à *outrance* que tinge o debate em meados dos anos 70. As regulações que operam tão bem na fase do milagre continuam a gozar de uma apreciação positiva. Os problemas são pontuais - eles se localizam na esfera da circulação financeira e na figura da empresa pública. Há uma incoerência de base no discurso antiestatizante: a retórica de que se vale, as referências ideológicas em que se apóia implicam uma negação muito maior do que consentem os objetivos que o animam. A ser coerente com elas, haveria que estender em muito o efeito devastador da crítica. É significativo que isto não tenha sido feito - a Argentina e o Chile seguiram nessa via e os resultados são notórios” (Cruz: 158-60, grifos nossos);

desestatização ficam claras as divergências que marcam as próprias manifestações empresariais:

"(...) a análise de alguns documentos elaborados pelas entidades patronais entre abril e junho de 1976 (...) deixa entrever diferenças no que diz respeito às orientações mais amplas e marcas de interesses específicos, cujas incompatibilidades o discurso aparentemente unitário da antiestatização se esforça por mascarar" (Cruz: 163).

Quanto ao teor geral, o documento da Firjan se diferenciaria dos demais, sobretudo da contribuição da Acrj. Enquanto o primeiro

"é dominado pela idéia de cercear, impor freios, no limite, impedir a criação de novas empresas públicas, a Acrj propõe que estas desempenhem um papel pioneiro, ocupando espaços que mais tarde seriam legados à empresa privada nacional" (Cruz:167).

No que se refere "aos sinais de interesses contraditórios nas propostas de desestatização, podemos identificá-los através das diferenças que se manifestam no tratamento dado à questão do financiamento ao capital privado" (Cruz:167-8).

Através das avaliações e propostas quanto o papel do BNDE, seria possível distinguir três posições distintas:

- para a Federação dos Bancos,

"o problema do financiamento constitui[ria] o cerne do debate pois no Brasil a economia vinha sendo estatizada, não sob o impacto de nacionalizações, mas devido a peculiaridades da regulamentação imposta ao mercado financeiro, à multiplicação de soluções de poupança compulsória, aos mecanismos acionados pela política monetária e, finalmente, à atribuição de privilégios e parcela de poder público às empresas governamentais, que competem no mercado" (Cruz: 168).

E, para eliminar tais distorções, a entidade propunha, dentre outras coisas, que fosse

"constituído com recursos provenientes da poupança privada nacional um fundo *cuj*a aplicação se confie aos bancos de investimento privados nacionais, com alocação regulamentada segundo critérios do interesse geral, alimentando-se o investimento público por via tributária, por crédito público e pelos preços dos serviços prestados" (Cruz: 168).

No que se refere especificamente à poupança compulsória,

"ainda quando se estabelecem normas para o encaminhamento de recursos à iniciativa privada, frequentemente se reservam a entes públicos as decisões financeiras preliminares, o que pode viciar a alocação dos recursos prejudicando a alocação flexível que o mercado faculta" (Cruz: 168).

- na mesma linha,

“a Acrj também é sensível à ausência de outra alternativa para a capitalização da empresa privada nacional além do mecanismo do crédito, bem assim como à excessiva centralização de recursos financeiros nas instituições oficiais. (...). No entanto, à diferença da análise da Febraban, para a Acrj a intervenção do Estado não é responsável pelas distorções observadas no mercado, mas, bem ao contrário, um resultado delas” (Cruz: 170).

Neste sentido, o recurso à poupança compulsória seria um resultado das falhas do mercado em constituir um vigoroso mercado de capitais. De qualquer maneira, a exemplo da Febraban, se deveria “confiar aos bancos de investimento a tarefa de aplicar os recursos recolhidos compulsoriamente pelo Governo (...)” (Febraban apud Cruz: 168).

- finalmente, para a Fiesp,

“além de se constituir na única fonte importante de recursos para o financiamento dos investimentos, o BNDE deverá comportar reformulações no sentido de transformá-lo num verdadeiro Banco de Desenvolvimento” (Fiesp, 07/75 apud Cruz: 175).

E, embora não se estendesse sobre estas alterações, afirmava-se:

“além da concessão de empréstimos a custos parcialmente subsidiados e prazos adequados, deve-se esperar que um Banco desse tipo enfrente riscos que um banco de Investimento não teria condições de assumir” (Fiesp, 07/75 apud Cruz: 175).

Além disso, manifestava-se a opinião de que o subsídio concedido nos anos de 1975 e 1976 fosse generalizado, não tomando por base critério arbitrário como a data em que os empréstimos foram contraídos. Em vista disso, e tendo em conta o volume de recursos destinados ao setor privado, para Cruz, “é compreensível (...) que em relação ao BNDE a Fiesp tome distância com respeito à posição dos bancos e da Acrj e preze diferentemente a sua funcionalidade”.

Portanto, para Cruz, a análise da campanha deveria levar em conta dois aspectos:

- em primeiro lugar, distinguir o discurso e a condução da Campanha - a cargo das “agências e quadros especializados na função de direção político-ideológica” - das manifestações empresariais, as quais variaram da adesão ao desacordo, passando por atitudes de indiferença.

- segundo, a despeito do discurso “universalizante”, o que se contestava não era o papel desenvolvimentista do Estado, mas os objetivos estratégicos da política governamental

e os mecanismos colocados em prática para alcançá-los: “a expansão da empresa pública e o papel do Estado na direção da poupança nacional”.

Tendo em conta estes dois aspectos, Cruz procede à análise das intenções do Governo Geisel de, através do II PND, promover alterações profundas nas relações de força entre o setor público e o setor privado, na medida em que se apoiava no binômio empresa estatal-sistema oficial de crédito; e entre segmentos do próprio capital privado - indústria x bancos, indústria pesada x produção de bens duráveis de consumo.

No que se refere ao primeiro aspecto, Cruz recorre à análise de Carlos Lessa (1978) a respeito do papel primordial a ser cumprido pela empresa estatal e pelo BNDE e à intenção subjacente de se estabelecer “uma nova articulação do setor financeiro cujo centro de gravidade seria o BNDE. Este subordinaria às prioridades da Estratégia os demais agentes financeiros públicos e privados” (Cruz: 256-61).

Quanto à alteração nas relações de força entre capital financeiro e capital produtivo, após discorrer sobre a posição privilegiada de que havia gozado o setor financeiro no período 1964-1973, consubstanciada através do processo de concentração do setor financeiro em termos absolutos e relativamente ao setor privado nacional, da predominância de indicações de representantes dos bancos privados para funções públicas e, principalmente, do acesso privilegiado de que desfrutava o setor financeiro junto ao CMN - “instância de confirmação da ascendência do ministro da Fazenda sobre todas as esferas da política econômica” -, o autor afirma o seguinte:

“ Ao propor um programa que prevê uma reconversão profunda da economia brasileira e ao marginalizar em sua concepção o sistema financeiro privado - ou ao buscar integrá-lo de forma subordinada - o estado não se dispõe a alterar apenas o equilíbrio de forças entre instituições públicas e privadas no sistema de crédito, mas - para além disso - as relações até então prevalescentes entre a fração bancária e industrial do empresariado local. Em poucas palavras: o II PND previa a constituição de “impérios” industriais; nada semelhante estava preparado para os já bem nutridos conglomerados financeiros”(Cruz: 264).

Neste sentido, a criação do CDE e o consequente esvaziamento do CMN permitiriam não apenas demonstrar a diminuição de poder da área fazendária mas explicar porque o setor financeiro aderiu à Campanha de maneira decidida: “essa decisão afetava

indiretamente o setor financeiro, o qual no sistema de barganha que envolvia a operação daquele órgão [CMN] ocupava uma posição privilegiada” (Cruz: 267).

Finalmente, a prioridade conferida à consolidação da “indústria de base” traduziu-se na transferência de recursos em massa para estas esferas, o que explicaria as críticas empresariais “ao monopólio dos recursos para investimentos pelo BNDE”. No entanto, tal fato seria

“inerente à intervenção do Estado (...). O ponto a salientar é outro. É que mesmo quando se trata de reforçar grupos nacionais nos setores prioritários, o Estado atua como árbitro salomônico de cujo juízo depende o futuro mais ou menos risonho do empresário privado” (Cruz: 268).

E após ilustrar esta afirmação através do tratamento desigual dado aos grupos Ultra e Unipar e das críticas de Macksoud à proposta de Marcos Vianna de convidar e listar 36 grupos nacionais - “que supõe uma relação análoga, porém maior, de grupos não contemplados” - para assumirem o controle de empresas estatais na área de insumos básicos, o autor conclui:

“o importante é que nas condições do Brasil de meados da década o argumento liberal, na forma em que ele era esgrimido por Macksoud, Gudín e outros expressava uma insatisfação generalizada e conferia a estes uma ampla, embora talvez passageira, representatividade” (Cruz: 272).

Neste sentido as diferentes posições assumidas diante da Campanha contra a Estatização não obedeceria a dualidades como capital nacional x capital estrangeiro; setor tradicional x setor moderno; bens de consumo duráveis x bens de produção:

“ (...)O fator principal de discriminação é a maneira como os diferentes grupos privados (nacionais e multinacionais) se relacionam com os programas implementados no quadro da estratégia proposta” (Cruz: 274).

Por último, no que se refere ao término relativamente abrupto da Campanha e aos resultados por ela alcançados, a avaliação de Cruz é diametralmente oposta à de Pessanha.

Para Cruz, o refluxo da Campanha ao longo do segundo semestre de 1976 não se deveu ao tom autoritário do documento - resposta do Governo às sugestões empresariais - “o governo pensa e vai fazer o que está no II PND aprovado pelo Congresso Nacional” - e às pressões que possam ter sido feitas para sufocar o debate.

Em primeiro lugar, seria injusto afirmar que O Estado de São Paulo teria cedido às possíveis ameaças do Governo: “Na realidade, as baterias do diário paulista continuaram abertas contra o governo - basta lembrar as reportagens históricas sobre as” mordomias e a defesa insistente do retorno ao “Estado de Direito” para comprová-lo - variaram apenas nos pontos alvejados (Cruz: 275).

Segundo, sob a influência da análise de Lessa, o autor afirma que não seria uma mera coincidência que A Campanha tenha arrefecido justamente quando, “no ano de 1976 - sobretudo no segundo semestre - o sonho do II PND se desfaz sob o efeito dissolvente dos problemas da estabilidade monetária e do controle do balanço de pagamentos” (Cruz: 275).

Ou seja, o malogro do II PND e a consequente e progressiva alteração na configuração de forças dentro do governo - em favor do ministro da Fazenda - teriam se explicitado através da inflexão da política econômica, “quando [no segundo semestre de 1976] a máquina do governo vai se fechar em si mesma para preparar os cortes na dotação dos programas do setor público e a consequente revisão de prioridades” (Cruz: 276).

No entanto, indaga o autor, se a Campanha perde o ímpeto “(...) porque um dos adversários desfalece, mas seu oponente não é responsável por esse fato”, seria justo admitir o fracasso da “ofensiva antiestatizante”? Na avaliação do autor isto seria um “equivoco banal”, pois

“O problema, para o capital privado, não era o da intervenção estatal, nem o da existência de um amplo setor público no campo da produção de bens e serviços. A questão de fundo era a orientação imprimida à ação do Estado e as tendências implícitas que nela se manifestavam. A caducidade do II PND retira da campanha sua razão de ser. Não há, pois como falar de insucesso” (Cruz: 277).

Ocorre, ainda, que a Campanha teria logrado sucesso significativo. Primeiro, porque “ela consegue manter o governo, durante todo o tempo, numa posição defensiva, obrigando-o incessantemente a declinar justificações e protestos de boa vontade. Em segundo lugar, ela obtém uma vitória indiscutível ao marcar negativamente o termo antiestatização e ao reintroduzi-lo, com esse sentido, no repertório dos lugares comuns oficiais” (Cruz: 277).

Finalmente, e sobretudo, a Campanha teria conseguido passar a idéia de que ela expressava o consenso do empresariado.

III. REINTEPRETAÇÃO DA CAMPANHA CONTRA A ESTATIZAÇÃO

Do nosso ponto de vista, três aspectos abordados pelas interpretações acerca da Campanha contra a Estatização merecem ser reformulados: em primeiro lugar, o grau de apoio obtido pela Campanha junto ao empresariado; segundo, que questões inspiraram os responsáveis pela iniciativa e o posterior engajamento de importantes entidades empresariais; terceiro, os resultados por ela alcançados.

I. A ADESAO EMPRESARIAL

Tratemos de nos remeter, inicialmente, à argumentação de Cruz quanto ao fato de que a baixa representatividade das entidades de cúpula industriais (Confederação e federações) que se manifestaram oficialmente contra a estatização e a inexistência de uma divisão de tarefas entre entidades de cúpula e setoriais (associações paralelas e sindicatos) não permitiriam conferir um elevado grau de apoio e consenso do empresariado industrial à Campanha.

Quanto à não participação das associações paralelas - estas sim, segundo Cruz, legítimas representantes dos interesses empresariais -, cumpre lembrar que ao menos uma importante entidade - a Abinee - não apenas respondeu à convocação de Reis Velloso, como suas críticas e sugestões se inscrevem entre as que mais se aproximam do discurso oficial da Campanha.

De qualquer maneira, mesmo admitindo-se que entidades patronais como a Fiesp e a Cni eram dotadas de baixa representatividade, seria de se indagar porque elas não "optaram" pelo silêncio, ao invés do engajamento na Campanha. Ou seja, a não ser que elas fossem dominadas por aqueles segmentos (ou sindicatos setoriais) empresariais que se sentiram ameaçados pela ação estatal, restaria explicar os motivos que levaram entidades de cúpula a defenderem apenas os interesses de determinadas frações do empresariado industrial.

Do ponto do vista teórico, como colocam Offe e Wiesenhal (1984), é de se esperar que as entidades de classe procurem maximizar o número de seus membros, de forma a:

maximizar os recursos disponíveis, dotar-se de um maior poder de barganha e, portanto, evitar fragmentações de interesses e minimizar a possibilidade de ocorrência de competição no seio da entidade.

Ocorre que o crescimento da organização tende a ser acompanhado pelo dilema entre heterogeneidade versus identidade de interesses. Ou seja, à medida em que cresce o número de membros da entidade, tende a ocorrer uma maior heterogeneidade da posição e dos interesses imediatos de seus membros, o que torna mais difícil formular reivindicações acordadas em comum.

Portanto, o ideal seria que as entidades de classe tratassem de questões mais gerais, que fossem do interesse comum de seus membros e que pudessem ser rapidamente acionadas pelas lideranças.

No caso das associações empresariais, é certo que elas não estão imunes a problemas de divergências e heterogeneidade de interesses (entre o grande capital e o pequeno e o médio capitais, entre as empresas voltadas para o mercado interno e as empresas orientadas para exportação etc).

No entanto, como sugerem Offe e Wiesenhal (Op. cit.), o problema de reconciliação de interesses com que se defrontam as associações empresariais é relativamente baixo e não contraditório.

Primeiro, porque as associações empresariais podem oferecer uma série de serviços que tornem atrativa a filiação das empresas, particularmente as pequenas firmas.

Segundo, o capital tem sob seu comando três formas diferentes de ação coletiva para defender seus interesses: a firma, a cooperação informal e as associações patronais. Por outro lado, a maior parte dos interesses individuais ou setoriais é resolvida em grande parte fora da organização - seja ao nível da firma, seja no interior do Estado. Neste sentido, as associações empresariais contariam com as seguintes vantagens: "maior comensurabilidade e calculabilidade do que são as "verdadeiras" demandas e táticas e probabilidade comparativamente menor de conflitos internos" (Offe e Wiesenhal, Op. cit.: 78).

Em vista disto, as associações não precisam se preocupar com o problema de formulação de uma ideologia. E, mesmo no caso de se fazer necessário alcançar um amplo entendimento entre seus membros, tal tarefa teria por base um consenso quanto aos valores culturais, que norteiam e conformam a ideologia e os interesses dos empresários.

O caso brasileiro não parece fugir à regra. No que se refere à divisão de tarefas entre sindicatos e associações paralelas, Diniz e Boschi (1978: 175) afirmam que

“um dos traços mais importantes acerca (...) [da] duplicidade de representação, na visão dos empresários, reside no fato de que as organizações paralelas e as organizações sindicais são antes percebidas como complementares do que conflitantes” - o que valeria tanto para o setor de bens de capital (Simesp e Abdib) quanto para o setor tradicional (têxtil e alimentos).

Outro corte importante, diria respeito à maior atomização de empresas, como ilustrariam os setores de alimentos, autopeças e têxtil.

No setor de alimentos,

“verifica-se a tendência à predominância da Associação (ABIA) sobre o sindicato, a essa divisão correspondendo uma especialização em termos da participação de grandes empresas num caso, e pequenas no outro” (Diniz e Boschi, Op. cit.: 177).

Quanto às indústrias têxtil e de autopeças, segundo o depoimento de um empresário, enquanto as grandes empresas têm acesso direto ao Governo, os sindicatos seriam fortes “pela representatividade numérica de que dispõem”, como teria afirmado um empresário.

“Dentro desta mesma linha de problemas”, prosseguem os autores, “as associações paralelas tenderiam a congregar os interesses da grande empresa, canalizando-os para o aparato do estado num estilo denominado de *pragmático* (...), enquanto os sindicatos englobariam fundamentalmente as pequenas e médias empresas, num estilo mais *político* de atuação”. “ (...) No primeiro caso, o que conta é a força econômica dos grupos industriais (...); no segundo (...), (...) é a força numérica das empresas (...)” (Diniz e Boschi: 178).

Quanto à divisão de tarefas entre associações paralelas e as entidades de cúpula, na visão da elite empresarial entrevistada pelos autores, a função política estaria, principalmente, sob a responsabilidade dos “órgãos de cúpula da hierarquia sindical”: federações e CNI.

Por outro lado, embora esta mesma elite avaliasse de maneira mais positiva a atuação das associações e a função política denotasse, de maneira geral, sentido pejorativo, alguns

aspectos desta função foram avaliados favoravelmente. Dentre estes, se destacariam justamente

“(...) [a] mobilização da opinião pública em campanhas ideológicas de caráter amplo, tais como a como a defesa da livre iniciativa enquanto base da organização econômica do país, a difusão de valores voltados para o fortalecimento da empresa privada como condição da democracia política, ou ainda, a necessidade e legitimidade da participação do setor privado na formulação de política econômica” (Diniz e Boschi: 179).

Além disso, contrapondo-se à interpretação de que os contatos pessoais entre os setores público e privado constituiriam um estilo de atuação tradicionalista de fazer política, os autores afirmam o seguinte:

“São justamente os sindicatos e associações que congregam as empresas de maior porte, os órgãos de classe mais atuantes; simultaneamente, as mesmas grandes empresas são aquelas que podem lançar mão deste tipo de recurso e, na verdade, o fazem amplamente” (Diniz e Boschi: 183).

Finalmente, como observaram os autores, o fato dos grandes empresários poderem “canalizar convenientemente seus interesses via associações ou contatos diretos” não implicava que eles adotassem uma postura de indiferença frente às organizações sindicais e de cúpula: “é importante que os grandes empresários mantenham-se filiados aos sindicatos por razões de liderança política (...)”. Mais ainda, como teria afirmado um grande empresário filiado ao Sindipeças, que congregava dez grandes empresas e 1200 pequenas,

“o pequeno empresário ainda não pode, pela própria dificuldade de enfrentar o cliente, ser presidente de sindicato. Na diretoria de sindicatos, só há grandes empresários. As decisões são tomadas quando o assunto é discutido em conjunto” (Apud Diniz e Boschi: 178).

Neste contexto, creio ser lícito afirmar que, ao aderirem oficialmente à Campanha contra a Estatização, a CNI e as federações estavam expressando uma insatisfação da maioria do empresariado industrial. E, se acrescentarmos a isto o fato de que as manifestações oficiais se concentraram justamente no eixo Rio-São Paulo, seria também lícito afirmar que a Campanha teria sensibilizado principalmente o grande empresariado industrial. Por outro lado, tendo em conta a manifestação oficial da ABINEE, seria também lícito afirmar que, do ponto de vista setorial, parcela significativa do grande capital estrangeiro do setor de bens de consumo duráveis e de equipamentos industriais e de geração e distribuição teria inequivocamente aderido à Campanha.

Afirmar isto não implica logicamente negar a existência de dissensões. Neste aspecto, a tese de Cruz de que um dos sucessos da Campanha teria sido a de ter passado a imagem de que ela refletia o consenso da opinião empresarial não seria de todo equivocada. Não de todo equivocada porque, de fato, ao nível do discurso, há diferenças notáveis entre, de um lado, as críticas emitidas pela grande imprensa e pela *intelligentsia* conservadora e, por outro lado, as manifestações das entidades empresariais.

No entanto, a tentativa de Cruz de comprovar sua hipótese de que a Campanha teria sido apoiada apenas por aquelas frações do empresariado que não eram contempladas pelo II PND, e que haviam sido as mais beneficiadas pela política econômica do período do “Milagre”, deixa muito a desejar.

No que se refere particularmente ao setor industrial, em primeiro lugar, a listagem de manifestações empresariais contrárias à Campanha é, no mínimo, decepcionante: Villares, Carlos Sasson, Hélio Beltrão e Mário Garnero.

Segundo, as manifestações empresariais foram de cunho pessoal, e não na qualidade de dirigentes empresariais.

Terceiro, enquanto as opiniões de Villares, Carlos Sasson e Mário Garnero expressavam o consenso dos empresários das indústrias de bens de capital e automobilística, a de Hélio Beltrão era na qualidade de presidente do grupo Ultra. Ou seja, no caso de Hélio Beltrão, a despeito de sua indiscutível liderança setorial, suas opiniões com relação à intervenção estatal não deveriam ser entendidas como expressão do conjunto de seus pares.

Quarto, *et pour cause*, seria de se indagar porque a justificativa dada para o tratamento distinto da declaração de Hélio Beltrão - a ação da Petroquisa estaria contemplando alguns grupos em detrimento de outros - não caberia também para os demais setores contemplados pelo II PND - e, por conseguinte, para as declarações de Sasson e Villares.

Finalmente, quanto à posição de Mário Garnero, de um lado, o setor que ele representava foi tão ou mais beneficiado no período do Milagre que o setor financeiro. Por

outro lado, há que se ter em conta que as empresas multinacionais, por força de seu maior poder econômico e de barganha, possuem um leque muito mais variado de instrumentos econômicos para responder a ações governamentais que contrariem seus interesses. Além disto, mesmo quando elas recorrem a críticas à orientação econômica do Governo ou a pressões de cunho político, elas tendem a se utilizar, alternativamente, de outros foros de manifestação, como demonstra a reunião de Salzburg.

Tendo em conta as observações acima, pode-se afirmar que as posições assumidas pelos empresários das indústrias automobilística e petroquímica e de parcela do setor bens de capital (representada pela Abdib) não se evidenciam através das manifestações públicas assinaladas por Cruz. Por outro lado, no que se refere às demais indústrias de insumos básicos não há qualquer evidência de apoio ou divergência quanto à Campanha.

No entanto, ainda no âmbito das manifestações públicas, creio ser possível avançar a análise sobre a posição assumida pelos empresários do setor de bens de capital.

Ora, em primeiro lugar, como observaram Boschi (1979) e Schneider (1987; 1993), a Abdib foi uma das associações mais atuantes no período Geisel. Segundo estes autores, os produtores nacionais de equipamentos eram um grupo homogêneo, relativamente pequeno e concentrado regionalmente. Isto, aliado à importância conferida ao setor de bens de capital pelo II PND, favorecia a capacidade de organização e de agregação de interesses de suas associações (Abdib e Simesp), de constituição de alianças estreitas e informais com importantes e estratégicas entidades públicas - dentre as quais se destacavam o BNDE (através de seu presidente, Marcos Vianna), a Cacex e o CDI - e com o capital privado nacional - quando assim procedesse.

Além disso, como salientou Boschi (Op. cit.: 212),

“nosso retrato da força da Abdib no processamento de seus interesses dentro do quadro de um regime autoritário estaria ainda incompleto se não considerássemos um aspecto adicional da capacidade política do grupo. Este aspecto refere-se à utilização dos meios de comunicação como forma de reforçar a visibilidade do grupo e criar uma atmosfera favorável para a promoção dos seus interesses”.

Com efeito, a partir de inventário dos acontecimentos em que houve participação empresarial, publicados no Jornal do Brasil ao longo de 1977, Boschi pôde observar o seguinte:

"o primeiro aspecto que chama a atenção é que, em geral, o setor de bens de capital teve relativamente mais visibilidade do que o restante dos empresários em outros setores de atividade; (...) o que desejamos apontar é que os empresários no setor de bens de capital tendem a ser considerados como porta-vozes dos segmentos mais organizados da elite industrial no Brasil" (Boschi: 213).

Ora, se a Abdib era uma das entidades empresariais mais atuantes do período, com grande visibilidade na imprensa e se constituía em porta-voz de importantes segmentos do empresariado, cumpre então fazer as seguintes indagações: caso este setor tivesse de fato adotado uma posição contrária à Campanha, como sugere Cruz, seria de se esperar que a Abdib se manifestasse oficial e abertamente contra a Campanha, e que isto, mal ou bem, fosse veiculado na grande imprensa e não tivesse passado despercebido dos demais analistas e, inclusive, do então ministro do Planejamento, Reis Velloso (1986).

Com efeito, ao lado das duas manifestações individuais contrárias à Campanha, arroladas por Cruz, seria possível contrapor uma série de manifestações, levantadas por Lessa (1978). Por outro lado, como estas manifestações só se intensificaram a partir de início de 1976, isto suscitou a interpretação de que os empresários do setor de bens de capital teriam aderido à Campanha apenas quando o II PND foi abandonado (Pessanha, 1981 e Diniz e Lima Junior, 1986).

Do nosso ponto de vista, tal interpretação seria também insuficiente. Primeiro porque, como revelou Lessa (Op. cit.), as críticas emitidas pelos empresários do setor de bens de capital não são de caráter conclusivo, pois tinham um cunho mais objetivo e um alvo específico.

Referindo-se especificamente à participação da Abdib na Campanha contra a Estatização, Boschi esclarece não apenas o principal alvo das críticas dos empresários do setor, mas também como era possível conciliar sua posição privilegiada, em termos de prioridade conferida ao setor, com a adesão à Campanha enquanto recurso político para fazer valer seus interesses:

"ao nível específico, as críticas à política industrial convergem ao comportamento das empresas estatais (...). Como núcleo de poder significativo dentro da estrutura estatal, a Petrobrás é freqüentemente alvo de críticas empresariais. A esse respeito, os empresários da ABDIB têm sido particularmente ativos em termos de aderirem à campanha contra a expansão estatal, ao mesmo tempo em que chamam a atenção

para o fato de que a campanha não é da sua responsabilidade. Dessa forma, pela **manutenção de uma posição dupla** quanto a uma mesma questão, o setor de bens de capital consegue a um tempo, se proteger de críticas externas e fazer uso dela como um recurso político sempre que necessário" (Boschi, 1979: 214, grifos nossos).

Quanto ao teor das críticas, elas estavam associadas à participação da produção nacional nos investimentos das empresas estatais, e o que elas enfatizavam era o fato de que, ao optarem pela importação de equipamentos - em detrimento da produção nacional -, as empresas estatais estariam adotando um comportamento privatista - quando o que delas se exigia era uma postura nacionalista, condizente com o Plano.

Segundo, porque, ainda em 1975, quando o II PND estava a pleno vapor, já é possível encontrar críticas dos empresários do setor de bens de capital dirigidas às empresas estatais. Além disso, não nos parece correto supor que, ao menos até fins do primeiro trimestre, a impressão geral já fosse a de que o II PND teria sido "abandonado".

Terceiro, como a Abdib possuía outras maneiras mais efetivas e concretas de se opor à ação econômica estatal, seria de se supor que suas insatisfações/demandas se traduzissem em manifestações públicas ou para legitimar/reforçar as alianças (informais) com determinados ministros e entidades públicas ou como último recurso político, como parece ser o caso das manifestações da entidade, a partir de meados de 1976 e ao longo de 1977.

De qualquer maneira, o que se pode concluir temporariamente é que havia divergências de caráter substantivo entre os empresários do setor de bens de capital e as empresas estatais. Se não, como entender a observação de Reis Velloso (1986: 393) de que

"Na nova investida [do Estado liberal em economia] havia duas frentes: economistas liberais (como o próprio Gudín), agora reforçados por jovens *Ph. D.* egressos de universidades americanas e apoiados pela grande imprensa, e os grandes empresários de São Paulo, inclusive da área de Bens de Capital (a grande prioridade do II PND, juntamente com insumos básicos)". Quanto às demais lideranças, ou não aderiram ao movimento (Nordeste), ou só aderiram mais tarde (Federações e Confederações).

2. O SENTIDO DA CAMPANHA

Tratemos, agora, de discutir a percepção dos autores quanto ao verdadeiro sentido da Campanha.

Uma primeira questão que se coloca é a seguinte: à exceção de Martins, os demais autores que se debruçaram sobre a análise da Campanha partem do pressuposto de que o que o empresariado nacional e sua *intelligentsia* tinham plena consciência do papel fundamental desempenhado pelo Estado para o desenvolvimento capitalista brasileiro, que não havia qualquer sentido em se opor a isto e que esta questão já havia sido resolvida há algum tempo. Em vista disto, o que se contestava não era a “intervenção” econômica do Estado, mas questões de caráter mais pontual.

Neste sentido, tendo em conta a funcionalidade do Estado autoritário ou a sua importância fundamental para o processo de acumulação de capital em sociedades retardatárias, tanto Diniz e Boschi (1978) quanto Pessanha (1981) manifestam uma certa estranheza quanto aos contornos assumidos pela Campanha contra a Estatização da economia. Mais ainda, na medida em que a intervenção estatal seria fundamental para a acumulação capitalista, se apresentando portanto como algo imutável e incontestável, a conexão (presente no debate) entre intervenção do Estado no domínio econômico e autoritarismo político

“revela[r]ia (...) uma confusão entre formas democráticas de governo e ausência de intervenção estatal na economia, que não tem fundamento nem no caso brasileiro, onde o debate e atuação concreta dos empresários nos anos 30 e 40, já havia resolvido esta questão, e nem em países de democracia representativa, onde a intervenção estatal se fez necessária, e até desejável, face às crises do sistema capitalista” (Diniz e Boschi, 1978: 118).

Por outro lado, nos países de industrialização retardatária, “o Estado não se limita à intervenção indireta e à regulação”:

“Ele também se utiliza da intervenção direta na economia, produzindo bens e serviços que, em resposta a determinadas limitações de caráter estrutural, se fazem necessários ao desempenho econômico como um todo. Para isso, associa-se ao próprio investimento estrangeiro e, em outros casos, contra este mesmo investimento estrangeiro, sempre em função da debilidade e da incipiência do correspondente empreendedor privado nacional” (Pessanha, 1981: 30).

Portanto, na medida em que “as relações entre Estado e economia (...) têm sido caracterizadas mais por um padrão de complementaridade que de antagonismo”, as propostas de retirada do Estado de atividades empresariais não dariam conta do verdadeiro sentido da Campanha, revelando-se inclusive extemporâneas e deslocadas:

“Com toda clareza, poucos grupos nacionais plenamente consolidados no cenário interno da economia estariam em condições de enfrentar tal empreitada” (Diniz e Boschi, Op. cit.: 118).

Da mesma forma, para Cruz (1984: 160), o Estado

“desempenhou um papel crucial como promotor do desenvolvimento capitalista no Brasil(...), ninguém pensa seriamente em dispensá-lo dessa função no futuro(...) [e] o acordo em relação a esse ponto foi obtido na década de 50 e permanece inalterado. [Em meados da década de setenta,] as regulações que operam tão bem na fase do milagre continuam a gozar de uma apreciação positiva. Os problemas são pontuais (...)”.

Por outro lado, como vimos, para este autor, a principal fração do empresariado a apoiar de maneira unânime a Campanha teria sido a financeira, e o principal motivo disto seria uma possível intenção do Governo de alterar a relação de forças entre capital financeiro e capital industrial e deslocar o setor financeiro da posição privilegiada que gozava no período anterior.

Ora, do nosso ponto de vista, ao partirem de pressupostos (a nosso ver) equivocados, os autores acabam por comprometer a sua análise acerca do sentido da Campanha contra a Estatização.

Não é por outra razão que, em artigo posterior à tese, e não mais influenciado pela idéia de que o II PND teria sido abandonado, mas pela avaliação positiva de Castro e Souza (1985) acerca do caráter “funcional” do II PND para o capitalismo brasileiro, Cruz (1986: 302) se vê obrigado a fazer a seguinte digressão:

“Para as frações hegemônicas do empresariado, não obstante, o problema não aparecia exatamente nesses termos [colocados por Castro]. Desprezando a diferença radical que separa análise ex-post dos efeitos de uma certa política, e os prejuízos formulados quando esta se define todavia como proposta a projetar-se em um futuro marcado pela incerteza, aquelas frações possuíam motivos sólidos para opor-se tenazmente contra o plano. Ocorre que, apesar de seus eventuais méritos, [o II PND] continha duas implicações dificilmente digeríveis: a) alterava o equilíbrio existente entre o setor público e o setor privado, na medida em que se apoiava no binômio empresa estatal-sistema oficial de crédito; b) explicitamente buscava modificar as relações de força entre segmentos do próprio capital privado - indústria x bancos; indústria pesada x produção de bens duráveis de consumo. O branco da campanha contra a estatização era esse projeto”¹³.

¹³Para o autor, seriam as seguintes as duas manifestações que ilustrariam esta questão:

A primeira seria um documento da FIESP, publicado em setembro de 1975, em que se afirmava que “as empresas [estatais] se diversificam porque realizam volumes consideráveis de lucro, para o que buscam novas aplicações rentáveis”. Já as empresas privadas nacionais seriam incapazes de atuar da mesma forma, pois estariam enfrentando

Em outras palavras: tivesse o empresariado a capacidade de prever a funcionalidade do II PND para o desenvolvimento capitalista no Brasil, talvez a reação à Campanha houvesse sido outra. Isto não implica afirmar, no entanto, que o empresariado sofria de miopia. Naquele momento, a ameaça que se colocava para o que Cruz passa a denominar genericamente de frações dominantes (e não mais frações privilegiadas/beneficiadas) dizia respeito a uma decorrência do II PND: uma brutal alteração nas relações de força entre setor público e setor privado e entre segmentos do setor privado, inclusive indústria de bens duráveis x indústria pesada (quando antes as posições assumidas diante da Campanha não obedeceriam a tal tipo de dualidade).

A nossa hipótese é a de que o lançamento da Campanha e o elevado grau de apoio por ela atingido só podem ser entendidos tendo-se em conta as seguintes premissas:

I. Como sugere Block (1987: 54), uma teoria viável do Estado deveria partir do princípio de que a burguesia não tem uma consciência de classe. Assim, em vez da concepção instrumentalista do Estado ou do ambiente da autonomia relativa, a idéia-chave seria a de uma divisão do trabalho entre aqueles que acumulam e aqueles que administram o aparelho estatal:

“aqueles que acumulam capital são conscientes de seus interesses como capitalistas, mas, em geral, eles não são conscientes do que é necessário para reproduzir a ordem social em circunstâncias de mudança. Aqueles que administram o estado, no entanto, são forçados a se preocuparem (se envolverem eles mesmos), num grau mais elevado, com relação à reprodução da ordem social, porque seu poder continuado reside na manutenção da ordem política e econômica”.

Nesse contexto, a tarefa teórica central seria a de explicar como é que, apesar dessa

“desequilíbrios estruturais na formação de capital ... onde as dívidas ao lado das instituições financeiras predominam sobre a captação dos recursos ligados ao público”. “Nesse sentido, afirma Cruz, o argumento se manifesta[ria] pelo fortalecimento do mercado acionário como medida de longo alcance necessária para assegurar a solidez das empresas de capital nacional e para combater eficazmente o processo de estatização”.

A segunda manifestação seria um ofício de Marcos Viana, então presidente do BNDE, dirigido ao ministro chefe da SEPLAN, no momento em que as pressões sobre o Governo encontravam-se no seu ponto mais alto. Neste documento, após apontar as desigualdades quanto “à capacidade de poupar”, entre empresas públicas e privadas, como uma das principais responsáveis pelo processo de estatização, Marcos Viana propunha “uma medida bastante concreta”: “a implantação de um sistema consolidado de distribuição de recursos para o conjunto das empresas governamentais”, onde “o desejável seria que as empresas estatais operassem dentro de limites previamente estabelecidos, e que os excedentes produzidos por algumas destas empresas se transfiram a outras que carecem deles”. A implantação deste sistema consolidado permitiria, então, combater o seguinte mecanismo de “repressão e inibição” ao setor privado: de um lado “o aumento acelerado da capacidade de investimento de certas empresas públicas - que diversificam sua atuação aplicando os recursos excedentes em outras áreas de atividade - (...) induz[iria] às atividades [estatais] deficitárias a buscar no mercado financeiro nacional e internacional o capital que requerem (...)”, por outro lado isto acabaria “reduzindo, indubitavelmente, a disponibilidade de crédito para as empresas privadas nacionais (...)” (Cruz, Op. Cit.: 288-90).

divisão de trabalho, o Estado tende a servir os interesses da classe capitalista, sem contudo se incorrer no viés instrumentalista, da concepção ortodoxa do Estado, ou no viés funcionalista, da concepção de autonomia relativa do Estado.

No caso das economias avançadas, uma maneira engenhosa de se explicar esta questão é a de que a elite governante depende do empresariado para se manter no poder¹⁴. Embora a participação da produção de bens e serviços do setor público possa ser mais ou menos relevante, o nível de atividade econômica é determinado primariamente pelo comportamento do investimento privado. Isto tende a conferir à burguesia um “poder de veto” sobre a orientação da política econômica, que será tanto mais elevado quanto maior for a prioridade conferida, pelo regime (ou padrão) de acumulação, à sustentação do crescimento econômico e quanto maiores os graus de centralização e mobilidade do capital. Assim, a adoção de medidas econômicas que ferem os interesses imediatos do empresariado ou que deprimem suas expectativas quanto às condições de acumulação, tende a acarretar uma queda do nível de investimentos e uma fuga de capital. Isto por sua vez implica a queda do nível de atividades e do nível de emprego, menor arrecadação tributária e dificuldades de financiamento do déficit público.

Neste contexto, nas sociedades avançadas onde vigora o regime liberal, os próprios mecanismos de mercado implicam um “poder de veto econômico” do empresariado. Assim, no caso do estado de confiança do empresariado acarretar uma queda significativa do nível de atividades, a insatisfação daí decorrente tende a se traduzir na substituição do grupo no poder, através do voto.

II. Afirmar que o empresariado não possui uma consciência de classe não significa logicamente que ele não prescinde de uma influência direta sobre o Estado e sobre a mídia, muito menos que ele, em nível individual ou setorial, renuncie à manutenção ou ampliação de conquistas e privilégios (reserva de mercado, protecionismo, subsídios etc.). Isto, por sua vez, não tem nada de contraditório com o fato de que empresariado tende a se opor a qualquer obstáculo a seu livre movimento, no curto prazo - seja no que se refere à ação

¹⁴ Sobre esta abordagem, veja-se: os ensaios de Block publicados em *Revising State theory* (1987), particularmente a Introdução e a I Parte; Offe e Ronge (1984); Offe e Wiesensthal (1984). Veja-se também, ainda que numa perspectiva liberal, Lindblom (1977)

estatal (elevação da carga tributária, controle de preços etc), seja quanto às relações de trabalho.

O que importa ressaltar é que o fato da burguesia não ter consciência de classe implica que suas preocupações com seu livre movimento e em garantir seus privilégios se restringem ao curto prazo. Ou seja, o empresariado sofre de uma certa miopia, no sentido de que seu horizonte e perspectivas seriam curtos, mas também quanto ao fato de que ele tende a olhar apenas para os problemas que afetam sua atividade¹⁵.

Mas, se o empresariado não possui uma consciência de classe, seria também de se admitir uma divisão de tarefas entre aqueles que acumulam e sua *intelligentsia*. Esta *intelligentsia* deve ser responsável pela preservação das condições de acumulação para frações do capital ou para o capital como um todo, seja pela reprodução da ideologia dominante, seja através de um discurso que tenha um caráter asséptico, no sentido de despolitizar os conflitos entre Estado e capital e entre capital e trabalho. Neste contexto, qualquer ação estatal ou sindical que se apresente como uma ameaça à redução do espaço privado ou como um entrave a sua valorização no longo prazo, tende ser combatida pela *intelligentsia* do empresariado.

III. Em países de industrialização retardatária, a fragilidade econômica do capital privado nacional tende a conferir ao Estado uma maior capacidade de adotar programas econômicos que “firam” os interesses imediatos do empresariado nacional. Este “poder de veto” é tanto menor quanto maior for o peso do investimento do setor público e, por conseguinte, menores as possibilidades da “perda de confiança” dos empresários influenciarem o dinamismo econômico e se traduzirem em “fuga de capitais”.

Por outro lado, a possibilidade do programa econômico ser executado passa a depender:

(a) no *front* interno, da capacidade do Estado articular apoio ao programa junto a importantes frações dominantes e de ampliar sua base de massa;

(b) no *front* externo, do “grau de confiança” da comunidade financeira internacional;

¹⁵ Vide nota anterior.

da capacidade do estado explorar rivalidades entre as nações avançadas e de estimular a concorrência no seio do grande capital internacional; e, finalmente, do baixo grau de estabilidade da economia capitalista mundial e, correlatamente, do maior equilíbrio de forças entre as grandes nações.

tendo em conta as premissas acima, tratemos de desenvolver nossa análise sobre o sentido da Campanha e o elevado grau de apoio por ela obtido junto ao empresariado.

I. No Brasil de início da década de sessenta, as chances de um golpe militar eram grandes não por que quando os militares intervêm, eles atuam como um instrumento da classe dominante. Eles agem de acordo com suas próprias convicções e impulsos sobre a necessidade de restaurar a ordem política. Naturalmente, a simples remoção do governo reformista, aliada ao comando da economia por uma tecnocracia necessariamente pragmática, conduz a uma rápida retomada da confiança nos negócios, tanto do ponto de vista do empresariado nacional quanto da comunidade internacional de negócios.

Esta retomada do crescimento, por sua vez, deu-se sob a égide de um regime (padrão) de acumulação que tinha as seguintes características:

- o Estado e suas empresas cumpriam uma função de reforço da acumulação de capital privado e de intermediação dos interesses do capital privado nacional frente ao capital estrangeiro;
- o ciclo expansivo do “Milagre” manteve praticamente intacta a estrutura industrial pesada gestada no período do Plano de Metas. Assim, a despeito das elevadas taxas de crescimento do PIB e do produto industrial, o ritmo de industrialização sofreu uma desaceleração significativa, em relação ao período JK;
- a base dominante do Estado acarretava necessariamente a priorização de elevadas taxas de crescimento, o que implicava uma base social de apoio relativamente estreita e um regime de acumulação de caráter excludente.

Na medida em que o regime de acumulação tende a se esgotar, o estado de confiança pode não ser sustentado. Antes de mais nada, porque há uma grande possibilidade de ocorrerem conflitos substanciais entre interesses da elite governamental e interesses das

frações empresariais dominantes. Isto porque, como qualquer elite, os militares e tecnocratas sofrem dois tipos de impulsos¹⁶: o auto-interesse de se manter no poder e de ascender na carreira burocrática e o impulso nacionalista. Estes dois impulsos, por sua vez se retroalimentam, visto que esta elite tende a legitimar/alimentar seus impulsos egoísticos, partindo do pressuposto de que age em nome dos interesses nacionais.

Além disso, o principal fator de sustentação da base social do Estado se constituía na sustentação de elevadas taxas de crescimento, pois permitia simultaneamente contemplar as diversas frações do capital e manter a crença de parcela da população na possibilidade de ascender socialmente.

Nesse sentido, um regime autoritário como o instaurado no Brasil em 1964, se apresenta como uma segunda melhor alternativa para o empresariado local. Isto porque, na hipótese de ocorrer uma ação estatal que contrariasse os interesses imediatos do grande capital, e tendo em conta que o nível da atividade econômica tendia a se contrair, a possibilidade da perda de apoio do Estado se traduzir na substituição do grupo no poder era muito menor.

Como se sabe, a partir de 1974, o esgotamento do regime de acumulação traduziu-se na desaceleração do crescimento do PIB e do produto industrial. No mesmo ano, sob o comando dos “revolucionários moderados”, o Governo Geisel elabora um plano que procurava simultaneamente “manter, no plano econômico e social, a costura dos interesses dominantes e ampliar a base de massas” (Mello, 1988: 7).

Primeiro, a partir deste projeto nacional procurava-se “concluir o ciclo de implantação da indústria pesada” e sustentar elevadas taxas de crescimento econômico.

Segundo, ainda que de um modo conservador,

“encampa[va]-se (...) as críticas à distribuição de renda ao se reconhecer a absoluta necessidade de “distensão salarial” e de multiplicar os gastos sociais para combater a miséria absoluta” (Mello, Op. cit.: 7).

Por outro lado,

¹⁶ Sobre este ponto veja-se Miliband (1983).

"liberalizar significa(va) para os "revolucionários moderados" abrir mão de instrumentos discricionários, restaurar as liberdades civis e restabelecer os mecanismos democráticos de representação política (...), mas dentro dos estritos limites permitidos pela manutenção do controle do poder" (Mello, op. cit.: 4).

Neste sentido, para se manter no poder e dar continuidade ao seu projeto, os revolucionários moderados imaginavam também que era possível "dar expressão política (inclusive eleitoral) à base econômica-social" ampliada a partir do II PND (Mello, Op. cit.: 8).

Ocorre que um projeto de desenvolvimento nacional ambicioso como o II PND tendia a acarretar:

- que a decisão do Governo de imprimir uma aceleração do ritmo de desenvolvimento implicasse uma expansão inexorável do papel do setor público.

- que as decisões de política econômica e as demandas empresariais passassem, necessariamente, a ser hierarquizadas de acordo com as prioridades definidas pelo II PND; por outro lado, a conduta e as ações do segundo e terceiro escalões da tecnoburocracia estatal tendiam a se orientar, primariamente, de acordo com estas mesmas prioridades.

II. a Campanha deu-se em duas frentes distintas, que de certa maneira refletem uma divisão de funções no seio das elites dominantes.

A primeira consistiria de declarações individuais, veiculadas pela grande imprensa, de técnicos, juristas, economistas, figuras ilustres do regime e do meio empresarial e de editoriais da própria grande imprensa, denominados corriqueira e alternativamente de "porta-vozes", "representantes", "líderes" ou "formadores de opinião" do grande empresariado ou de determinadas frações do mesmo. Prefiro denominá-los de *intelligentsia*, não cabendo aqui "carimbá-los" ou "identificá-los" como "representantes" desta ou daquela fração do empresariado.

Como vimos, foi esta *intelligentsia* a responsável pela formulação e condução da Campanha. Neste sentido, tratou-se de potencializar as insatisfações empresariais, traduzindo-se os diversos motivos de insatisfação para uma linguagem comum e ocultando os conflitos (inclusive no seio do próprio empresariado) e contradições, através da ênfase nos valores liberais. Além disso, tratou-se de "provocar" a participação do empresariado,

condenando-se o comportamento omissivo e passivo das entidades empresariais.

Por outro lado, o alvo de seus ataques não era um programa específico de desenvolvimento, muito menos questões de caráter pontual, mas o que havia de novo (para o período pós-revolucionário) na proposta do II PND: qualquer programa que tivesse por intenção acelerar o ritmo de desenvolvimento.

Ou seja, a despeito das intenções das autoridades governamentais, acelerar o ritmo de desenvolvimento implicaria necessariamente uma ampliação do poder econômico e político do Estado frente ao empresariado nacional. De um lado, uma das características de nossa economia era a de que o setor público era responsável pela maior parcela dos investimentos - seja através do investimento público (tanto do Governo quanto das empresas estatais), seja indiretamente através da capacidade de concentrar e mobilizar os recursos para-fiscais e financeiros de longo prazo e, secundariamente, através de política industrial (Cacex e CDI) e de política de preços (Cip).

Por outro lado, a despeito dos resultados terem ficado aquém do projetado, uma simples olhadela nos pacotes de investimentos efetivamente implementados pelo II PND na área de insumos básicos permite demonstrar que, ao menos até fins da década de setenta, quanto maior o grau de desenvolvimento alcançado maior a participação do Estado na esfera econômica, em detrimento do capital privado nacional e com uma participação minoritária do capital estrangeiro¹⁷.

Mas, se a proposta (contida no II PND) de acelerar o ritmo de desenvolvimento era o alvo principal da *intelligentsia*, como combater este mal?

Em primeiro lugar, o contexto interno e externo apresentava-se desfavorável e a *intelligentsia* tinha consciência disto como bem ilustra a já citada declaração de Langoni. Convém reproduzi-la:

"Um indicador qualitativo relativamente simples dos níveis máximos de participação estatal seria a redução dos investimentos privados não relacionada com fatores conjunturais, mas sim com a crise de confiança causada pela presença do Estado. A partir deste estágio, se a participação estatal continua a aumentar, caminhamos para um sistema econômico distinto, do tipo capitalismo de estado, em que não há

¹⁷ Cf. Schwartzman (1990: 56-84).

possibilidades de exploração conveniente do potencial produtivo da empresa privada”.

Ora, a despeito do exagero do economista quanto ao diagnóstico de “crise de confiança”, o que ele está a constatar é que, ao contrário dos países avançados, no Brasil de meados da década de setenta, a retração dos investimentos do setor privado não estaria se traduzindo num “poder de veto” da classe empresarial, no sentido de que a desaceleração dos investimentos privados se revelou incapaz de alterar a orientação da política econômica.

Internamente, é certo que o esgotamento do padrão de acumulação do período do Milagre implicou uma desaceleração do crescimento. No entanto, através do II PND, se colocou em prática uma série de projetos de investimentos que, a despeito da retração dos investimentos do setor privado, vinham logrando sustentar um dinamismo econômico não desprezível.

No *front* externo, a hegemonia americana encontrava-se abalada e não havia nenhuma indicação de que a orientação “reformista” da política econômica do Governo Geisel tendia se traduzir numa crise de confiança da comunidade financeira internacional. Por outro lado, como as nações avançadas defrontavam-se com o agravamento do processo inflacionário e com a estagnação econômica, e/ou vinham passando por um processo de reestruturação industrial, o II PND tendia a ser avaliado positivamente pelas empresas produtoras de bens de capital e de insumos básicos - seja (preferencialmente) enquanto mercado de exportações de bens de capital, seja enquanto uma alternativa de investimento produtivo, o que era potencialmente o caso das indústrias de insumos básicos japonesas.

Ora, se o alvo da *intelligentsia* era a aceleração do ritmo de desenvolvimento, e dado que o “poder de veto” (econômico) do empresariado local era baixo e, do ponto de vista das multinacionais e da comunidade internacional, não se configuraria uma situação de “crise de confiança”, tratava-se então de propor a liberalização política.

Com efeito, nada ilustra melhor a confiança, o risco calculado e a compreensão da *intelligentsia* quanto à conveniência e mesmo premência de liberalização do regime do que as declarações de Roberto Campos, Delfim Netto e, principalmente, d'O Estado de São

Paulo¹⁸.

III. A segunda frente da Campanha consistiria de declarações oficiais de dirigentes das entidades patronais oficiais e paralelas, que teriam aderido à Campanha apenas na segunda fase e adquirindo maior visibilidade quando da abertura oficial do debate pelo governo.

Neste caso, o que importa ressaltar não é a diversidade e divergência das críticas das entidades empresariais, mas:

- investigar porque cada uma delas, a seu modo, aderiu à Campanha;
- e demonstrar que, ainda que sob uma outra perspectiva, também aqui o projeto de desenvolvimento e o correlato avanço estatal estão na raiz das manifestações.

III.1. Antes de mais nada, o sentimento comum de ameaça traduzido pela campanha contra a estatização, a solidariedade entre as diversas frações do empresariado não se deveu

¹⁸ No caso de Roberto Campos (Apud Martins, 1977: 310-1): "Alguns temem que a liberalização política possa ser explorada pelos inimigos da democracia, que usam as suas fraquezas para destruí-la. A experiência passada em matéria de governos de frente popular recomendaria, segundo esta corrente de opinião, extrema cautela. À vista dessa controvérsia, é importante fazer o balanço da liberalização política. Do lado positivo, poderíamos alistar os seguintes efeitos favoráveis da abertura política: i) correção da falta de insumos críticos e informacionais, uma falha inerente a Executivos supercentralizados; ii) redução do grau de arbitrariedade na tomada de decisões; iii) redução da corrupção; iv) criação de lealdades sistêmicas; v) alargamento do processo de seleção de lideranças.

Quando os efeitos positivos e negativos são cuidadosamente ponderados, é justo concluir que os riscos de liberalização são riscos aceitáveis, se pesados contra os perfis de perversão inerentes a regimes autoritários. [Em 1964] aceitou-se, inicialmente, um autoritarismo de transição a fim de restaurar a disciplina social, decretar reformas econômicas e mobilizar poupanças. [Atualmente], a decisão de iniciar um processo de produtiva e prudente liberalização - processo de descompressão controlada - destina-se justamente a proteger os êxitos do passado, preservando ao mesmo tempo, a flexibilidade para o futuro".

Na mesma linha, para Delfim Netto (Apud Martins, 1977: 311-2), "O liberalismo foi uma reação ao poder absoluto e a compreensão de que os governantes devem sujeitar-se às leis gerais que garantem as liberdades civis". Por outro lado, enquanto as economias em que vigora o "capitalismo de estado" revelaram-se "extremamente ineficientes" e vivem "todas, sem exceção, num sistema politicamente fechado", "as economias de mercado revelaram-se cada vez mais eficazmente produtivas e coexistem, alegremente, com sistemas políticos abertos". E conclui: "É preciso insistir sobre o fato de que o liberalismo econômico foi uma decorrência do liberalismo político". Foi este último "que trouxe consigo a liberdade de organização do sistema econômico".

Finalmente, para o jornal O Estado de São Paulo (18/07/75 apud Martins (239-40), a doutrina do Conselho de Segurança Nacional "(...) soa como uma linguagem de iniciados. A opinião pública brasileira tem sido incapaz de situar-se dentro de um campo de guerra impalpável, com a chamada 'guerra psicológica adversa' ou a 'guerra revolucionária interna'. O brasileiro não é mais ingênuo do que os outros povos para imaginar que a ameaça comunista é uma quimera. É exatamente por força dessa convicção arraigada, que nem alcovitado pelo poder o comunismo conseguiu aqui se instalar. Se o perigo foi conjurado sem derramamento de sangue, não foi justamente devido à escala de grandeza do consenso que se formou contra o Sr. João Goulart? Se, por hipótese, se criassem no Brasil partidos extremistas - de extrema direita como de extrema esquerda - não chegariam a alcançar 10% dos eleitores. Será preciso dizer mais para se deixar claro que o país tem capacidade bastante para absorver tais riscos?".

à centralização excessiva de poder na instância do executivo, como afirmam Pessanha (1981) e Diniz e Lima Junior (1986).

No caso de Diniz e Lima Junior, sua interpretação foi influenciada pela avaliação positiva por parte do empresariado quanto ao funcionamento do CMN, em comparação com a avaliação negativa quanto ao desempenho do CDE, identificadas na pesquisa de Boschi e Diniz (1978). Ou seja, as entrevistas citadas estariam a sugerir que, no período Geisel, houve maior centralização decisória do que nos períodos anteriores e que a exclusão da participação formal do empresariado nos principais conselhos seria o principal motivo de insatisfação.

Ora, como bem observam César Guimarães e Maria Lúcia T. W. Vianna (1987),

“a nenhum observador razoavelmente informado ocorreria afirmar que o regime decisório vigente no CMN no período 1967/74 não era altamente centralizado em torno do Ministro da Fazenda. Neste sentido, o CDE não inovou; apenas formalizou a centralização, transferindo-a formalmente ao Presidente da República” (Guimarães e Vianna, 1987: 47-8).

Mais ainda,

“pode-se desde logo afirmar que, a despeito de todas as críticas ao CDE, este órgão foi menos centralizado e centralizado de maneira diferente que o Conselho Monetário. Muitas de suas dificuldades - e, pois, das críticas - decorrem deste contraste” (Guimarães e Vianna, Op. cit.: 48).

Na verdade, a demanda do empresariado local por maior participação no processo decisório não pode ser dissociada do seu baixo “poder de veto” (econômico), observado no período. Ou seja, num contexto internacional favorável - e, portanto, não se configurando uma “crise de confiança” por parte das forças econômicas internacionais, quanto menor o “poder de veto” do empresariado local, maior a incidência de manifestações críticas por parte do empresariado e da sua *intelligentsia*.

Mas, se a questão não era de centralização, também não é o caso de se afirmar, como faz Cruz (1984), que a insatisfação empresarial (quanto às alterações do processo decisório) se restringiria ao setor financeiro privado, e que isto se deveria à perda de poder do CMN em relação ao CDE.

Neste caso, o principal equívoco de Cruz consiste em confundir o mecanismo institucional de centralização da política econômica e de hierarquização das demandas

empresariais com a função original do órgão.

Ora, no período áureo do CMN, reuniam-se em torno do Ministro Delfim Netto todos os decisores econômicos importantes; ali se dispunha de todos os instrumentos de política econômica e da coordenação de todos os executores, incluindo os ministros das pastas econômicas e os responsáveis pelas agências oficiais de financiamento:

"Neste sentido, o CMN realizava, como cúpula do processo decisório, a completa hierarquização das agências públicas na esfera econômica e de seus correspondentes: a hierarquia das clientelas e a hierarquia dos objetivos de política econômica. Além do mais, a hierarquia das clientelas era assegurada por um sistema formal e informal de representação dos diversos setores empresariais junto ao colegiado. As funções de articulação de demandas e de legitimação das decisões eram plenamente cumpridas. (...)" (Guimarães e Vianna, Op. cit.: 48-9)

Em suma, sob o controle do Ministro Delfim Netto, o CMN hierarquizava a alocação de recursos e definia as medidas econômicas a partir de um sistema informal de consulta e barganha junto ao empresariado. Isto, aliado a um contexto de abundância de recursos financeiros e à inexistência de alterações significativas na orientação da política econômica, permitia contemplar os interesses do pequeno e médio capital em geral, sem ferir contudo as demandas prioritárias do grande capital financeiro e industrial.

Este não foi o caso do período Geisel:

- primeiro, a decisão de se imprimir um ritmo acelerado de desenvolvimento, através da implementação do II PND, e as medidas adotadas para viabilizá-lo (criação do CDE; reforço financeiro do BNDE; criação da Seplan etc) ocorreram sem qualquer consulta prévia ao empresariado; tratava-se de um projeto nacional, definido pela cúpula do poder executivo;

- segundo, as decisões de política econômica eram centralizadas no Presidente da República e eram hierarquizadas tendo em conta, primariamente, as prioridades definidas pelo II PND e, secundariamente, a decisão de se promover uma desconcentração industrial, do ponto de vista regional.

- terceiro, embora nem todas as decisões importantes fossem tomadas no âmbito do CDE, todas eram tomadas diretamente pelo presidente da República.

Estas alterações quanto à orientação de política econômica e ao processo decisório,

além de refletir a perda de influência do empresariado sobre a política econômica, tendiam a gerar um sentimento comum de ameaça por parte das diversas frações do empresariado, inclusive no seio dos segmentos beneficiados pelo II PND.

Neste sentido, as críticas emitidas pela grande imprensa ou por líderes de determinados segmentos empresariais, a despeito dos exageros de retórica e/ou da intenção de se ocultar o seu caráter particularista, traduziam ou um sentimento de ameaça ou uma reação por parte daqueles que se sentiam efetivamente prejudicados pela mudança de orientação estatal.

Se não vejamos:

(A) como não havia super-ministros e as decisões eram centralizadas no Presidente da República, era fato comum membros do segundo escalão quebrarem a hierarquia e tratarem de questões importantes diretamente com o Presidente da República, e não com o ministro ao qual estavam subordinados.

É a partir daí que se pode entender não só a *rationale* da burocracia neste período, mas as críticas dirigidas diretamente ao Segundo Escalão.

Os parágrafos abaixo de Schneider (1987:460-1) são bastante esclarecedores:

"A sucessão presidencial de 1974 foi um ponto de inflexão na evolução do regime militar. Além de abrir o regime militar, Geisel reorganizou a burocracia responsável pela política econômica. Pouquíssimos funcionários do topo da hierarquia sobreviveram à mudança, e Geisel convidou apenas um dos ministros de Médici a permanecer, Reis Velloso. Mas Geisel não apenas trouxe uma porção de novas faces para o Governo, ele também impôs seu próprio, muito diferente - e único entre os presidentes militares - estilo de fazer política (...).

No caso dos projetos das empresas estatais, centralização significava que nenhum projeto ia a qualquer lugar a menos que Geisel o aprovasse. A centralização promovida por Geisel quebrou a estrutura hierárquica e a divisão de trabalho (i.e. ministros setoriais especializados) dentro da burocracia. Uma consequência curiosa da centralização de Geisel era que, enquanto ela limitava imensamente o arbítrio ministerial, ela também enfraquecia o controle dos ministros sobre os presidentes e diretores das empresas estatais a eles subordinadas, os quais tinham acesso direto a Geisel e podiam *bypassar* os ministros. Esses canais diretos de comunicação fortaleciam o segundo e o terceiro escalões dentro do Estado, às expensas de seus superiores imediatos (grifos nossos)."¹⁹

¹⁹ Sobre este aspecto, a relação entre Geisel e Marcus Vianna, à época presidente do BNDE, é exemplar. Cf. Schneider, 1987: 461, nota 22.

Assim, dado o prestígio e as ligações pessoais dos presidentes e diretores das estatais junto a Geisel, se poderia argumentar que esse executivos encontravam-se relativamente livres de pressões internas e externas - oriundas do próprio Governo ou de fora do Governo.

Ocorre ainda que o futuro da carreira destes executivos estatais não estava associado à entidade para a qual eles foram indicados. Muito pelo contrário, sua gestão tendia a privilegiar interesses e vantagens individuais. Ao menos por duas razões: primeiro, particularmente no Governo Geisel, grande parte dos membros das diretorias das principais estatais não pertenciam aos seus quadros; segundo, *et pour cause*, o mais provável seria que, findo o mandato de Geisel, eles não permanecessem nas empresas para as quais foram indicados.

(B) esta autonomização dos interesses dos executivos estatais frente aos interesses do empresariado, aliada à orientação geral de se imprimir um ritmo acelerado de desenvolvimento e/ou de se favorecer a desconcentração industrial, tendia a se traduzir ou em ameaças de “invasão do espaço privado” ou, no caso do setor de bens de capital, de menor poder de influência direta sobre a política de compras das empresas estatais. Por outro lado, a capacidade de reação empresarial dependia do grau de homogeneidade de interesses e de organização do segmento empresarial que se sentia ameaçado.

(B.1) Para ilustrar a questão da invasão de domínio privado, através da ação predominante de executivos estatais, tratemos de recorrer à análise de Schneider (Op. cit.: 463-5, 500-1) sobre a diversificação da CVRD, no período do Governo Geisel:

“A diretoria da CVRD (...) mudou dramaticamente. Durante o Governo Médici, o seu presidente e muitos de seus diretores eram funcionários de carreira da CVRD. Geisel nomeou um presidente outsider, Fernando Roquete Reis, que manteve dois dos diretores anteriores, enquanto nomeou cinco diretores de fora da empresa (...).

Reis e Eduardo Carvalho (outro *outsider*, nomeado em 1975 como diretor para novos projetos, incluindo alumínio) eram protótipos de empresários políticos, e eles eram as maiores forças de suporte à diversificação da CVRD, especialmente alumínio. Ambos foram nomeações políticas e sabiam que o novo Governo, em 1979, muito pouco provavelmente os convidaria a permanecer nos cargos. No prazo mais longo, ambos tinham bases políticas fora da CVRD, as quais seriam mais importantes na determinação de suas carreiras políticas do que a CVRD. Reis era ligado à elite mineira, e Carvalho tinha encabeçado a equipe técnica de Delfim Netto (1970-73), era visto como um homem de Delfim, e foi o único dos colaboradores mais próximos de Delfim a permanecer numa posição elevada no governo Geisel.

Carvalho sabia que quando a estrela de Delfim voltasse a despontar, este provavelmente o convidaria para uma posição de confiança. Em resumo, Reis e Carvalho não eram dos quadros da CVRD, o futuro de suas carreiras era independente da CVRD, e eles eram livres para usar seus poderes sobre a CVRD para favorecer seus objetivos pessoais, de carreira e políticos. É em parte por conta disto que alguns tradicionalistas consideraram sua administração tão desastrosa para a CVRD” (Op. cit.: 463-5, grifos nossos).

Por outro lado, a política de substituição de importações, promovida pelo II PND, aliada à capacidade de auto-financiamento e de endividamento da CVRD, favoreciam a defesa de projetos na área de alumínio. Além disso, tendo em conta que estes dois técnicos políticos gozavam de uma reputação de serem administradores dinâmicos e empresários politicamente hábeis, a implementação dos projetos haveria de engordar seus currículos.

Em suma,

“sua incursão na área de alumínio encontrava-se informada, de um lado, pelo fato que seus comportamentos em projetos anteriores havia lhes conferido este prêmio e, por outro lado, pela possibilidade de que o sucesso na área de alumínio e na CVRD podiam significar uma nomeação como ministro no governo seguinte”²⁰ (Schneider, Op. cit.: 500-1).

Veja-se, por exemplo, o projeto da Albrás, envolvendo uma sociedade entre os japoneses e CVRD. Como o projeto era muito grande, e a CVRD encontrava-se envolvida com outros investimentos, ela não tinha como financiar sua parte sozinha, recorrendo à única fonte doméstica de financiamento de longo prazo, o BNDE. Este Banco, por sua vez, negou o financiamento ao projeto, alegando os seguintes motivos: a Albrás não obteria um retorno adequado sobre o investimento; venderia alumínio a preços mais baixos do que aqueles cobrados dos consumidores brasileiros; o projeto apresentado para apreciação encontrava-se incompleto e não atualizado; e o acordo de participação dava aos parceiros minoritários japoneses o controle efetivo da *joint venture*.

Ora, como afirmou Schneider, embora não se deva duvidar da sinceridade da análise do BNDE, quanto a sua mais importante objeção ao projeto - quem, de fato, controlaria a Albrás -, “a constante renegociação da MRN e as mudanças na Amza demonstrariam que uma *joint venture* é ao menos uma *interplay* dinâmica de interesses”.

Neste sentido, “(...) assegurar controle nacional para defender interesses nacionais

²⁰Sobre este ponto veja-se Schneider, 1987: 501, nota 53.

não é tão importante em qualquer acordo. Mais importante é ter nacionalistas no governo acompanhando/fiscalizando a *joint venture*", como no caso envolvendo Alcan e US Steel. Na verdade, o que mais influenciou a decisão do BNDE foi o fato de que a Albrás iria absorver recursos de programas que contemplavam uma maior participação dos produtores nacionais de equipamentos. Além disto, este projeto contava com forte oposição de Antonio Ermírio de Moraes.

No entanto, embora se conseguisse atrasar o início da execução, no Governo Figueiredo, sob uma orientação distinta, o projeto seria aprovado pelo BNDE sem alterações significativas.

No caso da Valesul, embora este projeto seja atribuído ao II PND, ele só foi efetivamente implementado por conta do empenho de Reis e Carvalho - os quais, como vimos acima, eram *outsiders* e não tinham nenhum compromisso institucional com a CVRD. Ou seja, tendo em vista a forte oposição ao projeto por parte de Antonio Ermírio de Moraes, do BNDE e dos funcionários tradicionalistas da CVRD, de um lado, e a dificuldade de se encontrar um "parceiro" privado para o projeto, por outro, Reis e Carvalho trataram de levar o projeto até o "ponto de não retorno": obtiveram o apoio de altos funcionários do recém-criado Estado do Rio de Janeiro - de forma a costurar uma aliança regional e, por conseguinte, a legitimar o projeto e obter o apoio de Geisel para a criação da Valesul (Março de 1976) - e a aprovação do projeto, pelo Consider, como uma prioridade governamental (Maio de 1976); embora sem financiamento e parceiro privado, a CVRD iniciou as obras da Valesul em Março de 1978; no entanto, "o ponto de não retorno" do projeto só foi alcançado ao apagar das luzes do Governo Geisel, quando conseguiu-se obter um empréstimo do Banco Mundial, em Novembro de 1978 - menos pela magnitude do empréstimo do que pelo seu caráter legitimador junto aos futuros executivos da Vale e, principalmente, porque serviu de aval técnico para que a Shell/Billinton concordasse em entrar com uma participação de cerca de 35% da Valesul, em Março de 1979.

(B.2) No que se refere à decisão (econômica e política) de se promover a desconcentração industrial e à inexistência de consulta prévia, o caso exemplar de reação bem sucedida do empresariado nacional é o da Açominas.

A construção de uma planta do porte de Açominas era uma antiga reivindicação da elite política mineira, o que haveria de fortalecer Aureliano Chaves regionalmente e projetá-lo nacionalmente como um político empreendedor e desenvolvimentista. Além disso, conjunturalmente, o fortalecimento político regional do Governo não era de se negligenciar: o partido governista acabara de sofrer uma derrota eleitoral para o MDB.

Como bem revelou Schneider (1993: 189-90),

“a rapidez de Geisel [de viabilizar o projeto] surpreendeu as outras partes interessadas, mas elas se reagruparam rapidamente para se opor a Açominas”.

Assim, “pouco depois do anúncio oficial [no início de 1975] do projeto de aço não-plano da Açominas, o setor privado mobilizou-se (...)”.

E, “embora incapaz de liquidar com o projeto, (...) conseguiu modificá-lo para afastá-lo dos mercados mais sensíveis. Ao Consider coube a tarefa de expressar tecnicamente esse resultado político. Para ter um impacto importante e visível, a Açominas tinha de ser uma usina integrada (...). Os primeiros projetos planejavam dividir essa produção em perfis leves e médios. O setor privado forçou o projeto a mudar de perfis leves para perfis pesados”.

Por outro lado, como o índice de nacionalização de equipamentos era inicialmente de apenas 50%, e dado que o BNDE estava financiando o projeto da Siderúrgica Mendes Junior, isto contribuiu para uma aliança do setor de bens de capital com o setor siderúrgico privado²¹.

Neste sentido, embora a Açominas estivesse programada para entrar em operação em 1980, a alteração do projeto inicial e os atrasos de execução provocados pela oposição empresarial e pela contração da demanda levaram a que a Açominas entrasse parcialmente em operação apenas em 1985. Isto, aliado ao fato de que o investimento se baseava em empréstimos de curto e médio prazo, se traduziu, em 1985, em 2 bilhões de dólares de juros acumulados, o que equivalia à metade da quantia investida.

Quanto ao caso da Petroquímica, ele permite ilustrar dois aspectos distintos: primeiro, no caso do pólo petroquímico da Bahia, a decisão de se promover a desconcentração industrial do setor, inclusive com a participação de grupos empresariais sem qualquer experiência anterior na área (Camargo Correa, Odebrecht, Grupo

²¹Segundo declaração de Paulo Villares, então presidente da IBS, “Este projeto [da Açominas] concorre diretamente com o da Siderúrgica Mendes Junior, empreendimento privado de capacidade semelhante, visando utilizar as mesmas fontes de matérias-primas e disputar o mesmo mercado”

Econômico), contribuiu decisivamente para que fosse derrotada “a proposta de expansão do pólo de São Paulo, defendida pelo grupo Capuava e por diversos grupos privado, em sua maioria multinacionais, que visavam manter sua posição hegemônica em vários produtos” (Malcher, 1990: 77).

Segundo, no caso do Pólo Petroquímico do Rio Grande do Sul, a decisão de se ampliar a capacidade instalada do setor com vistas a evitar insuficiência de oferta de insumos petroquímicos prevaleceu sobre a intenção de se consolidar o modelo tripartite:

“A Copesul, foi criada para funcionar como central de matérias-primas, a semelhança da Copene, em Camaçari. Desta vez, a Petroquisa, que detinha 51% do capital votante se associou à Fibase (49% restantes). Isso porque a expectativa da participação de empresas de capital nacional que já vinham atuando no setor, nos outros pólos, foi frustrada, pelo fato do início de implementação desse III pólo coincidir com o período de consolidação dos investimentos finais do complexo da Bahia” (Malcher, 1990: 84-5).

Por outro lado, no caso da área de fertilizantes, os problemas financeiros do Grupo Lume levaram a que o Governo, através da Petroquisa, assumisse o controle do projeto de potássicos. Neste caso, contudo, isto foi insuficiente para evitar o comprometimento do projeto e levou a grande imprensa a acusar entidades estatais de estarem agindo de maneira concertada com vistas a colocar “(...) nas mãos da Petroquisa a industrialização do potássio sergipano”.²²

(C) Finalmente, as críticas dos produtores nacionais de equipamento de que as empresas estatais estariam adotando uma postura privatista - e, por conseguinte, ferindo os interesses nacionais -, suscitaram a interpretação equivocada de que a principal queixa dos empresários do setor seria quanto à inexistência de uma política industrial coerente. No entanto, também aqui, o que se apresentava era o fato de que nem sempre os interesses dos executivos estatais convergiam com os interesses do setor.

Ora, naqueles projetos em que os índices de nacionalização de equipamentos tendiam a ficar aquém do desejado, os produtores nacionais atuavam no sentido de aumentar a

²²Como afirmou Martins, ao sentir-se ameaçada pelo governo, ao invés de iniciar a exploração das jazidas de potássios, a empresa “limitou-se a reavaliá-las, elevando seu valor estimado de 500 milhões de dólares para um bilhão e trezentos milhões. (...) [A] segunda providência (...) foi jogar lenha na fogueira da campanha antiestatizante, distribuindo à imprensa, a parlamentares e a burocratas civis e militares, farto material de propaganda (...). Defendendo a manutenção do direito de primazia do Grupo Lume, o jornal O Estado de São Paulo (...)”.

participação nacional - seja apelando ao BNDE, de modo que este rejeitasse o financiamento porventura solicitado; seja mobilizando apoio junto às esferas decisórias competentes, tratando de conferir, inclusive através da imprensa, um caráter geral e nacional a seus interesses e demandas particulares.

O caso que melhor ilustra²³ o sucesso dos produtores de bens de capital sob encomenda diz respeito à definição da participação da indústria nacional nas aquisições de bens de capital do Terceiro Estágio da CSN/Cosipa/Usiminas, onde a argumentação de que as empresas estatais teriam assumido um comportamento predominantemente “privado”, em detrimento dos interesses nacionais, foi convenientemente explorada pela Abdib. Assim, e tendo em conta o seu livre acesso aos funcionários do alto escalão, os produtores nacionais foram capazes de forjar uma aliança com Marcos Vianna (BNDE), Severo Gomes (MIC), Martins (Consider) e Velloso (Seplan), elevando a percentagem mínima de nacionalização de 40% para 65%.

Neste caso, como argumentou Schneider (1987: 359-60, nota 35), a luta entre os produtores nacionais de equipamentos siderúrgicos e a Siderbrás, em torno da definição da participação nacional mínima, permite iluminar

“(...) o alegado comportamento privado das empresas públicas. A Siderbrás defendia uma política de licitação mais independente porque pretendia o equipamento melhor e mais barato. Ela parecia agir como um negociante perseguindo seus interesses ‘privados’ e estreitos, e resistindo às tentativas do governo de usá-la como um instrumento para alcançar metas de política econômica mais amplas. Mesmo que consideremos o comportamento da Siderbrás como ‘privado’, não fica ainda claro qual lado mais perseguia interesses privados. Enquanto o II PND fazia da substituição de bens de capital uma meta pública, nesse caso os produtores privados forçavam o aumento dos índices de nacionalização. Alguns administradores da Siderbrás declararam estar defendendo a Siderbrás contra os interesses efetivamente privados dos produtores de bens de capital. Além disso, é um equívoco conceitual interpretar as ações da Siderbrás como privadas. Como seus administradores apontavam, eles têm uma responsabilidade pública de produzir aço de alta qualidade e barato”.

III.2. Tratemos, agora, de examinar as críticas ao setor financeiro estatal.

Em primeiro lugar, no que se refere ao BNDE, se este era denominado o “campeão”

²³Veja-se, ainda, o projeto da Açominas, em Schneider, 1987, capítulo 7 e o conflito entre uma multinacional e um produtor nacional, envolvendo o BNDE, o CDI, a Petrobrás e o governo de Minas, e que terminou numa parceria entre as duas empresas (Boschi, 1979: 210-7).

do capital privado nacional, porque as críticas de segmentos industriais a sua atuação? O que importa ressaltar é menos o fato de que, em 1977, 82% dos fundos financeiros se destinassem ao setor privado nacional e que grande parte destes recursos não tenha se destinado ao setor de bens de capital; ou ainda que, durante 1975/76, se decidisse limitar a correção monetária dos financiamentos do BNDE em 20% a.a. Na verdade, isto

“(...) gerou uma imensa frustração entre os que haviam tomado crédito não-subsidiado (e sentiram-se traídos por ter atendido às reivindicações de investimentos por parte do Governo)(...)” (Schwartzmann, Op.cit.: 43).

Por outro lado, no caso da atuação das três irmãs,

“a idéia básica seria fortalecer a empresas privadas mediante o aporte de capital acionário, ficando a companhia de participação como acionista minoritária, embora com direito à defesa de seus interesses” (Schwartzmann, Op.cit.: 45).

No entanto, como se sabe, tal intenção malogrou, levando a que se procedesse à estatização de um número significativo de empresas que recorreram às companhias de participação. Ora, a explicação de que isto se deveu ao fato das empresas terem recorrido às três irmãs como “hospitais” é no mínimo pouco convincente. O que ocorreu, neste caso, foi mais uma demonstração de incapacidade da empresa privada nacional de fazer face às exigências (fixadas pelas empresas de participação) de acelerarem sua expansão, via capitalização.

Segundo, no caso da adesão do setor financeiro privado à Campanha, já vimos que, para Cruz, este segmento empresarial estaria contestando, de um lado, a alteração nas relações de forças entre capital financeiro e capital privado e, por outro a intenção (aventada por Lessa) do Governo de tornar o BNDE uma espécie de coordenador do sistema financeiro.

Ora, além do fato disto estar longe de se tratar de uma mera questão pontual, o que importa chamar a atenção é que adesão do setor financeiro deveu-se antes de tudo à inequívoca expansão estatal - seja via maior capacidade de captação de depósitos à vista dos bancos estatais; seja via diminuição real da captação de recursos via letras de câmbio e depósitos a prazo. Segundo, havia uma forte disputa entre os bancos privados e estatais pelos recursos de repasses e refinanciamentos do Pis/Pasep e do Fgts- os quais, além de não implicarem riscos para o agente refinanciador, eram altamente lucrativos e não incorriam em

recolhimento compulsório. Por último, uma das principais reivindicações do setor financeiro dizia respeito à extinção do tabelamento das taxas de juros.

3. *BALANÇO DA CAMPANHA*

Tratemos de examinar uma última questão: em que medida e até que ponto o sucesso da ofensiva empresarial e de sua *intelligentsia* explicariam a perda de ímpeto da Campanha, a partir de julho de 1976?

Como examinamos acima, do ponto de vista setorial, o sucesso das reivindicações variou de acordo com a capacidade de sensibilização e de articulação das entidades setoriais do empresariado com membros do primeiro e segundo escalões do Governo. Neste sentido, a revisão do projeto original da Açominas, a garantia de aumento da participação da produção nacional de equipamentos nas aquisições das empresas estatais, o adiamento ou paralisação de determinados projetos de investimentos na área de insumos básicos podem ser considerados com resultado da pressão do empresariado e explicar a diminuição de intensidade das críticas e queixas empresariais e a dispersão do sentimento de ameaça.

No entanto, isto não explica porque a grande imprensa, tendo à frente O Estado de São Paulo, passou a dar menor espaço à temática da estatização. Neste aspecto, Cruz tem razão em associar a perda de ímpeto da Campanha com a impressão generalizada (inclusive no meio acadêmico) de que, em meados de 1976, teria ocorrido a transferência de comando da área econômica do Planejamento para a Fazenda, e que isto teria representado o abandono do II PND.

Enquanto o nome de Reis Velloso estava associado ao II PND, Simonsen era considerado pelos meios conservadores como uma figura da maior confiança. E, de fato, ele não decepcionou: passou a utilizar as empresas estatais como instrumento da política de combate aos problemas de “curto prazo” (inflação e Balanço de Pagamentos), restringindo seu acesso ao crédito interno, diminuindo o ritmo de reajuste das suas tarifas e preços e, por conseguinte, forçando-as a expandir seu endividamento externo; no caso das empresas ou atividades que se defrontavam com o desfalecimento da demanda e eram superavitárias, a elevação da taxa de juros interna abria uma oportunidade de valorização de capital; quanto

às atividades agrícolas e/ou exportadoras e às pequenas e médias empresas em geral, abriu linhas de crédito subsidiado e passou a conceder incentivos fiscais, na tentativa de compensá-las dos efeitos negativos derivados da elevação da taxa de juros; ampliou o volume de repasses e refinanciamentos ao sistema financeiro privado – que eram extremamente lucrativos, não implicavam em riscos e não eram submetidos ao recolhimento compulsório.

Finalmente, creio ser lícito afirmar que a desaceleração do ritmo de investimentos dos projetos originalmente programados pelo II PND não se deve apenas ao agravamento do processo inflacionário e do Balanço de Pagamentos.

Neste aspecto, a afirmação de Bardella de que o problema da indústria nacional era o lucro²⁴ é exemplar. Não que haja algo de condenável na frase, mas sim porque ela exprime o limite da empresa privada nacional. Ao contrário da empresa estatal - que, inclusive poderia ser submetida a outra lógica que não a maximização do lucro -, a fragilidade econômica e financeira da empresa privada nacional a impedia de ter um horizonte mais amplo, e de tomar para si a tarefa de desenvolver tecnologia própria.

Neste sentido, acelerar o ritmo de desenvolvimento implicaria necessariamente ampliar o papel do Estado na economia, inclusive através da sua atuação direta na produção de bens de capital sob encomenda, e subordinar o seu papel de reforço à acumulação privada, de acomodação dos interesses das diversas frações do capital e de mediador dos interesses do capital privado nacional junto ao capital estrangeiro.

Isto, no entanto, esbarrava em limites colocados pela própria base dominante do Estado, ainda mais na medida em que o Governo Geisel se revelou incapaz de ampliar a base social do Estado. É, pois, somente a partir desta ótica, e não apenas do ponto de vista ideológico, como afirma Cruz, que se pode entender porque o Estado manteve-se na defensiva desde o início da Campanha.

²⁴ “A dificuldade de capitalização da empresa nacional continua intimamente ligada à rentabilidade e ao alto custo do dinheiro. Nenhum artifício, e eu chamo estas medidas de artificiais, criado pelo governo vai resolver a questão. Nosso problema é o lucro” (Exame, 26/05/76: 20-7, apud, Lessa, 1978, 139).

II PARTE: GÊNESE E NATUREZA DAS REFORMAS LIBERALIZANTES DO GOVERNO COLLOR

IV. A IDEOLOGIA DO “ESTADO VAMPIRO” : DA PAUTA DA REDAÇÃO À RETÓRICA OFICIAL DO GOVERNO COLLOR

1. INFLEXÕES E CRISE ECONÔMICA

1.1. INFLEXÃO DA POLÍTICA ECONÔMICA E CRISE DO ESTADO DESENVOLVIMENTISTA.

O não aprofundamento da desaceleração no período 1974-79 deveu-se, sobretudo, à manutenção dos investimentos em níveis elevados. Isto, por sua vez, se deu graças à ação do Estado: através do II PND, tratou-se de articular um conjunto de investimentos públicos e privados nas indústrias de insumos básicos, de bens de capital e em infra-estrutura.

O caráter concentrado e integrado desses projetos de investimentos públicos e privados - ao mesmo tempo em que permitiu sustentar um certo dinamismo econômico - iria representar um aprofundamento da estrutura industrial pesada brasileira, em favor do setor de bens de produção.

Contudo, uma vez que este esforço de investimentos não foi acompanhado de alterações nas formas de financiamento da economia brasileira, a tentativa do Governo Geisel de sustentar elevadas taxas de crescimento do produto a partir de um processo de substituição de importações vis-à-vis o agravamento do desequilíbrio do Balanço de Pagamentos, traduziu-se na aceleração do endividamento externo e no crescimento da dívida pública interna e externa.

A estratégia de crescimento às custas de maior endividamento externo levou o governo a adotar uma série de medidas que induzissem e estimulassem a captação de recursos no exterior: elevou-se a taxa interna de juros, restringiu-se a expansão do crédito interno e desacelerou-se o ritmo de desvalorizações cambiais.

No entanto, na medida em que o ritmo do endividamento externo do setor privado era insuficiente para fazer face a suas próprias necessidades de cambiais, viu-se o governo compelido a ampliar consideravelmente sua captação de recursos externos para fechar o Balanço de Pagamentos. Entre 1974 e 1979, a dívida externa total saltou de 18,87 bilhões para 30,97 bilhões de dólares, em 1976, e para cerca de 54 bilhões de dólares, em 1979. Por outro lado, a participação do setor público no ingresso de novos empréstimos em moeda estrangeira (Lei número 4131) saltou de 35,3%, em 1974, para o patamar de cerca de 50%, no período 1975-77, e para 60,2% e 76,8%, em 1978 e 1979, respectivamente. Como resultado disto, enquanto em 1974, o setor público era responsável por apenas 20% da dívida externa líquida total, em 1979, ele respondia por 54,4%²⁵.

Esta expansão mais rápida do endividamento externo do setor público deu-se principalmente às custas das empresas estatais. E, para forçá-las a captar recursos externos,

²⁵ Cf. Cavalcanti, 1988: 26-7 e Schwartzman, 1990: 219-20. Segundo Cavalcanti, em 1979, o setor público respondia por 68,2% da dívida externa bruta.

tratou o governo restringir seu acesso ao crédito interno²⁶. Além disso, sua capacidade de autofinanciamento foi substancialmente reduzida, através de atrasos nos reajustes de preços e tarifas²⁷.

O caso do setor elétrico permite ilustrar a inflexão do padrão de financiamento do setor produtivo estatal, a partir de 1976. Segundo Shwartsman (Op. cit. : 212),

"Em 1974 os recursos próprios representavam 62,4% do total de recursos do setor energético. Dentre estes o autofinanciamento respondia por 42,5% dos recursos totais enquanto os aportes de capital representavam 19,7% deste total. Em 1980 os recursos próprios eram de apenas 32,6% do total de recursos e autofinanciamento e os aportes de capital haviam caído para respectivamente 26,7% e 6,1%. Em contraste os recursos de terceiros, que eram de 37,6% em 1974, aumentaram para 67,4% em 1980, com os empréstimos externos saltando de 19,2% para 32,0% do total de recursos entre 1974/79".

Além de ampliar consideravelmente a dívida pública externa, a política de captação de recursos externos acarretou - direta e indiretamente - um crescimento da dívida pública interna e a deterioração dos instrumentos de política econômica.

Uma vez que, entre 1976 e fins do primeiro semestre de 1979, a política de incentivo a tomada de empréstimos externos vis-à-vis a expansão da liquidez no mercado financeiro internacional acarretou um crescimento desenfreado das reservas em dólar, o Banco Central se via compelido a recorrer à colocação em massa de títulos públicos para absorver o contravalor em moeda nacional dos empréstimos externos.

Em vista do impulso decorrente do aumento da entrada líquida de recursos externos e do seu elevado custo de giro, a dívida mobiliária passou a crescer de maneira automática e a apresentar um perfil extremamente curto.

Por outro lado, como as políticas de indução e estímulo à captação de recursos externos eram desfavoráveis às exportações e ao setor agrícola e eram incompatíveis com o

²⁶ Como resultado da Campanha contra a Estatização e da política anti-inflacionária e de captação de recursos externos, a partir de 1976, o recurso ao Tesouro Nacional, através de aportes de capital, reduziu-se substancialmente. Por outro lado, a prioridade conferida ao setor privado nacional, limitava as fontes domésticas de financiamento para as empresas estatais, como é o caso particular do BNDE.

²⁷ Para exemplificar, no caso do setor siderúrgico, enquanto em 1975 a relação entre o preço de ferro, aço e derivados e o IGP havia atingido o índice máximo, para a década de setenta, de 119, a partir de 1976 este índice cai de maneira ininterrupta, representando em 1978 e 1979, os índices de 88,1 e 75,4, respectivamente. Também no caso de metais não-ferrosos, é possível observar a mesma tendência: após atingir o índice máximo em 1976 (127,0), em 1978 este índice representava 84,6 (Cf. Schwartzman: 210).

financiamento do investimento do setor privado, tratou o governo de: ampliar consideravelmente os incentivos fiscais e os subsídios creditícios às exportações e à agricultura; expandir o crédito às inversões prioritárias do setor privado, através do BNDE.

A partir de meados de 1979, com a substituição do min. Simonsen pelo min. Delfim Netto, a política econômica sofre modificações importantes.

Na tentativa de romper o circuito dívida externa-dívida mobiliária e desinflar a dívida pública interna, o ministro Delfim Netto adota as seguintes medidas: diminuição das reservas cambiais; expurgo dos aumentos de preços de petróleo no cálculo do IPA; maxidesvalorização cambial e retirada gradual dos incentivos fiscais às exportações; prefixação da correção monetária e cambial para 1980; reajustes sistemáticos de preços e tarifas das empresas estatais.

No entanto, o segundo choque do petróleo²⁸ e a forte subida das taxas de juros internacionais²⁹ acarretaram uma crescente deterioração da conta corrente, a partir de 1979. Isto, aliado à redução das reservas internacionais, passou a gerar pressões adicionais e crescentes sobre o Balanço de Pagamentos. Assim, ao longo de 1980, o governo foi sendo obrigado a rever a orientação da política econômica.

Inicialmente, a tentativa de estimular a maior captação de recursos externos traduziu-se na fixação de limites quantitativos à expansão do crédito interno. Contudo, como a elevação abrupta das taxas de juros internacionais e as expectativas de uma nova maxidesvalorização do cruzeiro haviam provocado uma retração do endividamento externo do setor privado, e dado que as reservas cambiais se exauriam rapidamente, no final de 1980, o governo extingue as prefixações das correções monetária e cambial e eleva significativamente a taxa de juros interna.

Mais do que uma mera tentativa de captar um maior volume de recursos externos, a retomada da política de sustentação de elevadas taxas de juros internos era um claro sinal de

²⁸ Entre 1979 e 1980, o preço do barril de petróleo passou de US\$ 12,23 para US\$29,98. Em decorrência disto, o valor das importações brasileiras de petróleo elevou-se de US\$ 4,1 bilhões, em 1978, para US\$ 6,3 bilhões, em 1979, e US\$ 9,4 bilhões, em 1980 (Cf. Cavalcanti: 28 e Shwartsman: 195).

²⁹ A partir de 1978, Libor e a prime rate cresceram de maneira ininterrupta, passando, respectivamente, de 6,43% e 6,81%, em 1977, para 9,16% e 9,07%, em 1978, 12,15% e 12,65%, em 1979 e atingindo os níveis recordes de 16,77% e 18,83%, em 1981.

que o governo brasileiro havia cedido às pressões dos credores externos, "optando" pela estratégia recessiva como meio de ajustar o Balanço de Pagamentos.

No período que se estende de 1981 a 1983, a economia brasileira iria atravessar uma crise econômica profunda.

Internamente, esta crise iria se manifestar através de taxas de crescimento negativas do PIB e do produto industrial, do crescimento das taxas de desemprego e da queda dos salários reais e da mudança do patamar inflacionário.

No *front* externo, a dívida externa voltou a crescer de maneira acelerada, no período que vai de 1980 a 1982, passando de cerca de US\$ 54,0 bilhões, em 1979, para US\$ 83,2 bilhões, em 1982. Isto, por sua vez, só foi possível através da utilização do setor público (principalmente empresas estatais) como instrumento de captação de novos empréstimos externos e (indiretamente) pela transferência para o Banco Central de dívida externa originalmente contratada pelo setor privado – através dos depósitos registrados em moeda estrangeira (DRME) no Banco Central e de mecanismos de *hedge* criados na década de setenta (Carta Circular número 230 e Resolução número 432)³⁰.

Em fins de 1982, o financiamento voluntário tornou-se inviável e a obtenção de novos empréstimos ficou condicionada ao acerto de um programa de estabilização com o FMI. A partir daí, o esquema de reescalonamento acordado passou a ser financiado através da geração de elevados superávits na balança comercial, exigindo o aprofundamento de medidas recessivas – maior rigidez da política monetária e creditícia; redução do déficit público operacional, através de cortes de gastos do setor público e particularmente dos investimentos das empresas estatais; e política de redução do salário real³¹ – e a adoção de medidas de estímulo às exportações brasileiras: em fevereiro de 1983, promoveu-se a maxidesvalorização do cruzeiro (30%) e passou-se a manter o câmbio indexado à inflação;

³⁰ A partir de 1979, e particularmente nos momentos que antecederam as maxidesvalorizações cambiais de novembro de 1979 e fevereiro de 1983, os depósitos registrados em moeda estrangeira aumentaram significativamente, implicando a transferência de custos decorrentes da elevação dos juros internacionais e das desvalorizações cambiais do setor privado para o Estado.

³¹ Em janeiro, extinguiu-se a cláusula de superindexação das remunerações inferiores a três salários mínimos e ampliou-se a subindexação das remunerações superiores a três salários mínimos.

aprofundou-se a política de incentivos e subsídios às exportações de manufaturados³² e a política de redução real de tarifas e preços das empresas estatais, que haviam sido retomadas em 1981.

A recessão econômica e o colapso dos fluxos voluntários de empréstimos externos iriam provocar alterações significativas na composição dos ativos e passivos dos agentes econômicos.

No que se refere ao setor privado, os reajustes de preços à frente da taxa de inflação, aliados a cortes de investimentos e redução do nível de atividades, permitiram às grandes empresas desvalorizar as dívidas passadas e diminuir suas necessidades de crédito.

Simultaneamente, trataram as empresas de transferir seus passivos denominados em dólar para o setor público e deslocar suas disponibilidades para aplicações financeiras de maior liquidez e menor risco.

No caso do setor público, a maxidesvalorização e a indexação plena do câmbio à inflação acarretaram um aumento significativo do custo em cruzeiros dos passivos denominados em moeda estrangeira.

Segundo, a elevação da taxa de juros, decorrente da rigidez da política monetária e creditícia e da aceleração inflacionária, acarretou o crescimento dramático da dívida mobiliária do governo.

Finalmente, a paralisação dos fluxos voluntários de financiamento externo implicou o esgotamento do padrão de financiamento ao setor público. Neste contexto, as crescentes necessidades de financiamento do setor público passaram a ser atendidas principalmente através do sistema de crédito doméstico. Por outro lado, uma vez que o ritmo de investimentos do setor público sofreu uma grande reversão, a partir daí, o que passou a determinar a maior ou menor necessidade de financiamento do setor público foram as valorizações ou desvalorizações do estoque de dívida pública.

³² Citando Baumann (1989), Suzigan (1992: 95, nota 3) afirma que “o total de incentivos-subsídios como proporção do valor FOB das exportações de manufaturados, que havia caído para 45% em 1980 após a eliminação do crédito prêmio do IPI/ICM, aumentou para cerca de 75% em 1981-2 com a volta do crédito-prêmio e aumento dos subsídios financeiros, ficando em torno da média de 54% a partir de 1983”.

1.2. INFLEXÃO DO DISCURSO ANTI-ESTATAL

Em agosto de 1983, o Jornal da Tarde deu início a uma nova campanha contra as empresas estatais, intitulada “A República Socialista Soviética do Brasil”.

Em sua primeira edição, esta nova investida contra o Estado atacava em duas frentes: de um lado, procurava-se retomar a “Campanha contra a Estatização” de 1974/76, dando ênfase a questões como a autonomia e o gigantismo das empresas estatais e à idéia de que um regime econômico estatizado implica um regime político totalitário.

Neste sentido, em editorial de primeira página, Ruy Mesquita chamava a atenção do leitor para os problemas que afligiam o cidadão comum – desemprego, aumento de tarifas e tributos etc. E, após afirmar que a causa de “tantas desgraças” não se devia nem aos altos juros externos, nem ao preço do petróleo, o editor convidava o leitor “(...) a visitar (...) a verdadeira causa de todas elas [as desgraças]: a *República Socialista Soviética do Brasil*”.

Esta *República* seria representada pelos funcionários das entidades da administração descentralizada (autarquias, fundações e empresas estatais) do Governo- denominada, de maneira imprecisa, de “braço empresarial do estado”. Estes, apesar da sua pouca representatividade numérica, constituiriam

“ (...) uma *República Autônoma* (...) que se ainda não possui um governo central próprio, certamente já possuem o seu próprio Estado, que não é controlado como o estado brasileiro propriamente dito, pelo governo federal brasileiro”. Trata-se “(...) de uma república imperialista, expansionista, que (...) já conquistou 70% da economia do país em que está inserida. Seu último orçamento foi de 26 trilhões de cruzeiros, enquanto o da república Federativa do Brasil foi de 9 trilhões. Seu déficit – o último – foi exatamente igual ao orçamento da República do Brasil: 9 trilhões de cruzeiros”.

E, após proceder a uma comparação com o regime soviético, o editor conclui:

“Hoje, como estas reportagens vão mostrar, o dilema que temos pela frente é cruelmente simples: ou atacamos com coragem a obra de eliminar rapidamente a autonomia dessa *República Socialista Soviética*, ou detemos o seu expansionismo e a obrigamos a refluir, ou teremos fatalmente de acabar por onde os russos começaram, ou seja, instalando no Brasil o único regime político compatível com esse sistema econômico: o totalitário, de estilo soviético. (...). É, temos a certeza, a conclusão a que chegará todo leitor que nos acompanhar até o fim desta viagem”³³.

³³ Na mesma linha de raciocínio do editorial, a matéria desta primeira edição afirmava que o Brasil não era uma economia de mercado, ficando muito mais próximo dos sistemas econômicos soviético e nacional-socialista. Isto porque as empresas estatais seriam responsáveis por 70% da economia e por 60 bilhões de dólares de uma dívida externa total de 84 bilhões.

Por outro lado, procurava-se desenvolver a imagem do “Estado Vampiro”³⁴. Ou seja, uma ideologia que vê o endividamento público como uma decorrência do caráter inerentemente perdulário e ineficiente do Estado. Assim, no mesmo editorial, afirmava-se que, da mesma forma que na União Soviética, a República Socialista Soviética do Brasil vive da exploração de sua população. Enquanto naquele país a *nomenklatura* foi-se constituindo graças à exploração do trabalho escravo,

“Aqui, a República Socialista Soviética do Brasil foi financiada pelos empréstimos externos, e nos seus poucos anos de vida seus retumbantes fracassos podiam, até muito recentemente, ser contornados pela famosa rolagem das dívidas. (...). Por isso, foi somente depois que secaram as fontes financeiras externas que se começou a sentir de forma aguda os reflexos dramáticos da sua ineficiência congênita – responsável por cerca de 60 dos 90 bilhões de dólares que devemos – nos já baixíssimos padrões de vida dos 120 milhões de brasileiros”.

Os editores acabaram cedendo à realidade de que, a partir de início da década de oitenta, não cabia falar em expansão do setor público³⁵, muito menos em estatização. Ou seja, refletindo a forte crise fiscal do Governo e a crise econômico-financeira das empresas estatais, a tentativa de se resgatar a temática da “Campanha contra a Estatização” fica em segundo plano, passando a predominar a crítica do “Estado Vampiro”.

Assim, logo na primeira reportagem da série, chamava-se a atenção para o caráter ineficiente e perdulário das estatais:

“É que, além da constatação de que somos dominados por esta espécie de **socialismo soviético brasileiro**, há uma verdade mais chocante: o sistema é um fracasso. As empresas que o representam são, com raras exceções, deficitárias, improdutivas e altamente onerosas” (“Nosso estado socialista”, JT, 01/08/83).

Essa República Socialista Soviética, através das suas 560 empresas fundações e autarquias no âmbito federal, das quais 280 criadas nos tempos de Ernesto Geisel – o “czar dos burocratas” –, e de 1377 entidades estaduais, atuaria nos mais diversos campos: finanças, petroquímica, siderurgia, energia, transportes, comércio exterior, serviços, saúde etc.

Por outro lado, embora controlasse 70% da economia, “este sistema econômico estatal emprega[va] apenas 1 milhão e 250 mil pessoas, contra um total de mais de 38 milhões de empregados da iniciativa privada. Nesse sentido, a República Socialista Soviética do Brasil seria *anti-social e elitista*”.

³⁴ Esta metáfora foi tomada emprestada de obra de Fred Block (1996): “The Vampire State”.

³⁵ É óbvio que, a partir de fins da década de setenta, a taxa de investimento da economia sofreu uma queda significativa. Por outro lado, se a participação dos investimentos do setor público na formação bruta de capital fixo aumentou, isto deveu-se, de um lado, à maturação de projetos iniciados no II PND e, por outro lado, à priorização pelo Governo Figueiredo de um pequeno número de projetos que estavam associados ao esforço de obtenção de superávit na Balança Comercial (Carajás, pesquisa e exploração de petróleo etc).

"Um prédio de estatal - a **Petrobrás** -, no centro do Rio de Janeiro, mantinha, por exemplo, todas as suas luzes permanentemente acesas - energia gerada por três geradores de 5.000 kw de potência, o suficiente para iluminar as noites de uma cidade de 120 mil habitantes.

Setecentas e sessenta e nove unidades habitacionais populares poderiam ter sido financiadas com o dinheiro gasto com o piso do *hall* de entrada da sede da Caixa Econômica Federal, também no centro do Rio" ("Nosso estado socialista", JT, 01/08/83)³⁶.

Esta imagem do Estado Vampiro, de origem na teoria neo-clássica e incorporada à retórica oficial dos governos Reagan e Bush, é uma maneira poderosa de se desenvolver importantes afirmações e premissas que tendem a se tornar simples senso comum.

No caso da série de reportagens do Jornal da Tarde, é possível identificar as seguintes premissas:

Primeiro, na medida em que uma entidade estatal não está sujeita à disciplina do mercado, a produção de bens e serviços pelo Estado tenderá a ser menos eficiente do que a das empresas privadas:

"Como seria possível explicar o fracasso do Estado-empresário na quase absoluta maioria de suas empresas, até naquelas configuradas como verdadeiras concorrentes da iniciativa privada, onde a prestação de serviço aparece em segundo plano?

Para Renato Tricoulat Filho não se pode deixar de lado a **politização** dos objetivos das empresas estatais, que as tornam mais propensas ao déficit, por gastar o máximo, muitas vezes superando seu orçamento e, em consequência, ser desnecessária a apresentação de um bom desempenho econômico" ("De como o estado ultrapassou os limites da fronteira. E burlou a Constituição", JT, 03/08/83).

"Algum banco particular daria empréstimos à vontade, a quem quisesse, para financiar a plantação de mandioca? Claro que não. Mas o BB não fez por menos, na cidade de Floresta, Pernambuco. Foi o primeiro escândalo, antes do assassinato do procurador Pedro Silva, que tentou denunciar os culpados. O Banco, através de funcionários desonestos, jogou fora 1,5 bilhão de cruzeiros com as plantações fantasmas de mandioca. Por quê? Banco estatal não precisa de fiscalização. Os funcionários do próprio banco faziam as transações dos empréstimos diretamente aos 'interessados'. Num banco particular, essas funções são atribuídas a técnicos. Afinal, banco particular tem problemas com prejuízos.

³⁶ Veja se também: "O Brasil rico (JT, 03/08/83); "Gastos. Quem controla isso?", que inicia com a seguinte chamada: "Acompanhe o raciocínio deste ex-burocrata para entender a vida de uma empresa estatal. Quanto maior for a sua capacidade de gastar, maior será o seu prestígio, pois a norma básica de eficiência é o dispêndio e dinheiro não gasto é dinheiro perdido. Caso não tenha capacidade para gastar o que pediu, o burocrata estará liquidado e, dali em diante, a Secretaria da fazenda lhe estabelecerá fortes restrições, e os recursos irão para quem conseguiu estourar o orçamento. (...)".

Não é somente o descaso do banco estatal para com seu próprio dinheiro. As empresas estatais simplesmente não se preocupam com o detalhe custo x benefício, têm crédito fácil do banco estatal e simplesmente não pagam os empréstimos. A VASP, por exemplo, não paga há um ano a conta de combustível com a Petrobrás, mas o avalista é obrigado a quitar. Quem é o avalista? O Banespa" ("Em resumo", JT, 25/08/83).

Segundo, *et pour cause*, uma vez que as entidades estatais e seus funcionários não estão submetidos ao "processo de seleção natural", não há a preocupação de se gerar lucro e/ou de se aplicar os recursos da maneira mais produtiva:

"Longe de se ignorar a importância da presença do Estado, como empresário, é preciso estabelecer uma fronteira entre o poder do Estado e a atuação das empresas privadas, através de critérios de estrita eficiência microeconômica, ou seja, o lucro. Em síntese, como observa Tricoulat, só dessa forma será possível demarcar para trás a fronteira que o estado avançou, antes sob o domínio da iniciativa privada.

O professor Paulo Rabello de Castro, da Fundação Getúlio Vargas, analisa a zona de litígio entre Estado e indivíduos da seguinte forma:

O poder está para o Estado, assim como o lucro está para os indivíduos" ("De como o estado ultrapassou os limites da fronteira. E burlou a Constituição", JT, 03/08/83).

"No momento em que o próprio Estado promove a desestatização, significa, na opinião do professor Rabello de Castro, que não há mais litígio entre as partes, simplesmente porque o Estado ocupou toda a zona que poderia estar nas mãos dos indivíduos. E, já que o Estado está pronto a devolver áreas de atuação que julga não mais lhe competir, vale dizer que terá de volta o mínimo de produtividade capaz de sustentá-lo; e que os particulares não estão mais sob o domínio das razões do poder.

Enfim, nada mais claro do que o professor Celso Luís Martone falando sobre a ação estatal numa economia de mercado:

- O estado deve fazer estritamente aquilo que, se ele não fizer, os indivíduos, levados por seus próprios interesses, não têm condições de fazer" ("De como o estado ultrapassou os limites da fronteira. E burlou a Constituição", JT, 03/08/83).

"Os burocratas conseguem desperdiçar o nosso dinheiro nas atividades mais variadas. E um dos exemplos mais absurdos é o do comércio exterior. Como ele [o burocrata] não é o dono do negócio, e jamais perderá o emprego com os erros que eventualmente cometer, transforma-se num 'vendedor sem risco'. Resultado: o Brasil perde milhões e milhões de dólares em maus negócios.

A *trading* estatal Interbrás, ligada ao sistema petrobrás, já enviou pneus para condições brasileiras aos desertos de 45 a 50 graus à sombra do Iraque. (...).

Um exportador pioneiro, Laerte Setúbal Filho, da Duratex, diz:

Eu, fundamentalmente, vou ao exterior para correr riscos. Não assumindo riscos, a capacidade de realizar um negócio é mínima. Mas o que acontece com um diretor de empresa que faz ¾ de negócios errados? Ele é posto na rua, pura e simplesmente" ("Em resumo", JT, 25/08/83).

"Aqui, Luis eulálio Bueno Vidigal.

(...)

- A principal preocupação do empresário é o lucro, para possibilitar novos investimentos. Quando você não tem essa preocupação, porque você sabe que alguém vai pagar a conta ou alguém vai dar o dinheiro para investir, você realmente só trata da própria sobrevivência da atividade. Mas vamos deixar claro que existem vários diretores de estatais com essa preocupação de lucro, no entanto não é a regra. São exceções. Você também encontra maus empresários, mas o coitado do mau empresário acaba indo à concordata ou à falência, e no governo não existe a falência, a viúva paga tudo, paga sempre" ("As estatais, segundo quem sabe ganhar dinheiro", JT, 24/08/83).³⁷

Além disso, a lógica de funcionamento destas entidades incita práticas patrimonialistas e o corporativismo, que fogem ao controle do próprio governo³⁸.

"Mas os representantes do sistema estatal – socialista soviético brasileiro – não têm grandes preocupações com ônus ou déficits. Um exemplo, apenas um, é a Eletrosul, Centrais Elétricas do Sul do Brasil, que declarou, em 1981, um lucro de 600 milhões de cruzeiros, o qual distribuiu entre seus funcionários, habitantes do Brasil irreal. Depois, o Tribunal de Contas da União descobriu que a empresa praticava a correção de ativo, e com a correção monetária transformava déficit em superávit. Na verdade, havia um prejuízo de 69,1 bilhões. Os "lucros" que a Eletrosul estava distribuindo eram o seu próprio patrimônio.

Há muitos outros exemplos: a Fumas Centrais Elétricas, com prejuízos de 226 bilhões, em 1981, distribuiu lucros no valor de 3,3 bilhões" ("Nosso estado socialista", JT, 01/08/83).

"As empresas públicas que representam esse modelo de economia concentraram um tal poder que fugiram à fiscalização do governo. Alguns setores do atual governo chegaram a se preocupar com a sua expansão e criaram a Sest – Secretaria Especial de Controle das Estatais -, subordinada à Secretaria de Planejamento, isso em 1979. A Sest, é claro, teria de começar por um levantamento da real situação, mas um dos seus técnicos chegou a ouvir de um dirigente estatal:

Eu não lhe forneço os números da minha empresa!

O dirigente estatal, o hiper-burocrata, é possessivo e agressivo. Ele tem livre trânsito nas empresas do governo, troca de empresa e de ramo com a mesma facilidade. Pode sair de um ministério, como o da Agricultura, altamente especializado, e ser contemplado com a direção de uma empresa ligada ao Ministério da Comunicações. O tecnoburocrata é um fiel da República, não sofre por cometer erros que, numa empresa privada o levaria ao puro e simples afastamento. Um caso típico é o do funcionário Toshio Shibuya (...) ("Nosso estado socialista", JT, 01/08/83).

³⁷ Veja-se também: "Petrobrás deu lucro? Não acredite nisso" (JT, 12/08/83).

³⁸ No que se refere ao sentido que se dá atualmente a estes conceitos, pois expressões como corporativismo e patrimonialismo não estavam ainda em voga.

"Hoje, nem o próprio governo possui um controle efetivo das suas estatais. É o Estado que perde o controle de si próprio e a sociedade jamais teve controle sobre o Estado. Uma subversão política. As estatais são feudos à parte. O próprio Figueiredo desabafou: "As estatais não me obedecem!".

É cada vez mais difícil controlar o Estado empresário. Há uma política estabelecida para a sua manutenção. Há um processo ideológico que o protege. Há conexões econômicas, interempresariais, intersetoriais, com o próprio parque industrial estabelecido. São barreiras de natureza tecnológica, política, ideológica, social, econômica..." ("Alguém tem de pagar por isso: você", JT, 02/08/83).

"As operações de exploração e produção de petróleo – que deveriam concentrar e absorver todos os seus recursos técnicos e financeiros – representam atualmente apenas um negócio entre os muitos realizados pela empresa. A Petrobrás parece ter preferido o lucro ao risco, no momento em que decidiu investir em áreas mais rentáveis do que na prospeção de petróleo em território brasileiro. O volume de dinheiro que ela aplicou, por exemplo, no *open market* em 1975 – em plena crise mundial do petróleo – foi superior aos recursos investidos nos setores de produção e pesquisa. Com esse episódio, a empresa deixou claro que seus interesses estão muitas vezes acima dos próprios interesses nacionais" ("O petróleo é nosso. De quem?", 12/08/83).

"Até o governo ficou convencido de que não era possível avançar mais com a estatização. Pelo contrário: é preciso desestatizar o que for possível. E aí o governo criou, em 1981, a Comissão Especial de Desestatização, órgão da Seplan. Em 14 meses de trabalho, a Comissão conseguiu vender 14 estatais por 30 bilhões de cruzeiros. É uma luta inglória: as estatais fazem o possível para dificultar os trabalhos da Comissão, fornecem dados errados, fazem avaliações superiores aos valores reais de mercado. Mas o presidente Figueiredo já prorrogou, por mais um ano, os trabalhos da Comissão que deveriam ser encerrados em 1983" ("Em resumo", JT, 25/08/83).³⁹

Terceiro, ao incorrerem em prejuízo ou déficit, estas entidades estatais recorrem ao endividamento externo ou ao Estado - o qual, por sua vez, recorre ou a aumento de tributos ou à colocação de títulos da dívida a juros extremamente elevados ou à emissão primária de moeda. Neste sentido, em última análise, os ônus decorrentes da ineficiência e dos desperdícios inerentes à produção de bens e serviços pelo Estado recaem sobre o cidadão médio, o contribuinte:

"Na impossibilidade de obter lucros de suas atividades, o sistema encontra apenas uma saída: a de retirar recursos da maioria dos habitantes do **Brasil real**. Assim, com o país envolvido na maior crise da sua História, o Imposto de Renda cresceu, nominalmente, de maio de 82 a maio de 83, em 196,8% - enquanto a inflação acumulada no mesmo período foi de 118%. E isso sem contar os aumentos acima

³⁹ Veja-se ainda "Como enganar a SEST. E a nós" (JT, 03/08/83); Acusação: como o burocrata Ueki nos tirou 40 bilhões" (JT, 23/08/83).

da inflação e dos reajustes de salários, como os 130% do Banco Nacional de Habitação, que configuram uma verdadeira tributação indireta.

Realmente, o IR, apenas, não iria resolver o problema do poço sem fundo do consumo das estatais. E assim, para obter mais recursos, o governo lança títulos no mercado – os chamados títulos da dívida pública. Esses títulos provocam o que se chama de endividamento interno – sua remuneração é muito alta, e a maioria dos investidores, inclusive os bancos, prefere comprá-los, em lugar de fazer qualquer tipo de investimento produtivo. O mercado fica, então, inflacionado, os juros se elevam. A especulação é atraente, as atividades produtivas caem. Isso significa, também, desemprego em massa. E o sistema exige mais recursos. Foi essa situação de círculo vicioso que levou o País à situação em que se encontra, sendo levado a recorrer ao Fundo Monetário Internacional. Mas, na hora do ajuste com o FMI, ao invés de repassar seus próprios erros na administração pública, o governo brasileiro, inventor do sistema, cortou 20% dos salários da maioria dos trabalhadores – e esse é mais um imposto indireto” (“Nosso estado socialista”, JT, 01/08/83).

“Quando chegamos até aqui, neste raciocínio, - continua o professor José Paschoal Rosseti – vemos uma diferença de nove trilhões do orçamento fiscal, para 26 trilhões dos orçamentos das estatais e quatro trilhões do orçamento monetário. vê-se, então, a importância do complexo das empresas estatais no setor público como um todo. O orçamento delas, de 26 trilhões, é três vezes maior que o orçamento fiscal. Mas a sua ineficiência é tal – gastos excessivos, mordomias embutidas, erros de administração, peso de pessoal absurdo – que elas acabam tendo um déficit operacional avaliado pela Sest (...) em nove trilhões de cruzeiros!

O déficit das estatais é praticamente igual às receitas fiscais da União!

E isso significa que, para manter as empresas estatais e cobrir seus déficits, a União teria de duplicar a sua carga tributária. E, na verdade, acaba tendo na emissão de papel-moeda, a dívida pública, o preço dos produtos e das tarifas que as empresas estatais cobram da sociedade, o que constitui uma forma disfarçada de tributação.

Enfim, cada um de nós está pagando por isso” (“Alguém tem de pagar por isso: você”, JT, 02/08/83).

“O acúmulo de dívidas e receitas operacionais insuficientes são apontados como causas importantes no déficit das empresas estatais. O relator do parecer do TCU sobre as contas do governo federal de 1982 (...) informa que as estatais apresentaram, no ano, um déficit de Cr\$ 2.252 bilhões e desabafa:

Se vê que a estatização das empresas tem sido um desastre, responsável, ainda, por apreciável contingente de endividamento externo e pela emissão de papel-moeda para cobertura de seus déficits” (JT, 08/08/83).

“Os empresários estão irritados com essa situação. Eles estão conscientes, como Guilherme Afif Domingos, de que os juros dispararam no mercado por causa da dívida pública – a dívida das estatais -, com a proliferação de títulos públicos jogados no mercado (um meio que o governo usa para arrecadar dinheiro) e a continuidade das emissões” (“Em resumo”, JT, 25/08/83).⁴⁰

⁴⁰ Veja-se também: “O Brasil rico” (JT, 03/08/83); “As estatais segundo quem sabe ganhar dinheiro” (JT, 24/08/83); “Você na República Socialista Soviética do Brasil” (JT, 29/08/83); A classe média na República Socialista Soviética

Quarto, ao atuar em atividades estranhas a sua própria natureza, o Estado deixa de gastar naquelas atividades que lhe são próprias, como saúde, educação, saneamento etc. Por outro lado, ao atuar na produção de bens e serviços, o Estado inibe o papel e a atuação da iniciativa privada:

“Mas a dívida das estatais não é o pior tributo que a sociedade paga.

Com o peso morto da estatização, uma parcela dos recursos do orçamento fiscal – que deveria estar sendo destinada a Justiça, Educação, Saúde, Saneamento Básico, Segurança, etc – está sendo desviada para cobrir parte do déficit operacional dessas empresas.

Em 1983, para se ter uma idéia, o governo está destinando 2,6 trilhões para as estatais. É muito dinheiro. Que, além de não cobrir o buraco das estatais, priva a sociedade de bens e serviços públicos a que os tributos, por definição, se destinam.

A estatização no Brasil significa: Justiça morosa, escola precária, professor com salário miserável, saúde desatendida, saneamento básico esquecido. Defesa e Segurança em colapso.

A sociedade precisa conscientizar-se de que os recursos tributários que saem do seu bolso estão sendo dirigidos para empresas estatais deficitárias. Uma parcela do tributo que todos nós pagamos, em vez de manter uma professora para nossos filhos, e dar-lhe saúde e segurança, está sendo desviada para sustentar empresas que se fossem privadas já estariam falidas” (“Alguém tem de pagar por isso: você”, JT, 02/08/83).

“O Estado-empresário costuma levar os países a situações muito difíceis.

Uma das indicações mais nítidas de que o Estado-empresário é ineficiente é a de que nenhum país onde haja a preponderância do Estado-empresário consegue vender bem no exterior. (...)

O Brasil coloca-se, atualmente, diante de um grande impasse.

À medida que temos empresas estatais produzindo insumos importantes a preços não-competitivos e jogando esses insumos dentro de empresas privadas que exportam, temos aqui um elemento que entrava a competição brasileira no exterior. O nosso constrangimento no setor externo deve ser considerado, também, à luz desse fator adicional: o peso da empresa pública em nossos custeios internos de produção” (“Alguém tem de pagar por isso: você”, JT, 02/08/83).

Finalmente, equilíbrio orçamentário, corte de tributos, desregulamentação, privatização e ação do Estado nas atividades a ele inerentes, são as propostas para a solução de todos os nossos males econômicos e sociais:

"Uma decisão de governo para reverter a tendência do Estado ineficiente teria de contar com o apoio (ou a pressão) de toda a sociedade-vítima. Qual a saída contra os abusos das estatais? Uma decisão política, evidentemente. A saída cai num processo ideológico. (...). O que está ocorrendo, atualmente, é que um número cada vez maior de pessoas (...) entende que o estado como produtor configura um problema, mas que o governo deve ser mantido nas atividades que lhe são afetas.

(...)

No caso brasileiro, só mesmo a sociedade poderia exigir a retirada do **Estado-empresário**, tecnoburocrático. O poder político dessa estrutura estatal tem impedido o recuo do **Estado-empresário**. Tanto que não é possível, de uma hora para outra, num tratamento de choque, demobilizar o **Estado-empresário**, sob pena de atingir-se violentamente não apenas o próprio Estado, mas o setor privado — as interligações são íntimas demais. (...)

A única possibilidade real é a desestatização progressiva, cuidadosa, a transferência das empresas estatais ao controle dos capitais privados.

Mas como fazer isso hoje, quando o capital privado está assustadoramente enfraquecido? (...)

Quando a recuperação econômica do Ocidente rico passar pelo Brasil, talvez as empresas privadas tenham condições de assumir muitas estatais. Se o governo quiser, ou se a sociedade exigir" ("Alguém tem de pagar por isso: você", JT, 02/08/83).

"Fernando Oliveira, secretário da Secretaria Central de Controle Interno – SECIM – da Secretaria de Planejamento (...) acha que os dispêndios das estatais poderão ser perfeitamente controlados a partir do momento em que se montar um esquema igual ao aplicado na administração direta.

Na administração direta – explica – é praticamente impossível estourar o orçamento" ("Como enganar a SEST. E a nós", JT, 03/08/83).

"E [Celso Luís Martone] apresenta cinco pontos para corrigir a realidade brasileira:

1 – Congelamento real do **Estado-empresário** na formação de capital, no dispêndio agregado e na intermediação financeira;

2 – Mecanismos de controles, mais democráticos do estado, de forma a garantir que as decisões de investimento e de dispêndio reflitam fielmente as preferências da sociedade; e não de uma Tecnoburocracia comprometida com a sua própria preservação, e que se constitui num quarto poder político no País;

3 – Desconcentração fiscal, administrativa, política e econômica do poder estatal no País, reforçando o papel dos estados e municípios como gestores de recursos públicos;

4 – reforma financeira que garanta um papel decisivo para as taxas de juros livremente determinadas pelo mercado;

5 – Que o Estado tradicional no Brasil seja resgatado em suas funções como supridor de bens públicos de boa qualidade à sociedade, prioritariamente, na educação e saúde, isto é, na formação de capital humano" ("de como o estado ultrapassou os limites da fronteira. E burlou a Constituição", JT, 03/08/83).

"Quando o Grupo Bamerindus resolveu comprar a Indústria Brasileira de Papel do estado-empresário a empresa dava um prejuízo de 15 milhões de cruzeiros por mês. No segundo mês, já havia saído do vermelho, com um lucro de 2,6 milhões. São histórias de empresas estatais que começam a ser privatizadas: o início de um processo para salvar muitas companhias que, nas mãos do governo, estão falidas sem requerer falência e sobrevivem, porque a viúva cobre todos os déficits apresentados" ("Exemplo de incompetência", JT, 22/08/83)⁴¹.

A partir destas premissas, procurou-se, então, desenvolver e generalizar a imagem do "Estado vampiro", recorrendo a casos e a situações que tinham forte apelo popular: obras faraônicas, como no caso das edificações suntuosas do "triângulo das bermudas"⁴²; a má-gestão de recursos, como no caso do "escândalo da mandioca"⁴³; a situação privilegiada dos funcionários das estatais, a despeito da "incompetência de muitos de seus contemplados" e em contraste com a maioria da população (as remunerações elevadas, os fundos de pensão para complementação de aposentadoria, as mordomias etc)⁴⁴; os elevados

⁴¹ Veja-se também: "O Estado-empresário recuando à sua fronteira" (JT, 22/08/83); "A festa dos lucros. Lucro?" (JT, 23/08/83); "As estatais segundo quem sabe ganhar dinheiro" (JT, 24/08/83).

⁴² "Aqui não somem navios ou aviões: some quase todo o dinheiro do Brasil. Inicie, portanto, seu passeio pelo nosso triângulo das Bermudas (...) preparado para as surpresas: a suntuosa sede do BNH, com sua incrível pinacoteca, custou toneladas de dinheiro e é um insulto a quem trabalha e acalenta o sonho da casa própria; a do BNDES, com sua lâmina de cristal fumê de 123 metros de altura, que o carioca apelidou de Negão; a da CEF, um pouco menos atrevida, só com seus 10.800 metros de granito Juparanã e os vitrais Céu e Água, Terra e Fogo, além dos painéis de Bandeira de Melo; a da Petrobrás, com seus 20 mil metros de granito cinza andorinha (65 mil cruzeiros o metro quadrado). Quem pagou tudo isso? Você?" ("O Brasil rico", JT, 03/08/83).

"Mas o povo - no entender do nosso informante anônimo - tem alguma culpa nessa situação. (...)

Então, se há no povo o fascínio das pirâmides e palácios, a maioria das administrações procura levar procura levar em conta o gosto popular. (...)

O administrador espartano não dá ibope no Brasil" (Gastos. Quem controla isso?", 04/08/83).

Veja-se também "Uma visita ao Palácio Central" (13/08/83), reportagem sobre a sede do Banco Central em Brasília.

⁴³ "A plantação de dinheiro" (JT, 15/08/83). Veja-se também: "Brasil é piada em Londres" (JT, 16/08/83), sobre as representações e escritórios em Londres de empresas estatais; "Obstáculo à frente: Interbrás" (JT, 18/08/83).

⁴⁴ "É bom ficar claro que nenhum servidor, empregado ou dirigente da administração direta ou indireta (...) pode ter remuneração mensal superior à fixada para o presidente da República, como prevê o Decreto 2.036.

Será que o referido decreto é levado a sério?

Não, claro que não, pois o próprio Decreto 2.036 fixa as exceções para o caso de centenas de funcionários - que por serem exceções ganham muito mais do que o presidente, somadas todas as vantagens por tempo de serviço - que muitas vezes atingem 5% do salário - ao acréscimo de 20% sobre o salário para os servidores que estejam ocupando cargos de direção, ou o pagamento pela participação em conselhos deliberativos, e tantas outras gratificações" ("Gastos. Quem controla isso?", JT, 04/08/83).

graus de ociosidade e/ou níveis de estoque com que vinham operando unidades fabris ou usinas (Ultrafertil, Nitrofertil, Copesul, Açominas, Itaipu, Tucuruí etc), a maioria inaugurada no início da década de oitenta, seriam uma tradução do acúmulo de fracassos em projetos de investimentos desnecessários e inviáveis, frequentemente megalômanos ou vultosos, e cujo ônus acabava recaindo sobre o contribuinte⁴⁵.

⁴⁵“Tudo não passou de um pequeno susto para os tecnocratas e burocratas das estatais e para seus funcionários mais humildes, que gozam de benefícios que nenhum trabalhador do setor privado desfruta. O Decreto número 2.036, que pretendia pôr fim a todas as suas regalias, não conseguiu atingi-los diante do escudo que possuem, e que na Justiça do Trabalho é conhecido como direito adquirido. Os 14º, 15º, 16º, 17º salários já foram incorporados aos seus salários e, agora, receberão apenas 13 salários por ano, mas não perdem nada. Mesmo assim, os superfuncionários reclamam, acham que recebem muito menos do que os empregados de empresas privadas” (“Um susto nos tecnocratas”, JT, 05/08/83).

“O fundo de pensão para complementar a aposentadoria nada tem de condenável. Pelo contrário, o ideal seria que todas as empresas pudessem constitui-los em benefício de seus trabalhadores. No Brasil, porém, são poucos os trabalhadores das empresas privadas que gozam desses benefícios, poucas delas tem condições de proporcioná-lo. Já as empresas estatais, ainda que nasua maioria deficitárias, não têm esse problema: quase todas possuem seus fundos e contribuem na proporção de três para um, em média, para a sua constituição (“Acorda trabalhador, acorda”, JT, 19/08/83). Sobre as aposentadorias dos funcionários das estatais, veja-se ainda: “Um presente de 500 bilhões” (JT, 19/08/83); “País pobre, aposentado rico” (JT, 20/08/83); “Aposentados – O bancário rico versus o servidor pobre” (JT, 20/08/83).

Veja-se também: “Os poderosos” (JT, 06/08/83); “O país do Eletrosul” (JT, 09/08/83), sobre as mordomias dos funcionários da Eletrosul; “A conquista de privilégio” (JT, 15/08/83), sobre as vantagens dos funcionários do Banco do Brasil; “Paris está triste” (JT, 17/08/83).

⁴⁵“Fracasso número um: o presidente Figueiredo inaugura, em março do ano passado, a Ultrafertil (...), e a fábrica produz tanta amônia e uréia que não tem mercado para vender. Fracasso número dois: (...) a Nitrofertil (...) produz uma quantidade tão grande de uréia e amônia que é obrigada a parar para evitar acúmulo ainda maior de estoque. Fracasso número três: a Copessul (...) é um projeto inviável e seu diretor (...) reconheceu seu erro, mas debita tudo à mudança de mercado. São fracassos e mais fracassos das estatais. E adivinhe quem paga tudo isso? Você, o contribuinte, é claro” (Assunto: fracasso”, JT, 04/08/83).

“As estatais, por outro lado, começam a acumular fracassos: uma fábrica da Ultrafertil, perto de Curitiba, produz muita amônia e uréia – só que não tem mercado para vender.

A maior parte dos gastos das estatais são consumidos por erros. Por falar em gastos: neste ano, as estatais vão gastar 33,6 trilhões (51,1 bilhões de dólares, na cotação oficial do último dia 23). Compare: o Brasil vai exportar durante todo esse ano, aproximadamente, 23 bilhões de dólares. Alguém vai pagar esse almoço. Você?

Com o seu dinheiro, o BNH financiou três mil casas, um hospital e construiu uma cidade para 23 mil homens e suas famílias. Era o projeto Açominas, em Ouro Branco, Minas Gerais. Orçamento de 3,5 bilhões de dólares que está quase transformado em sucata, hoje.

Com o seu dinheiro, o governo financiou também Itaipu, e custo do quilowatt passou, em pouco tempo, de 200 dólares para 1200 – avaliação otimista”.

Veja-se também: “A Petrobrás em São Mateus” (JT, 05/08/83); “Três histórias fantásticas” (08/08/83), sobre casos da Portobrás, da Siderama e da Aços Piratini; “Veja a Açominas” (JT, 09/08/83); “Itaipu daria um livro inteiro de histórias. Aqui estão seis (para começar)” (JT, 10/08/83); “Tucuruí - use e jogue fora” (JT, 11/08/83); “Bilhões de dólares, grandes sonhos, erros absurdos e ameaça de fracasso total: Nuclebrás” (JT, 11/08/83); “Brasil é piada em Londres”.

No entanto, em que pesem o espaço dedicado a esta série de reportagens - vinte e duas manchetes e mais de quarenta matérias - e o seu conteúdo de forte apelo ao senso comum, sua repercussão junto ao empresariado e ao cidadão comum ficou muito aquém do esperado. Antes de mais nada, porque a principal questão que estava em pauta era de natureza política: inicialmente a questão das diretas; depois, a questão sucessória. Quanto à agenda econômica, as prioridades eram a renegociação da dívida e a retomada do crescimento sustentado.

Além disto, embora alguns casos abordados pela série de reportagens tenham ficado no inconsciente popular, é lícito afirmar que as empresas estatais gozavam de prestígio significativo junto à opinião pública. Quanto ao empresariado, tinha-se consciência de que a retomada do crescimento econômico estava associada à solução do impasse da dívida externa e, por conseguinte, à recuperação da capacidade de investimento do setor público.

Neste sentido, do nosso ponto de vista, a importância desta série de reportagens reside no seu caráter emblemático, no sentido de que ela inaugura uma nova fase do discurso anti-estatal: o déficit público enquanto manifestação do caráter ineficiente e perdulário do Estado.

De fato, refletindo o novo contexto, a partir de meados da década de oitenta, a crítica do “Estado Vampiro” passa a ser um tema abordado de maneira recorrente pela grande imprensa, ficando contudo circunscrita aos editoriais. Quanto ao empresariado, as críticas e manifestações contra o “Estado Vampiro” contaram com o predomínio dos setores mais conservadores e tiveram um caráter conjuntural, tendo sempre por alvo determinadas medidas e iniciativas econômicas tomadas pelo Governo.

2. A CRÍTICA DO ESTADO NO GOVERNO COLLOR: DA ADESÃO OFICIAL À RETÓRICA DO ESTADO VAMPIRO ÀS PROPOSTAS LIBERALIZANTES

2.1. ESTADO VAMPIRO, INFLAÇÃO E DÉFICIT PÚBLICO

Cerca de seis anos e meio após a campanha do Jornal da Tarde, o presidente Collor de Mello iria incorporar a crítica do “Estado Vampiro” à retórica oficial do Governo, em seu discurso de posse no Congresso (15 de março de 1990).

Após uma breve menção a sua principal bandeira de campanha - a crítica aos elevados salários (os “marajás”) e à postura patrimonialista de parcela do funcionalismo e de ocupantes de cargos públicos ⁴⁶ -, o presidente afirmava que seu Governo teria “como marca constante da atuação do estado” a austeridade e a eficiência⁴⁷.

No que se refere ao combate à inflação - principal meta de seu primeiro ano de Governo -, Collor partia do pressuposto de que o sucesso da política de estabilização só poderia ser alcançado caso se lograsse o equilíbrio fiscal, enfatizando de maneira quase obsessiva a necessidade de se promover o saneamento financeiro do Estado:

“O propósito imediato de meu Governo, Senhores, a meta número um de meu primeiro ano de gestão, não é conter a inflação: é liquidá-la. Concentrarei todas as energias do Executivo, pedirei todo o apoio ao Congresso para erradicar definitivamente da economia brasileira a erva daninha da inflação, nossa velha indulgência com a fúria emissionária e o déficit público. (...)”

Durante a campanha, no combate da campanha, pude perceber a fundo até que ponto o povo brasileiro deseja eliminar o carnaval dos gastos, das emissões e dos preços. (...)”

Conhecem Vossas excelências a agenda de medidas básicas com que encetarei nossa estratégia de extermínio da praga inflacionária. Não poderemos edificar a estabilização financeira sem sanear, antes de tudo, as finanças do estado. É imperativo equilibrar o orçamento federal, o que supõe reduzir drasticamente os gastos públicos. Para atingir o equilíbrio orçamentário, é preciso adequar o tamanho da máquina estatal à verdade da receita. Mas isso não basta. É preciso, sobretudo, acabar com a concessão de benefícios, com a definição de privilégios que, independentemente de seu mérito, são incompatíveis com a receita do estado. No momento em que logramos esse equilíbrio – o que ocorrerá com certeza – teremos dado um passo gigantesco na luta contra a inflação, dispensando o frenesi das emissões e controlando o lançamento de títulos da dívida pública” (grifos nossos).

E, após condicionar o saneamento financeiro à “tríplice reforma do Estado” – fiscal, patrimonial e administrativa -, o Presidente ressaltava a necessidade de se redefinir o papel

⁴⁶ “Nada repugna mais ao espírito de cidadania que a corrupção, a prevaricação e o empreguismo. Bem sabem Vossas Excelências que fiz da luta pela moralidade do serviço público um dos estandartes de minha campanha, e assim fiz porque senti, desde o primeiro momento, quando ainda governador, a profunda, a justa revolta do povo brasileiro, de norte a Sul, nas cidades e nos campos, em todas as classes sociais, contra aqueles que, ocupantes de cargos públicos, dessservem o Estado pelo mandonismo ou absenteísmo, o proveito próprio, o nepotismo, ou simplesmente a ociosidade remunerada, com o dinheiro do contribuinte, por conta de funções supérfuas, fruto da infatigável imaginação fisiológica dos que insistem em conceber o Estado como instrumento de ganho pessoal e familiar.

⁴⁷ “Farei realizar rigoroso levantamento e racionalização do setor público (...). Conduzirei um Governo que fará da austeridade, ao lado da eficiência, a marca constante da atuação do Estado e um motivo de orgulho do funcionalismo federal”.

do estado na sociedade, explicitando sua intenção de reduzir seu papel na economia. Por sua vez, isto permitiria reorientar e concentrar a atuação estatal naquelas atividades a ele inerentes (saúde, educação, alimentação, transporte coletivo etc) e, por outro lado, estimular e ampliar o papel da iniciativa privada⁴⁸.

Finalmente, Collor manifestava sua profunda confiança nas forças de mercado como a maneira apropriada para solucionar os problemas econômicos e de se alcançar o crescimento sustentado e insinuava a necessidade de se promover a desregulamentação e a abertura comercial⁴⁹.

⁴⁸ “Tudo isso, Senhores Congressistas, pressupõe como premissa maior uma estratégia global de *reforma do Estado*. Para obter seu saneamento financeiro, empreenderei sua triplice reforma: fiscal, patrimonial e administrativa. A dura verdade é que, no Brasil dos anos oitenta, o Estado não só comprometeu suas atribuições, mas perdeu também sua utilidade histórica como investidor complementar. O Estado não apenas perdeu sua capacidade de investir como, o que é ainda mais grave, por seu comportamento errático e perverso, passou a inibir o investimento nacional e estrangeiro.”

“Essa perversão das atribuições estatais – agravada por singular recuo na capacidade extrativa do estado – exige que se redefina, com toda a urgência, o papel do aparelho estatal entre nós. Meu pensamento, neste ponto, é muito simples. Creio que compete primordialmente à livre iniciativa – não ao Estado – criar riqueza e dinamizar a economia. Ao Estado corresponde planejar sem dirigismo o desenvolvimento e assegurar a justiça, no sentido amplo e substantivo do termo. O estado deve ser apto, permanentemente apto, a garantir o acesso das pessoas de baixa renda a determinados bens vitais. Deve prover o acesso à moradia, à alimentação, à saúde, à educação e ao transporte coletivo a quantos deles dependam para alcançar ou manter uma existência digna, num contexto de iguais oportunidades – pois outra coisa não é a justiça, entendida como dinâmica social da liberdade de todos e para todos.

⁴⁹ “Entendo assim o estado não como produtor, mas como promotor do bem-estar coletivo. Daí a convicção de que a economia de mercado é forma comprovadamente superior de geração de riqueza, de desenvolvimento intensivo e sustentado. Daí a certeza de que, no plano internacional, são as economias abertas as mais eficientes e competitivas, além de oferecerem bom nível de vida aos seus cidadãos, com melhor distribuição de renda. (...)”

Em síntese, essa proposta de modernização econômica pela privatização e abertura é a esperança de *completar a liberdade política*, reconquistada com a transição democrática, com a mais ampla e efetiva *liberdade econômica*”.

“A privatização deve ser completada por menor regramento da atividade econômica. Isto incentiva a economia de mercado, gera receita e alivia o déficit governamental, sustentando melhor a luta antiinflacionária. Isto faz com que a corrupção ceda lugar à competição. Permanece válido, ainda hoje, o adágio medieval: o Estado é uma entidade que pune todas as injustiças, exceto as que ele mesmo comete”.

2.2. O “PROGRAMA DE RECONSTRUÇÃO NACIONAL”

Justamente quando o Governo completara um ano, era apresentado longo (73 páginas) e abrangente documento - “Brasil – Um Programa de Reconstrução Nacional”.

Contrastando com o primeiro ano de Governo, quando se editou cerca de cento e cinquenta medidas provisórias, o Governo apresentou um programa que procurava sintetizar as propostas do Executivo para o debate sobre as mudanças estruturais na vida do País. Assim, em discurso que antecedeu a apresentação do Programa, o presidente insistiu em explicar que passou a governar “sob o signo da negociação, do entendimento e do diálogo”, sob a premissa de que os governos podem, isto sim, inspirar e liderar transformações que a sociedade efetivamente deseje e se mobilize para alcançar⁵⁰.

Apresentado como uma sequência lógica da solução dos problemas de curto prazo – a inflação e o déficit público –, o “Programa de Reconstrução Nacional” (PRN) deslocava a ênfase para as questões de longo prazo, propondo a redefinição do papel econômico do Estado e da iniciativa privada, através da implementação de um conjunto orgânico e coerente de medidas liberalizantes.

No que se refere à tentativa de se legitimar as medidas propostas, podemos destacar os seguintes pontos:

1) as medidas propostas são apresentadas ou como o cumprimento de compromissos assumidos na campanha ou como mero “desdobramento necessário dos ideais defendidos durante a campanha eleitoral e que foram consagrados nas eleições de 1989”.

2) O PRN parte da premissa de que o Governo Collor representa uma ruptura radical com o passado, podendo-se destacar os seguintes aspectos:

- o estado perdulário e ineficiente e suas variantes (clientelismo, interesses corporativos e fisiológicos etc), que teriam vigorado no período anterior;

⁵⁰ Na prática, no entanto, o presidente da República tinha como alvo principal o Congresso Nacional, pois dar início à execução das idéias lançadas no documento implicava apresentar ao Congresso Nacional 49 projetos de lei, sete emendas constitucionais e um projeto de lei complementar – que o Legislativo poderia aprovar, rejeitar ou alterar. Além disso, propunha-se editar onze decretos, várias portarias e a estimular o acordos internacionais e resoluções diversas do Senado Federal, para viabilizar o começo da formulação consensual de um projeto de longo prazo e abrangente para o Brasil.

- o padrão desenvolvimentista que teria predominado nos últimos cinquenta anos, e que teria como característica principal a política de substituição de importações.

Este padrão teria se esgotado a partir do início dos anos 80. E, como se tratasse de uma mera questão de “opção” ou “escolha”, e não estivesse condicionado pela situação externa adversa, afirmava-se no documento:

“ (...) a manutenção de proteção elevada e indiscriminada contra as importações, além da concessão abusiva de reduções fiscais e subsídios, comprometeram o dinamismo da economia e levaram à estagnação da produtividade. De um lado, por limitar de maneira significativa a pressão da concorrência sobre a produção local – sobretudo nos setores cujos mercados são oligopolizados –, restringiu o estímulo às empresas para reduzir custos e melhorar a qualidade dos produtos. Por outro lado, por dificultar o acesso à importação de bens de capital e produtos intermediários, retardou ou aumentou os custos de modernização da atividade econômica”.

- as relações entre capital e trabalho herdadas do período varguista, que teriam como características principais a “intervenção tutelar e paternalista” do estado.

3) Há uma forte ênfase nos valores de mercado, tratados enquanto valores universais.

Nesse sentido, a conquista da mais ampla “liberdade econômica”, a implementação de medidas liberalizantes e o papel da iniciativa privada como agente fundamental da modernização - e do conseqüente aumento de eficiência econômica - e da superação dos desequilíbrios sociais são reiteradamente apresentados como objetivos que atendem aos anseios de toda a nação.

Da mesma forma, entendendo como “viés tutelar e paternalista” a função de árbitro e mediador do Estado nas relações entre capital e trabalho, e tomando esta relação como relação entre iguais, o PRN propunha a negociação livre e direta entre capital e trabalho.

Por outro lado, e ao revés, o documento destacava a importância da intervenção estatal em questões que envolvessem os direitos do consumidor, privilegiando determinadas categorias de origem microeconômica (empresa e consumidor), em detrimento de categorias sociais (capital e trabalho).

Não é por outra razão que questões como defesa da livre concorrência e direitos do consumidor são tratadas no capítulo “cidadania e direitos fundamentais”; além disso, no mesmo capítulo, ao mesmo tempo em que “cidadão” e “consumidor” são tratados como sinônimos, categorias como capital e trabalho não são sequer mencionadas, como se as relações entre empresas e “cidadãos-consumidores” precedessem às relações entre capital e trabalho.

Quanto às medidas propostas, podemos destacar o seguinte.

De um lado, tratou-se de reiterar o conteúdo liberalizante das reformas e medidas propostas:

1) modernização/enxugamento do estado, através do aprofundamento da reforma administrativa, a qual incluiria uma redefinição dos gastos públicos e a eliminação de entraves, dentre os quais se destacava o instituto constitucional da estabilidade conferida ao servidor público (art. 41 da Constituição e art. 19 do Ato das Disposições Transitórias).

2) ambicioso programa de privatização, através do Plano Nacional de Desestatização (PND), e que até aquele momento havia selecionado 20 empresas e diversas participações acionárias, localizadas em setores que representavam a base da estrutura industrial como a siderurgia, a petroquímica e a produção de fertilizantes.

Coordenado pelo BNDES, o PND era encarado como peça fundamental para a redefinição da atuação do Estado - restringindo o investimento às áreas definidas como necessárias e prioritárias – e para a redução da dívida pública.

No processo de privatização dessas firmas permitia-se a utilização de uma cesta de moedas composta basicamente pelos certificados de privatização, cruzados novos, títulos da dívida externa brasileira e cruzeiros.

Observava-se, ainda, que a privatização não se limitava à venda de empresas, englobando a concessão, ao setor privado, da exploração de serviços públicos e execução de obras públicas, a ser regulamentada por lei.

3) processo de abertura comercial, explicitado em fins de julho de 1990, através da divulgação das “Diretrizes de Política Industrial e de Comércio Exterior”.

No que se refere às importações, as diretrizes propunham o seguinte:

- reduzir a zero, já a partir de 1/7/90, as alíquotas sobre máquinas, equipamentos e matérias-primas, sem similar nacional, que gozavam de proteção de até 20%;

- em 1994, os níveis tarifários deveriam atingir uma variação entre zero e 40% (contra variação vigente de 0% a 105%), com média e moda em 20% (contra 35%), sendo que o percentual máximo seria reservado às indústrias nascentes;

- durante o segundo semestre de 1990, as importações seriam realizadas sem controles administrativos, pagando-se, apenas, as tarifas em vigor.

Por outro lado, o escopo das reformas liberalizantes foi ampliado, passando a incluir as seguintes medidas propostas:

- 1) O governo defendia as revisões dos artigos da Constituição que conferiam tratamento diferenciado às empresas brasileiras de capital nacional e os que dispunham sobre os setores que constituíam monopólio da União, bem como a reformulação da legislação sobre o capital estrangeiro. Ambas as propostas visavam a estimular o ingresso de capitais estrangeiros, principalmente na forma de investimentos diretos.

No que se refere à legislação brasileira básica que regulava o capital estrangeiro – Lei No 4131, de 03 de setembro de 1962-, embora ela ainda se apresentasse adequada, algumas alterações se revelavam indispensáveis, como, por exemplo, a eliminação do viés a favor da captação de empréstimos. Neste sentido, o governo previa o encaminhamento ao Congresso Nacional de um projeto de lei que tivesse por objetivo adequar a legislação sobre o capital estrangeiro, com vistas a uma maior atração de investimentos e reinvestimentos externos, conforme previa a Constituição Federal em seu artigo 172.

Por outro lado, a revisão do aparato legal e regulatório sobre o investimento estrangeiro não deveria restringir-se a alterações no tratamento tributário sobre as remessas de lucros. Isto porque “a legislação que tratava da participação estrangeira no setor de

serviços, tecnologia e propriedade intelectual ainda se mostrava restritiva e sua aplicação, discricionária”.

Quanto à Constituição, embora ela estimulasse a participação do capital estrangeiro em seu artigo 172, em seus artigos 170 (inciso IX) e 171 acabava discriminando-a, ao prever tratamento diferenciado para a empresa brasileira de capital nacional. Em vista disto, e dado que a atração de investimento estrangeiro era fundamental para retomada do crescimento econômico e para o desenvolvimento tecnológico, propunha-se a regulação da matéria através de lei ordinária.

Nesse mesmo contexto, sugeria-se que o artigo 177 da Constituição Federal, que dispunha sobre os setores que constituíam monopólio da União, fosse tratado por lei ordinária que disciplinasse a abrangência do monopólio estatal.

2) Na área de infra-estrutura econômica (transporte, energia e comunicações), visando à abertura de espaços à atuação do capital privado, o governo propunha, de um lado, dar continuidade às ações de desregulamentação e adotar uma política de preços realistas.

Por outro lado, como a Constituição abria possibilidades para a iniciativa privada apenas nas áreas de energia elétrica e transportes, o Governo considerava necessária a revisão dos dispositivos constitucionais que tratavam dos setores e atividades que constituíam monopólio da União.

3) Finalmente, no que se refere às relações entre capital e trabalho, além de propor a revisão da CLT e do papel das centrais sindicais, o PRN criticava o elevado número de dispositivos excepcionais de proteção do trabalho, o que eliminaria qualquer “flexibilidade da contratação”.

Neste contexto, sugeria-se a elaboração de um novo estatuto do trabalhador, o qual se restringiria a regular apenas os direitos essenciais do trabalhador. Quanto às condições de contratação, elas passariam a depender da negociação coletiva e da conjuntura econômica e setorial, garantindo-se “maior flexibilidade nos diversos segmentos do mercado de trabalho”.

V. ANTECEDENTES DO “PROGRAMA DE RECONSTRUÇÃO NACIONAL”: CONSIDERAÇÕES SOBRE O CONSENSO EM TORNO DAS REFORMAS LIBERALIZANTES

Em matéria de capa da revista *Veja* de 6/01/93 (“o que é preciso para dar certo – com a renúncia de Collor, chega a hora de Itamar tirar a casaca da interinidade e consertar o governo”), alusiva ao fim da interinidade do governo Itamar Franco, após considerar como alvissareiras as informações de que Itamar afastara “o risco de choques econômicos” e daria continuidade às “reformas modernizadoras”, afirmava-se o seguinte:

“Inflação, índices de queda do PIB e de miséria são sintomas de uma desorganização geral do país, que envolve o Estado e a economia privada. Cabe a Itamar trabalhar o estado, que precisa ser reorganizado. Um dos maiores crimes de Fernando Collor de Mello foi criar uma associação falsa entre roubalheira e reforma da máquina estatal. O governo Collor foi o mais intervencionista da história brasileira. Aplicou um confisco de dinheiro, dois congelamentos de preços e mudou de maneira alopurada as regras econômicas em vigência no país. Ainda assim, há quem o chame de liberal. Collor tomou algumas iniciativas que se diziam modernizadoras, e efetivamente o eram, mas sua atividade principal foi, como se viu mais tarde, assaltar o Estado em parceria com seu amigo PC.

Na agenda imediata da reorganização do Estado brasileiro há medidas de necessidade óbvia. Privatizar as empresas que transformaram o Estado em produtor de mercadorias é uma delas. Outra é acabar com o sistema fascista de organização dos portos nacionais, que dá um prejuízo de 5 bilhões de dólares anuais ao país. É preciso insistir ainda no programa de abertura ao comércio internacional. A essas providências somam-se a reforma fiscal e o combate à sonegação. “A combinação dessas medidas vai ajudar a recuperar a capacidade financeira e administrativa do Estado”, diz Simonsen”. (grifos nossos)

A passagem acima, colhida ao acaso, parece confirmar o que o então Presidente Collor afirmara em seu discurso sobre o primeiro ano de Governo e de apresentação do PRN. Ou seja, que o conjunto orgânico e coerente de propostas liberalizantes, seria o resultado de promessas de campanha e que a sua consagração nas urnas confirmava o apoio da opinião pública quanto à necessidade (“óbvia”) de reformas modernizadoras/liberalizantes.

Ora, em nenhum momento da campanha, Collor colocara como meta de Governo tais medidas. As críticas ao Estado restringiram-se aos ataques desferidos contra privilégios de uma parte do funcionalismo público - os chamados “marajás”. Neste sentido, não haveria como afirmar que o mandato de Collor era produto de uma campanha assumida por medidas liberalizantes.

Mas, se as afirmações de Collor são verdadeiras ou se não passam de mera retórica, isto só pode ser confirmado analisando-se, de um lado, as demandas explicitadas pela opinião pública e pelo empresariado, a partir do início da Nova República e, por outro lado, os diagnósticos e propostas da chamada “intelligentsia”.

Tratemos, portanto, de investigar se, ao longo da segunda metade da década de oitenta, teria se desenvolvido um consenso por parte de parcela significativa da “opinião esclarecida” quanto à necessidade de se implementar reformas modernizadoras/liberalizantes, e em que medida este possível consenso influenciou as decisões do executivo.

1. ESTADO, OPINIÃO PÚBLICA E EMPRESARIADO

1.1. DO INÍCIO DA NOVA REPÚBLICA AO ANÚNCIO DO PLANO CRUZADO

Já vimos que, ao menos até 1984, temas como privatização, desregulamentação e abertura comercial não eram colocados como prioritários.

Para Diniz (1997), seria possível identificar três frentes de atuação do empresariado, no período que vai de 1984 a 1985:

- as reações ao recrudescimento dos movimentos grevistas, particularmente na primeira metade de 1985.

- A DEFESA DOS “PRINCÍPIOS DE SUSTENTAÇÃO DA ECONOMIA DE MERCADO” E, CONSEQÜENTEMENTE, AS CRÍTICAS À POLÍTICA ECONÔMICA - ONDE A ÊNFASE É, RECORRENTEMENTE, A INEFICIÊNCIA ESTATAL E A NECESSIDADE DO ESTADO COMBATER O DÉFICIT PÚBLICO ATRAVÉS DO CORTE DE GASTOS E DA PRIVATIZAÇÃO.

- a ação empresarial na Constituinte, particularmente nos capítulos referentes à Ordem Econômica e à Ordem Social.

Segundo o autor (1997: 56), a análise da pauta de demandas empresariais derivadas destas três frentes de atuação, revelaria que, no primeiro ano da Nova República, “apesar do alto grau de heterogeneidade característico do empresariado industrial brasileiro, observou-se, naquele momento, uma certa convergência dos vários segmentos para uma postura neo-liberal”.

No entanto, quando se procede a uma análise mais minuciosa dos eventos analisados pelo autor, e a estes eventos se agrega outros episódios e relatos colhidos na imprensa, a unidade empresarial e a convergência para uma postura neo-liberal se desvanecem.

Em primeiro lugar, nos três eventos que Diniz analisa para comprovar sua hipótese, a iniciativa empresarial partiu dos setores mais conservadores, tendo sempre na liderança Guilherme Afif Domingos, então presidente da Associação Comercial de São Paulo.

No que se refere à reação empresarial ao recrudescimento das atividades grevistas e à ação empresarial com vistas à Assembléia Nacional Constituinte, como o próprio autor (Op. cit.: 53) afirma,

“a mobilização pela resistência organizada e pela unidade empresarial em torno da defesa dos valores e princípios do sistema capitalista contra a ameaça operária foi liderada pela Associação Comercial de São Paulo, sob a presidência de Guilherme Afif Domingos”.

Ocorre ainda que, dentre as entidades patronais e lideranças que participaram do movimento que deu origem ao Grupo de Mobilização Permanente, o noticiário da imprensa destacava: três associações comerciais, a Febraban, a Federação Nacional da Agricultura e apenas uma entidade industrial – a CNI.

Ora, se acrescentarmos o fato de que, das 279 paralisações ocorridas nos seis primeiros meses de 1985, 60% eram referentes a greves no setor industrial e se concentravam na região metalúrgica de São Paulo, o que chama mais a atenção é a ausência (ou pouco expressividade) da participação de lideranças empresariais da indústria paulista.

Por outro lado, como sugere Diniz (Op. cit.: 53-4), a articulação empresarial visando à Constituinte surgiu como um mero desdobramento do Grupo de Mobilização Permanente.

Assim, além da articulação de uma unidade visando ao fortalecimento do mercado - cujo principal produto foi a elaboração de um documento contendo sugestões referentes às reformas em curso nas áreas sindical, trabalhista e tributária -, poder-se-ia destacar as seguintes manifestações: a sugestão de se constituir uma Central Única dos Empresários e “a mobilização de recursos para a eleição do maior número possível de representantes empresariais para a Assembléia Nacional Constituinte”.

Quanto às críticas à política econômica e “à defesa dos princípios de sustentação da economia de mercado”, o evento a que se refere o autor diz respeito a uma manifestação que se restringiu ao empresariado comercial e teve mais uma vez como liderança máxima (o futuro deputado e posteriormente candidato à Presidência da República) Afif Domingos .

Como relata Diniz (Op. cit.: 55-60):

“(...) o anúncio pelo governo da intenção de decretar um pacote tributário para vigorar a partir de janeiro de 1986 foi duramente criticado pela Acrj em documento distribuído por membros do Conselho Permanente de Economia da entidade. Frisando que a sobrevivência da empresa privada achava-se ameaçada, o documento preconizava a necessidade de reduzir drasticamente a presença do Estado na economia e de eliminar o monopólio estatal nas áreas de energia, telefonia e derivados de petróleo, solicitando ainda o fim da reserva de mercado na produção de equipamentos de informática. Lideranças mais conservadoras chegaram a propor o lançamento de campanhas contra aumentos de impostos, como sugeriu o presidente da Federação das Associações Comerciais do Rio Grande do Sul, iniciando os primeiros passos da prática da desobediência civil que seria retomada posteriormente. A idéia foi posta em prática pelo presidente da Associação Comercial de São Paulo, Guilherme Afif Domingos, responsável pelo lançamento e pela liderança do Movimento de Defesa do Contribuinte, com o objetivo não só de combater o pacote fiscal então em elaboração pelo governo, como também de desencadear uma ação permanente de defesa dos interesses empresariais na área da política tributária, defendendo o princípio da resistência contra atos do governo tidos como ilegítimos. Considerando o aumento da carga tributária medida altamente inflacionária, Afif Domingos sustentava mais uma vez o argumento de que o equilíbrio das finanças públicas deveria ser alcançado mediante o controle das despesas”.

Em segundo lugar, como se pode depreender dos parágrafos acima, as manifestações analisadas por Diniz teriam uma natureza muito mais conjuntural e reativa do que propriamente programática. Não é por outra razão que, como ela própria constata, “quando o pacote [tributário] foi finalmente divulgado, não houve unanimidade na oposição dos

empresários às novas medidas fiscais” (Op. cit.: 56). Ao que acrescentariamos: o pacote não foi de uma dimensão suficiente para gerar maiores reações por parte do empresariado.

Neste sentido, ao contrário do que afirma Diniz, no período que vai de início da Nova República ao anúncio do Plano Cruzado, não há qualquer manifestação ou documento que traduza uma inflexão dos círculos dirigentes no sentido neo-liberal.

No que se refere ao empresariado industrial, através da análise de documentos produzidos pela Copag, Cruz (1992) pôde constatar que eles representaram um verdadeiro rompimento com a visão de política econômica que vigorou no período imediatamente anterior e, em certa medida, em todo o período militar. Por outro lado, e mais importante para nossa análise, segundo avaliação de Cruz, a orientação da política econômica proposta pela Copag (“as diretrizes aventadas”), “(...) parecia desfrutar de excelente acolhida” no meio empresarial industrial (Cruz, 1992: 60-1).

Esta convergência entre importantes lideranças industriais e o discurso dos economistas críticos, que ao longo de 1985 iriam ocupar cargos importantes na nova equipe econômica governamental, se evidenciaria através dos seguintes episódios/relatos colhidos por Cruz (Op. cit.: 61-4) na imprensa :

1) Matéria publicada pelo O Globo, em setembro de 1985, referente à posição empresarial sobre a renegociação da dívida externa (“empresários apóiam Sarney. basta endurecer com o FMI”. O Globo, 22/07/85), reafirmaria o que importantes lideranças empresariais vinham advogando já há algum tempo. Este seria o caso de José Mindlin, que em meados de 1984, afirmava que “(...) a renegociação *deve prever um longo prazo de liquidação, um limite para a taxa de juros, além de restringir o serviço da dívida a uma parcela – menor – das exportações, ficando a parcela maior para a retomada da atividade econômica*” (“O grave é que tudo é prioritário”. Entrevista a O Estado de São Paulo, 23/06/84 apud Cruz: 62).

2) Documento aprovado no Encontro Nacional de Indústria (Enind) - evento que reuniu durante três dias cerca de setecentos industriais no Rio de Janeiro, com o objetivo de discutir sugestões para o plano de governo do presidente que, dentro de alguns de meses, tomaria posse.

Neste documento afirmava-se o seguinte:

"o crescimento econômico... requer mudanças nas atuais condições de pagamento da dívida externa... A indústria exige que a restrição externa seja subordinada a uma política econômica soberana, cujo objetivo inegociável seja o crescimento econômico... A política ortodoxa recessiva além de ter-se demonstrado ineficaz, representa uma grave ameaça ao início da recuperação econômica e põe em risco a delicada estrutura social e política do país. No Brasil, a taxa de juros reais atingiu níveis absurdos... Uma política agressiva para reduzir, a curto prazo, a taxa de juros é imperiosa". ("pacto social e renegociação da dívida, a proposta dos empresários", GM, 01/12/84 apud Cruz: 62).

3) A última etapa do Encontro Nacional dos Empresários, série de reuniões regionais de lideranças da indústria promovidas por Roberto Gusmão, com o propósito de colher subsídios para o projeto de Política Industrial de seu Ministério. Como faz notar Cruz (Op. cit.: 63),

"Na ocasião, a tese de maior repercussão da FIESP foi a que previa o reordenamento das agências públicas de alguma forma envolvidas na gestão da política industrial, mediante a criação de um Conselho Nacional de Política Industrial, órgão interministerial a ser presidido pelo titular do MIC, com expressiva participação da iniciativa privada".

No entanto, prossegue o autor, "vista em perspectiva de maior interesse é a maneira como a FIESP define o papel dos agentes econômicos no processo de crescimento ora reativado".

Com efeito, no capítulo referente à empresa privada nacional, afirmava-se o seguinte:

"em fases anteriores da indústria brasileira, o comando do processo, na iniciativa privada, está concentrado nas empresas multinacionais. Nas fases futuras, tal comando deve deslocar-se para a Empresa Privada Nacional... Caberá dar-lhe proteção e diferenciação necessária... É necessário, inclusive, definir de forma clara o conceito de Empresa Privada Nacional, cabendo dentro de tal definição a possibilidade de formação de *joint ventures* desde que, de forma transparente, os controles acionários e de gestão estejam localizados no país" (O que a Fiesp quer mudar, GM, 30/10/85 apud Cruz: 63).

No que se refere à empresa pública, reafirmava-se sua função de explorar atividades essenciais que não atraíssem o investimento privado,

"sendo rejeitadas por diversionistas as tentativas de concentrar o debate da privatização sobre poucas e eficientes empresas estatais, de grande dimensão e poder estratégico. Delas, o que se exige é a transparência na sua administração e em seus planos de investimento e expansão"(Cruz: 63).

Finalmente, quanto à empresa estrangeira, as que se já se encontravam no país eram consideradas como “definitivamente incorporadas ao parque industrial instalado”. Já aquelas empresas estrangeiras que pretendessem se instalar no Brasil eram encaradas de maneira mais restritiva:

“A Política Industrial deverá estar aberta às participações adicionais e complementares, sempre que existir clara contribuição ao avanço do nosso processo de desenvolvimento”. (“O que a FIESP quer mudar”, íntegra do documento entregue ao governo. GM, 30/10/85 apud Cruz: 63).

1.2. DO ANÚNCIO DO PLANO CRUZADO A FINS DE 1988

1.2.1. O FRACASSO DO PLANO CRUZADO

O ano de 1986 foi marcado, sob todos os aspectos, pelo lançamento e implementação do Plano Cruzado. Para além das obviedades, podemos destacar os seguintes aspectos:

1) A despeito do caráter interventor do Plano, e em que pese a orientação liberal de importantes veículos, como é o caso dos grupos Globo e Estadão, o apoio ao plano por parte mídia foi quase unânime.

Isto se explica pelo fato de que a economia brasileira acabara de sair da recessão mais grave e profunda no período do pós-guerra. Por sua vez, esta recessão estava associada à implementação de pacotes econômicos extremamente amargos. Não é por outra razão que, no início da Nova República, muitos admitiam que um certo nível de inflação, desde que acompanhado da retomada do crescimento, era mais do que aceitável.

Ocorre que, entre fins de 1985 e início de 1986, a inflação se acelerara, tornando inevitável a implementação de um pacote de estabilização. Ora, na medida em que o Plano tentava conciliar combate à inflação com crescimento, ele foi objeto de forte apoio popular e de parte significativa do empresariado. Em vista disto, e dado que quem dá a notícia e faz a reportagem não são os proprietários dos veículos de comunicação, a mídia deu amplo apoio às medidas anunciadas em 28 de fevereiro de 1986.

2) a leitura de um dos raros veículos que não apoiou o Plano –a revista Visão –, permite constatar que as medidas não gozaram de um apoio unânime por parte do empresariado. Neste aspecto, o que chama a atenção é não apenas a não unanimidade mas a inexistência de um consenso no seio empresarial, e a representatividade dos segmentos empresariais que se opunham ao Plano. Neste caso se incluíram, desde o início, o próprio Henry Maksoud e a Associação Comercial de São Paulo, sob a batuta de Guilherme Afif Domingos. A estas lideranças se agregaram amplos segmentos das pequenas e médias empresas comerciais e industriais e o setor financeiro.

Isto não é tão difícil de se entender, devendo-se menos a um perfil conservador de tais setores, do que ao fato de que foram os setores mais atingidos – ou porque encontravam-se mais expostos à vigilância dos “fiscais” do Plano, ou porque, como é o caso das pequenas e médias empresas em geral e do setor financeiro em particular, foram os que sofreram os maiores ônus com a implementação das medidas.

Para Cruz (1992), o fracasso do Plano Cruzado representaria um divisor de águas, com inúmeras consequências ao nível da opinião pública, do empresariado e do próprio Governo Sarney.

Para o autor, o fracasso do Plano teria acarretado um total descrédito em relação às teses heterodoxas e a desmoralização do próprio Estado perante os assalariados e o empresariado em geral. A contrapartida deste descrédito seria a retomada da hegemonia dos economistas ortodoxos, seja enquanto formadores de opinião na mídia e junto ao empresariado, seja em termos de influência na orientação da política econômica.

Mas, para Cruz, o mais importante foi, em primeiro lugar, a reação de economistas, técnicos e intelectuais:

- de um lado, muitos daqueles que comungavam com as teorias heterodoxas ou mesmo faziam parte do grupo de “economistas críticos”, teriam revisto sua posição;

- por outro lado, grande parte passou a encarar a liberalização econômica como “solução para o problema de reforçar a autoridade do Estado e disciplinar o mercado” (Cruz: 136). A idéia seria que um processo liberalização da economia permitiria contemplar

de maneira indiscriminada produtores e consumidores e serviria de instrumento de política de estabilização.

Em segundo lugar, para o autor, embora o processo de liberalização de início da década de noventa se devesse

“em medida não desprezível à intervenção do próprio Collor e da equipe encarregada de formular o seu plano de Governo”, (...) “as condições para a sua existência já estavam previamente dadas” (Cruz:116),

particularmente a partir de junho de 1987, quando a inflexão da orientação da política econômica teria se consumado. “A partir daí”, afirma o autor, “‘abertura’, ‘desregulamentação’, ‘privatização’, ‘mecanismos eficazes de atração de investimento externo’ convertem-se em palavras-chave no discurso oficial” (Cruz: 136)⁵¹.

Para comprovar suas teses, Cruz enumera e analisa os seguintes eventos: a Nova Política Industrial, declarações de Sarney e do ministro José Hugo Castelo Branco e eventos

⁵¹ Seguindo uma linha de raciocínio semelhante, para Diniz, a partir da saída do ministro Bresser Pereira,

“removeram-se as barreiras a uma aproximação maior às propostas do chamado Consenso de Washington. A agenda neo-liberal passou ao primeiro plano como forma de criar condições para o crescimento sustentado: redução do Estado, liberalização comercial, eliminação dos subsídios, abertura ao capital estrangeiro, privatização, desregulação seriam as novas prescrições”.

No entanto, para comprovar sua tese, Diniz limita-se a fazer duas observações. A primeira diz respeito à nova postura de segmentos do aparelho estatal: “A idéia de redefinir o capitalismo brasileiro, promovendo o refluxo do Estado e atribuindo maiores responsabilidades ao setor privado”. Tal postura poderia ser ilustrada através de entrevista de Márcio Fortes (JB, 31/01/87), onde o então presidente do BNDES defenderia as seguintes medidas para a modernização capitalista no Brasil: reforço do papel do setor privado e conseqüente encolhimento do Estado – através de um ambicioso processo de privatização que incluiria “até mesmo setores como o de energia elétrica (...)” (Apud, Diniz, p.103); e retomada do dinamismo econômico, através de uma maior integração com a economia mundial e do redirecionamento dos recursos do BNDES para investimentos nas indústrias de bens de capital e de insumos básicos, com vistas a aumentar a capacidade de gerar e absorver tecnologia e a gerar maior competitividade e elevação de nossas exportações.

A segunda observação seria a de que, a partir do encerramento da Constituinte, teria ocorrido uma dupla ruptura. No plano interno, esta ruptura seria “marcada pela rejeição da proposta de combate à inflação sem recessão e pela adesão à ortodoxia liberal”. Simultaneamente, a idéia de pacto social foi totalmente abandonada, cedendo seu lugar ao “binômio mercado democracia, na suposição de que o primeiro, deixado livre, seria capaz de gerar riqueza e produzir justiça” (pp. 117/8). No plano externo, “verifica-se um ajustamento e uma aproximação com relação às agências multilaterais, a par do reforço dos vínculos, na rede transnacional de conexões, entre atores internos e internacionais” (p. 116).

Em suma: a partir do último trimestre de 1988, estaria se configurando, de um lado, “o estreitamento da agenda pública (...), em que a questão social perde espaço e os aspectos econômicos ligados ao controle da inflação adquirem primazia”. Por outro lado, valores como nacionalismo e “a própria noção de interesse nacional” passariam a ser vistos “como idéia[s] fora de lugar”, em favor de uma “ideologia da globalização” (p.117).

Neste contexto, também para Diniz as condições prévias para o projeto liberalizante do Governo Collor já estariam dadas desde a segunda metade do Governo Sarney, quando passou-se a privilegiar a agenda neo-liberal. Como afirma a autora: “A eleição de Collor representou o coroamento desse processo”, “(...) opera[ndo]-se uma drástica mudança na agenda pública, com sua adequação ao consenso de Washington” (p.118).

externos, como o Plano Baker e as pressões do Governo americano para que o Brasil promovesse a abertura comercial, revisse a reserva de informática e apoiasse as posições dos EUA na reunião do Gatt.

Convenhamos, do ponto de vista objetivo, é muito pouco.

Antes de mais nada, como o próprio Cruz reconhece, “Aqui como lá [na Argentina], a mudança da retórica não chegou a se consubstanciar em reorientação efetiva da política governamental”.

Segundo, era mais do que previsível que os empresários e a mídia tivessem se reaproximado dos “economistas ortodoxos”, mesmo antes que o Plano Cruzado desse os primeiros sinais de fracasso⁵². O período de congelamento foi estendido de maneira indesejável, inclusive na opinião dos responsáveis pela execução do Plano. Ora, como já afirmamos, para o empresário, o que importa é a maior liberdade possível de movimento; neste sentido, era mais do que natural que o empresariado protestasse recorrendo à teoria mais adequada e conveniente à conjuntura. Mais ainda, com objetivo de passar a imagem de que os ônus estavam recaindo exclusivamente sobre a iniciativa privada e que ela vinha cumprindo a sua parte, tais protestos haveriam necessariamente de ser acompanhados de críticas ao elevado déficit do setor público, à ineficiência das empresas estatais etc.

Terceiro, as declarações de Sarney e de José Hugo a que Cruz se refere teriam ocorrido em junho de 1987. Nestas declarações, o Presidente e o ministro desqualificavam os pontos mais importantes das linhas gerais da proposta de Política Industrial na Nova República (dezembro de 1985) e enfatizavam a implementação de medidas liberalizantes (abertura comercial, supressão de controles administrativos e estímulos à entrada de capital estrangeiro) como a maneira adequada de se alcançar maior dinamismo e a modernização da indústria brasileira. Ora, o fato do empresariado não tê-las contestado, deve-se menos à concordância do que ao sentimento de que elas não teriam qualquer consequência prática. Como o próprio Cruz (Op. cit.: 64) reconhece, a política industrial na nova república não passou de “uma declaração de intenções, e ainda assim fartamente contraditória”.

⁵² Cf. Diniz, 1997.

Quanto ao anúncio da Nova Política Industrial (maio de 1988), segundo Cruz, os dirigentes da FIESP e da CNI teriam aplaudido “o sentido maior das medidas (...), nelas reconhecendo um avanço importante no caminho da modernidade”. No entanto, no que se refere à reformulação da política alfandegária, as lideranças teriam assumido uma postura mais cautelosa, como se pode depreender da seguinte afirmação:

“A implementação da nova política industrial deve reconhecer que uma parte substancial da indústria brasileira opera hoje em condições resultantes do ambiente em que foi implantada. São ativos que devem ser ampliados e aperfeiçoados. Uma mudança brusca das regras atuais causaria mais transtornos do que benefícios” (Cruz, Op. Cit.: 99).

Por outro lado, em virtude dos benefícios fiscais para a importação de bens de capital (decreto-lei 2.433), as críticas mais contundentes à proposta de política tarifária teriam partido das lideranças empresariais das indústrias eletro-eletrônica e de bens de capital. A estas se acrescentariam as indústrias química, automobilística e de autopeças (Cruz, Op. cit: 100).

Para o autor, embora o projeto tivesse objetivos limitados, encarando-se “a questão numa perspectiva temporal mais dilatada” o que chamaria a atenção seria “a aceitação, em princípio, de sua validade [da implementação da política]”. Isto poderia ser constatado através da forte oposição empresarial à “tentativa muito mais tímida de mudança feita por Delfim, no final do governo Figueiredo”. Mais relevante ainda seria o fato de que,

“ao contrário do que aconteceria na rodada seguinte, nesse momento esta[ria] de todo ausente a idéia de abrir o mercado para modernizar a indústria pelo acicate da concorrência externa: empresários e governo, todos coincid[iriam] em reconhecer nas elevadas barreiras protecionistas uma imperiosa necessidade” (Cruz, Op. Cit.: 101).

Ora, mesmo que aceitemos a interpretação de que, entre fins de 1986 e 1988, as declarações empresariais estariam a revelar que a proposta de reforma tarifária vinha contando com apoios crescentes e significativos (Cruz), um fato não considerado pelo analista é o de que, a grosso modo entre meados da década de oitenta e início da década de noventa, o empresariado gozou de um elevado grau de auto-confiança. No que se refere à política cambial e de comércio exterior, de um lado, a incapacidade de se obter novos empréstimos, aliada ao baixo nível de reservas e ao impasse da dívida externa, a partir de 1986, tornavam quase impossível a adoção uma política de abertura comercial por parte do

Governo. Por outro lado, qualquer mudança de orientação nas políticas cambial e de concessões de incentivos fiscais e subsídios poderia gerar efeitos indesejáveis na Balança Comercial.

Quanto ao contexto internacional, como o próprio Cruz reconhece, o Brasil não cedeu às pressões do Governo americano: manteve a proteção nacional à indústria de informática e sustentou sua posição (contrária à norte-americana) junto ao Gatt, através da defesa de um sistema multilateral de comércio baseado no direito. Por outro lado, como veremos adiante, o Plano Baker não passou de uma mera declaração de intenções e a adesão do Brasil às teses do Consenso do Washington ainda não se colocava.

Finalmente, a interpretação de Cruz quanto à desmoralização do Estado não leva em conta a diferença entre o julgamento da opinião pública e do empresariado quanto ao Governo Sarney e quanto ao Estado enquanto promotor do desenvolvimento econômico e social.

Neste sentido - a não ser que se admita que a AC era totalmente alheia às demandas populares, de entidades representativas de classes e de movimentos representativos, enfim do eleitorado em geral -, é lícito afirmar que o julgamento a respeito do Estado haveria de se manifestar na elaboração da Constituição.

Ao longo da segunda fase dos trabalhos, os textos elaborados pelas Comissões de Sistematização responsáveis pelos capítulos da Ordem Econômica e da Ordem Social foram objeto de fortes críticas por parte da ala mais conservadora da Constituinte. Dentre os temas mais polêmicos dos textos, e que mais destaque mereceram por parte da imprensa, destacaram-se: a estabilidade no emprego e a redução da jornada de trabalho para 40 horas semanais; a definição de empresa nacional e o tratamento prioritário a ela conferido em relação ao capital estrangeiro; e os artigos que tratavam do papel do estado na economia - seja enquanto agente normativo e regulador (artigo 174), seja quanto às áreas e atividades que constituíam monopólio da União (artigos 176 e 177) .

No que se refere aos capítulos da Ordem Econômica, em resposta ao que classificou de projeto “nacionalista e estatizante”, o Centrão - movimento parlamentar suprapartidário de tendência conservadora - elaborou uma proposta alternativa que tinha por objetivos:

facilitar o ingresso de capital e investimento estrangeiro e reduzir a intervenção do Estado na economia. Ora, como as propostas do Centrão foram derrotadas, e dado que este movimento encontrava-se afinado com as teses defendidas pelo Planalto, pode-se afirmar o seguinte:

- a derrota das propostas da ala conservadora na Assembléia Constituinte foi uma derrota do Governo Sarney⁵³;

- em contrapartida, a ratificação (quase integral) do texto da Comissão de Sistematização quanto ao papel fundamental do Estado na área econômica – seja enquanto agente normativo e regulador, seja através da exploração direta de atividades econômicas – permite demonstrar que o fracasso do Plano Cruzado não logrou um desgaste ou uma desmoralização da imagem do Estado, como afirma Cruz.

1.2.2. A ASSEMBLÉIA NACIONAL CONSTITUINTE

A análise dos trabalhos da Constituinte nos permite ir mais longe. Enquanto manifestação de interesses e demandas da opinião pública, das entidades de classe e de movimentos sem vínculo partidário e classista, a análise do processo de elaboração e do texto final da Constituição permite simultaneamente: examinar os juízos de valores em relação ao Estado e à iniciativa privada, bem como quais eram as prioridades contempladas e de que maneira elas encontravam-se hierarquizadas; confrontar estes juízos de valores e prioridades com aqueles observados nas propostas do Governo Collor.

No que se refere à opinião pública, o título que tratava da Ordem Social ratificou, mal ou bem, as demandas que vinham se manifestando desde o início da Nova República quanto ao papel fundamental do Estado enquanto promotor do bem-estar e da justiça social. Em contrapartida, esta ênfase no papel do Estado revela o baixo grau de prioridade que se

⁵³ Não é por outra razão que o senador Marcondes Gadelha, então líder do PFL, procurou atenuar a derrota do Governo, associando o comportamento dos constituintes à proximidade das eleições municipais. Ou seja, segundo o senador, as eleições teriam impedido a realização de várias propostas que vinham sendo defendidas pelo Governo, no segundo turno de votações da Constituinte. Neste sentido, segundo o Senador, muitos constituintes não estariam votando contra o Planalto e, tendo consciência disto, o governo não estaria pressionando suas bancadas (GM, 30 de agosto de 1988, p. 8).

conferia à questão fiscal e o papel subordinado da iniciativa privada enquanto agente promotor do bem-estar social.

Isto fica particularmente patente no capítulo da Seguridade Social, que seria objeto de acerbá controvérsia no Governo Collor, e onde se definia como competência do Estado a organização e as ações destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência social e à assistência social. Por outro lado, os princípios de universalidade da cobertura e do atendimento e de uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços tinham por objetivo: garantir a todos os cidadãos o direito aos benefícios da previdência e da assistência social e aos serviços de saúde prestados pelo Governo, inclusive para aqueles que não fossem contribuintes; diminuir as diferenças entre o atendimento das populações rurais e urbanas⁵⁴.

No que se refere aos Capítulos da Ordem Econômica, contrastando com as propostas de revisão constitucional do Governo Collor, estes Capítulos reiteraram o papel central do Estado na área econômica, seja enquanto agente regulador e normativo, seja no que se refere à exploração direta de determinadas atividades econômicas. Além disso, os incisos do artigo 21 que dispunham sobre as atividades que constituíam monopólio estatal na área de telecomunicações e que definiam como competência da União explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão as áreas de infra-estrutura energética e viária não foram, em nenhum momento, objeto de controvérsia ou contestação, nem de maior destaque na imprensa.

Acresce ainda que, confrontando-se as alterações propostas pelo Centrão com as propostas do Governo Collor, as primeiras se revelariam muito tímidas, particularmente no que se refere à proclamada necessidade de se promover uma ampla privatização da economia.

⁵⁴ No que se refere especificamente à área de saúde, a despeito de um intenso “lobby” dos hospitais particulares nos dois turnos de votação, o plenário manteve inalterados os dispositivos que conferiam prioridade à contratação de serviços junto às entidades privadas sem fins lucrativos e que proibiam a destinação de recursos públicos para auxílios e subvenções às instituições privadas com fins lucrativos.

Não é por outra razão que, para os constituintes mais alinhados com as teses neo-liberais, a proposta do Centrão ficava muito aquém do desejável. Assim, para o deputado Delfim Neto:

“a esquerda insistiu numa constituição minuciosa. E tem um cheiro muito forte de estatismo. Nem a proposta do Centrão é coisa melhor. Impede o funcionamento de uma economia apoiada na livre iniciativa. Isso não é culpa só da esquerda (entrevista à FSP, 17/01/88).

Na mesma linha, para o senador Roberto Campos, a proposta do Centrão teria atenuado o “texto intervencionista da Sistematização, mas ainda deixou marcas do estilo dirigista”. (entrevista à FSP, 24/04/88).

Com efeito, no que se refere ao primeiro artigo da Ordem Econômica (artigo 170), o texto do Centrão comprometia-se com os fundamentos em que se alicerçava a Ordem Econômica, formulados pela Comissão de Sistematização, mantendo inclusive o princípio de função social da propriedade..

Quanto ao papel dos agentes econômicos, colocava-se maior ênfase na iniciativa privada como pilar da atividade econômica, dispondo que cabia a ela a sua organização e desenvolvimento. Por outro lado, conceituava-se o estado apenas como agente normativo, e não regulador, da atividade econômica. No que se refere à intervenção do Estado na esfera econômica o texto era muito vago ao afirmar que suas ações seriam admitidas “quando comprovadamente necessárias para atender aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, a serem definidos em lei”.

Quanto às alterações de maior relevância, pode-se destacar:

- a definição de empresa nacional, onde a definição de empresa brasileira incluía não apenas as empresas de capital nacional, mas também as estrangeiras; por outro lado, não se vedava à empresa estrangeira nenhum acesso às atividades econômicas e dispunha-se que a entrada do capital estrangeiro deveria ser, inclusive, objeto de incentivos;

- retirava-se do Estado a função de organização da atividade de garimpo, o que abria maior oportunidade de penetração da iniciativa privada;

- as jazidas, minas e recursos minerais, potenciais de energia hidráulica e o subsolo deixavam de pertencer à União;

- no que se refere ao artigo 177, que dispunha sobre as atividades que constituíam monopólio da união, propunha-se apenas a exclusão da pesquisa e lavra de gases raros e gás natural e a distribuição de petróleo; além disso, os contratos de risco eram mantidos.

Os artigos que tratam das relações entre capital e trabalho não foram menos contrastantes com as propostas do Governo Collor de se rever a CLT e flexibilizar a contratação. Como observam Boschi e Diniz (1989: 128), desde o início dos trabalhos na Subcomissão dos Direitos do Trabalhadores, prevaleceu “uma linha mais afinada com a plataforma defendida pelo movimento sindical”. Com efeito, a despeito da forte oposição empresarial durante todas as fases dos trabalhos, verificou-se “uma ampliação dos direitos trabalhistas inseridos no texto final da Constituição” e duas das principais demandas do movimento sindical foram aprovadas: a redução da jornada de trabalho para 40 horas semanais e a estabilidade no emprego após 90 dias de experiência.

Tratemos, agora de examinar a postura do empresariado na Constituinte.

Para Boschi e Diniz (1989: 125),

“a tônica do discurso empresarial, no que diz respeito à Assembléia Constituinte, revela traços comuns, tais como a predileção por um reordenamento das relações entre os setores privado e público de forma a conferir maior autonomia ao primeiro, configurando uma clara opção por uma economia de mercado. Esta seria caracterizada por alta rentabilidade e eficácia econômicas, por contraposição a uma economia estatizada, vista basicamente como ineficiente”.

Ora, que esta tenha sido a postura predominante por parte do empresariado, isto não constitui nenhuma novidade. Como já afirmamos, o empresário tende a se opor a qualquer obstáculo ao seu livre movimento; neste sentido, suas propostas à constituinte tenderiam necessariamente a se aproximar da ortodoxia neo-liberal, a qual procura minimizar não apenas a intervenção estatal, mas também possíveis obstáculos derivados dos direitos individuais e coletivos dos trabalhadores. Por outro lado, e não há nenhuma contradição com este princípio geral, o empresariado, tanto em nível individual quanto setorial, tende a garantir e mesmo ampliar/maximizar suas conquistas e privilégios - seja no que se refere a reservas de mercado, seja quanto à adoção de políticas protecionistas e de concessão incentivos fiscais e subsídios.

No que se refere a este segundo aspecto, como notou um observador privilegiado:

"Estou convencido que você tem que proteger o capitalismo dos capitalistas. Na realidade, o empresário é como cada um de nós, ele trabalha procurando seus interesses. Ele quer a reserva de mercado, controle burocrático das importações, controle burocrático das tarifas aduaneiras, crédito subsidiado, proteção especial para a pequena e média empresa, isto é, ele não defende a economia de mercado não. O herói do capitalismo não é o empresário, mas o mercado. Quando você deixa para o empresário a regulamentação disso, não sai a economia de mercado nem a livre iniciativa. Sai o quê? Sai o conluio, o monopólio, a reserva de mercado. Eu acho que, inclusive, eles têm sido hábeis em manipular a esquerda para que este sistema de "reserva de mercado" seja vendido como economia de mercado" (entrevista de Delfim Neto à FSP, 17/01/88).

Esclarecido este aspecto, tratemos de examinar a ação empresarial na Constituinte, centrando nossa análise na seguinte questão: em que medida e até que ponto as propostas empresariais apresentadas como sugestão à Assembléia Constituinte tendiam a se aproximar das propostas liberalizantes do Governo Collor?

No que se refere às propostas empresariais apresentadas à Assembléia Constituinte, duas merecem destaque: a proposta encaminhada pela FIESP (1985) , a título de contribuição, à Comissão Afonso Arinos, e o documento da CNI enviado à Assembléia Constituinte em 1987.

Ora, em ambos os documentos, o que chama mais a atenção é a sua semelhança com as propostas defendidas pelo Centrão.

No que se refere às proposições do Instituto Roberto Simonsen (FIESP), embora se declarasse como principal preocupação o grau de intervenção do Estado na economia, a definição do papel do Estado na ordem econômica caracterizou-se mais por declarações de princípios do que por uma tentativa concreta de se delimitar a atuação estatal.

Neste sentido, tratou-se, de um lado, de se enfatizar o primado da iniciativa privada sobre o Estado, estabelecendo-se que "a exploração das atividades econômicas cabe, preferencialmente, às empresas privadas, com apoio e fiscalização do Estado" (FSP, 5/11/86). Por outro lado, em vez de se discriminar as áreas e atividades que poderiam constituir propriedade ou monopólio estatal, optou-se por uma definição genérica e subjetiva, semelhante à proposta pelo Centrão: "o Estado não constituirá antes de qualquer espécie para competir com a empresa privada. Não serão estabelecidos monopólios estatais, exceto por motivos de segurança nacional" (FSP, 5/11/86).

Contrastando com estas definições e declarações de princípios de caráter genérico - e manifestando uma certa insegurança frente à nova realidade política do País e à instabilidade da política econômica - o documento sugeria o seguinte: a criação de um Conselho Econômico, composto por representantes de toda a sociedade, e que teria por função avaliar a repercussão e a conveniência da adoção de quaisquer medidas econômicas propostas pelo Governo; “a criação de órgãos especializados para o controle de setores particulares da economia” (Boschi e Diniz, 1989: 126); que não se poderia estipular tabelamentos de preços que excluísse o lucro, inclusive para renovação do capital.

Quanto ao documento da CNI, o que ele acrescentava de novo eram normas para uma (tímida) privatização de empresas estatais deficitárias.

No que se refere à atuação empresarial na Constituinte três aspectos têm sido destacados pela literatura especializada.

O primeiro, diz respeito a uma interpretação de que o empresariado teria sofrido uma derrota fragorosa na Constituinte. Tal constatação se deriva da leitura do noticiário da época, segundo o qual, de uma lista de 23 pontos reivindicados pela UBE na forma de emendas supressivas consideradas como “inegociáveis” pelos empresários, apenas uma emenda teria sido aprovada (Figueiredo, 1993: 58; Schneider, 1995: 9).

Do nosso ponto de vista este tipo de interpretação se reveste de extrema importância na medida em que pode dar margens a interpretações de que a eleição de Collor e as medidas liberalizantes por ele adotadas seriam ou uma espécie de revanche dos derrotados na Constituinte ou uma resposta às demandas empresariais; ou, ainda, de que a entidade empresarial – Ação Empresarial – constituída em 1992, com vistas à revisão constitucional, tendia a reproduzir as mesmas reivindicações de seu predecessor.

Ora, como notou o próprio Figueiredo (1993: 58), a entidade responsável pelas reivindicações empresariais – a UBE – “nunca chegou a ser muito mais que uma sigla que pretendia reunir as entidades de cúpula” e que teve sua criação “estimulada pela necessidade de articulação dos empresários durante a Constituinte”. Além disso, o autor coloca em dúvida a representatividade das entidades nacionais que a compunham.

Com efeito, se acompanharmos o noticiário da época poderemos observar o seguinte:

- em março de 1986 se anunciava que encontrava-se nas mãos do Presidente Sarney um documento assinado por cinco empresários, líderes das Confederações Nacionais da Indústria, do Comércio, da Agricultura, Finanças e Transportes, anunciando a constituição formal da UBE (empresários unem-se para a Constituinte, GM, 11/03/86);

- no entanto, em novembro de 1987, portanto mais de um ano e meio depois, se afirmava que, com o objetivo de mudar aspectos do texto aprovado na fase de sistematização, os empresários iriam se reunir em Brasília, a fim de formalizar a constituição da UBE – entidade que já existiria “informalmente, há dois anos, mas que por divergências internas não teria obtido pleno êxito no seu *lobby* na Constituinte” (A nova ofensiva das empresas, GM, 4/11/87);

- finalmente, apenas em julho de 1988, a entidade volta a aparecer no noticiário, agora como responsável por um *lobby* que tinha por objetivo a supressão de 23 artigos e itens aprovados em primeiro turno pelo Congresso constituinte, e que eram considerados pelos seus dirigentes como inibidores da livre iniciativa. No entanto, a única medida efetiva tomada pelos empresários foi distribuir uma lista com os nomes e telefones de todos os parlamentares, a relação completa dos líderes partidários e os mapas de votação dos 23 itens arrolados (“*Lobby* empresarial define supressivas”, FSP, 21/07/88). Por outro lado, quando se procede a uma leitura dos itens reivindicados pelo empresariado, o que chama a atenção é a distância entre as reivindicações da UBE (direitos trabalhistas, tabelamento dos juros, conceito de empresa nacional etc) e as medidas liberalizantes propostas por Collor e as propostas encaminhadas pela AE para a revisão constitucional.

O segundo aspecto diz respeito à posição contrária, por parte da maior parcela das entidades patronais, quanto à definição de empresa nacional e ao tratamento diferenciado concedido às empresas de capital nacional em relação às empresas multinacionais sediadas no país.

Como se sabe, a despeito de uma série de manifestações de repúdio por parte de entidades empresariais, o texto constitucional aprovado concedeu às empresas brasileiras

tratamento preferencial não apenas na aquisição de bens e serviços públicos, mas também no acesso a benefícios concedidos pelo Estado e na proteção à empresa nacional – seja preservando a reserva de mercado na área de informática e abrindo-se a possibilidade de estendê-la a outras atividades de tecnologia de ponta; seja ampliando a reserva de mercado para outras áreas, como nos casos da exploração do subsolo e das riquezas minerais e do transporte marítimo.

Partindo do noticiário da época e influenciados pela análise de alguns articulistas e pela declaração de alguns (muito pouco insuspeitos) parlamentares (José Lourenço, Roberto Cardoso Alves etc), alguns autores (Boschi e Diniz, 1989) concluíram que o fato do texto aprovado ir contra a posição da maior parte do próprio empresariado nacional só foi possível em virtude de uma aliança nacionalista, envolvendo: parlamentares da esquerda e nacionalistas, e contando com o apoio e a pressão de militares nacionalistas e com o *lobby* de segmentos empresariais - empreiteiras, empresas de mineração e outros setores empresariais nacionais (informática, química fina etc) interessados em manter a concorrência estrangeira a distância - que teriam contrariado a orientação das entidades empresariais de cúpula.

Ora, creio que a maior parte dos analistas que incorporaram a interpretação predominante na grande imprensa tendeu a cometer alguns equívocos:

primeiro, eles não consideraram o fato de que entidades de cúpula não poderiam adotar uma postura diferente, pois elas representam a totalidade do empresariado;

segundo, eles superestimaram o consenso empresarial em torno da oposição ao tratamento preferencial concedido à empresa nacional⁵⁵.

⁵⁵ Apenas para exemplificar, para Aldo Lorenzetti, então presidente da Abinee, o novo conceito de empresa nacional seria até mais rígido: “No meu conceito, empresa nacional seria aquela com autonomia tecnológica e operacional com relação a eventuais sócios não-brasileiros”, mesmo quando esta última fosse minoritária (Empresários não ficam surpresos, mas fazem ressalvas, GM, 28/04/88). Na mesma reportagem, Walter Sacca, então diretor do Departamento de Economia da FIESP, classificava a definição de empresa nacional como “razoável” e Horácio Cherkassky, presidente da ANFPC, e Daniel Sahagoff, diretor do Departamento Jurídico da FIESP, afirmavam estar “satisfeitos com o conceito aprovado pelos constituintes”, embora não tivessem “nenhuma restrição contra o conceito mais liberalizante (...)”. Perguntado sobre a votação do texto que garantia privilégios à empresa nacional, Paulo Francini, vice-presidente da FIESP, afirmou concordar “absolutamente” (Fiesp elogia a definição para empresa nacional, FSP, 30/08/88);

terceiro, como já afirmamos acima, nenhum empresário tende a abrir mão de privilégios e benefícios.

Na verdade, *et pour cause*, o que parece ter predominado do ponto de vista do empresariado foi uma posição de apoio à definição de empresa nacional, sendo que a posição mais ou menos cautelosa ficava por conta do setor de atuação e do maior ou menor receio de afugentar o capital estrangeiro. No que se refere a este segundo aspecto, creio que as posições de Lorenzetti e de Paulo Protásio resumem a opinião média do empresariado. Para o primeiro, o tratamento diferenciado deveria se limitar “ao suficiente para permitir competitividade às empresas nacionais, sem afastar o interesse do capital estrangeiro” (GM, 28/04/88). Para Protásio, presidente da Associação Brasileira das Empresas Comerciais e Exportadoras, “o conceito aprovado para empresa nacional foi bem definido”, pois possibilitava “a reserva de benefícios financeiros da parte do governo às empresas nacionais”; por outro lado o empresário ressaltava que se devia tomar o devido cuidado de não afugentar o capital estrangeiro do País (Empresários gostaram da proteção, GM, 29/04/88).

O terceiro aspecto diz respeito à elevada predominância (direta e indireta) dos interesses ligados ao capital, evidenciada através de dois estudos sobre a composição da Constituinte (Rodrigues, 1987 e Góes, 1987 apud Boschi e Diniz, 1989).

Ora, aceitando-se os resultados destas pesquisas, duas hipóteses (não necessariamente excludentes) podem ser aventadas: ou os interesses do empresariado não foram contrariados em sua essência, e não haveria “uma certa convergência em torno de princípios [liberais]”, como afirmaram Boschi e Diniz (Op. cit.: 125); ou, então, os constituintes ligados aos interesses do capital não estavam alheios às demandas do seu eleitorado, em particular, e à opinião pública, em geral.

No que se refere à segunda alternativa, como bem afirmou um articulista, ao comparar a vitória da UDR com as derrotas das multinacionais e da UBE, isto se explicaria, em parte, “no grande número de parlamentares que são fazendeiros ou deles dependem para se eleger e, ainda, no sentimento nacionalista majoritário entre os constituintes”.

Por outro lado, não se poderia desprezar o fato de que os empresários das multinacionais

“não souberam entender que, depois, de 20 anos de ditadura militar e de asfixia política, nenhuma batalha seria ganha na Constituinte pela simples ação de *lobbies* discretos, agindo nos gabinetes dos parlamentares, ou seduzindo e aliciando em jantares e festas. Para que os *lobbistas* tivessem um terreno fértil para trabalhar, era necessário ganhar ou, pelo menos, dividir a opinião pública” (grifos nossos).

Assim, enquanto a UDR soube enfrentar o consenso da opinião pública urbana quanto à reforma agrária e criar uma “base mínima na opinião pública para lançar-se à disputa parlamentar”, “as multinacionais (...) não se esforçaram para ganhar a sociedade para a necessidade da internacionalização da economia, por exemplo (...)” (Franklin Martins, FSP).

Em síntese, tomando-se os trabalhos e o texto final da Constituinte como expressão da opinião pública e do empresariado, pode-se afirmar que, até 1988, não haveria nenhuma convergência em torno de princípios neo-liberais, muito menos de reformas liberalizantes. Quanto à mídia, ainda que desde meados da década editoriais expressassem a predominância de uma postura anti-estatal, é preciso ter em conta que não é o dono do jornal que faz a notícia.

2. INTELLIGENTSIA, FRACASSO DO PLANO CRUZADO E CONSTITUINTE

Finalmente, tratemos de analisar a evolução das idéias da *intelligentsia*.

No que se refere aos economistas críticos, a afirmação de Cruz tem uma certa procedência. Ou seja, o fracasso do Plano Cruzado foi de fato acompanhado de uma cisão, e muitos dos economistas críticos começaram a rever suas posições, tendendo a uma convergência com algumas teses neo-liberais. Isto, no entanto, não quer dizer que o fracasso do plano foi o responsável por este revisionismo.

Neste aspecto, a entrevista de Bresser Pereira um ano após sua saída do Governo bem ilustra este fenômeno, menos no que se refere à adoção de uma orientação mais ortodoxa ao nível da política de estabilização, mas principalmente quanto às reformas liberalizantes.

Como afirmou o ex-ministro da Fazenda:

“Em resumo, o Plano de Controle Macroeconômico fazia o diagnóstico da economia brasileira mostrando que na base da crise estava o desequilíbrio fiscal. (...). Diante da crise fiscal, era preciso reduzir o déficit público e recuperar a capacidade de poupança do Estado. Dessa forma seria possível liberar a poupança privada para financiar os investimentos privados. Por outro lado, a limitação de transferência real de recursos ao exterior não apenas permitiria o aumento dos investimentos, mas também contribuiria para o equilíbrio financeiro do Estado.

Ao adotar essa posição contra o déficit público, eu me aliava aos economistas ortodoxos, geralmente conservadores, e rompia com o populismo econômico – tanto da esquerda quanto da direita – que era dominante naquela época. (...)

Eu sabia que estava rompendo com as idéias dominantes de meu partido, mas estava convencido de que era necessário. Há algum tempo eu vinha criticando essas idéias. Estava claro para mim que o modelo de industrialização substitutiva de importações e também o estilo populista de fazer política econômica (...) não eram mais viáveis no Brasil. Eu tinha consciência de que estava acontecendo uma grande transformação liberal em todo mundo, inclusive na América Latina, no sentido da disciplina fiscal, da liberalização comercial e da privatização, e que eu deveria ser o instrumento dessa transformação no Brasil. A tese, então comum na esquerda brasileira, de que essas idéias eram incompatíveis com uma visão progressista da sociedade não fazia nenhum sentido para mim” (Bresser Pereira, 1992).

Quanto à chamada *intelligentsia* conservadora, partindo da constatação de que o padrão de desenvolvimento que vigorou até início da década de oitenta havia se esgotado, suas propostas eram apresentadas como um conjunto coerente e interligado de ações estatais (privatização, abertura comercial e financeira e “desregulamentação”) que permitisse, simultaneamente, a retomada do crescimento sustentado, a maior capacitação tecnológica e competitividade internacional e a maior integração à economia mundial.

No entanto, o que mais chama a atenção é o fato de que, se tomarmos as análises de alguns economistas conservadores à época da conclusão dos trabalhos da Constituinte, poderemos constatar que, para eles, as reformas liberalizantes, embora necessárias, não tinham possibilidade de ocorrer no curto prazo.

Este é particularmente o caso das análises e propostas acerca da privatização.

Em palestra proferida em seminário promovido pelas associações comerciais, em início de 1988, Paulo Rabello de Castro, conhecido por suas posições anti-estatais e favoráveis à privatização⁵⁶, afirmaria o seguinte:

⁵⁶ Ver, por exemplo, Rabello de Castro, 1982 e 1986 apud Boschi, 1991.

“ (...) a retirada das empresas estatais da contabilização do déficit público seria outra medida simplificadora de largo alcance. Para isso, eliminar-se-iam, desde logo, as transferências dos orçamentos fiscal e monetário para o orçamento das empresas estatais. Estas teriam de se comportar, a partir daí, como empresas privadas, se financiando a taxas de juros de mercado, cortando despesas e aumentando a produtividade caso fosse necessário. As estatais viáveis certamente sobreviveriam (no setor público ou adquiridas pelo setor privado) e as inviáveis simplesmente encerrariam suas atividades. O capital que remanescesse no setor público seguiria a fórmula da rentabilidade, podendo, inclusive, lastrear os fundos sociais hoje administrados pelo Governo (...)” (Rabello de Castro, 1988a: 30).

Em artigo posterior (Rabello de Castro, 1988b apud Boschi, 1991), o autor cede totalmente à realidade dos fatos, mostrando-se totalmente descrente quanto à possibilidade de privatização das maiores e mais importantes empresas estatais, e passando a criticar a privatização como uma “solução de fachada”. Assim, em lugar da privatização, o autor propõe simplesmente uma maior autonomia para as empresas estatais, o que permitiria simultaneamente torná-las mais eficientes e livrá-las de sua utilização como “unidades políticas” do governo.

Em trabalho de maior fôlego, apresentado no Fórum Nacional, realizado no BNDES, entre 23 e 25 de novembro de 1988, o economista e empresário Carlos Antonio Rocca, partindo do pressuposto de que a opção política adotada correspondesse ao reforço da economia de mercado - e à conseqüente redução da participação do estado empresário - e à integração com a economia mundial, apresentava os seguintes instrumentos para a solução da crise financeira do setor público:

“a) Redução de gastos e aumento de produtividade do setor público; b) Privatização; c) Conversão da dívida externa das estatais; d) Recuperação de preços de bens e serviços produzidos pelas estatais; e) Revisão de subsídios e incentivos fiscais; f) Reforma tributária” (Rocca, 1992: 70).

Quanto à privatização, tomando-se por base apenas a existência de grupos privados nacionais com capital suficiente para a aquisição das empresas estatais, o seu potencial seria inegavelmente baixo. No entanto, “no contexto de um programa integrado de recuperação do setor público, o papel da privatização poder[ia] ser reforçado (...)”. Primeiro, tendo-se em conta as medidas de recuperação da rentabilidade das estatais, “a captação de recursos de poupança privada não se limita[ria] necessariamente à privatização com transferência de controle acionário. A simples abertura do capital das empresas estatais, acompanhada pela introdução de representantes dos acionistas privados nos conselhos de administração e na

diretoria dessas empresas, pode[ria] incentivar a canalização de recursos privados para essas empresas ”. Segundo, se poderia utilizar os fundos de poupança voluntária e compulsória enquanto instrumento de aquisição de ações das estatais (Rocca, Op. cit.: 63-4).

De qualquer maneira, o ritmo e o alcance - seja no que se refere à cessão ou não de controle acionário; seja no que se refere às atividades contempladas - de um programa de privatização dependiam tanto de aspectos estruturais quanto de aspectos conjunturais.

Quanto aos primeiros, para o autor, “o papel do estado-empresário, entendido como instrumento para viabilizar o desenvolvimento no contexto de uma economia de mercado” (Rocca, op.cit: 71), não deixaria de ser extremamente relevante. Primeiro, o baixo grau de desenvolvimento do sistema financeiro e do mercado de capitais tendia a restringir a atuação das empresas privadas em setores e empreendimentos de maior dimensão. Tal restrição, no entanto, poderia ser atenuada ou mesmo ultrapassada, no médio e longo prazos, permitindo a paulatina e concomitante redução da participação do Estado-empresário. Em segundo lugar, continuariam “existindo algumas atividades industriais ou de outra natureza que, embora inviáveis do ponto de vista econômico, correspond[essem] a prioridades de segurança nacional ou de outra ordem definidas no plano político” (Rocca, Op.cit: 71).

quanto às restrições conjunturais, levando em conta “as tendências identificadas na Constituinte” e influenciado pelas análises da mídia quanto aos motivos da derrota das propostas do Centrão, o autor afirmava o seguinte:

“Conquanto as posições antagônicas à redução do papel do estado e à abertura externa aparentemente se relacionem mais com interesses estabelecidos do que com ideologias, não deve[ria]m ser subestimadas as dificuldades de adoção de políticas (...)” que contemplassem “ [a] integração à economia mundial, [a] redução do papel do Estado-empresário e [o] reajuste de seu papel regulador de modo consistente com o funcionamento do mercado”. (Op. cit: 73).

Dentre os obstáculos à estratégia de desenvolvimento formulada, o autor destacava as seguintes (Rocca, Op. Cit.: 73-4):

1. “(...) a linha predominante [na Constituinte] corresponde à manutenção ou elevação do grau de estatização, ao elevado grau de nacionalismo econômico e ao favorecimento de medidas populistas através da utilização de mecanismos administrativos”;

2. como a maioria do Congresso era constituída por parlamentares das regiões menos desenvolvidas, a redução de despesas com vistas ao ajuste do déficit público enfrentaria “dificuldades de suporte político”;

3. a “ (...) inserção [da burocracia estatal] nos principais órgãos dirigentes do Poder Executivo e do Legislativo, conjugado com o grau relativamente elevado de mobilização em favor das empresas estatais, inclusive na área sindical, dificulta[va] sobremaneira a adoção de programas mais amplos de redução do tamanho do setor público através de processos de privatização”;

4. quanto ao setor privado, a importância dos interesses ligados, por um lado, à política de compras do setor público e, por outro, a transferências, subsídios e políticas protecionistas tendiam a gerar uma oposição à modernização da economia. Uma evidência disto seria a articulação destes grupos privados com militares nacionalistas e “outros setores defensores de um conceito de auto-suficiência tecnológica” na Constituinte.

No que se refere à política cambial e de comércio exterior, tanto Rabello de Castro (1988a) quanto Rocca partem da constatação de que o processo de desenvolvimento voltado para a substituição de importações e baseado na proteção à indústria teria se esgotado e passam a defender uma política de abertura comercial e financeira. Por outro lado, ambos os autores tendem a considerar o impasse da dívida externa e a paralisação da entrada de recursos externos como uma restrição para o ritmo da abertura comercial e tomam por referência as experiências bem-sucedidas do Japão e dos países do Sudeste asiático.

Para Rabello de Castro, tornava-se necessário “instaurar (...) o princípio da liberdade cambial, acatado pelos países mais desenvolvidos”. Isto permitiria eliminar, de um lado, “a tendência aos déficits externos” e, por outro, “os entraves administrativos que pesa[vam] sobre importações essenciais para a realização de diversos projetos de investimentos”. Na mesma linha, se deveria promover não apenas a abertura comercial, mas também a financeira, através do surgimento de um clima adequado ao pleno desenvolvimento dos investimentos estrangeiros.

Por outro, para legitimar suas propostas de eliminação das restrições, de revisão da reserva de mercado para as atividades industriais nacionais e de estratégias cooperativistas com o exterior, o autor cita os casos do Japão e de outros países asiáticos, onde o “crescimento impressionante (...) encontrava[va]-se estreitamente ligado ao comércio externo e à absorção maciça de novas tecnologias”.

No caso do Brasil, tornava-se necessário considerar que

“nosso coeficiente de importações em relação ao PIB é um dos menores do mundo. A modernização da economia brasileira exige o lançamento do Brasil na rota do comércio internacional, pois é lá que reside a fronteira do crescimento das nações. Para que isso ocorra, é necessário elevar em muito as exportações de forma a que o acréscimo das importações não prejudique os pagamentos do serviço da dívida externa e a acumulação de reservas internacionais. A reformulação cambial é essencial para o alcance desse objetivo” (Rabello de Castro, 1988 a: 32).

Também para Rocca, mas sem o mesmo viés neo-liberal no que se refere à política industrial,

“(...) a experiência das economias que apresentaram melhor desempenho, como é o caso de países do Sudeste asiático e (...) do Japão, sugere que a ação do estado na economia (...) pode desempenhar papel fundamental na indução e alocação de investimentos, no estímulo à iniciativa privada, no desenvolvimento tecnológico e na abertura para o exterior” (Rocca, Op. cit.: 68).

No que se refere à abertura comercial ,

“o programa de substituição de controles administrativos no comércio exterior, por tarifas e câmbio, seria aplicado na direção da liberalização, explicitando-se claramente a maior proteção efetiva a ser atribuída aos setores prioritários da política industrial, bem como os prazos máximos de vigência da proteção” (Op.cit.: 71).

Quanto às restrições à abertura para o exterior consideradas pelo autor, além das já mencionadas acima, pode-se destacar as seguintes:

1) a posição ambígua em relação ao capital estrangeiro, revelada nos trabalhos da Constituinte, particularmente quanto a sua “entrada em setores de ponta”;

2) as exportações deveriam se elevar significativamente, seja para atender à maior demanda de importações derivada da retomada do crescimento, seja para fazer face a parcela do pagamento do serviço da dívida. Isto, por sua vez requeria não apenas uma política de promoção e diversificação das exportações, mas também uma “relativa

liberalização de importações acompanhada da definição de uma estratégia clara de desenvolvimento industrial”. No entanto, para o autor, existiriam fortes restrições por parte do setor privado quanto à liberalização e, no caso da política industrial, uma “incompatibilidade entre as definições liberalizantes do Executivo e as tendências do Congresso Nacional” (Op. cit.: 50).

Em síntese: ao menos até fins de 1988, as tendências da opinião pública e do empresariado local, explicitadas pela Constituinte, e a avaliação da *intelligentsia* conservadora não davam margem a dúvidas quanto à manutenção da centralidade do papel do Estado na ordem econômica e social e quanto às poucas possibilidades de se imprimir no curto prazo uma reorientação de cunho liberalizante na ação estatal.

Quanto ao Governo, a mudança de retórica a que aludem alguns autores, não chegou a se concretizar em iniciativas governamentais no sentido de se imprimir reformas liberalizantes. Por outro lado, as poucas medidas governamentais ou foram bastante acanhadas (Nova Política Industrial) ou foram rechaçadas pelo Congresso (conversão da dívida externa das estatais).

3. DA CAMPANHA PRESIDENCIAL À POSSE DE FERNANDO COLLOR DE MELLO

Quanto ao ano de 1989, a despeito da retórica liberal do Governo a que alude Diniz, a ação econômica limitou-se a empurrar com a barriga os problemas da inflação e da dívida externa. De um lado, a adoção de planos de estabilização pouco ambiciosos (Plano Verão) não evitou que a inflação alcançasse sucessivos recordes; por outro lado, a despeito do fim da moratória, manteve-se o impasse da dívida externa.

No plano político, o empenho do próprio presidente em estender seu mandato para cinco anos, aliado a escândalos de corrupção de ex-ministros e a acusações de favorecimentos, contribuiu para desmoralizar ainda mais o Governo sarney e acentuar as críticas às políticas clientelistas, ao caráter patrimonialista do Governo e à impunidade.

Este clima de crescente insatisfação e descrédito do Governo sarney haveria de se refletir na campanha presidencial de 1989. Não é por outra razão que os candidatos que

disputaram o segundo turno foram os que mais passaram a imagem de oposição ao Governo e de ruptura com o passado.

Quanto ao conteúdo programático da campanha, embora a maioria dos candidatos assumissem claramente uma posição (neo-liberal ou social-democrata), este não foi o caso de Collor, que desde o início da campanha manteve a liderança nas pesquisas. Muito pelo contrário, enquanto candidato, em nenhum momento Collor não só não explicitou qualquer programa de cunho neo-liberal, mas sua campanha jamais esboçou qualquer projeto de governo. No plano econômico, procurou-se enfatizar questões consensuais como a necessidade de combate à inflação, à especulação financeira e aos monopólios. No plano político, suas críticas ao Estado restringiram-se as ataques desferidos contra privilégios de uma parte do funcionalismo público - os chamados "marajás"- e contra o "clientelismo" e a corrupção. Por outro lado, como afirmou Diniz (1997: 133), "a recusa de um claro compromisso com os partidos existentes ou com quaisquer das lideranças e forças políticas relevantes foi uma das marcas de sua campanha".

Mas, se as observações acima estão corretas, como explicar então que, em dezembro de 1989, trabalho sob a coordenação de Abílio Diniz (1990)⁵⁷ propusesse um ambicioso (e não menos otimista) programa integrado de reformas liberalizantes, que abrangia desde uma política de liberalização comercial até um amplo programa de privatização, e que não colocava quaisquer obstáculos às reformas que não a vontade política de executá-las? Como explicar ainda que, ao menos no que se refere à privatização, em início de 1990, antes mesmo que Collor assumisse, uma série de eventos já apontasse a tendência liberalizante do Governo Collor?

No Balanço Financeiro de 1990, Altair Silva

"reporta[va]-se às expectativas e às antecipações que percorreram o mercado acionário antes da posse de Collor acerca da forma que assumiria o programa de privatização do futuro governo. Quais seriam as empresas privatizáveis e qual processo seria adotado constituem as questões centrais dos diversos depoimentos prestados por pessoas ligadas ao mercado de capitais, a bancos e à CVM".

⁵⁷ Este trabalho se reveste de maior relevância na medida em que Abílio Diniz foi durante dez anos membro do CMN e, dentre os economistas do Departamento de Estudos Econômicos do Pão de Açúcar, alguns haviam ocupado posição de destaque na equipe de Bresser Pereira.

Por outro lado, duas pesquisas de opinião pública e uma entre empresários industriais sobre o apoio à privatização eram realizadas ainda em fevereiro.

O resultado destas pesquisas e, partir de março, uma quantidade enorme de editoriais e um número expressivo de artigos publicados na grande imprensa levavam a crer que o processo de privatização contaria com um forte apoio por parte do empresariado, de expressivo número de formadores de opinião e da própria opinião pública. A estes se poderia ainda acrescentar “o apoio à privatização de altos dirigentes de empresas arroladas como privatizáveis”, “de técnicos do BNDES e dos ministérios encarregados das atividades de planejamento e investimento em infra-estrutura” (Boschi, 1991).

No entanto, o que menos importa ressaltar é o resultado de pesquisas ou a posição de segmentos da burocracia. O que importa ressaltar é o fato de que este consenso era meramente aparente: alinhadas em torno da candidatura de Collor, as forças neo-liberais cosmopolitas (a mídia, o PFL e o PPR, grandes grupos empresariais estrangeiros e nacionais) viram na vitória de seu candidato a oportunidade de retomar aquelas questões que haviam sido objeto de intensa controvérsia na Assembléia Constituinte. Isto, aliado à polarização ocorrida no segundo turno das eleições, permitiu que estas forças fizessem prevalecer seus interesses e teses em torno do processo de privatização e, em menor medida, de reformas liberalizantes.

Assim, no que se refere ao empresariado, por exemplo, Cruz chama a atenção para o fato de que, a partir de fins da década de oitenta, se poderia identificar pelo menos três correntes: uma neo-liberal, outra social democrata e uma terceira neo-social democrata. Enquanto as duas últimas tomavam como experiências a serem seguidas as dos países do sudeste asiático e do Japão, e recebiam com cautela a intenção de se promover a abertura comercial, a privatização era encarada de maneira mais consensual. Neste caso, no entanto, o que chama a atenção é menos o apoio do que a falta de interesse e mesmo condição de participar de um processo de privatização (que, inclusive, não havia ainda sido definido).

VI. A NATUREZA DAS REFORMAS LIBERALIZANTES DO GOVERNO COLLOR

1. REFORMAS LIBERALIZANTES E POLÍTICA ECONÔMICA

Entre fins de 1991 e meados de 1993, já é possível observar um apoio crescente e expressivo por parte das elites empresariais, políticas e burocráticas às medidas liberalizantes⁵⁸. Quanto à opinião pública, é possível constatar também um maior apoio, expresso através da difusão de uma “cultura de mercado”: a eficiência, a concorrência e a satisfação e os direitos do cidadão-consumidor passam a ser valores cada vez mais difundidos e a se contrapor à qualidade dos serviços públicos e a preços e qualidade dos produtos nacionais em relação a importados.

Não nos iludamos: se, a partir de algum momento de 1991, havia um expressivo apoio às medidas liberalizantes, isto se deveu a uma iniciativa do próprio Governo Collor e, logicamente, de um apoio consistente por parte da mídia.

Mas, se foi o próprio Governo Collor que gerou um certo consenso em torno das reformas liberalizantes, quais os fatores que inspiraram o Presidente e sua equipe econômica?

Para que possamos tratar de maneira adequada esta questão torna-se necessário passar da retórica à ação econômica do Governo Collor. Ou seja, até que ponto a política de estabilização e/ou a política industrial inspiraram os três pilares das reformas modernizadoras do Governo Collor: privatização, abertura comercial e abertura financeira?

Uma primeira questão que se coloca é a seguinte: a leitura do documento referente ao PRN, em virtude de seu caráter integrado e coerente, pode induzir ao equívoco de que, desde o início do Governo Collor, o programa de liberalização fosse algo pronto e acabado.

Ora, ao se iniciar o governo, não se tinha claro ainda nem a amplitude do processo de privatização, nem o ritmo de abertura comercial e muito menos o processo de liberalização do fluxo internacional de capitais.

Em primeiro lugar, no Plano Collor, o tratamento que se deu à abertura comercial e à privatização deixa claro que, inicialmente, estas questões eram consideradas como peças do plano de estabilização. Quanto à abertura financeira, ela não era sequer mencionada.

Segundo, é certo que, desde o lançamento do Plano Collor, se manifestava o desejo de promover a privatização e a abertura comercial.

No entanto, quanto à privatização, afirmava-se que, inicialmente, se daria continuidade ao PND do Governo Sarney; por outro lado, ainda que, aquela época, se criasse os Certificados de Privatização, sua regulamentação só se efetivou alguns meses depois. É, pois, somente em agosto de 1990 que o Governo Collor define seu “Programa Nacional de Desestatização”.

Da mesma maneira, no que se refere, à abertura comercial, as Diretrizes só foram divulgadas em fins de julho de 1990. E, ainda que se procurasse passar a idéia de que a abertura comercial era um dos instrumentos da política industrial do Governo Collor, duas outras peças fundamentais desta política - Programa de capacitação Tecnológica e Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade - só foram anunciadas, respectivamente, em Setembro e Novembro de 1990 e a Política de Competitividade Industrial ainda se encontrava em discussão ⁵⁸.

Quanto, à abertura financeira, ela não era sequer mencionada no PRN, restringindo-se o Governo a anunciar a intenção de efetuar modificações na legislação referente à tributação sobre remessa de lucros, com o intuito de estimular a entrada de investimento estrangeiro.

Uma segunda questão diz respeito ao ritmo das reformas. No que se refere à privatização, os prazos inicialmente anunciados indicavam que as primeiras privatizações

⁵⁸ Cf. Lima e Boschi (1995) e Boschi (1995).

⁵⁹ No III Fórum Nacional, realizado em fins de 1990, a Ministra Zélia Cardoso de Mello afirmava o seguinte:

“Nas próximas semanas, estaremos reunindo os Grupos Executivos de Política Setorial - GEPS, com representação do setor privado e órgãos do Governo para debater estratégias de competitividade e o PBQP em nível de cada setor. Até o final do ano esperamos extrair desses debates e reflexões as orientações para o Programa de Competitividade Industrial - PCI, que deverá balizar a aplicação dos instrumentos de política industrial e servir de referência de médio e longo prazos para as decisões empresariais” (Mello, 1991: 27/8).

ocorrerem em um curto espaço de tempo. Em vista disto, e dado que o edital de venda da Usiminas foi publicado em fins de maio de 1990 e sua venda ocorreu apenas um ano e meio depois, se poderia suscitar a interpretação de que o processo iniciou-se de maneira mais lenta do que o desejado.

No entanto, se levarmos em conta o fato de que programas desta natureza envolvem um longo período de maturação, poderemos afirmar que o processo foi iniciado até com uma certa rapidez. Por outro lado, a partir da privatização da Usiminas, o processo deslancha: entre abril e agosto de 1992, são privatizadas Copesul, Petroflex, CST e Fosfertil e, “ao final do Governo Collor, 16 processos de desestatização haviam sido concluídos, a um valor aproximado equivalente a 3,9 bilhões de dólares” (Velasco Jr., 1997a : 19).

Este ritmo acelerado das privatizações fica ainda mais evidente se incluirmos o Governo Itamar Franco. A despeito das acusações de que Itamar, em virtude de suas posições nacionalistas/xenófobas e estatistas, não teria qualquer compromisso com o processo de privatização e, em que pese o fato de que a natureza conturbada do período justificasse uma interrupção do processo, em fins do seu Governo, nos defrontávamos com os seguintes resultados: 17 processos de privatização foram implementados, arrecadando-se um total equivalente a 4,7 bi de dólares, incluindo-se aí CSN, Ultrafertil, Cosipa, várias empresas do setor petroquímico e a Acesita. Além disto, em fins de julho de 1994,

“a regulamentação do programa foi alterada, no sentido de liberar a participação do capital estrangeiro em até 100% do capital votante das empresas, salvo determinação expressa do Poder executivo, em sentido contrário. (o limite anterior, vigente desde a instituição do PND, era de 40% do capital votante)” (Velasco Jr., 1997a : 34, nota 51).

O ritmo de liberalização comercial é ainda mais espantoso. O programa originalmente divulgado visava a reduzir a tarifa média (de 35 para 20%) e a dispersão (para 0 a 40%), até 1994, e previa um ritmo mais acelerado de redução para o biênio 1993/4. No entanto, como a redução originalmente prevista foi antecipada em fevereiro de 1992, as alíquotas previstas para janeiro de 1993 e janeiro de 1994, entraram em vigor, respectivamente, em outubro de 1992 e em julho de 1993.

Finalmente, tratemos de examinar a liberalização financeira⁶⁰.

Algumas medidas importantes foram adotadas entre fins de 1988 e 1990: em dezembro de 1988, a criação do segmento de câmbio flutuante para as viagens internacionais deu início a um processo de liberalização, tendo sido incorporadas a este segmento, a partir de 1989, uma série de transações, como por exemplo, viagens a negócio, transferências unilaterais e utilização de cartão de crédito internacional. Com a criação deste segmento de câmbio, permitiu-se uma ampliação de limites de operações cambiais e maiores facilidades para investimentos no exterior. Por outro lado, favoreceu-se as condições de acesso ao mercado cambial, através da autorização para que os bancos comerciais pudessem operar no segmento de câmbio flutuante.

No entanto, as medidas mais importantes concentraram-se nos anos de 1991 e 1992, configurando uma mudança abrupta no que se refere à liberalização e à maior mobilidade do movimento de capitais.

Em 1991, são tomadas uma série de medidas que procuravam eliminar ou diminuir as restrições à remessa de rendas para o exterior.

Quanto à atração de capitais externos, com o objetivo de estimular os investimentos estrangeiros - menor prazo mínimo de permanência dos recursos no país e diminuição de restrições quanto à composição de carteiras e à movimentação do capital externo no mercado de capitais brasileiro -, em abril de 1991, alterava-se a regulamentação dos Anexos I, II e III da resolução número 1289 do Banco Central e, em maio de 1991, era criado o Anexo IV, que tratava da regulamentação de investimentos estrangeiros em bolsas de valores.

Por último, através da Resolução número 1946 (julho de 1992) e da Circular número 2242 (outubro de 1992), foram introduzidas modificações no mecanismo da CC5 - visando a permitir que, através da rubrica bancária "Depósitos de Domiciliados no Exterior", não-residentes operassem na compra e venda de divisas no país, e que contribuíssem para uma elevação significativa da captação de recursos externos de não-residentes no Brasil e de brasileiros no exterior.

⁶⁰ Cf. Gonçalves, 1996.

Esclarecidos estes aspectos, tratemos de examinar a relação entre os três pilares do processo de liberalização e as políticas de estabilização e industrial, no Governo Collor.

No que se refere à privatização, a manifestação de intenção de se dar prosseguimento ao processo de privatização, a extinção de 11 entidades estatais e a criação dos “Certificados de Privatização” foram anunciadas junto com as principais medidas provisórias que implantaram o programa de estabilização (Plano Collor). Em vista disto, seria lícito afirmar que, para o Governo, o processo de privatização estava associado principalmente ao combate ao desequilíbrio fiscal. Além disto, no PRN, esta associação seria reiterada, ao se afirmar que o PND era peça fundamental para a redefinição da atuação do Estado - restringindo o investimento às áreas definidas como necessárias e prioritárias – e para a redução da dívida pública.

Como vimos, foi somente em outubro de 1991 que se deu início ao processo de privatização, com a venda da Usiminas. A importância do processo de privatização da Usiminas deve-se não apenas ao fato dela ter sido a primeira, nem tampouco dela ser uma empresa-símbolo, no sentido de ser uma empresa de grande porte, lucrativa e atualizada tecnologicamente. Sua importância maior deve-se ao fato de que as privatizações que se seguem no Governo Collor e, também, no Governo Itamar, não apenas seguiram o modelo de privatização adotado pela Usiminas, mas apresentaram resultados semelhantes quanto à composição acionária e à utilização de moedas.

Tendo por princípios básicos o sistema de venda através de leilões públicos adotado pelo Governo Sarney, a inexistência de qualquer critério de pré-qualificação de candidatos, o não estabelecimento de quantidades mínimas a serem adquiridas e a utilização das chamadas moedas de privatização⁶¹, o processo de privatização da usiminas acarretou:

- a maximização do valor de venda, inclusive através da fixação de um valor mínimo elevado;
- a predominância de moedas de privatização em relação a cruzeiros;

- e uma estrutura de capital votante extremamente heterogênea, tanto no que se refere aos investidores (bancos, empresas privadas de setores diversos, funcionários e fundações previdenciárias das empresas vendidas, fundações das empresas estatais e privadas e empresas estatais), quanto no que se refere aos diversos interesses e perspectivas dos investidores.

Ora, o que chama a atenção nos resultados das privatizações é o fato consensual de que elas acabaram não servindo nem para atender aos objetivos dos Governos Collor e Itamar, muito menos para se promover qualquer tipo de política industrial.

Tal fato se evidencia inclusive através das análises daqueles que, sem contestar a privatização em si, eram forçados a reconhecer que seus resultados ficaram bem aquém dos seus objetivos declarados ou alternativos.

No que se refere à questão fiscal, Francisco Lopes (“Uma luz entre as ruínas”, Visão, 14/10/92) era obrigado a reconhecer que, até fins do Governo Collor, o programa de privatização não havia contribuído para o combate ao desequilíbrio fiscal:

“Nas últimas semanas o programa passou a ter sua concepção questionada por economistas respeitáveis.

A principal crítica ao uso das moedas podres é de natureza fiscal: 2% em cruzeiro ou cruzado novo; 1% em título da dívida externa; 97% em certs. de priv. (28%), debêntures da Siderbrás e dívida securitizada, cujo grosso também é da Siderbrás (49%), obrigações do FND (12%), Títulos da Dívida Agrária (5%) e letras hipotecárias da CEF (3%). Como todas essas chamadas moedas podres são títulos de dívida pública de longo prazo, pode-se argumentar que a sua utilização preferencial significa que a privatização praticamente não está contribuindo para o esforço de ajuste fiscal e, por consequência, para a política de estabilização” (grifos nossos).

Já Pinheiro e Schneider (1994), partiam da constatação de que, na América Latina, o objetivo de se combater o desequilíbrio fiscal através da privatização seria um equívoco. Isto porque, de um lado, as receitas de privatização não eram suficientes para controlar o déficit público e, por outro lado, a maximização destas receitas tendia a comprometer a possibilidade de se alcançar outros benefícios decorrentes da privatização. Dentre estes benefícios, os autores destacavam o aumento da eficiência econômica derivado da

⁶¹ A aceitação das moedas de privatização, como meio de pagamento integral, foi fundamental para que as desestatizações realizadas no período Collor fossem bem sucedidas. Essas moedas, sendo livremente negociadas, representaram, em última instância, a principal forma de financiamento dos investidores à época.

privatização e do consequente encolhimento do Estado. Além disto, a privatização poderia acarretar outros resultados importantes: maior investimento, reorientação dos gastos do governo, aumento do investimento estrangeiro e expansão do mercado de capitais. Os custos derivados da tentativa de se perseguir um ou mais destes objetivos e de se imprimir um ritmo acelerado às privatizações tendiam também a reduzir o preço de venda da empresa estatal - e, portanto, a se chocar com o objetivo de se maximizar a receita de privatização.

Finalmente, Vellasco Jr. (1997 a) observa que o processo de privatização dos governos Collor e Itamar foi destituído de qualquer tentativa de se fazer política industrial. Como notou o autor, esta “perda de oportunidade de se fazer política industrial através da privatização” implicaria “adotar um modelo com objetivos definidos [que] tenderia a gerar não só menos vencedores, como também vencedores menos incertos” (Op. cit.: 30).

Com efeito, “optar” por um modelo de privatização “à la francesa”, por exemplo, implicaria adotar uma política ativa, definindo e ordenando prioridades que induzissem a determinados resultados – seja quanto à definição da composição acionária das empresas privatizadas; seja estimulando a formação de grandes grupos privados nacionais capazes de concorrer internacionalmente.

Tratemos, agora, de examinar a política de comércio exterior. Embora o Governo Collor afirmasse que sua política de importações estava subordinada à política industrial, é de se notar o seguinte:

primeiro, a política de importações tendeu a ser utilizada como instrumento de coação, estando subordinada à política de estabilização;

segundo, como observou Erber (1991), a política industrial e de comércio exterior do Governo Collor estaria se caracterizando por uma assincronia entre as medidas de estímulo à competição e as medidas de competitividade:

“A pressão competitiva, especialmente a derivada das importações, já tem um cronograma definido [que, como vimos, foi antecipado] e depende apenas de decisões do Executivo, sem que haja um compromisso com a estabilidade cambial e os critérios de administração da proteção tarifária estejam explicitados”(Erber, 1991: 318).

Quanto às medidas de fomento à competitividade, estariam ainda dependendo de definições dos grupos de trabalho e comissões do Governo ou de decisão do Legislativo e, para sua implementação, “estariam condicionadas à disponibilidade de recursos do Tesouro ou do exterior” (Op. cit.: 318).

Por outro lado, uma vez que o grau de incerteza com que opera o empresariado desempenha um papel fundamental na decisão de investir, o aumento do grau de incerteza derivado das medidas de competição tendia a inibir os efeitos da política de redução dos custos de investimento. Neste sentido, haveria um desequilíbrio estrutural entre as medidas: “as políticas de competição são mais fortes que as de competitividade, fazendo com que o campo de forças se incline decisivamente para o lado das primeiras”. E, ainda que se lograsse alcançar uma maior sincronia entre as medidas, o desequilíbrio estrutural persistiria (Op. cit.: 318-9).

De qualquer maneira, qualquer que fosse o objetivo da política de comércio exterior, o que importa ressaltar é que, a despeito da tendência à apreciação cambial desde fins de 1991⁶², e do ritmo de liberalização comercial, entre 1990 e 1992, o nível de importações permaneceu estagnado - tendo caído em 1991 e alcançado, em 1992, o mesmo nível de 1990 (21 bilhões de dólares) - e não se observou qualquer alteração relevante na composição das importações. Foi, pois, somente a partir do segundo semestre de 1993, que - em virtude da retomada do crescimento, do aprofundamento da liberalização comercial e da crescente apreciação cambial - as importações lograram apresentar crescimento significativo.

Finalmente, no que se refere à abertura financeira, a questão se coloca de maneira distinta. Ou seja, é evidente que a abertura financeira e a prática de elevadas margens de arbitragem (observadas a partir do último trimestre de 1991) tinham por objetivo o acúmulo de reservas internacionais. Em vista disto, mas também de um contexto extremamente favorável quanto à liquidez internacional, a partir de 1991, observou-se uma elevação extraordinária da captação de recursos externos. E, na medida em que os fluxos internacionais de capitais eram muito superiores aos déficits em transações correntes, ocorreu uma forte elevação das reservas internacionais - passando de 7 bilhões de dólares,

⁶² Cf. Gonçalves, 1996.

em outubro de 1991, para 19 bilhões, em dezembro de 1992 e 25,9 bilhões de dólares, em dezembro de 1993.

O que importa ressaltar, no entanto, é que a política de captação de recursos externos e de acúmulo de reservas entrava em contradição com os objetivos da política de controle do processo inflacionário. Como bem notou Gonçalves, a entrada em massa de recursos externos deu-se num contexto de ausência de pré-condições necessárias: inexistência de reformas fiscal e financeira, impasse do déficit público e da negociação da dívida externa e uma profunda recessão acompanhada do agravamento do processo inflacionário.

Neste contexto, o endividamento externo contribuiu decisivamente para a forte elevação da emissão primária de moeda e da dívida mobiliária do governo federal. No que se refere ao segundo aspecto, como afirmou Gonçalves (Op. cit.: 154-5):

“O resultado da política de esterilização tem sido a construção da armadilha ‘endividamento - juros altos – mais influxo de capital externo – mais endividamento’. A dívida mobiliária do governo federal fora do banco Central aumentou de US\$ 11,6 bilhões em dezembro de 1991, para US\$ 36,4 em dezembro de 1992, US\$ 42,0 bilhões em dezembro de 1993 e 59,2 bilhões, em junho de 1994”.

Por outro lado, contrastando com a maioria dos países em desenvolvimento, a política de captação de recursos externos não contribuiu para financiar a retomada do crescimento dos investimentos e do nível de atividades produtivas.

2. O “PROGRAMA DE RECONSTRUÇÃO NACIONAL” E O “CONSENSO DE WASHINGTON”

Mas, se o processo de liberalização não se deve nem a motivos políticos internos nem a razões de política econômica, o que explicaria esta quase obsessão do Governo Collor e também a continuidade do Governo Itamar de acelerar o processos de privatização e de abertura comercial e de promover a maior mobilidade dos fluxos internacionais de capital?

Ora, o processo de liberalização iniciado no Governo Collor e mesmo a elaboração do PRN só adquirem pleno sentido quando se tem em conta o contexto internacional .

Antes de mais nada, há que se ter em conta o conjunto de medidas econômicas defendidas pelo FMI e Pelo Banco Mundial e por institutos de pesquisa sediados em Washington, e que deu origem ao que Williamson (1990) denominou de abordagem de estabilização com crescimento do Consenso de Washington.

A análise do Consenso de Washington se reveste de uma importância particular para a nossa análise. Em primeiro lugar, como salienta Williamson, as propostas econômicas defendidas por este Consenso incluíam não apenas a opinião dos dirigentes e tecnocratas dos organismos financeiros internacionais e do meio acadêmico sediados em Washington, mas também membros do Congresso americano e dirigentes e tecnocratas das agências governamentais americanas e do Federal Reserve.

Com efeito, a partir do início da segunda metade da década de oitenta, foi-se consolidando e difundindo a idéia de que, para fazer face aos desequilíbrios fiscais e da conta corrente do BP e às elevadas taxas de inflação observados no países em desenvolvimento, a adoção de um pacote de medidas tradicionais de curto prazo, como as sugeridas pelo FMI, não era suficiente, devendo ser acompanhadas de reformas estruturais.

Assim, já em 1985, o Secretário do Tesouro americano lançava um Plano que teria por objetivo financiar as dívidas externas dos países em desenvolvimento. A importância do Plano Baker, como haveria de ficar conhecido, não se deve ao fato de que ele tenha representado uma solução, mesmo porque além de pouco ambicioso – previa um desembolso de apenas 8 bilhões de dólares, num período de 3 anos – acabou por virar letra morta. Sua importância deve-se ao fato de que, para que o país tivesse acesso a estes recursos, ele teria que adotar uma série de reformas estruturais:

Em 1986, o novo presidente do Banco Mundial, Conable, antigo senador do Congresso americano e amigo próximo de Busch, anunciava que sua gestão seria marcada por uma alteração de prioridades, passando-se a dar maior prioridade aos empréstimos destinados a “Programas de Ajustamento Estrutural”.

Em segundo lugar, se confrontarmos diagnósticos, objetivos e propostas do Consenso com o PRN de Collor, o que chama a atenção são as semelhanças entre ambos,

inclusive no que se refere aos estágios dos pacotes de medidas - definidos "a posteriori", no caso do PRN.

No que se refere ao diagnóstico, O Consenso também considera que o principal responsável pela instabilidade e pela estagnação na América Latina seria a estratégia de industrialização substitutiva de importações, que teria vigorado no pós-guerra. Isto porque o modelo de crescimento voltado para dentro teria acarretado uma má alocação de recursos, em virtude principalmente do papel fundamental desempenhado pelo setor público enquanto agente de desenvolvimento e crescimento.⁶³

Quanto aos objetivos a serem alcançados, através da adoção de medidas de inspiração neo-clássica de estabilização e de crescimento, pode-se destacar os seguintes: uma situação de estabilidade macroeconômica; um governo eficiente e enxuto e um setor privado também eficiente e em expansão; redução da miséria e da pobreza.⁶⁴

Finalmente, quando se examina as estratégias e medidas propostas pelo Consenso de Washington, fica clara a forte influência exercida por este paradigma sobre as propostas do PRN e sobre as medidas econômicas adotadas pelo Governo Collor.

Partindo dos pressupostos de que haveria um relação complementar entre ajustamento e crescimento econômico e de que a retomada do crescimento sustentado só pode ser alcançada a partir de uma situação em que a estabilidade macroeconômica e as reformas estruturais encontram-se consolidadas, o Consenso define dois estágios para uma economia que estaria transitando da estabilização para o crescimento:

- num primeiro estágio, o principal objetivo seria o de se alcançar uma estabilidade macroeconômica. E, na medida em que a instabilidade se deveria principalmente ao déficit do setor público, a prioridade seria a obtenção de um superávit fiscal, através de uma profunda reforma fiscal. Por outro lado, como salientam Frenkel et alli (Op. cit.), na medida em que o pacote de medidas econômicas do Consenso não possui elementos para estruturar um conjunto de medidas que façam frente aos problemas

⁶³ Cf. Frenkel et alli, 1990:102.

⁶⁴ Cf. Frenkel et alli, 1990:103.

de curto prazo, acaba-se por propor uma política de estabilização inspirada no modelo do FMI, acarretando necessariamente uma recessão profunda.

- o segundo estágio diz respeito à implementação do conjunto de reformas liberalizantes, que teriam por objetivo estimular a iniciativa privada, através da melhor realocação dos recursos: liberalização comercial e financeira, privatização e desregulamentação do mercado de trabalho.

3. REFORMAS LIBERALIZANTES E CONDICIONANTES EXTERNOS

Embora a influência do Consenso de Washington na América Latina fosse grande, no caso do Brasil, ao menos até fins da década de oitenta, a adoção das medidas propostas não se apresentava como uma alternativa factível, no sentido de sensibilizar as autoridades econômicas.

Em primeiro lugar, as experiências de liberalização comercial e financeira realizadas no cone sul, em fins da década de setenta, foram desastrosas e traumáticas, desembocando numa recessão profunda e num forte crescimento da dívida externa.

Em segundo lugar, de acordo com o enfoque do Consenso, os países (Chile e Colômbia) que, até então, se constituíam paradigmas de experiência bem-sucedida de ajustamento com crescimento, tinham uma estrutura econômica bastante distinta e dimensão econômica e níveis absolutos (Chile) - ou mesmo relativos (Colômbia) - de dívida externa bastante acanhados, em relação ao Brasil. Além disto, o processo de privatização experimentado pelo Chile, entre 1986-87, através da conversão de dívida externa e de venda atomizada de ações, não encontrava possibilidades de ser utilizado por países como o Brasil, onde a dimensão das empresas estatais era muito mais elevada.

Terceiro, as condições sociais e econômicas extremamente negativas geradas pela experiência de reestruturação neo-liberal mexicana, durante a administração de Miguel de la Madrid (1983-88)⁶⁵, tendiam a desencorajar a adoção da política de ajustamento estrutural sugerida pelo Consenso.

⁶⁵ Cf. Veltmeyer, Henry; Petras, James; Vieux, Steve (1997).

Quarto, o mais provável é que, apenas após o cumprimento (com sucesso) dos dois estágios, os países logariam obter um maior acesso ao crédito internacional e retomar o crescimento sustentado.

Neste sentido, a hipótese de se esperar que, através da demonstração de comprometimento e de vontade política de adotar o receituário do consenso, permitiria obter algum suporte financeiro dos organismos internacionais e uma boa vontade por parte dos credores externos em renegociar a dívida, haveria de se revelar muito otimista, como ilustra o caso da Argentina, à época de Raúl Alfonsín.

Ocorre ainda que, até fins da década de oitenta, embora o Consenso considerasse como certo que a adoção das reformas liberalizantes e sinais de sucesso das políticas de ajustamento garantiriam a retomada do acesso voluntário ao crédito internacional, as experiências de países latino americanos na segunda metade da década de oitenta contrariavam tal pressuposto.

Neste aspecto, o caso do México é exemplar⁶⁶: já em 1987, o México aderiu ao GATT e promoveu uma abertura comercial - eliminando-se controles administrativos e reduzindo-se significativamente as tarifas de importação; além disto, a partir de 1987, deu-se início à devolução para o setor privado de um sem-número de empresas paraestatais que atuavam em áreas não estratégicas ou não prioritárias. Por outro lado, entre 1987 e 1989, a taxa de inflação anual caiu de um pico de 159% para 19,7%, e o déficit fiscal passou de 17% do PIB para 5,6% do PIB. Apesar disto, e contrastando com a experiência chilena - onde o nível absoluto da dívida externa e a influência de fatores de ordem política permitiram que o país contasse, desde o início do processo, com um forte suporte financeiro internacional -, o México não recebeu de imediato nenhum recurso externo significativo. E, quando o financiamento externo foi restabelecido, o volume foi insuficiente para contribuir para a retomada do crescimento.

Entre fins da década de oitenta e início da década de noventa, o ambiente alterou-se, favorecendo uma maior influência do Consenso de Washington sobre as políticas de ajustamento em países como o Brasil.

⁶⁶ Cf. Veltmeyer, Henry; Petras, James; Vieux, Steve (1997).

Primeiro, ainda em 1989, o secretário do tesouro americano, Nicholas Brady, lançava uma proposta de renegociação da dívida externa dos países endividados, que incluía a redução do serviço da dívida.

Em segundo lugar, a partir de 1990, a recessão das economias americana e européias contribuiu para uma significativa redução das taxas de juros. Em vista disto, e também de uma clara e crescente influência dos parâmetros e indicadores macroeconômicos adotados pelo Consenso de Washington sobre os investidores institucionais, o fluxo de capitais dos EUA para aqueles países latino americanos que vinham efetuando as reformas liberalizantes cresceu significativamente. Por outro lado, o governo americano passou a intensificar esforços no sentido de consolidar sua posição comercial no continente americano, com vistas a reverter o déficit da balança comercial com os países latino americanos - e, portanto, compensar (ainda que muito parcialmente) os elevados déficits comerciais junto ao Japão e aos países da Europa ocidental⁶⁷.

Terceiro, a partir de início da década de noventa, o México foi-se consolidando como paradigma de ajustamento estrutural⁶⁸. De um lado, a partir de 1990, o processo de liberalização aprofundou-se, com a intensificação da privatização e da liberalização comercial e da conta de capitais. Por outro lado, o aprofundamento das reformas estruturais foi acompanhado de uma continuidade da queda da taxa de inflação, de um crescimento moderado mas ininterrupto do PIB e, a partir de 1991, de superávits fiscais.

O sucesso alcançado pelo plano de estabilização e o aprofundamento das reformas estruturais, aliados aos interesses do Governo americano em fazer avançar o processo de constituição do NAFTA, contribuíram para que, ainda em 1989, se iniciasse negociações com os credores externos e, em fins de março de 1990, se fechasse um acordo de redução

⁶⁷ Com efeito, enquanto entre 1982-91, o saldo comercial dos EUA com a América Latina acumulava déficit de US\$ 17,2 bilhões, em 1992-3, o superávit acumulado era de aproximadamente US\$ 8,5 bilhões. Em vista disto, a renda enviada da AL para os EUA passou de US\$ 15,6 bilhões, em média, no período 1982-91, para US\$ 19,07, em média, no período 1992-3. Por outro lado, enquanto, em 1992-3, a renda enviada da AL para os EUA acumulava superávit de US\$ 38,14 bilhões, os déficits comerciais acumulados com Japão e Alemanha eram, respectivamente, US\$ 17,24 bilhões e US\$ 109,35 bilhões. Cf. Veltmeyer et alli (1997: capítulo 5).

⁶⁸ Cf. Veltmeyer, Henry, Petras, James, Vieux, Steve (1997).

da dívida e de troca da dívida por bônus, nos moldes do Plano Brady⁶⁹. A partir de 1991, o êxito da experiência mexicana de ajustamento *vis-à-vis* a forte influência do Consenso de Washington sobre a decisão dos investidores institucionais, e as oportunidades de investimento derivadas das elevadas taxas de juros e da valorização em bolsa de valores permitiram que os déficits crescentes da conta corrente fossem financiados por uma entrada em massa de capital estrangeiro. Por outro lado, o Governo e principalmente o setor privado ampliaram significativamente sua capacidade de endividamento externo.

Tendo em conta as observações acima, é possível constatar que ação econômica do Governo Collor - a orientação da política econômica, o ritmo das reformas e as propostas de revisão constitucional - foi fortemente condicionada pelas mudanças ocorridas no contexto internacional.

Como procuramos demonstrar na primeira seção deste capítulo, a orientação da política econômica e o alcance e ritmo das reformas liberalizantes não estavam definidos desde o início do Governo Collor.

A adesão paulatina ao Consenso de Washington - seja no que se refere à adoção de uma política de estabilização mais ortodoxa, seja quanto à aceleração do ritmo da liberalização comercial e financeira e das privatizações - deve ser entendida como função da percepção das autoridades econômicas brasileiras quanto: à consolidação da experiência mexicana de ajustamento enquanto novo paradigma do Consenso⁷⁰, às condições mais

⁶⁹ Em 1991, a idéia de que o México se constituía no novo paradigma da abordagem do Consenso de Washington já encontrava-se bastante difundida no Brasil, como ilustra a passagem abaixo:

“O México começou um forte programa de ajustamento com o presidente Miguel de la Madrid e com o atual presidente Carlos Gortari conclui a estabilização, fechou um acordo de refinanciamento da dívida externa nos padrões concebidos no Plano Brady (...) e está hoje recebendo substanciais fluxos de capitais. Em 1990 o ingresso de capitais (sob a forma de investimento de risco e de captação no mercado de capitais) somou US\$ 8,4 bilhões, cifra que, somada ao ingresso de 1989, recupera os US\$ 10 bilhões. Aquele país é a estrela do processo de recuperação econômica da América latina, além do Chile e, agora, da Venezuela - todos com renegociações de dívidas pautadas pelo Plano Brady” (“Brasil segue modelo mexicano de negociação”, GM, 14/06/91).

⁷⁰ Em maio de 1990, se noticiava que

“Enquanto se desenha as novas sugestões que serão levadas aos credores externos, a equipe técnica brasileira está buscando detalhes sobre os resultados práticos obtidos na últimas negociações realizadas pelo México e pela Venezuela, após a criação do Plano Brady (...). Uma missão de três técnicos brasileiros seguiu na semana passada com essa tarefa: trazer detalhes e explicar exatamente se, após oito meses de preparação do acordo externo, houve uma redução substantiva ou apenas marginal no estoque da dívida daquele país” (“Não há pressa para negociar”, GM, 03/05/90).

favoráveis do fluxo internacional de capitais e à confluência entre a abordagem do Consenso de Washington e a visão da comunidade econômica internacional sobre as reformas e medidas econômicas necessárias⁷¹.

Em Junho de 1991, quando o ministro Marcílio comemorava um mês no cargo, afirmava-se que o Governo brasileiro pretendia

“mudar (...) o formato da renegociação da dívida, substituindo a tentativa de criar conceitos novos, introduzida pela equipe da ex-ministra Zélia Cardoso de Mello, pelo padrão considerado bem sucedido de renegociação do México.”

Isso ficou claro ontem, com a indicação de um influente assessor do ministro da Economia (...) que resumiu a mudança com a seguinte observação: ‘vamos substituir o efeito Orloff pelo efeito Tequila’. Ou seja, em vez de se olhar a experiência argentina como espelho do que deveria ocorrer em seguida no Brasil, esse economista informou que o México é o exemplo a ser perseguido, seja em termos de renegociação da dívida, seja como programa de estabilização econômica e reestruturação do Estado” (Brasil segue o modelo mexicano de negociação”, GM, 14/06/91, grifos nossos).

⁷¹ No que se refere aos bancos comerciais internacionais, em reportagem (novembro de 1990) da Gazeta Mercantil sobre a opinião dos credores externos quanto ao Governo Collor e sua proposta de renegociação e pagamento da dívida, afirmava-se o seguinte:

“A experiência da década de 1980 sugere que a única maneira de restaurar a viabilidade e a confiança no governo é pela diminuição de seu papel através da privatização agressiva e de reformas orientadas para o mercado. O presidente Collor apresentou essas metas no Programa Brasil Novo. O que está faltando é uma estratégia que integre a realização dessas metas a um plano para resolver o problema da dívida externa.

(...) não pensamos que o Modelo de Capacidade de Pagamento do Brasil proporciona uma estratégia viável. (...) essas metas podem ser alcançadas da melhor forma possível através de uma abordagem (...) baseada no seguinte:

(...)

. A capacidade de pagar precisa ser tratada no contexto de um plano que detalhe reformas específicas para melhorar a capacidade do Brasil de gerar um maior superávit primário.

(...)

A capacidade de pagamento do Brasil é um importante ponto de partida (...). Os bancos, entretanto, não podem concordar com a (...) posição de capacidade de pagamento submetida pelas autoridades brasileiras. Especificamente:

. Os programas do passado para resolver os problemas de dívida e de inflação do País fracassaram devido à ausência de ajustes fiscais eficazes e contínuos, e não devido a excessos de transferências ao exterior. (...)

(...)

O compromisso do presidente Collor de integrar o Brasil ao Primeiro Mundo mediante a implementação de um programa radical de reforma econômica aumenta as expectativas de mudanças abrangentes na política econômica. (...). Na verdade, a abordagem básica incorporada no modelo [de capacidade de pagamento] é um retorno a modelos econômicos desacreditados da década de 1960, nos quais o investimento público oferece a força propulsora à expansão econômica, e a dependência em fatores externos é algo a ser evitado. Especificamente:

. Em uma época em que outros países latino-americanos importantes estão confiando com sucesso no setor privado como o motor básico de crescimento, o modelo brasileiro desvia fluxos de caixa derivados do superávit primário do serviço da dívida externa para gerar um aumento substancial de 50% na participação de investimento público (...).

(...)

. Em vez de buscar uma maior integração do Brasil à globalização de fluxos financeiros, o modelo procura minimizar a dependência brasileira de poupança externa. (...)

Neste sentido, o próprio PRN deve ser entendido como demonstração de vontade política do governo brasileiro de introduzir as reformas liberalizantes pregadas pelo Consenso. Por outro lado, a insistência de se afirmar que o combate ao desequilíbrio fiscal e à inflação haviam sido bem sucedidos, deve ser entendida como uma adequação “a posteriori” à sequência de medidas definidas pelo Consenso. Ou seja, uma vez empreendida a estabilização (i estágio), tratava-se implementar as reformas liberalizantes e o “enxugamento” do Estado (ii estágio). Isto, por sua vez, permitiria ao Brasil contar com a boa vontade das instituições financeiras internacionais - no sentido de graduá-lo para renegociar a dívida externa nos termos do Plano Brady -, retomar o acesso ao crédito voluntário internacional e atrair investimento estrangeiro.

No entanto, esta demonstração de boa vontade não era suficiente. De um lado, a equipe econômica de Collor não era vista com bons olhos pela comunidade financeira internacional, seja por conta do Plano Collor, seja porque a proposta de retomada do pagamento do serviço da dívida externa era considerada quixotesca. Por outro lado, a volatilidade da taxa de câmbio, a instabilidade de preços e da própria política econômica - caracterizada por sucessivos congelamentos de preços, recorrentes mudanças de “regras do jogo” - inibiam a atração de capital estrangeiro.

A substituição de Zélia Cardoso de Mello por Marcílio Marques Moreira no

O recente episódio em que o governo tentou evitar os desagradáveis aumentos de preço do petróleo com a canalização de subsídios velados à Petrobrás (...) sugere que algumas diretrizes para a formulação da política econômica no Brasil Novo são realmente as mesmas do Brasil Velho” (“A visão dos credores sobre a renegociação, GM, 2/11/90).

Em outra reportagem sobre a renegociação da dívida, afirmava-se o seguinte:

“Do ângulo dos bancos, existem três pontos essenciais, na opinião do executivo senior do Citicorp:

A necessidade dos países da América Latina e do resto do mundo em desenvolvimento de continuarem avançando com os ajustes estruturais, incluindo privatizações, para atrair investimentos que necessitam tanto de fontes internas como externas” (“Obstáculos a vencer na negociação da dívida”, GM, 3/12/90).

Quanto à posição do governo americano diante da renegociação da dívida externa brasileira, em reportagem da Gazeta Mercantil, indagado sobre o tratamento diferenciado dado por George Bush à Argentina em relação ao Brasil, o brasilianista Riordan Roett afirmou que isto devia-se, entre outras razões, ao fato de que

“Existe uma percepção em Washington de que a Argentina está fazendo um esforço maior que o do governo brasileiro para resolver vários problemas (...). O programa de Menem está dando certo; a inflação caiu para o patamar de um dígito. Duas grandes empresas estatais foram privatizadas, a Entel e a Aerolineas Argentinas, e o país está fazendo um pagamento simbólico mensal aos bancos sobre seus juros atrasados” (As diferenças entre o Brasil e a Argentina para negociar a dívida, GM, 7/12/90).

comando da economia representou, sem dúvida, uma inflexão importante nas condições de acesso ao crédito internacional e na conquista de maior confiança por parte do investidor estrangeiro. Em primeiro lugar, tratava-se de um experiente e antigo negociador, que gozava de forte prestígio junto à comunidade internacional. O contraste entre as opiniões e conduta de David Mulford - sub-secretário do Tesouro norte-americano para assuntos internacionais, diante das gestões de Zélia e de Marcílio permitem ilustrar a avaliação da comunidade internacional. Em junho de 1991, pouco depois da saída de Zélia, afirmava-se o seguinte:

"(...) David Mulford – experiente funcionário do governo dos estados Unidos, severo crítico da postura brasileira junto aos credores externos e influente participante dos processos de negociação externa – fez um alerta: a fuga de capitais do Brasil, nos últimos dez anos, somou a cifra de US\$ 35 bilhões, cujo agravamento se deu com o confisco da poupança financeira, em março de 1990, com a edição do Plano Collor. 'A fuga de capitais desde março de 1990 parece basear-se principalmente nas previsões incorretas da política econômica do governo, acompanhada da queda de confiança dos investidores', disse Mulford durante sessão pública da Comissão de Déficit e Dívidas do Senado norte-americano (...) ("Brasil segue o modelo mexicano de negociação", GM, 14/06/91)

Por ocasião de uma visita de um dia a Brasília, em março de 1992, a Gazeta Mercantil noticiava que

"Ele [Mulford] conversou por 25 minutos com o presidente Collor, almoçou com dezesseis parlamentares de diferentes partidos e, sempre acompanhado do ministro da Economia, não poupou elogios à gestão da política econômica. (...).

'Eu vim expressar o meu apoio e o do governo e o apoio do governo dos EUA à política econômica do governo do presidente Collor de Mello. É importante que o governo mantenha-se firme nesse caminho, mas para isso ele precisa de apoio do povo, do Congresso, da mídia (...)', sublinhou Mulford (...).

A participação de Mulford foi decisiva na montagem do acordo com o Clube de Paris, onde o Governo brasileiro assinou um reescalonamento das dívidas oficiais (...) ("Fazer acordo rápido ainda que se perca algo", GM, 13/03/92).

Em segundo lugar, tratou-se de acelerar os processos de liberalização comercial e de privatização e de implementar a abertura financeira.

Terceiro, desde o início de sua gestão, Marcílio deixou claro que não pretendia alterar as regras do jogo e iria garantir uma margem de arbitragem em níveis elevados.

Refletindo este elevado grau de credibilidade da equipe econômica comandada por Marcílio perante a comunidade financeira internacional, e em meio a um ambiente político conturbado pelo processo de *impeachment* de Collor:

- em 9 de Julho de 1992, o governo anunciava a conclusão da primeira etapa⁷² de reestruturação da dívida externa com os bancos comerciais internacionais pelas regras do Plano Brady de redução da dívida. Tratava-se de um “acordo em princípio” sobre a forma e os instrumentos que compunham o refinanciamento, por até trinta anos, da dívida externa de médio e longo prazos (40 bilhões) e de juros atrasados (15 bilhões) junto aos bancos comerciais estrangeiros⁷³;

- em setembro de 1992, anunciava-se que o Governo brasileiro e o Comitê Assessor de Bancos haviam assinado acordo de troca de bônus (“Bond Exchange Agreement”) de cerca de 7 bilhões de dólares referentes a juros atrasados dos anos de 1989 e 1990 (“Acerto Externo, GM, 11/09/98);

- no mesmo mês, afirmava-se que “a segunda etapa com os bancos privados- a elaboração da *term sheet* - já esta[va] concluída, mas o ministro da Economia não faria o anúncio formal da finalização desse documento (...) [naquele momento]” (“Marcílio fecha acordo”, *Gazeta Mercantil*, 21/09/98). Além disto, anunciava-se que, no dia 21 de setembro, deveriam ser assinados “dois acordos bilaterais de reestruturação das dívidas oficiais no âmbito do Clube de Paris, com o governo dos Estados Unidos e do Canadá, num total de mais de US\$ 1,5 bilhão de débitos reescalados”.

⁷² Eram as seguintes as outras etapas: elaboração do “term sheet”, aprovação deste protocolo pelo Senado, adesão de 95% dos créditos que serão transformados em dívida nova e assinatura definitiva do contrato.

⁷³ Segundo afirmava-se na *Gazeta Mercantil*, o acordo firmado teria efeitos extremamente positivos:

“A expectativa é que a imagem do País seja beneficiada rapidamente no exterior; que o relacionamento com a comunidade financeira internacional amplie a capacidade de financiamento de prazos mais longos ao setor produtivo; uma redução nos custos das linhas internacionais que assegurem o comércio exterior; e a criação de um mercado secundário para os títulos brasileiros, desafogando as instituições que atravessaram um longo período aprisionadas ao MYDFA” (Ângela Bittencourt, “Para banqueiros, acordo vai facilitar negócios do Brasil no exterior”, *gazeta Mercantil*, 10/07/92).

Em outra reportagem, o vice-presidente do Citibank e supervisor do Comitê Assessor de Bancos, William Rhodes, afirmava que o acordo

“Por regularizar suas relações com seus bancos credores, o País vai estar numa posição para conseguir acesso maior aos mercados internacionais de capital”. Na mesma linha, para Stephen Dizard, diretor gerente da Salomon Brothers, “O influxo de capitais para o País deve melhorar” (Acesso aos mercados”, *Gazeta Mercantil*, 10/07/92).

III PARTE: O GOVERNO FHC E O DESMONTE DO ESTADO DESENVOLVIMENTISTA

VII. A ESTRATÉGIA DE CRESCIMENTO E DESENVOLVIMENTO DO GOVERNO FHC

O Discurso de FHC nos permite inferir as seguintes premissas de ação econômica estatal:

1. A consolidação da estabilização com sobrevalorização cambial era a prioridade número um do Governo. Embora o crescimento neste primeiro momento devesse ser mantido aquém do crescimento da PEA, a mera estabilidade representaria uma redistribuição de renda em favor dos mais pobres.

Como afirmou FHC em seu balanço sobre o primeiro ano de Governo:

"Eu quero agora reafirmar o que todos nós sabemos e sentimos: que o ano de 1995 foi um ano positivo para o Brasil, eu acho que isso hoje é indiscutível. Eu não quero fazer um balanço até porque os senhores mesmos já o fizeram através dos seus meios de comunicação, a televisão, o rádio, a imprensa escrita. Os discursos e a avaliação cabem muito mais aos que observam do que aqueles que estão atuando, mas é indiscutível que nós tivemos primeiro a queda significativa de índices inflacionários. Qualquer que seja o indicador que utilizemos para medi-los, na média houve uma redução da inflação para 20%. Isso, para um país que estava acostumado a 20% em 15 dias, ter 25% em um ano é um resultado satisfatório, significativo, hoje, aliás, reconhecido por toda a gente.

Nós partimos de um momento em que a inflação estava bastante elevada - os senhores têm os dados aí à sua disposição e poderão ver com tranquilidade que isso aconteceu. A verdade é que esses índices são os mais baixos desde o início dos anos 70 e que a inflação vai continuar em queda. Vai continuar em queda em 96, em 97 e nós buscaremos uma política que leve a um controle do processo inflacionário até que nós realmente tenhamos a possibilidade de proclamar que essa questão já não preocupa os brasileiros, já entraremos num outro regime de estabilização.

E o mais importante ou tão importante quanto isso é que o poder aquisitivo da população aumentou. Eu me recordo, quando ainda era ministro da Fazenda, quanta discussão a respeito disso. Quanta discussão a respeito de que nós iríamos fazer um programa de estabilização, mas o resultado seria falta de crescimento da economia e que a população mais pobre uma vez mais pagaria o preço do ajuste. Esse era o discurso, essa era a retórica, e hoje soa tão velho, tão antiquado que dá até pouca vontade de repetir, porque todo mundo sabe que não foi o que aconteceu. Aconteceu que a economia cresceu e que houve realmente uma valorização do poder de compra, sobretudo dos assalariados, sobretudo dos mais pobres. Também não preciso dar os dados porque vocês dispõem dos dados. De forma imediata, a cesta básica de julho de 94 até hoje cresceu R\$ 3 e os dados a respeito do que aconteceu com o aumento do consumo estão aí disponíveis: ovos, 16%; frango, hoje o frango é o herói nacional, parece, mas ele não está sozinho nisso não, tem quem dispute, porque os frangos cresceram 16% do consumo, mas as conservas 40%, congelados 90%, iogurte 89%.

E não se diga que foi só na área de alimentação, não. Houve também crescimento de produtos: geladeiras, quase 27%, TV a cores, 23%, fogões, 28%, automóveis, 12%, ou seja, não há nem o que discutir a respeito de quem pagou o preço desse processo de estabilização.

O preço realmente foi pago por aqueles que especulavam com a inflação. Houve uma redução substancial da participação do sistema financeiro no produto bruto nacional, o governo teve de apertar o cinto porque as sobras inflacionárias desapareceram e os que estavam acostumados a ganhar com facilidade, através precisamente de um imposto injusto que recaía sobre o povo, esses tiveram efetivamente de tomar medidas diferentes, porque não tiveram mais como avançar, senão modernizando-se e competindo mais. São dados que estão ditos, reconhecidos por todos.

E mais: a economia cresceu. Essa foi outra ladainha que eu ouvi com paciência, como sempre digo, porque a gente tem de ter paciência o tempo todo. Catástrofe, vem aí a catástrofe, o mês que vem cai tudo. Não, durou no primeiro trimestre, no segundo não vai dar. O primeiro cresceu demais, o segundo vai ser ruim.

Bom, nós, desde 93 a economia está crescendo. Vocês têm os dados disponíveis aí, que mostram que a economia continua crescendo, cresceu em 93, cresceu em 94, cresceu em 95, vai crescer em 96, vai crescer em 97. Vai crescer daí por diante se nós formos capazes de tomar as medidas do tipo das que estamos tomando, ou seja, ajustando o processo de crescimento, tendo a coragem, repito, a coragem de em certos momentos tomar medidas que freiem. Quando haja um momento de impulso demasiado forte, que a gente perceba que não há condições de a oferta atender a demanda e que, portanto, ou isso provoca mais importações e problema no desequilíbrio cambial. Ou, então, aumento de preços que levam à inflação. Nesse momento nós freamos. E não adianta um grupo ou outro grupo vir reclamar, apresentar o dado parcial daquilo que está acontecendo com o seu setor como se fosse geral, às vezes com a sua indústria como se fosse geral.

Governo que se respeita e que respeita o povo toma medidas necessárias para garantir um crescimento continuado. Nós podemos ver, os gráficos disponíveis aí mostram, que o nosso crescimento no passado foi em ziguezague. Excelentes resultados em 70, em 80 entramos em ziguezague, em 90 entramos em parafuso,

na primeira parte dos anos 90 e de 93 em diante é que nós estamos buscando esse crescimento sustentado e, sobretudo, as taxas de crescimento per capita, porque houve uma modificação muito grande nas taxas de crescimento da população brasileira.

Não vou entrar nos detalhes demográficos da questão, mas a verdade é que hoje, quando o país entrou já numa fase - a transição demográfica já se realizou, hoje é uma população que já não é mais uma população só de jovens, ela é adulta, não é velha tampouco, mas isso já tem efeito sobre a taxa de crescimento e isso mostra que um crescimento de 5%, 6%, é um crescimento que dá um resultado em termos per capita bastante consistente.

Muito bem. É verdade que há problemas desse tipo de economia como a nossa, e não é justo o que estamos, que era necessário ser feito e que foi feito, repito, não às custas do povo, pelo contrário, beneficiando o povo, é que há problemas com o desemprego" ("FHC faz balanço positivo de 95", FSP, 18/01/96).

2. A globalização seria um aspecto incontornável e a plena inserção do Brasil neste processo representaria uma nova fase de progresso ("um novo renascimento"), caracterizada pela "globalização da estrutura produtiva", que teria se iniciado a partir de fins da década de sessenta (internacionalização da produção), e sendo comparável ou mesmo superior (em termos de dinamismo) à fase de "internacionalização do mercado interno", inaugurada pelo Governo JK.

É o que revelam as passagens abaixo, referentes a discursos de FHC sobre a globalização:

"Essas questões se colocam, nos dias que correm, de outra maneira. Elas têm condicionantes muito importantes, que não podem ser postas à margem por quem se preocupa pelos (sic) destinos de um país, como é o caso dos aqui presentes. Na verdade, o pano de fundo do que está ocorrendo no mundo de hoje tem a ver com transformações muito profundas, ocorridas há algumas décadas, na economia internacional.

Se me permitem uma pequena digressão de quem, alguma vez, foi professor e que sempre gostou de sê-lo, a mudança ocorrida depois da Segunda Guerra Mundial redefiniu, e redefiniu profundamente, o modo de produzir contemporâneo.

Se, logo nos primeiros anos que se seguiram à Segunda Guerra Mundial, a percepção que havia da distribuição internacional de trabalho guardava fortemente os traços daquilo que havia sido, desde o século passado e no começo do século, uma distinção clara entre países que se desenvolveram, que se industrializaram, países que, na linguagem de Prebisch, chamavam-se do "centro do sistema capitalista mundial", e países da periferia. E, nessa divisão do trabalho, certamente, aos últimos, aos da periferia, caberia apenas a função de exportação de matéria-prima, recursos naturais, alimentos e mão-de-obra e que, portanto, não haveria razão, até apelando muitas vezes sem nenhum conhecimento histórico para o pobre do Ricardo, para dizer que havia uma diferença de oportunidades, e que essas

oportunidades seriam maximizadas à medida que se utilizasse os recursos naturais disponíveis em cada um dos dois setores do mundo. E se isso era, até certo ponto, o resultado de um fato histórico, depois da Segunda Guerra Mundial, já começaram (sic) a se alterar, já é visível que havia investimento nos países da periferia do sistema mundial de produção.

Levamos décadas, décadas, para perceber que isso havia ocorrido. Enquanto não se apercebia que isso havia ocorrido, nem cá nem lá, nem no centro nem na periferia havia muita resistência ao investimento de capital estrangeiro nos países da periferia. Resistências aqui, do lado de cá, porque se imaginava que esses capitais viriam para "explorar", levar as riquezas, sem nada deixar, modelo de enclave, e do lado de lá, porque se imaginava que não teria sentido produzir onde não havia mercados e que mais fácil seria obter o recurso através das trocas internacionais entre produtos industrializados e produtos primários do que fazer investimentos na periferia.

É nesse pano de fundo que num país como o nosso foi necessário concentrar nas mãos do Estado enormes quantidades de recursos e fazer com que esses recursos se destinassem a setores vitais da produção. Em épocas diferentes, em diferentes países da América Latina, ocorreu o mesmo fenômeno. Para não falar só do Brasil, o Chile foi talvez o caso mais exemplar em que isso ocorreu; e mais adiante se organizaram organizações específicas do Estado. No Chile chama-se Corfo, era corporação de fomento, era uma espécie de BNDE, formado ao (sic) ministério do setor estatal produtivo, que mais adiante alguns grupos de planejamento, para que se pudesse viabilizar o desenvolvimento econômico através da coleção de recursos, via impostos normalmente em contribuições, que permitisse a capitalização e o investimento (sic). (...).

(...)

Veio a guerra; o Brasil participou da guerra; os aliados ganharam a guerra. Vêm os anos 50, nos anos 50 continua se consolidando essa mesma percepção. E nós passamos a uma fase em que há um forte debate de nacionalismo - chamava-se na época entreguismo, nacionalismo ou entreguismo. Fortes debates.

Já nessa época, esses debates ecoavam algo que não era condizente propriamente com os movimentos que se esboçavam no mundo, mas que ainda guardavam muito de perto a ressonância daquilo que tinha sido uma realidade dos anos 30 e dos anos 40: a necessidade de alguma preservação dos mercados e de uma ação fortemente estatal.

Getúlio de novo, e de novo a questão dos portos, a questão da eletricidade _a Eletrobrás; a questão do planejamento, e aí já não é Getúlio, é Dutra. Esforços para colocar em ordem os grandes espaços geográficos do Brasil e ter algum alvo, algum objetivo que fosse aceito nacionalmente e que permitisse o crescimento das nossas economias.

Se consolidam algumas dessas empresas; existem algumas transformações importantes, provocadas, alavancadas por essas empresas; começa a haver uma certa incapacidade de financiamento e, sobretudo, de investimento, de capitalização de alguns setores que haviam sido concedidos desde antes à iniciativa privada, sobretudo no setor elétrico. Então se dá a crise das geradoras de energia e das distribuidoras de energia sobretudo.

Nacionalizações: no Sul, na Light and Power, no Rio, em São Paulo, empresas que estavam aqui desde o começo do século. Mas a lei de concessões, que então as regia, o prazo da concessão terminava; o mecanismo de concessão era baseado em procedimentos que tinham a ver com a remuneração do capital investido. Permitia, portanto, a remessa de recursos para fora, na proporção dos lucros que deveriam ser garantidos em uma certa taxa; medo de que não houvesse a continuidade da concessão; desinvestimento; baixa qualidade dos serviços; nacionalização dessas empresas.

Assim entramos nos anos 60. Só que nos anos 60, já começava a aparecer, aqui e ali, que alguma coisa havia ocorrido no sistema produtivo mundial, que não se sabia bem o que era.

Se me permitem um tom pessoal nessa apresentação, que não é muito ortodoxa em termos de ações governamentais, eu lhes diria o seguinte: nos anos 60, no Chile - o embaixador do Chile aqui está - eu escrevi um livro chamado "Dependência e Desenvolvimento da América Latina". E tive que inventar alguns conceitos, porque não existiam os conceitos adequados para descrever o que estava acontecendo.

Toda a leitura desse processo era feita em termos de entreguismo e nacionalismo. Ou se fecha a economia e cresce com a ação do Estado, ou os capitais estrangeiros não vêm, ou se vierem é para explorar como aves de rapina.

Muito bem. Na verdade, os capitais já estavam vindo. E não estavam vindo como no passado, sob a forma de enclave, que nada deixava ao país, mas estavam vindo para fazerem investimentos produtivos na periferia.

Juscelino Kubitschek: a indústria naval, a indústria automotora, tentativas de indústria de aviação, enfim, um outro tipo de abordagem do problema do crescimento industrial.

E o Brasil é apenas talvez o mais (pelo tamanho) que mais (sic) chama a atenção do que ocorria em toda a América Latina. Começava a vir, e não só - não vamos entrar em detalhes -, começava a haver já um afluxo de capitais, e que, ao contrário do que ocorreu nos anos 30, quando o governo brasileiro insistia, pedia que viessem os capitais e eles se recusavam - a United States Steel Corporation se recusou a participar de Volta Redonda, sob o fundamento de que não havia mercado, de que o Brasil podia importar aços planos.

(...)

Quando nós entramos nesse período de que já existia um afluxo de recursos, a consciência dos nossos países não registrava isso. Não registrava isso e continuava dizendo que, se nós quiséssemos crescer, tínhamos que fechar e tínhamos que ter investimentos via Estado.

E os resultados aí estavam, os recursos tinham sido coletados via imposto, e deram frutos. Está aí a Petrobrás, está aí a Eletrobrás, estão aí os grandes empreendimentos estatais, como está a Pemex, como estava a IPF Argentina, ou as empresas de cobre do Chile, ou a petroleira do Chile. Estavam lá os resultados; visíveis, palpáveis de um tipo de desenvolvimento. Então, para quê outro desenvolvimento? Então, não se percebia que o mundo estava mudando. Me referi ao fato que escrevi um livro. E nesse livro tivemos que inventar um conceito e, aliás, impróprio. Dizíamos: está havendo a internacionalização do mercado interno. Hoje, chama-se "globalização". Eu escrevi isso em 66, 67. Não existia a expressão

"multinacional", ela foi inventada depois por um grupo de americanos de Harvard, de (...). Não se usava a palavra "multinacional", usava-se a palavra "trust" e "cartéis". Quer dizer, não, aqui já o que está acontecendo é um fenômeno novo, porque o modo de produzir está se internacionalizando. Perdão, os mercados estão se internacionalizando.

Eu vi uma meia verdade. Não eram só os mercados, era o sistema produtivo. A produção começava a se internacionalizar já no fim dos anos 60. Esse fenômeno tomou conhecimento, 20 anos depois é que a sociedade tomou conhecimento - é sempre assim -, em que a sociedade começou a perceber, os jornalistas, que são sempre rápidos, perceberam talvez mais depressa que os outros que tinha havido um processo de 20 anos atrás. E foram os primeiros, porque a academia custou mais tempo para reconhecer que tinha mudado o mundo.

Bem, e daí por diante o mundo continuou mudando, e não vai parar de mudar. Hoje, nós temos uma economia globalizada.

Eu repito sempre uma frase, dita há uns dez anos, de um antigo secretário de Relações Internacionais do Partido Comunista Italiano da época, Napolitano, chama-se ele. Ele veio ao Brasil e deu uma entrevista a uma revista brasileira e disse: "A questão não é se vai haver a internacionalização. É se eles vão nos internacionalizar ou nós". Eu acho essa expressão muito interessante, porque a internacionalização é um fato, ocorreu, o mundo mudou. A estrutura produtiva, hoje, é global" (discurso do presidente Fernando Henrique durante o seminário sobre concessões públicas divulgada pela Presidência da República", FSP, 13/04/95).

"A globalização tornou-se uma espécie de palavra da moda. Muitas vezes dita, mas raramente com o mesmo significado. Trata-se, na verdade, de um daqueles conceitos tão amplos, que é empregado por diferentes pessoas para explicar fatos de natureza completamente diversa. Mesmo quando qualificada como "econômica", a globalização ainda pode ser associada a uma grande variedade de fenômenos.

Possivelmente, a primeira noção que nos vem à mente ao falarmos da globalização econômica é a da sempre crescente expansão dos fluxos financeiros internacionais e de seu impacto sobre as políticas monetária e cambial das economias nacionais. Os efeitos da dimensão financeira da globalização são de certa forma controversos. Se, por um lado, a mobilidade dos fluxos financeiros através das fronteiras nacionais pode ser vista como uma forma eficiente de alocar recursos internacionalmente e de canalizá-los para países emergentes, por outro, a volatilidade dos capitais de curto prazo e a possibilidade de seu uso para ataques especulativos contra moedas são considerados como uma nova forma de ameaça à estabilidade econômica dos países. Noutras palavras, o movimento virtualmente desimpedido de grandes volumes de capitais cria, ao mesmo tempo, oportunidades e riscos.

Outro aspecto é a globalização da produção e a consequente ampliação das correntes internacionais de comércio. No passado, a regra geral era de que todas as fases da produção de uma determinada mercadoria fossem realizadas num mesmo país, e esta mercadoria era então consumida localmente ou exportada. Isso já não corresponde à verdade. Diminuiu o conteúdo nacional da maioria das mercadorias, e fases intermediárias na produção de um bem agora ocorrem em diferentes países. Os produtos finais, especialmente aqueles mais intensivos em tecnologia, dificilmente podem receber o rótulo de serem integralmente feitos ("made in") num só país. Isto é o resultado da interação de várias novas tendências, entre as quais a

redução nos custos da mobilidade dos fatores de produção e as economias de escala exigidas por processos produtivos crescentemente sofisticados. O comércio internacional de bens intermediários se faz sobretudo entre unidades industriais da mesma empresa. As corporações frequentemente estruturam suas atividades de modo a atender estratégias de *marketing* e produção destinadas a reforçar sua posição competitiva regional ou global. Os países são selecionados para receber investimentos dessas corporações com base no quadro geral das vantagens comparativas que oferecem. Isso tem levado a uma acirrada competição entre países - em particular aqueles em desenvolvimento - por investimentos externos.

Em contraste com as décadas de 60 e 70, quando julgavam necessário introduzir controles e restrições para disciplinar, em seus mercados, as atividades das transnacionais, os países em desenvolvimento têm reformulado suas políticas comerciais e econômicas, em parte para oferecer um ambiente doméstico atraente para os investimentos externos, os quais se fazem necessários para complementar as suas taxas internas de poupança, geralmente insuficientes.

A globalização também conduz a uma crescente uniformidade do arcabouço institucional e do quadro regulatório em todos os países. Pois, para que possa desenvolver-se a globalização da produção, é preciso que as regras nos diferentes países sejam similares, de modo que não venham a prevalecer, em qualquer país, vantagens "artificiais". Exemplo desta tendência é a introdução, na Organização Mundial de Comércio, de padrões internacionais para os direitos de propriedade intelectual e para as regras de investimento. Temas que, no passado, eram considerados como de competência interna de cada país, estão agora sujeitos a regimes multilaterais de regras. Naturalmente que há limites a essa crescente uniformização de padrões, em razão das próprias diferenças nacionais. É complexa a interação entre as tendências globais no sentido da homogeneidade e as identidades nacionais.

Finalmente, a globalização econômica está associada a uma revolução nos métodos de produção que resultou numa mudança significativa nas vantagens comparativas das nações. A posição competitiva de um país em relação aos demais é, cada vez mais, determinada pela qualidade de seus recursos humanos, pelo conhecimento, pela ciência e tecnologia aplicadas à produção. Abundância de mão-de-obra e matérias-primas é vantagem comparativa de importância cada vez maior, na medida em que aqueles dois fatores de produção representam parcelas declinantes do valor agregado em praticamente todos os bens. Esta tendência irreversível torna improvável que o êxito dos países do Sul derive exclusivamente da mão-de-obra barata e dos recursos naturais." ("FHC discute as consequências da globalização", FSP, 28/01/96).

"A globalização, em suas diversas expressões, tornou-se um componente incontornável das decisões de governo, condicionando escolhas no plano nacional e no de ações externas. (...)

(...). Antes, a regra prevalecente era a de que todas as fases da produção de determinado bem fossem processadas num mesmo país. Essa mercadoria era consumida localmente ou exportada. A proteção tarifária e não-tarifária, associada à estratégia de desenvolvimento prioritário do mercado interno, alimentou uma série de projetos nacionais de desenvolvimento baseados na industrialização protegida, ou, como ficou conhecido na América Latina, no processo de substituição de

importações (lembro que a estratégia asiática foi diferente, já que, sustentada em melhor perfil de distribuição de renda, voltada para a acumulação interna de capital e de tecnologia, o que levaria, mais tarde, a modelos mais eficazes de enfrentamento das questões da globalização).

Mas retornemos ao modelo de substituição de importações: o seu esgotamento derivou basicamente do fato de que o conteúdo nacional da maioria dos bens diminuiu e suas fases de produção se internacionalizaram. Quanto mais tecnologicamente sofisticado o bem, provavelmente maior será o número de países que participaram desde sua concepção e *design* até sua produção e marketing. Essa tendência se fortaleceu, não apenas em razão do barateamento dos custos de produção (decorrente da revolução técnica e tecnológica), da maior mobilidade dos fatores de produção e, ainda, da queda das tarifas de transporte e comunicações. Foi resultado, igualmente, da progressiva redução da proteção tarifária e não-tarifária, em sucessivas rodadas de negociação multilateral em foros como o Gatt, patrocinadas principalmente pelos países desenvolvidos, mas que passaram a engajar também os países de industrialização recente, ávidos por novos mercados. Nesse particular, as nações que aderiram mais tardiamente ao Gatt, como é o caso do México, tiveram que consolidar suas tarifas em nível mais baixo, dos que haviam acedido ao acordo em períodos anteriores. É sintomática, na atualidade, a ampliação dos temas tratados pelo Gatt, muitos dos quais eram antes reservados à jurisdição interna.

Em decorrência da soma desses desdobramentos, cresceu exponencialmente o comércio intrafirmas, responsável hoje pela parcela mais significativa do comércio internacional. Se há algumas décadas o que interessava aos conglomerados multinacionais era a legislação vigente nos países recipiendários de investimentos sobre a remessa de lucros, busca-se, agora, dar prioridade à capacidade de determinada nação de produzir bens intermediários ou finais a preços competitivos, no bojo de estratégias corporativas definidas globalmente. Os países passaram a ser selecionados para receber investimentos dessas corporações multinacionais com base no cômputo das vantagens comparativas que oferecem, entre as quais a qualificação da mão-de-obra que se transformou num fator cada vez mais decisivo.

Várias são as consequências dessas evoluções. A primeira delas foi, sem dúvida, o enfraquecimento dos projetos de desenvolvimento nacional de caráter autárquico, fechado ao mercado externo. A segunda foi o acirramento da competição entre os países -notadamente os em desenvolvimento - por investimentos externos. Em larga medida, as nações têm reformulado suas políticas no campo econômico e comercial para atrair capitais, que complementam suas taxas insuficientes de poupança interna, oferecendo-lhes um ambiente doméstico mais atraente e previsível.

(...). Se, com a globalização, a economia passa a condicionar o universo da produção e da gestão, o mesmo não se aplica ao universo dos valores. É preciso separar os fatos concretos acarretados pela globalização de uma pseudo-ideologia que se está construindo em torno do fenômeno, com matizes que vão da pregação acrítica e celebratória das "virtudes" do sistema em gestação à afirmação da inevitabilidade da perda de relevância dos Estados nacionais.

Nesse sentido, precisamos refletir sobre como a globalização, que sinaliza uma era de prosperidade sem igual na história do homem - um novo Renascimento, como tenho afirmado -, pode ser orientada para atender à demanda por equidade clamada

por 4/5 da humanidade que padecem sob os efeitos da miséria e da doença" (FHC analisa consequências da globalização, FSP, 21/02/96).

3. Como se pode depreender das citações acima de FHC, a resultante da consolidação da estabilização e da inserção do Brasil no processo de globalização permitiria inaugurar um ciclo virtuoso, caracterizado pelo crescimento sustentado com alteração na estrutura de renda, a partir do aumento da capacidade instalada e da produtividade e, conseqüentemente, da diminuição das importações e do ganho de competitividade externa.

As premissas e o círculo virtuoso mencionados podem ser expressos através da identidade macroeconômica básica abaixo, a qual tem sido bastante difundida nos últimos anos. Ela nos permitirá destacar tanto a base da política de estabilização quanto o projeto (neoliberal) de desenvolvimento do Governo FHC.

A identidade é comumente escrita como:

$$\text{poupança externa} = \text{superávit de capitais} - \text{variação líquida das reservas} = \text{déficit de transações correntes} = (i - s) + \text{déficit primário do setor público},$$

onde $(I - S)$ representa o excesso de absorção do setor privado.

Na fase de estabilização do Plano Real, a taxa de câmbio deveria ser mantida sobrevalorizada como forma de estabilizar preços através da desindexação formal e informal, da redução de custos decorrentes de produtos importados⁷⁴ e do acirramento da competição oriunda da entrada de produtos estrangeiros.

Na identidade acima, isto quer dizer que a valorização e posterior estabilização do câmbio (em termos de uma cesta básica de moedas) foi parcialmente responsável pela gradual estabilização dos preços, às custas de déficits da balança Comercial. Ao mesmo tempo, a abertura comercial e ao capital privado estrangeiro permitiriam uma ampliação gradual do volume de investimentos na economia⁷⁵. Logo, partindo do pressuposto de insuficiência de poupança doméstica na economia ($I > S$ na identidade acima), e diante da

⁷⁴ Basicamente matérias-primas e bens de capital importados.

⁷⁵ O que se traduz no gradual aumento de "I" na identidade básica.

possibilidade de elevação indesejada do hiato de divisas, a entrada de capital autônomo (via empréstimos e investimentos diretos e em *portfólios*) permitiria simultaneamente financiar o déficit de transações correntes, ampliar a taxa de investimentos e sustentar níveis elevados de reservas.

A estratégia do governo para atrair capital externo era a seguinte:

- (I) sustentar elevados níveis relativos de taxas domésticas de juros (mantida a taxa de câmbio estável e sobrevalorizada), atraindo capitais de curto prazo via anexo 6⁷⁶ e de médio e longo prazos através da emissão de *eurobonds* ⁷⁷;
- (II) dar continuidade à privatização, permitindo inclusive a dinamização da bolsa, via anexo IV.

É importante observar que a sustentação de taxas domésticas de juros relativamente altas acarretava elevados serviços da dívida mobiliária do setor público. Isto quer dizer que, para compensar estes altos custos de financiamento, o governo deveria gerar progressivos superávits primários através do controle dos gastos públicos, das reformas administrativa, previdenciária e tributária e, finalmente, através do abatimento de parte do estoque da dívida mobiliária do setor público. Em termos da identidade básica acima, o governo deveria gerar superávits primários com um duplo objetivo: evitar que o mercado interno se aquecesse de maneira indesejada (mantendo-se desse modo o déficit comercial relativamente controlado) e manter a confiança dos investidores estrangeiros quanto à estabilidade da moeda.

Após esta primeira fase de estabilização e preparação para o desenvolvimento, a inserção do Brasil no processo de globalização configuraria um ciclo virtuoso. Vejamos como:

- (I) a abertura comercial promoveria um choque de produtividade através da modernização do parque industrial já existente, em função da reação às importações por parte das firmas já instaladas;

⁷⁶ Através dos Fundos de renda fixa para investidores estrangeiros.

- (II) a entrada de novas empresas estrangeiras contribuiria decisivamente para a reestruturação industrial, o aumento da competitividade da indústria brasileira e a própria ampliação da taxa de investimento da economia;
- (III) a partir daí, se daria início ao crescimento sustentado com superávits comerciais estruturais, e sem restrição de divisas e de poupança interna.

O “modelo” do governo FHC é aparentemente convincente. No entanto, ele repousa em bases muito pouco sólidas e faz uso extensivo da lei de Say, ao assumir a preponderância da poupança sobre o investimento. Vejamos:

- A fase de hegemonia do dólar financeiro vem se caracterizando pelo desempenho medíocre do investimento e do produto industrial. Isto por sua vez deve-se, de um lado, à política neo-liberal difundida pelos EUA, a qual preconiza a contenção dos gastos públicos e, por conseguinte, da demanda agregada. Por outro lado, como observou Belluzzo (1997), a dinâmica de acumulação tem sido comandada pela esfera financeira. “A rápida valorização das ações das empresas e de seu portfólio de ativos, bem como do patrimônio financeiro e imobiliário das famílias”, permitem a valorização fictícia da riqueza financeira e uma explosão crescente dos preços dos ativos, com continuidade sustentada pela transferência de recursos da órbita produtiva para a financeira. Ocorre ainda que a fase expansionista deste ciclo financeiro tende a se caracterizar por elevados graus de alavancagem de empresas e famílias. Neste contexto,

“aos primeiros sinais de aquecimento do nível de atividade [investimento e consumo das empresas e famílias] e diante da percepção de que os ativos estão sobrevalorizados e de que as taxas de juros de longo prazo estão baixas (...), os agentes mais ágeis atiram primeiro e precipitam um *sell off*, provocando uma espiral baixista dos preços dos títulos e, conseqüentemente, uma elevação abrupta das taxas de juros de longo prazo” (Belluzzo, 1997: 179-82).

Este raciocínio de Belluzzo mostra que, durante a fase de expansão do ciclo financeiro, empresas e famílias mobilizam recursos em grande parte para valorização financeira e não para gastos. Em termos keynesianos, empresas e famílias, durante a expansão do circuito financeiro, não fazem parte da demanda efetiva. Por outro lado, no momento em que a valorização financeira permite a expansão de gastos, os especuladores –

⁷⁷ Papéis de dívida dos setores público e privado com prazos superiores a um ano.

mais rápidos e ávidos – precipitam a venda de ativos financeiros e patrimoniais, provocando a elevação da taxa de juros de longo prazo e evidenciando o sobreendividamento de empresas e famílias, bem como os seus desequilíbrios patrimoniais. O ciclo do dólar financeiro, em sua fase expansionista, estimula a especulação e, em sua fase contracionista, está condenado à depressão de ativos e riqueza e ao desequilíbrio patrimonial. O efeito líquido total deste ciclo são taxas de crescimento medíocres.

É importante mencionar que os instrumentos financeiros (derivativos e títulos de dívidas securitizadas) e os *players* (*hedge funds*, fundos de pensão etc), predominantes principalmente a partir dos anos 90, facilitam e potencializam a alavancagem dos participantes do mercado. Ao gerar opções de compra e venda de ativos, realizar *swaps* de câmbio e de juros e desenvolver diversos mecanismos de *hedging*, a globalização financeira passou a permitir que empresas e famílias se endividassem e valorizassem financeiramente seus ativos no curtíssimo prazo. Nesse sentido, toda e qualquer poupança externa, sob a forma de investimento em *portfolio* em economias emergentes, se caracterizaria por ser de curtíssimo prazo, altamente volátil e sensível às mudanças das taxas de juros.

Fica claro, portanto, que não é o Brasil que vai fugir à regra da taxa de crescimento medíocre bem como não se pode esperar que a poupança externa resultante desta dinâmica seja suficiente para garantir crescimento e desenvolvimento auto-sustentados.

- Em países como o Brasil, onde a conversibilidade da moeda é extremamente restrita, e que tiveram passado recente conturbado (inflação elevada, desvalorização cambial, moratória etc), a capacidade de gerar políticas ativas é bastante limitada. Por outro lado, haveria uma tendência inexorável a que crises financeiras internacionais repercutissem sobre nossa economia.

Esta fragilidade da economia brasileira frente a crises financeiras internacionais tende a provocar a elevação da taxa de juros e maiores estímulos para captação de recursos de curto prazo. A elevação dos juros domésticos, por sua vez, tende a gerar o aumento do serviço da dívida mobiliária do Governo, elevando a necessidade de financiamento do setor público e compelindo o Governo a efetuar cortes de gastos correntes e de capital.

Como resultante, as expectativas empresariais tendem a se deprimir, acarretando retração dos investimentos produtivos e taxas de crescimento moderadas ou medíocres.

Neste sentido, a poupança externa de longo prazo e não-volátil se retrairia, a atração de poupança externa de curto prazo ou volátil passaria a exigir maiores taxas de juros e prazos de permanência mais curtos para cobrir o risco do investimento e o serviço da dívida externa tenderia a crescer não apenas por conta do pagamento de empréstimos e financiamentos contraídos anteriormente, mas também em virtude da elevação da taxa de juros para renegociação ou tomada de novos empréstimos.

- No que se refere especificamente aos investimentos diretos estrangeiros tradicionais, a hipótese do Governo de que eles contribuiriam para reverter o déficit da balança comercial, através da diminuição das necessidades de importação e do aumento da competitividade externa, parece-nos bastante improvável.

Primeiro, porque o principal fator determinante das estratégias de investimentos das empresas estrangeiras produtivas é o (potencial de) crescimento dos mercados interno e regional (no caso do Brasil, o Mercosul)⁷⁸.

Segundo, *et pour cause*, nos períodos de (re)aquecimento do mercado interno, a tendência dos fluxos comerciais das empresas estrangeiras seria a de crescerem os fluxos de importações e diminuir os esforços de exportações. Acresce ainda que a predominância das políticas de competição em relação às de competitividade, aliada à submissão das filiais locais às estratégias de globalização de suas matrizes, tende a contribuir para a destruição de cadeias produtivas.

Terceiro, é inequívoco que a participação do capital estrangeiro na economia brasileira tende a crescer. No entanto, isto não implica o crescimento da taxa de investimentos da economia. De um lado, grande parte dos investimentos estrangeiros tende a ocorrer sob a forma de aquisições de empresas nacionais (privadas e estatais) ou fusões. Por outro lado, a abertura comercial e a sobrevalorização cambial tendem a acarretar o crescimento da participação das importações na aquisição de máquinas e equipamentos da economia.

⁷⁸ Cf. Laplane e Sarti (1997).

Quarto, como observam Laplane e Sarti (1997:146), os “impactos negativos [dos investimentos estrangeiros tradicionais] sobre o Balanço de Pagamentos (remessa de lucros e dividendos) tendem a ser diluídos ao longo do tempo, enquanto os impactos positivos são concentrados”.

Finalmente, tendo em conta as taxas de crescimento moderadas ou mediocres, os investimentos estrangeiros tenderiam a se concentrar em *non-tradables*.

Fica claro que, na melhor das hipóteses, o déficit em transações correntes tende a permanecer em níveis elevados e que, portanto, o seu financiamento através da entrada de capital autônomo tende a se inviabilizar, no médio ou longo prazo.

VIII. O GOVERNO FHC E A CONSOLIDAÇÃO DO ESTADO NEOLIBERAL

1. FORTALECIMENTO DO ESTADO OU PERDA DE SOBERANIA?

Com a posse do governo FHC, em 1995, o próprio presidente, membros do primeiro e segundo escalões e da *intelligentsia* passaram a argumentar que as reformas orientadas para o mercado não implicavam necessariamente a configuração do Estado neoliberal. Muito ao contrário, como afirmava FHC, em seminário sobre as concessões públicas, a diminuição do Estado empresário não implicava um Estado fraco, mas sua reorganização para fazer face ao seu novo papel:

“Portanto quando eu disse que acabou uma ideologia, acabou uma, mas nasceu outra, e hoje a vanguarda são os que querem a reforma, progressismo é querer a reforma. Neoconservadorismo é não querer a reforma, é se aferrar a velhas idéias, de boa fé, não nego, mas há frases bíblicas que qualificam o que acontece com esse tipo de gente. De boa fé, mas não ajuda.

Nós estamos aqui pra ajudar, estamos aqui pra dizer que o governo, ao impulsionar esse seminário, ao pedir a cooperação da iniciativa privada, ao definir como vai fazê-lo de forma detalhada, a questão da lei de concessões, ele vai continuar assumindo responsabilidades. Não se pode bem conceder, nem bem privatizar se não se reorganizar o Estado.

A tarefa é grande, é outra ilusão, a de pensar que o mercado substitui o Estado, é a mesma ilusão dos que não têm imaginação, dos que pensam que é branco e preto, não é bem assim. Nas novas condições, há um novo Estado, se nós não

organizamos o novo Estado, se nós ficamos com o velho Estado, ele não terá condições de se enfrentar como mundo moderno. Temos que ter um novo Estado, esse novo Estado tem um papel decisivo, não se iludam. Nós não estamos marchando para aquilo que os (...) chamam (...) society, não é assim, é o contrário; eles lá também estão refazendo suas concepções de Estado. Como eles não gostam muito de pensar em termos abstratos, fazem na prática. O Estado atua e atua muito fortemente, basta ter uma conversa com o (...) para verificar se é forte ou não é forte. Fortíssimo, o nosso tem que ser também, mas tem que ser um novo Estado. Não adianta ser forte numa burocracia numerosa, reivindicativa e incompetente. Tem que ser uma burocracia do tamanho necessário, pode até ser grande, reivindicar mais pelo país e mais competente. Competente não para dizer não, a partir de um prisma do passado, mas para dizer sim ao país, a partir de um prisma do futuro.

Isso cabe a nós fazer. O Ministério de Minas e Energia, a Secretaria de Assuntos Estratégicos, o Ministério de Administração e cada um dos ministérios, Transportes, Comunicações, Minas e Energia, os ministérios mais diretamente vinculados com essas áreas que serão abertas a concessão, tem eles próprios que se reformular, para que eles próprios tenham a capacidade de julgar, de fiscalizar, de controlar, de defender o interesse nacional, de propor licitações que sejam licitações adequadas ao interesse do país, de fazer com que efetivamente todas as áreas do país sejam beneficiadas.(...)" (FSP, íntegra do discurso do presidente Fernando Henrique durante o seminário sobre concessões públicas divulgada pela Presidência da República, 13/04/95).

Esta idéia de Estado forte, bem como os documentos e textos de Bresser Pereira divulgados pelo Mare, convergem com as teses de que políticas de ajustamento exigiriam um elevado grau de insulamento (ou de autonomia) do Estado em relação a importantes grupos de interesse (Haggard e Kaufman, 1992), ou ainda de que a redução do papel do Estado na economia e a correlata expansão das forças de mercado exigiriam um fortalecimento da capacidade de intervenção estatal - o "paradoxo ortodoxo" de Miles Kahler (1992).

Com efeito, no Brasil, importantes interesses dominantes (empresariado industrial, exportadores, pequenas e médias empresas) foram afetados - seja sob o aspecto distributivo, seja sob o aspecto patrimonial - pela política de ajustamento estrutural.

No caso do empresariado industrial, a partir de meados de 1994, o efeito combinado das políticas de juro e de câmbio tendeu a acarretar, de um lado, efeitos recessivos e, por outro lado, o crescimento das importações de bens de capital e de bens de consumo, gerando uma maior pressão concorrencial sobre a indústria nacional e inibindo os estímulos à competitividade. Além disso, esta concorrência desigual entre os produtos importados e a

produção doméstica tende a acarretar os seguintes efeitos: menor competitividade internacional da indústria nacional, desestruturação de cadeias produtivas, desnacionalização e mesmo redução de capacidade instalada em determinadas atividades industriais.

Este insulamento da política econômica em relação à indústria local pode ser atribuído, primariamente, ao baixo poder de veto do empresariado industrial. Ironicamente, ao longo da década de oitenta e início da década de noventa, a necessidade de se obter elevados superávits comerciais, gerava uma política comercial e de câmbio e juro que não era incompatível com o elevado e crescente poder de veto do empresariado local. A partir de meados de 1994, a elevada captação de recursos externos, derivada da abertura financeira e da liquidez internacional, permitiu que o aquecimento da demanda interna se traduzisse num crescimento absoluto e relativo das importações de bens de capital e de consumo. Neste sentido, à medida em que a apreciação cambial e o diferencial entre as taxas de juros interna e externa se acentuavam ou se mantinham elevados, e dado o já profundo grau de abertura comercial, o efeito positivo derivado do estímulo à importação de bens de capital tendia a ser anulado pela maior competitividade dos produtos importados e pela tendência à estagnação das atividades industriais.

Ocorre ainda que este menor poder de veto do empresariado industrial foi acompanhado de um forte apoio popular e da mídia e de uma crescente adesão da *intelligentsia* à política de estabilização e às reformas liberalizantes. Além disto, o sucesso da política de estabilização, aliado ao maior acesso ao crédito (interno e externo) e a produtos importados, conferiam legitimidade ao discurso oficial, que tendia a privilegiar os objetivos de maximização da satisfação dos consumidores. Em contrapartida, como bem demonstra o fracasso da manifestação organizada pelas entidades industriais, em maio de 1996, o apelo à proteção à indústria nacional não encontrava eco junto à mídia e à opinião pública.

No entanto, quando se examina a questão da “autonomia estatal” ou o “paradoxo ortodoxo” sob uma perspectiva internacional, estas interpretações deixam de ter qualquer relevância analítica, não passando de uma obviedade.

Em primeiro lugar, a adoção de políticas de ajustamento estrutural nas nações latino-americanas foi fortemente dependente e condicionada pela influência do Consenso de Washington, pela revisão da política de comércio exterior dos EUA e pelos interesses das forças econômicas internacionais de ampliar o grau de mobilidade internacional e abrirem novas frentes de expansão e valorização do capital produtivo e financeiro.

Em segundo lugar, o crescimento ininterrupto e quase solitário (entre as nações avançadas) da economia americana vem contribuindo para consolidar sua hegemonia econômica e para consagrar e difundir a idéia de que não há alternativa ao modelo de desenvolvimento neo-liberal - em detrimento de modelos que tendem a privilegiar a maior solidariedade social e a perseguir objetivos econômicos e sociais de longo prazo, como seria o caso da social-democracia européia e mesmo o modelo neo-mercantilista japonês. Isto, por sua vez, confere ainda maior poder de influência à abordagem de estabilização com crescimento pregada pelo Consenso de Washington – seja quanto à orientação da política econômica dos países avançados e em desenvolvimento; seja quanto à aceitação quase unânime, por parte da comunidade internacional de negócios, dos seus parâmetros e indicadores de avaliação de performance econômico-financeira dos países.

Terceiro, embora a globalização financeira e a consequente hegemonia do dólar financeiro tenham acarretado um elevado e generalizado poder de veto da comunidade internacional de negócios frente aos Estados nacionais, no caso das nações periféricas que possuem mercados financeiros ditos emergentes, este poder de veto sobre as políticas macroeconômicas tende a alcançar uma amplitude particular e tanto maior quanto: 1) menor a conversibilidade da moeda; 2) maior a utilização da taxa de câmbio como instrumento da política de estabilização; 3) maior a profundidade da abertura comercial e da liberalização do fluxo de capitais; 4) maior a necessidade de captação de recursos externos – seja para financiar o crescimento do déficit da balança comercial e o serviço da dívida; seja para sustentar níveis de reservas suficientemente elevados para fazer face a ataques especulativos à moeda local; 5) menor a credibilidade do país, em virtude de passado econômico recente conturbado.

Em países como o Brasil, este poder de veto tende a se manifestar na necessidade recorrente de restabelecer ou manter a confiança da comunidade internacional de negócios - seja através da sustentação de elevadas taxas de juros e da apreciação cambial; seja através da tentativa obsessiva de se controlar o desequilíbrio fiscal⁷⁹.

Isto explica o fato do Governo atual se ver compelido, de maneira recorrente, a contrariar declarações anteriores⁸⁰, tomando certas iniciativas e adotando medidas que têm por horizonte problemas de curto prazo - originados primariamente da perda de credibilidade externa - e que acarretam a maior redução do papel econômico do Estado e o aprofundamento do papel desempenhado pelas forças de mercado e implicam fortes tendências recessivas.

Neste contexto, ao contrário do que afirmam FHC, Bresser Pereira e autores como Haggard e Kaufman e Kahler, em países como o Brasil, em que ao menos até fins da década de setenta o Estado desempenhou papel econômico fundamental - seja através de investimentos diretos; seja através da concentração e mobilização de capital -, a passagem

⁷⁹ Como reconhece FHC:

"Intimamente vinculada à questão da globalização econômica é a mudança no papel do Estado. A globalização significa que as variáveis externas passaram a ter influência acrescida nas agendas domésticas, reduzindo o espaço disponível para as escolhas nacionais. Já mencionei que os requisitos para a competitividade externa levaram a uma maior homogeneidade nos aspectos institucionais e regulatórios dos Estados, que tais requisitos deixaram menor margem de manobra para estratégias nacionais altamente diferenciadas em relação, entre outros, ao trabalho e à política macroeconômica. O equilíbrio fiscal, por exemplo, tornou-se um novo dogma, conforme bem ilustra o Tratado de Maastricht da União Européia, que fixa parâmetros dentro dos quais devem situar-se os números do equilíbrio orçamentário de seus países membros.

Tanto a opinião pública internacional quanto o comportamento dos mercados também passaram a desempenhar um papel que antes não tinham na redefinição dos limites possíveis de ação para o Estado. A informação movimenta-se livre e rapidamente. Se, por exemplo, circula a notícia de que um determinado país está enfrentando dificuldades para controlar seu déficit orçamentário ou estará proximamente elevando suas taxas de juros, os mercados financeiros internacionais tomam, com fundamento nestas notícias, decisões que poderão ter impacto real no país em questão.

Os países, seus líderes e as políticas por eles adotadas estão sob vigilância próxima e constante da opinião pública internacional. Qualquer medida julgada por estas entidades imateriais como passo em falso pode impor penalidades. Ao contrário, decisões ou eventos interpretados como positivos são recompensados. A opinião pública internacional e, sobretudo, os mercados tendem a ser conservadores, a seguir uma certa ortodoxia em matéria econômica. Estabelecem um padrão de conduta econômica que praticamente não admite desvios num mundo em que há imensa variedade de realidades nacionais. O complexo processo de ajuste não deve ignorar tal diversidade" ("FHC discute as consequências da globalização", FSP, 28/01/96).

⁸⁰ Veja-se, por exemplo, no capítulo III desta III Parte, o texto que acompanhou a proposta de emenda à constituição federal que tratava da exploração dos serviços públicos de telecomunicações e a referência de FHC ao setor de telecomunicações em seu pronunciamento sobre o encaminhamento ao Congresso Nacional de cinco emendas que flexibilizavam o monopólio nas áreas de petróleo, gás canalizado, cabotagem, mineração e telecomunicações.

de um tipo de capitalismo de Estado (desenvolvimentista) para uma forma de Estado neoliberal com um horizonte de curto prazo tende a se traduzir não na retomada da capacidade de intervenção estatal (deteriorada sobremaneira na década de oitenta), mas na perda de capacidade de definir uma estratégia alternativa de desenvolvimento e de influenciar o ritmo de crescimento econômico e numa tendência (perversa) à invasão de espaços públicos pelo capital privado.

Ou seja, de um lado, a tentativa de se perseguir o equilíbrio fiscal a qualquer custo, aliada à necessidade de sustentação de elevadas margens de arbitragem, tende a acarretar uma política industrial e de comércio exterior passiva e uma baixa capacidade de influenciar o comportamento do PIB e da taxa de investimentos da economia - seja porque se confere prioridade à mobilização de recursos para o financiamento da transferência de ativos para o setor privado ou para “sanear” o setor financeiro; seja em virtude do encolhimento do Estado empresário e da contenção dos gastos públicos.

Por outro lado, a idéia de que as medidas de combate ao desequilíbrio fiscal e as reformas orientadas para o mercado são insuficientes e não têm o alcance desejado acarreta a subordinação dos demais ministérios e das administrações estaduais e municipais ao ministério da Fazenda e ao Banco Central e sua submissão a princípios de natureza fiscal-financeira e a métodos de controle e de avaliação importados do “mundo dos negócios”. Assim, particularmente no que se refere ao gasto social, o controle dos gastos governamentais tende a acarretar a deterioração dos serviços públicos prestados à população e a ampliação dos serviços privados.

2. A PROPOSTA OFICIAL DE REESTRUTURAÇÃO DAS RELAÇÕES ENTRE ESTADO E ORDEM ECONÔMICA E SOCIAL E SUA NATUREZA NEOLIBERAL DE INSPIRAÇÃO ANGLO-SAXÔNICA

Para FHC, seu Governo daria início a uma nova fase, caracterizada pela reestruturação das relações entre Estado e ordem econômica e Estado e ordem social.

No que se refere às relações entre Estado e ordem econômica, afirmava-se que o encolhimento do Estado-empresário não seria incompatível com a ampliação da participação do Estado na economia, através do exercício de funções regulatórias e fiscalizadoras.

Assim, já em fevereiro de 1995, em mensagem ao Congresso por ocasião do início da sua 50ª legislatura, FHC afirmava que as reformas constitucionais não tinham como objetivo o enfraquecimento do Estado e que sua meta seria estabelecer "uma nova relação" entre o Estado e o setor produtivo privado: "O Estado não sai de cena. Muda de papel. Suas funções de produtor direto passam para segundo plano, enquanto se reforça a autoridade pública para regular e fiscalizar as atividades transferidas para a iniciativa privada" (FSP, 16/02/95, "FHC defende Estado e se diz o articulador").

Dois meses depois, em seminário já mencionado, FHC afirmava que a privatização e as concessões públicas eram uma resposta às demandas do povo –contrapondo-se aos interesses corporativos e tendo por função beneficiar os consumidores, diminuindo preços e tarifas dos serviços públicos e sem recorrer à elevação da carga tributária para atender à demanda reprimida:

"Imagine se falar de imposto para aumentar o investimento em telefone. Agora, e o consumidor brasileiro? Vai ter que pagar 7 mil reais por um telefone o resto da vida? Vamos ter que ter 80% das pessoas sem telefone no Brasil - sei lá quantos são - sempre? Para garantir o quê? A Telebrás, a Telerj, a Telesp? Elas não precisam disso, elas são fortes. Quer dizer, precisam competir, precisa abrir, precisa ter mais capital, para que o povo ganhe, para que o consumidor ganhe.

Essa é a questão. A questão que está posta aqui é de abrir, para que o consumidor tenha vantagem, o povo tenha vantagem. E como é que faz? Como é que atende a essa demanda toda? Mantendo altas as tarifas? Encarecendo tudo? Diminuindo o ímpeto da economia brasileira para beneficiar quem? Não é o Tesouro, porque muito pouco desses recursos vêm para o Tesouro, ou quase nada. As empresas? Mas por quê? Por que que eu vou beneficiar empresas? Eu tenho que beneficiar o povo.(...)

O que o governo pediu ao Congresso com respeito ao petróleo? Pediu que o Congresso assumisse a sua responsabilidade que, ao invés de deixar que uma empresa, pela qual fui processado, não por ela, por defendê-la, e não me arrependo, que uma empresa como a Petrobrás pudesse decidir sozinha o que fazer com o petróleo. Por quê? Acaso tem mandato maior que o meu, ou que o dos deputados? Por que então não perguntar à Câmara e ao Senado se concordam ou não que o gás de Urutu seja explorado em parceria, ou que um setor seja explorado, uma destilaria seja feita pelo capital privado? Aqui nós temos. Que dano faz à Petrobrás as três, quatro destilarias (sic) privadas que o Brasil tem?

E as telefônicas? Também temos. E quanto por cento do capital das telefônicas é estatal, os senhores sabem? Será 30%? Esse barulho todo e tem 70% de não estatais, que ganham com o lucro das "teles". Então, quem defende isso, interessa a quem essa atitude tão radical? Aos funcionários, às corporações, aos sindicatos? Eles têm razão de se defender, devem até. Mas nós temos o dever de impedir que o interesse particular se sobreponha ao nacional, ao geral, ao do povo" (FSP, íntegra do discurso do presidente Fernando Henrique durante o seminário sobre concessões públicas divulgada pela Presidência da República, 13/04/95).

Em discurso na Inglaterra, FHC voltou a insistir no novo papel do Estado, que teria como características o controle e a fiscalização dos serviços públicos privatizados:

"Você não pode imaginar que, privatizou, o Estado não tem nada que fazer. Tem que fazer com que a privatização resulte em benefício da população. Nos Estados Unidos, o departamento que controla o setor energético é muito poderoso; aqui [na Inglaterra] também".

No caso do Brasil, a reorganização do Estado com vistas a dotá-lo de capacidade de exercer tal controle teria se iniciado, e um exemplo disto era o trabalho de reformulação do organismo controlador do setor energético – o Departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica -, iniciado pelo Ministério de Minas e Energia.

E completou, afirmando o seguinte:

"O governo tem que ter sempre a capacidade de observar se as empresas estão seguindo as regras, de evitar que haja monopólio privado e de fazer com que a privatização seja um processo para diminuir o custo e beneficiar o consumidor" (FSP, "FHC recusa privatizações selvagens, 6/05/95).

Em sua exposição preliminar sobre o balanço de 1995, FHC voltou a enfatizar a questão de que o Estado deixara de ser empresário para ser regulador e fiscalizador, e que isto implicava uma reestruturação estatal com vistas a criar as condições adequadas de atendimento e expansão dos serviços públicos:

"Agora [depois da privatização do setor produtivo estatal], nós estamos numa outra fase, nós temos que lidar com o problema de como criar condições de investimento e de expansão para o atendimento de serviços públicos: distribuição de energia, distribuição de água, distribuição de gás. São serviços públicos. É diferente da privatização de uma empresa. Para bem privatizar o setor de serviços públicos é preciso refazer a estrutura do Estado. É preciso que haja um Departamento Nacional de Águas e Energia, por exemplo, competente e ajustado às necessidades do mundo moderno e do Estado moderno e das demandas da sociedade brasileira, para que nós possamos fazer a concessão de forma adequada. Não é simplesmente vender um pedaço. A Light, a Escelsa, a Light está na linha, a Escelsa já foi vendida, mas isso não esgota a temática que nós estamos enfrentando, e essa temática vem junto com a reforma do aparelho de Estado. (...)

Bem, o fato é que nós estamos mudando o perfil do Estado, que deixa de ser a de um Estado-proprietário para ser um Estado-regulador. Não quer dizer que abra mão de todas as propriedades, mas o Estado que grosso modo era proprietário de empresas produtivas e muitos setores de produção, ele passa a ser um Estado regulador e fiscalizador. Isso requer uma nova estrutura do Estado, que está sendo implementada. É um processo até de mudança de mentalidade, de cabeça das pessoas, de convencimento pedagógico e que não pode se dar pelo decreto do presidente por uma lei que é enviada ao Congresso apenas. Isso está em marcha e, sem que haja esse esforço grande, as coisas não vão poder avançar" ("FHC faz balanço positivo de 95", FSP, 18/01/96).

Em entrevista concedida à revista *Veja*, em setembro de 1997, FHC procurava diferenciar a ação econômica de seu Governo do Estado neo-liberal, associando o novo papel do Estado à criação de agências de regulamentação setoriais:

Veja: Quem faz crítica inteligente ao governo?

Fernando Henrique: Roberto Campos também faz, mas pelo outro lado. Não concordo. Ele é liberal. Quer realmente que o Estado diminua. Que regule menos. Outro dia ele fez uma crítica a mim. Disse que não sou um "convertido". Tem razão. Não sou mesmo convertido a essa visão de um Estado que não regula. O que estamos fazendo na prática? Criando agências de regulamentação. Privatizando e criando agências de regulamentação. Criando um novo Estado. E quando falo da regulamentação estou pensando também na radicalização da democracia. Controlar vai no sentido de radicalizar a democracia. Controlar por meio de órgãos nos quais a sociedade tenha voz, não por meio da minha vontade autoritária embora, curiosamente, vivam querendo que eu seja ditador...

Oficialmente, esta tentativa de se definir o novo papel do Estado na economia, encontra-se explicitada em dois documentos: "A Nova Fase da Privatização", elaborado pelo governo em abril de 1995, e o "Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado", documento elaborado pelo Mare e aprovado pela presidência da república, em novembro de 1995.

No que se refere ao primeiro documento, afirmava-se que o PND deveria ter por objetivos: "superar o gargalo para o crescimento econômico existente nos serviços de infraestrutura" (energia elétrica, transporte, telecomunicações etc) e diminuir o "custo-brasil", com vistas a ampliar a capacidade de competitividade da indústria nacional.

Por outro lado, afirmava-se que, "ao conceder serviços públicos ao setor privado, o estado poderá dedicar-se mais adequada e exclusivamente às atividades de regulação e fiscalização desses serviços". Isto, por sua vez, permitiria estabelecer um ambiente estável

aos investidores privados e garantir “a qualidade e continuidade dos serviços prestados à população” (PND, 1995: 11-2 apud Velasco Jr. , 1997b: 24-5).

Quanto ao Plano Diretor, afirmava-se que a função de produtor direto de bens e serviços do Estado seria substituída pela de promotor e regulador do desenvolvimento econômico e social. E, para se atingir tal objetivo, tratava-se de “reforçar a governança – a capacidade de governo do estado – através da transição programada de um tipo de administração pública burocrática, rígida e ineficiente, voltada para si própria e para o controle interno, para uma administração pública gerencial, flexível e eficiente, voltada para o atendimento do cidadão” (Mare, 1995:19 apud velasco jr., 1997b: 24).

Como se pode observar, através das declarações de FHC e dos documentos acima, o conceito de Estado regulador está impregnado de valores de mercado. Da mesma forma que no PRN do governo Collor, procura-se despolitizar a intervenção estatal, enfatizando-se conceitos assépticos como eficiência, eficácia, seletividade, competitividade e sociedade (em abstrato) e relações entre empresas e cidadãos-consumidores, em detrimento de conceitos que traduzam conflitos de interesse - igualdade/desigualdade, democracia substantiva, relações entre capital e trabalho etc. Neste contexto, o que se entende por Estado regulador não tem nada a ver com a tradição social-democrata de Estado de bem-estar, de seu papel redistributivo e das relações tripartites entre Estado, capital e trabalho. Muito pelo contrário, o que se entende por Estado regulador diz respeito a um Estado que procura, de um lado, favorecer a competitividade internacional da economia e, por outro lado, garantir às empresas concessionárias regras estáveis, sem contudo abdicar “de suas funções reguladora e fiscalizadora em benefício da sociedade” (A nova fase da privatização, 1995: 11-2 apud Velasco Jr., 1997b: 24-5). Além disso, para fazer face a estas “novas funções”, passa-se a colocar como metas o enxugamento e a maior eficiência e produtividade da burocracia estatal, através da tentativa de introdução de técnicas, incentivos e medidas de avaliação de performance prevalentes na iniciativa privada⁸¹.

⁸¹ Na mesma linha, Velasco Jr. argumenta que o conjunto de reformas econômicas deveria ser encarado como instrumento de retomada da capacidade de intervenção estatal, com vistas à “construção de um novo papel para o estado brasileiro”. E, para comprovar sua hipótese, o autor examina a privatização dos serviços públicos, sob a perspectiva de que a “transferência destes serviços da esfera pública para a iniciativa privada representa uma profunda redefinição destas esferas, com o estado produtor cedendo vez ao estado regulador”. (velasco jr. , 1997b, p. 12).

Não é por outra razão que aquela parte da *intelligentsia* governamental que vem-se ocupando da legitimidade deste Estado regulador confunde Estado mínimo com Estado neoliberal, e tende a tomar como modelo (de estado regulador) o Estado neoliberal anglo-americano.

Com efeito, ao procurar demonstrar a natureza distinta dos dois primeiros anos do governo FHC, em relação aos governos anteriores, Velasco Jr. explicita o que a *intelligentsia* governamental entende por redefinição das relações entre Estado e sociedade civil. Após afirmar que, “a exemplo do que ocorreu na Grã-Bretanha, no início da década, os anos de 1995 e 1996 parecem ter marcado, ainda que de forma atomizada e não ordenada, o início da figura do estado regulador no Brasil”, o autor passa a examinar os eventos que comprovariam esta inflexão. Dentre estes, importa-nos destacar os seguintes:

- a introdução de uma política setorial, ficando a regulação sob a responsabilidade de agências setoriais independentes. Isto se evidenciaria através da criação, então em andamento, dos órgãos reguladores nas áreas de telecomunicações (Abt), de energia elétrica (Aneel) e de petróleo (Anp), embora não houvesse ainda definição quanto à maior ou menor independência destas agências frente ao executivo;

- o fortalecimento de organismos responsáveis pela defesa e incentivo à concorrência, através da reestruturação do Cade (1996). A adequação deste órgão (independente do executivo) aos objetivos do plano diretor estaria em sintonia “(...) com as novas atividades regulatórias do estado, uma vez que fortalece um mecanismo para a questão da defesa da concorrência, ao tempo em que proporciona uma delimitação (ou uma instância de recurso) do escopo das atividades das agências reguladoras”.

Ao tentar qualificar e definir este novo papel do estado, Velasco jr. não consegue disfarçar o seu caráter neo-liberal – e não social-democrata –, captando a essência do que o novo governo entende por estado regulador. Como afirma o autor:

“Na transferência de serviços públicos para o setor privado, diferentemente do que ocorre na privatização de empresas industriais, o estado não perde sua visibilidade perante a sociedade. Suas intervenções, ou não intervenções, afetam uma parcela muito maior da sociedade e, como tal, são mais percebidas e questionadas. Na medida em que a natureza do serviço prestado não deixa de ser pública, o estado, na qualidade de poder concedente, permanece como o responsável, ainda que de forma indireta, pela satisfação do público consumidor” (velasco jr. , 1997b, p.12, grifos nossos).

Tratemos de examinar, agora, o que o discurso oficial entende por novas relações entre Estado e ordem social.

Na aula que deu em setembro na Universidade de Coimbra, na ocasião em que recebeu o título de doutor *honoris causa* em sociologia, o presidente Fernando Henrique Cardoso criticou tanto a posição da esquerda tradicional quanto do neo-liberalismo, e definiu um projeto político para o que ele denominou de “nova esquerda” no Brasil.

Esta nova esquerda deveria se inspirar numa “utopia viável” e tratar de atender ao interesse público, através de políticas compensadoras das desigualdades e da “dissolução” de privilégios, e procurando evitar as pressões corporativas exercidas por grupos organizados da sociedade. Segundo FHC, “há desigualdades aceitáveis, quando existe uma rede mínima de proteção do cidadão” e o “problema é evitar que as políticas de governo se tornem reprodutoras da desigualdade”.

Quanto a sua crítica à esquerda tradicional, FHC defendeu a “tolerância”, afirmando que “as pressões corporativas constituem empecilhos para a universalização das conquistas sociais” e que “não existem mais demônios a serem exorcizados”.

No que se refere aos ideais do neoliberalismo, o presidente afirmou ser uma

“simplificação inaceitável substituir o Estado pelo mercado [da mesma forma que] também é inaceitável a tentativa de reduzir tudo ao pragmático e dizer que é positivo simplesmente o que deu certo em termos econômicos, o que aumentou no PIB”.

Além disto, para o presidente, a principal lacuna dos liberais seria a falta de preocupação com os benefícios sociais, acrescentando no entanto que o “papel do Estado, como agente regulador, deve ser mais eficaz” (“FHC define projeto para nova esquerda”, FSP, 22/07/95).

Em sua exposição preliminar sobre o balanço de 1995, FHC afirmava que a política de estabilização e as reformas econômicas não eram incompatíveis com a priorização da questão social:

“Essas mudanças [as reformas] são feitas não só para que nós tenhamos um bom desempenho na área econômica. É fundamental que haja também uma nova política social.

Eu não vou falar agora aqui, nem cabe nessa introdução, em um momento oportuno lá para fevereiro ou março, eu vou apresentar ao Brasil um programa mais amplo da

questão da área social, mas evidentemente nós tivemos opções muito claras de que, ao mesmo tempo que mantínhamos o crescimento e que fizemos um processo de estabilização inovador desde a URV, que não foi para frear o crescimento nem para diminuir a capacidade de distribuição de renda do processo econômico, nós também tomamos uma opção muito clara que havia de cuidar das prioridades para as populações de mais baixa renda. Cansei de ouvir dizer: ah! muito bem, está estabilizando a economia, mas falta o social. Falta é ler o que está sendo feito. Falta é ver os números, e agora eles estão aí.

Nós dobramos o gasto com saúde. É suficiente? Não é suficiente, por isso estamos pedindo mais recursos para a saúde. E por antipático que seja o imposto, não se inventou outro modo de obter recursos para o Estado e, portanto, para a população carente, a não ser com impostos. Então, a verdade é que nós estamos realmente dobrando os gastos com a saúde.

E, na saúde, o que nós estamos fazendo basicamente? Combatendo a fraude. O ministro Jatene tem repetido isso, e é preciso que se inscreva na agenda de todos nós que a fraude tem de ser combatida, mas o fundamental é a questão do agente comunitário da saúde, que está sendo desenvolvido e ampliado. O fundamental é o programa de mortalidade infantil, que está em marcha. É a distribuição do leite que está em marcha, e o Programa de Comunidade Solidária está atuando nesta, como em outras áreas, de uma maneira inovadora, ou seja, não é mais um órgão para fazer paralelamente aos ministérios a ação social".

A priorização do gasto social exigia também uma reformulação estatal: a atuação de uma secretaria executiva, através da descentralização dos gastos e da organização de conselhos que contassem com a participação de membros da sociedade, permitiria incentivar a maior participação direta das comunidades beneficiadas na distribuição, administração e fiscalização dos recursos e, com isto, evitar a corrupção e as práticas clientelistas.

"Uma secretaria executiva que cuida de agilizar os recursos, fiscalizar, verificar se estão acontecendo e de alguma maneira dar impulso a eles e pedir a complementação disso através da sociedade civil, daí o Conselho da Comunidade Solidária, que não atua dentro do Estado, mas chama a atenção de fora do Estado, através da sociedade, para certos programas, como ainda agora que começa brevemente na próxima semana o programa de Universidade Solidária e mil estudantes vão estar em pequenas comunidades das áreas mais pobres do Brasil, organizados, treinados para dar assistência inclusive nessa questão de saúde.

Mas não é só a saúde, na educação também não preciso insistir muito que, por sorte, ultimamente foi possível chamar mais atenção para o que nós estamos fazendo na educação.

Então, nós vamos fazer uma transferência de recursos e a União federal, o governo central vai entrar com o recurso para complementar essas áreas mais pobres. Portanto, tanto na educação quanto na saúde, nós estamos cuidando da população mais carente, através de mecanismos diretos, como, por exemplo esse da

valorização do professor. Como a questão da TV para treinar professores - 40 mil postos já estão instalados.

Da mesma maneira como fizemos com a parte de assentamento rural. Podem reclamar o que quiserem, 42 mil famílias estão assentadas, têm seus títulos dados, estão com assistência. Eu chamei a imprensa, enquanto me deram do Incra a relação do RG e o CPF de cada uma das famílias. Está à disposição de quem quiser. Para ver que são 42 mil mesmo. Eu não tenho responsabilidade se os movimentos que se ocupam dessa matéria não controlam o Brasil todo. Eu não estou fazendo a reforma agrária do MST, eu estou fazendo a reforma agrária para o Brasil, e para o Brasil nós estamos assentando 42 mil famílias, e, neste ano de 96, assentaremos 60 mil famílias.

Mais ainda, vemos um grande esforço nessa área também no que diz respeito à questão do Planaf, que é um programa para as famílias rurais mais pobres, que é uma coisa inovadora. Também a distribuição de recursos, pela primeira vez, com o acordo que fiz com a Contag, de recursos para serem utilizados diretamente nos assentamentos. Ou seja, o governo, em 95, e continuará assim em 96, atendeu a questão social sem demagogia, sem clientelismo e sem assistencialismo barato.

Essa é a mudança, mudou a mentalidade. Por exemplo, na questão das moradias e no saneamento básico, paradas há quatro anos. A Caixa Econômica está sendo recuperada, através de medidas duras e de reorganização da Caixa, como está sendo recuperado o Banco do Brasil, que leva uma certa tensão, porque o Banco do Brasil começa a cobrar dos seus devedores. Pois bem, a Caixa Econômica recomeçou o programa de moradia, recomeçou o programa de saneamento básico. Dinheiro há. Qual é a dificuldade? Tem várias. Uma delas é que nós não queremos mais que o dinheiro seja distribuído pela pressão, clientelística ou não, de intermediários, por mais que sejam qualificados os intermediários.

Parlamentares vão nos ajudar, não a distribuir dinheiro para cada região, mas a definir a política e a criticar a política, e há conselhos organizados nas comunidades para distribuição desses recursos, conselhos nos quais existem não só membros do governo, mas da sociedade também. Leva mais tempo? Leva no começo, mas depois não há corrupção. Depois não há desvio do dinheiro e não há clientelismo. Isso é a mudança do aparelho de Estado. Como o SUS implica na área da saúde a mudança do aparelho de Estado. O programa de habitação implica também" ("FHC faz balanço positivo de 95", FSP, 18/01/96).

Em discurso na Índia, FHC voltaria a insistir na inexistência de incompatibilidade entre a construção do novo Estado (exigida pela globalização) e os ideais da esquerda consubstanciados através da priorização do gasto social. Por outro lado, o presidente procurava diferenciar este novo Estado das práticas tradicionais do estado do bem-estar e enfatizava a importância da alocação de recursos na área de educação como instrumento de qualificação da mão-de-obra e de maior mobilidade social.

"Não se trata de tarefa simples. Requer uma mudança substancial de atitude e determinação para combater interesses velados dentro do aparato estatal. Mas não há alternativa. No caso do Brasil, temos, em suma, de reconstruir o Estado se

quisermos ter qualquer possibilidade de êxito na transição do modelo autárquico do passado para outro em que nossa economia se integre plenamente nos fluxos mundiais de comércio e investimento. Pode parecer paradoxal que esta remodelação do Estado de nenhuma forma conflite com idéias tradicionais da esquerda (e orgulho-me de ser fundador e membro do partido que representa a social-democracia no Brasil). Pois é justamente isso o que ocorre. Ao realocar seus recursos e suas prioridades para educação e saúde, num país com os grandes contrastes sociais do Brasil, o novo Estado estará contribuindo para a realização de algo em que ele falhou no passado: promover maior igualdade de oportunidades numa época em que a qualificação e a educação constituem pré-requisito não apenas para a conquista de um posto de trabalho, mas também para aumentar o grau de mobilidade social no país.

Hoje, mais do que nunca, metas caras à esquerda podem ser alcançadas junto com e em virtude de nossos esforços para aumentarmos as capacidades nacionais com vistas à participação competitiva na economia mundial. Além disso, este Estado remodelado precisa ser ainda mais forte no desempenho de suas tarefas sociais e melhor preparado para regulamentar as atividades recentemente privatizadas. As dificuldades no processo de transição do papel do Estado são sentidas em toda parte e não podem ser subestimadas. A reforma da Previdência Social na França e as difíceis negociações para a aprovação do orçamento nos Estados Unidos são exemplos dos obstáculos a serem superados pelos governos, basicamente porque não há respostas imediatas e evidentes ao desafio da transição. Abandonar as práticas tradicionais do Estado do Bem-Estar não implica deixar de lado a necessidade de melhores padrões de vida para os nossos povos" ("FHC discute as consequências da globalização", FSP, 28/01/96).

Em discurso no México, FHC voltava a analisar as consequências da globalização e a insistir na incapacidade das teorias marxista e liberal clássica de dar conta da nova realidade e no esgotamento do modelo de Estado do bem-estar. Neste novo contexto, a única questão que não havia sido superada seria o ideário das ideologias de esquerda de perseguir a igualdade social.

"Um ponto de partida para compreender melhor a natureza das transformações da realidade econômica e política da atualidade é a reflexão sobre algumas das razões que implicaram a superação de algumas teorias que procuravam explicar em profundidade a dinâmica das relações entre o capital e o trabalho e sua repercussão na órbita internacional. (...)

As extraordinárias mudanças que ocorreram de 1989 para cá, entre as quais a aceleração dos efeitos da globalização, revelaram os limites das teorias e das ideologias hegemônicas deste século. E isso não vale somente para o marxismo. Tanto o liberalismo clássico (em virtude das transformações na teoria das vantagens comparativas) como a social-democracia (que sofre a crítica do esgotamento do "welfare state") exigem reformulações radicais que ainda não se completaram. Claro: as perspectivas históricas de que dispunham os seus fundadores eram outras, pressupondo determinadas formas de dialética entre o interno e o externo, e mesmo de relação entre o capital e o trabalho, que não mais subsistem.

Mudou o mundo, mudou a natureza do capital, mudou a natureza do trabalho. Mudaram, também, os instrumentos necessários para alcançarmos níveis crescentes de inclusão social.

O que a história não superou no ideário principalmente das ideologias de esquerda foi a aspiração generosa no sentido de que as transformações tivessem o objetivo de incorporar os mais fracos, os mais desfavorecidos. Por isso, o tema da desigualdade persiste e ocupa espaço necessário na reflexão sobre a globalização”.

Em setembro de 1997, na entrevista já mencionada à revista *Veja*, FHC volta a insistir na diferença entre o Estado que se encontra em gestação no Brasil e o Estado neoliberal, e que um dos principais fatores de distinção diz respeito ao combate à desigualdade:

“Vou dar algumas razões que nos tornam diferentes [da Europa]. Primeiro, lá havia um Estado de bem-estar social mesmo. E as pessoas tinham uma ligação positiva com esse Estado que as amarrava, talvez. Segundo, não se tem mais espaço de investimento dinâmico no mundo europeu. Disso resulta que qualquer inovação tecnológica, lá, leva ao desemprego. Agora, a situação não é essa nos Estados Unidos, na China, no Japão e não é assim no Brasil também. Aqui as pessoas assimilam angústias que não são nossas. Para começar, há uma certa angústia que é dos prósperos. Aqui não há tanta prosperidade, há pobreza.

Portanto, aqui temos de continuar a pensar no Estado como fator importante para resolver a questão da igualdade. Por isso, irrita-me tanto falar em neoliberalismo. Aqui não há nem liberalismo quanto mais “neo”. O que há aqui é um sistema patrimonialista, com privatização do Estado. Temos de reconstruir o Estado, que é o que estou tentando fazer, para que possa enfrentar os problemas da maioria a doença, a pobreza, a falta de educação. Por isso, aqui, vamos ter sempre uma ação do Estado.

Se se deixar o mercado solto, pobre país! Penso, nesse assunto, o oposto do que dizem que penso. O que penso é que, se deixar o mercado solto, pobre país. Não que ele não vá crescer, mas crescerá com exclusão. Se, ao contrário, deixarmos o Estado tal como ele se apresenta, sem as reformas, pobre país também. Porque esse Estado não vai responder, nem na área econômica nem na social, de maneira adequada. Além dessa diferença com relação aos europeus, temos outra: a estrutura de nossa sociedade é mais americana do que europeia. A estrutura das classes”.

Na mesma entrevista, FHC procura associar as propostas da oposição à manutenção do *status quo* de interesses corporativos, do Estado patrimonialista, clientelista e ditatorial, e a contrapor a estas propostas uma nova relação entre Estado e sociedade civil, que se caracterizaria por uma maior participação e responsabilidade da sociedade civil na regulamentação das atividades privadas e nas decisões e no controle do processo de “universalização dos serviços e das políticas públicas”:

Veja: Se o PT estivesse no governo, ele realizaria o que propõe?

Fernando Henrique: Não. Governar propondo o quê? O isolamento da economia do Brasil do resto do mundo? A ação crescente do Estado? A manutenção de privilégios? Aconteceu no Brasil que o setor que se quer progressista acabou defensor do atraso. Houve uma espécie de mitificação do Estado. O Estado, pelo menos na teoria de esquerda que acreditava na luta de classes, era a expressão das forças dominantes. No nosso caso, além disso, era a expressão do autoritarismo, e não só do autoritarismo militar. Nosso Estado foi formado dentro de uma visão autoritária e, portanto, incorporou certos grupos e não outros. Sempre digo que não temos um Estado do bem-estar social, e sim do mal-estar social. Defendê-lo é defender o mal-estar social um Estado que não permite a generalização da educação ou do atendimento à saúde, que dá aposentadoria privilegiada a uns e miserável a outros. Pateticamente, os setores que se querem progressistas unem-se aos setores mais atrasados do Congresso para bloquear qualquer mudança. E ainda acusam o governo de estar ligado aos setores atrasados! Na verdade os sinais estão trocados. Se examinarmos as votações no Congresso, verificamos que a esquerda a "esquerda" entre aspas, aquilo que se chama de esquerda no Brasil votou contra, por exemplo, o fundo de valorização do professor. Por quê? Qual a lógica disso? É a lógica da pequena política. Querem destruir a mim e atingem o interesse do país.

Veja: Mas a oposição não tem de se opor? Seu papel não é ser contra?

Fernando Henrique: Não contra o país.

Veja: O senhor ainda se considera um social-democrata?

Fernando Henrique: Considero. Vou explicar. E acho que aí entra Gramsci de novo. Gramsci dizia: a social-democracia tem a mesma raiz leninista, via Estado. Hoje temos de pensar numa nova social-democracia que não fale a linguagem da corporação, não fale a linguagem da burocracia estatal, não fale uma linguagem contrária à da sociedade civil. Que quer dizer isso, na prática? Primeiro, se as forças de mercado vão tomar conta de muitos setores da produção, é preciso regulamentar. E regulamentar de um jeito no qual a sociedade tenha participação. É preciso ter uma preocupação obsessiva com a universalização dos serviços e das políticas públicas...

Veja: Que significa "universalização dos serviços e políticas públicas"?

Fernando Henrique: É procurar atender aos interesses do maior número possível de pessoas. Não se pode confundir democracia com defesa de uma determinada corporação. Frequentemente, ao se falar em nome do povo e da democracia, está-se falando em nome do interesse de uma parte. Não que não seja legítimo o interesse da parte. É que ele não deve substituir a busca obsessiva da universalização. Isso é muito difícil, porque as pessoas levantam o seu interesse específico como se fosse universal. Isso requer uma luta. Quando se diz "Precisamos universalizar a educação", isso inclui quebrar interesses enraizados no Congresso, nas prefeituras, na corporação dos professores. Então é uma luta e, com essa luta não está sendo colocada numa perspectiva ideológica, como devia, parece perseguição. O conjunto dos que se sentem prejudicados se une contra o governo. No mundo de hoje a única coisa que une todos é o governo contra. Os que

querem deter seus privilégios, quando ameaçados, protestam na forma de uma crítica ao governo, que não estaria fazendo o bem de todos. Na verdade não está fazendo o bem daquele ali.

Veja: Que mais caracterizaria a social-democracia, hoje?

Fernando Henrique: O problema da social-democracia é a relação com o Estado. Ela tem de repensar a noção de que só o Estado faz. Para a nova social-democracia, não é o Estado que faz. Ele faz também. Tem de haver espaço no Estado para que forças não estatais atuem nas decisões políticas, no controle das políticas, na avaliação das políticas. Vai-se fazer um programa, digamos, educacional a distribuição de televisão, como fizemos, por 50.000 escolas. Feito isso, tem-se de avaliar se está funcionando. Não é para verificar se alguém está levando a televisão para casa. Isto pode até acontecer e deve ser combatido, mas não é isso. É: qual o efeito do programa na educação? Está funcionando? As políticas públicas precisam ser permanentemente avaliadas, e nós não estamos aparelhados para isso. Então, outros têm de colaborar, ao lado do governo. Podem entrar organizações não-governamentais, o Congresso tem de haver uma pluralidade de formas de controle. A social-democracia tem de incluir tudo isso. Nesse sentido sou, sim, um social-democrata.

Veja: Sua visão de uma social-democracia reciclada inclui uma forte ênfase nas iniciativas da sociedade em oposição às do Estado, uma função regulamentadora, uma função universalizadora... O que se oporia a isso, em termos partidários? Quem se oporia a isso, digamos, pela direita?

Fernando Henrique: A direita prefere uma relação direta com o Estado, embora fale de mercado... Mas que direita? Eu me pergunto: quem é direita?

Veja: Sim, quem é?

Fernando Henrique: Não se tem um verdadeiro pensamento de direita, aqui...

Veja: Paulo Maluf é direita?

Fernando Henrique: O Maluf disse uma vez que é social-democrata.

Da mesma forma que na nova relação entre Estado e ordem econômica, quando se examina em maiores detalhes a proposta concreta do Governo de reformulação das relações entre estado e ordem social, o que chama a atenção é a inspiração no modelo neoliberal anglo-americano.

Assim, no Plano Diretor, considera-se como um dos aspectos fundamentais da reconstrução do Estado a implementação das “organizações sociais”, através da contratação de organizações públicas não-estatais para executar os serviços sociais e científicos não-exclusivos do estado (educação, saúde, cultura etc). Estas “organizações sociais”, por sua vez, devem ter autorização específica do poder legislativo para celebrar contratos de gestão com o poder executivo, passando assim a ter direito a dotação orçamentária. Para distinguir

o processo de transformação de uma organização estatal em uma “organização de direito privado sem fins lucrativos” (ou “terceiro setor”) da privatização, o Plano Diretor, denominou-o de “publicização”⁸².

Ora, a despeito do esforço das autoridades governamentais em afirmar o contrário, na verdade a “publicização” é um eufemismo, mal disfarçando sua inspiração neoliberal e constituindo-se numa quase-privatização de entidades governamentais que atuam na área social.

De um lado, as entidades responsáveis por estes serviços públicos passam a ser encaradas por uma perspectiva mercantil. Como afirma o próprio Bresser Pereira,

“Se o seu financiamento em grandes proporções é uma atividade exclusiva do Estado – seria difícil garantir educação fundamental gratuita ou saúde gratuita de forma universal contando com a caridade pública - sua execução definitivamente não o é. Pelo contrário, estas são atividades competitivas, que podem ser controladas não apenas através da administração pública gerencial, mas também e principalmente através do controle social e da constituição de quase-mercados” (grifos nossos, Bresser Pereira, 1998: 25).

Mais à frente, ele afirma que o crescimento significativo das organizações públicas não estatais

“decorre da maior adequação - e portanto maior eficiência - desse tipo de instituição para a realização dos serviços sociais. Serviços que não são naturalmente monopolistas, podendo se beneficiar da competição pelo apoio da sociedade e do Estado. Serviços que, como atendem diretamente a população, podem ser efetivamente controlados pelos cidadãos através de mecanismos de controle social” (Op. cit. : 28).

Na verdade, o discurso e as iniciativas do Governo traduzem uma tendência não apenas à deterioração dos serviços públicos prestados à população, através da tentativa de

⁸² O Plano Diretor destaca os seguintes objetivos da implementação de Organizações Sociais:

- . “Lograr uma maior autonomia e uma conseqüente maior responsabilidade para os dirigentes desses serviços.
- . Lograr adicionalmente um controle social direto desses serviços por parte da sociedade através dos seus conselhos de administração. Mais amplamente, fortalecer práticas de adoção de mecanismos que privilegiem a participação da sociedade tanto na formulação quanto na avaliação do desempenho da organização social, viabilizando o controle social.
- . Lograr, finalmente, uma maior parceria entre o Estado, que continuará a financiar a instituição, a própria organização social, e a sociedade a que serve e que deverá também participar minoritariamente de seu financiamento via compra de serviços e doações.
- . Aumentar, assim, a eficiência e a qualidade dos serviços, atendendo melhor o cidadão-cliente a um custo menor”.

se obter superávits primários, mas também à exclusão de parcela significativa da população, através de uma segunda onda de privatizações, inspirada na experiência recente norte-americana⁸³ nas áreas de saúde e educação – onde a redução dos gastos públicos na área social se fez acompanhar de medidas que procuravam estimular a ampliação das esferas de atuação da iniciativa privada⁸⁴ – e da introdução do modelo dos fundos de pensão, na área de previdência.

Este é particularmente o caso da área de saúde. Em meados de maio de 1998, o ministro da Fazenda, Pedro Malan, declarava que o princípio de universalidade deveria ser revisto, garantindo-se aos indivíduos apenas o básico : atendimento ambulatorial e de urgência (“SUS permite atendimento em casa”, FSP, 30/05/98).

Ainda no mês de maio, o ex-ministro da Saúde, Adib Jatene, concedeu uma entrevista à Folha de São Paulo bastante ilustrativa quanto à prioridade conferida pelo Governo à área social e quanto às relações entre o ministérios da área social e a equipe econômica do Governo.

Ao ser indagado sobre o SUS, ele afirmou que se tratava de um sistema em implantação, e que a lei que fixava os recursos para seu funcionamento (30% do orçamento da Previdência) não vinha sendo respeitada:

⁸³ Como Bresser Pereira reconhece,

“O processo de ampliação do setor público não-estatal ocorre a partir de duas origens: de um lado, a partir da sociedade, que cria continuamente entidades dessa natureza; de outro lado, a partir do Estado, que nos processos de reforma deste último quartel do século vinte, se engaja em processos de publicização de seus serviços sociais e científicos. Isto ocorreu de forma dramática na Nova Zelândia, na Austrália e no Reino Unido. Também está acontecendo em vários países europeus e mais recentemente nos Estados Unidos no nível do ensino fundamental, em que surgem escolas gratuitas de caráter comunitário, financiadas pelo Estado. Neste último país, as universidades e hospitais do National Health Service, que eram estatais, foram transformadas em *quangos* (“quasi non-governmental organizations”). No Brasil, o programa de publicização em curso prevê a transformação desses serviços em “organizações sociais” – uma entidade pública de direito privado que celebra um contrato de gestão com o Estado e assim é financiada parcial ou mesmo totalmente pelo orçamento público” (Op. cit. : 28-9).

⁸⁴ Como observa Gill (1995: 90), “Outro exemplo pernicioso desse processo, é a privatização da assistência à saúde nos EUA, com o efeito de que ao menos 30 milhões de cidadãos norte americanos de uma população de 254 milhões não têm assistência à saúde, e um número similar tem uma cobertura de qualidade limitada. O custo deste sistema (estimado em 14% do PNB dos EUA – US\$ 4 trilhões) tem induzido a administração Clinton a fazer da reforma da assistência à saúde sua prioridade doméstica número um. Vale a pena enfatizar que dois dos pilares da ordem do pós-guerra na maioria dos países da OCDE foram garantias sociais de seguridade e assistência à saúde numa base igual para todos, e um consenso de que a provisão básica desses bens públicos devia estar fora do mercado. Não é apenas nos EUA que esse consenso tem erodido significativamente”.

“Para que você tenha uma idéia, o orçamento da Seguridade neste ano é de R\$ 106 bilhões. Isso significaria que a Saúde deveria ter mais de R\$ 30 bilhões. O Orçamento, deste ano, destina R\$ 19,5 bilhões à Saúde. Então, aí já está a demonstração de que o sistema não tem o financiamento para o modelo que foi idealizado”.

Indagado sobre a indicação de José Serra, ele se disse esperançoso. Por se tratar de um economista e ter uma carreira política, ele haveria de constatar que o problema da Saúde no Brasil não é de corporativismo, como afirma FHC:

“Ele não vai se acomodar. Vai querer resolver o problema. E, no momento de resolver, ele vai ver que uma das formas de resolver é buscar recursos. Isso é elementar. Ou você tem esquema financeiro que suporta a atividade ou a atividade não subsiste. Porque ele vai detectar que o problema do setor da Saúde não é um problema corporativo. É um problema de esquema financeiro capaz de suportar minimamente as exigências em saúde para a população de um país como o Brasil. Ele pode trazer suporte financeiro para as ações. As ações todas implicam recursos. Você não consegue medicamentos de graça, você não consegue equipamento de graça, inseticida de graça. É tudo pago. Tudo custa. E as pessoas que trabalham precisam ganhar decentemente. Os hospitais que prestam serviço ao SUS estão em situação pré-falimentar. Isso é uma situação de emergência. É uma situação terrível. Os hospitais que puderam cancelar convênios com o SUS já cancelaram. E isso reduz o acesso da população”.

Para Jatene, o descaso com a saúde pública teria um custo político. O discurso do Governo de que o problema da área da saúde pública não era de recursos, mas de gestão ou de corrupção, como afirma o presidente da República, não se sustentaria por muito tempo, e a população haveria de constatar, mais cedo ou mais tarde, que o problema é de prioridade:

“Esses são fatores que pesam contra, à medida que a população consegue entender o problema. Porque até agora se fez o discurso de que o Ministério da Saúde é perdulário. Ele joga fora os recursos que ele recebe. Ele não gasta corretamente os recursos. O problema é de gestão, não é de finanças, mas esse discurso não se sustenta, quando você simplesmente faz as contas e mostra que, para um sistema alternativo [convênios] que tem R\$ 1.000/ano, e contra o qual todo mundo reclama, o sistema público tem R\$ 70/ano. Então é uma falácia dizer que se gasta mal. Tem é muito pouco para gastar. E a responsabilidade de aumentar esse contingente é de quem estabelece as prioridades. Mas a prioridade é atender a macroeconomia, é atender o sistema financeiro, atender a incorporação estrangeira que vem para o país. E a necessidade da população? Isso tem um custo político”.

“Isso vai ficando claro porque você não pode enganar todo mundo o tempo todo. As coisas vão sendo analisadas. O próprio presidente disse há alguns meses que o problema não era aumentar os recursos. O problema era combater a corrupção. Eu digo: quem está no governo há três anos não tem direito de falar em corrupção no governo. Ele tem que dizer quais foram as medidas tomadas para combater a corrupção no seu governo. Agora você diz que o problema é a corrupção só para

justificar por que não se põe mais dinheiro na Saúde. Isso é uma desculpa esfarrapada. O governo deve assumir e dizer que não há mais dinheiro”.

“Na minha avaliação, isso [o discurso de FHC] é uma atitude inconveniente. Porque quem dirige deve estimular os seus funcionários, e não desmoralizá-los. Esse que é o grande problema. E logo o pessoal da Saúde, que está lutando com mil dificuldades, com mil limitações, ainda tem que ouvir que trabalha mal, aplica mal, e comete irregularidades. Irregularidade tem em todo canto. Tem na iniciativa privada, tem nas outras áreas do governo”.

No que se refere à previdência, já em agosto de 1995, FHC revelava quais eram as intenções de seu Governo: a abertura de uma nova frente de expansão para o capital financeiro, através da criação de um sistema previdenciário privado complementar, nos moldes dos fundos de pensão norte-americanos. Após enfatizar a importância da reforma previdenciária e justificá-la como uma forma de se combater o caráter injusto da distribuição dos benefícios da previdência⁸⁵, ele acrescentava:

“E chamo a atenção que isso não depende de reforma constitucional, mas o governo está empenhado na criação de fundos de pensão, que sejam capitalizados. Por quê? Para que nós possamos aumentar a taxa de investimento, como foi mostrado aqui, nós precisamos aumentá-la. Nós precisamos de recursos próprios. Não vai bastar o recurso que vem de fora com o investimento estrangeiro, que está crescendo bastante. Nós vamos precisar de recursos próprios.

Quando está havendo agora a privatização, eu me recordo que aqueles que criticavam diziam “ah, vão desnacionalizar a indústria brasileira”. Não houve um só caso de desnacionalização. Até lamentamos que não haja vindo mais capital estrangeiro, espero que venha. Mas o que aconteceu foi que os fundos de pensão das estatais, juntamente com o capital nacional, permitiram a privatização. Imaginem os senhores se nós tivermos mecanismos para que o conjunto da população, na complementação de sua aposentadoria - e é claro que, em um país de pobreza como o Brasil, o Estado nunca deverá se desobrigar de uma base de sustentação da aposentadoria -, mas a complementação, em vez de ser feita via Tesouro privilegiando alguns sem que ninguém saiba, vier a ser feita pela cotização de cada

⁸⁵ “A Previdência vai ter que ser modificada, porque ela é injusta. Há uma proporção muito pequena dos que controlam uma massa enorme de recursos, em comparação com uma massa imensa de trabalhadores, que não têm uma aposentadoria digna, e nós não podemos deixar de prestar atenção a isso.

Do mesmo modo que na questão da aposentadoria do serviço público, sobretudo em alguns municípios, eles não têm nem sequer as caixas de compensação para capitalizar e para amanhã poder pagar a aposentadoria. Tudo isso vai acabar no Tesouro. Não é justo. Não é justo que toda sociedade trabalhe e o Estado extraia recursos através (sic) dos impostos e isso seja distribuído de maneira que não é mais consentânea com o ideal de equidade.

Não se trata de fazer reforma pelo amor a perseguir quem quer que seja, mas se trata de levar o país não só a ter mecanismos mais racionais, mas, sobretudo, mais justos, com menos privilégios.

Têm razão os trabalhadores quando discutem e vieram a mim várias vezes para dizer “presidente, nós estamos de acordo com a reforma desde que seja contra os privilégios”. Nós estamos dispostos a discutir nesta perspectiva qualquer tópico, inclusive, de tempo de serviço. Qualquer tópico, mas nós não podemos parar aquilo que é hoje um mandato que o presidente tem deste país, que é continuar as reformas.

um de nós em fundos de pensão. Nesse momento nós disporemos de - eu vou dizer um número forte, os ministros não vão tremer - centenas de bilhões de reais, porque nós temos, com a capitalização existente, cerca de 30 ou 40 bilhões em fundos constantes em estatais. Então, se nós generalizarmos isso, nós teremos centenas de bilhões de reais que assegurarão o quê? O crescimento da economia brasileira de forma permanente, contínua, sustentada" ("Vamos mudar o Brasil, doa a quem doer", FSP, 22/08/95).

Em maio de 1998, ao ser indagado por um repórter sobre o encaminhamento para votação do projeto de reforma previdenciária encomendado a André Lara Resende⁸⁶, o presidente afirmou:

"Não, não, isso eu não sei se é este ano, é precipitado falar disso, mas o projeto, um setor grande do Ipea e da Previdência. Estou trabalhando. Essa votação não atrapalha em nada esse projeto. Esse projeto é um passo adiante e é um projeto que não tem por que estar se colocando em votação e, possivelmente, não vai nem mexer na área constitucional e vai permitir uma flexibilidade grande na base muito mais de decisão de cada um, voluntária. E eu acho que isso é que vai resolver.

Nós estamos vendo o exemplo do Chile, e não só do Chile. Hoje, os grandes recursos de acumulação estão nos fundos de capitalização para a Previdência. Em toda parte do mundo. Eu acabei de ler um artigo do "Financial Times" mostrando isso claramente: como mudou a acumulação nos Estados Unidos. O Brasil não pode ficar no sistema atrasado, porque quem paga é o povo outra vez. Claro que tem que ser uma coisa justa, no caso, o ministro poderá explicar com mais propriedade do que eu, o caminho do futuro, mas nós vamos insistir. E que ninguém tenha dúvida: o Brasil vai para a frente, enquanto eu for presidente da República, não vou esmorecer. Muito obrigado" (FSP, 08/05/98).

⁸⁶ Segundo Tugan Angerami, deputado federal pelo PSDB de São Paulo, o Governo estaria preparando o terreno "para a verdadeira reforma, que FHC pretende levar a termo no seu segundo mandato presidencial".

E concluiu: "é mais do que razoável exigir que se exibam os estudos e projetos que o economista André Lara Resende, atual presidente do BNDES, está realizando nessa direção. Os eleitores têm o direito de conhecer os planos presidenciais de privatizar o sistema previdenciário, com a redução do teto das aposentadorias para cinco salários mínimos e a obrigatoriedade da previdência complementar, no campo privado, para todos os trabalhadores.

Ademais, no projeto desenvolvido por Lara Resende, os recursos dessa previdência privada passarão a ser administrados por instituição financeira, o que significa que a contribuição do trabalhador, feita em nome de uma sobrevivência minimamente digna na velhice, passará a ser submetida às regras e aos riscos do mercado de capitais.

É criminoso. Sugere um compromisso maior com os interesses do sistema financeiro do que com o saneamento das contas públicas" (Tugan Angerami, "Diagnóstico viciado", FSP, 23/05/98).

3. A AÇÃO ESTATAL NO GOVERNO FHC: RUPTURA OU CONTINUIDADE?

Se procedermos a uma análise da ação estatal no governo FHC, poderemos constatar que, a despeito dos esforços panfletários do governo e de sua *intelligentsia* em provar o contrário, o Estado não passou por qualquer transformação substantiva em relação ao período Collor, nem se caracterizaria por um novo papel regulador social-democrata. Muito pelo contrário, o governo FHC usufruiu não apenas de certas medidas adotadas no período anterior, mas também do consenso alcançado em torno das reformas liberalizantes. Por outro lado, *et pour cause*, o discurso e a ação estatal do governo FHC têm-se caracterizado pela continuidade e pelo aprofundamento da orientação imprimida pelo Governo Collor.

No que se refere ao primeiro aspecto, a pequena resistência à privatização de empresas como a Csn, a inexistência de reação à permissão de participação do capital estrangeiro em até 100% do capital votante das empresas privatizadas e o apoio ao aprofundamento da abertura comercial permitem constatar que o já significativo consenso conquistado pelo governo Collor logrou ampliar-se no Governo Itamar. Além disto, a forte deterioração da infra-estrutura econômica e dos serviços públicos, decorrente do baixo grau de manutenção e da quase inexistência de novos investimentos, contribuía para que o empresariado e a opinião pública apoiassem a maior participação da iniciativa privada nas áreas de transportes, energia elétrica e telecomunicações.

Por outro lado, a liberalização do movimento internacional de capitais e os avanços obtidos por Marcílio na reestruturação da dívida externa com os bancos comerciais contribuíram não apenas para fornecer as bases para a renegociação da dívida externa no período Itamar, mas também para que se retomasse o acesso voluntário ao empréstimo externo e para a entrada em massa de investimentos externos - elementos fundamentais para o sucesso da política de estabilização iniciada no Governo Itamar.

Quanto ao segundo aspecto, o leitor atento já deve ter-se apercebido que, apesar da nova roupagem, o discurso de FHC reproduz (tal qual o de Collor) a imagem do Estado Vampiro: corporativismo, privilégios, corrupção, má alocação de recursos, clientelismo, patrimonialismo etc.

Mas as semelhanças não páram por aí. Na já mencionada entrevista à revista Veja, FHC faz a mesma associações entre burocracia (“nomenklatura”) e socialismo e democracia e capitalismo, feitas pela série de reportagens do Jornal da Tarde:

“Faz sentido se elegermos como eixo a luta do progressismo contra o atraso conservador, entendendo-se por progressismo a defesa da radicalização da democracia, da universalização do acesso aos bens sociais e econômicos etc. O que está em discussão? O que coloca a esquerda em questão? O que a coloca em questão é que, no passado, ela tinha como elemento-chave a mudança do controle do sistema produtivo. Na medida em que a esquerda vitoriosa, o socialismo real, na União Soviética e depois na China, estatizou os meios de produção, a esquerda passou a ter essa cara estatal. Então, a esquerda ficou muito impregnada da noção de que o eixo é isso a burocracia estatal iluminada. Progressivamente, essa noção substituiu a da classe que, na visão marxista, faria a libertação da humanidade. Esta visão global incluía a igualdade, mas como consequência de uma forma de apropriação. Hoje, não há quem proponha um modelo de organização da produção, sob controle estatal, consistente. A crise da esquerda é isso. E contagia também a social-democracia, também o PSDB”.

Na apresentação do Plano Diretor, FHC enfatiza a idéia central da ideologia do Estado Vampiro de que o modelo de desenvolvimento brasileiro acarretou uma expansão estatal em atividades estranhas a suas funções básicas e que isto acarretou a deterioração das atividades e serviços inerentes ao Estado e o agravamento da crise fiscal:

“A crise brasileira da última década foi também uma crise do Estado. Em razão do modelo de desenvolvimento que Governos anteriores adotaram, o Estado desviou-se de suas funções básicas para ampliar sua presença no setor produtivo, o que acarretou, além da gradual deterioração dos serviços públicos, a que recorre, em particular, a parcela menos favorecida da população, o agravamento da crise fiscal e, por consequência da inflação”.

Em seu discurso no México, FHC afirmaria que o Estado não deve atuar em atividades em que a iniciativa privada é comprovadamente mais eficaz:

“Assim, a missão do Estado de direcionar o desenvolvimento (“steering capacity”) passa a ser muito mais importante do que a tentativa comprovadamente ineficaz de substituir a iniciativa privada na produção de bens e de serviços que não têm natureza essencialmente pública”.

A ampliação dos gastos públicos, por sua vez, é vista como um fator concorrente e inibidor da expansão do setor privado:

“É porque, se não houver um sistema financeiro apto a financiar a produção com taxas de juros razoáveis, não será possível um desenvolvimento. Mas, se eu não tenho esse sistema financeiro preparado, eu não tenho condições de oferecer. É preciso preparar esse sistema financeiro. É todo recurso que o Estado toma do setor

financeiro é ruim para o setor privado. É por isso que nós estamos controlando os gastos públicos. Mas eu peço que olhem os números. Não tem mais o que controlar. Tudo está arrochado. A idéia de que o setor estatal não está arrochado - vejam os números - simplesmente não é verdadeira”.

Por outro lado, é possível também identificar no discurso oficial a incorporação do darwinismo econômico e social.

Em seu discurso no México, FHC reconhece as consequências econômicas e sociais perversas derivadas da introdução de novas tecnologias e da abertura comercial. No entanto, resignado, ele as considera inexoráveis:

“A questão do aumento do desemprego é outro tema que tem inquietado a maioria dos governantes e dos cidadãos, principalmente porque é um fator agravante do processo de aprofundamento da desigualdade e da exclusão social.

Algumas constatações preliminares são essenciais para evitarmos pensar o futuro com os olhos voltados para o passado. A primeira delas é de que já enfrentamos - e passaremos a enfrentar ainda mais - o gravíssimo problema do aumento do chamado “desemprego estrutural”, decorrente tanto da perda de competitividade de certos setores das economias antes protegidas por barreiras tarifárias ou não-tarifárias quase inexpugnáveis, como do enorme ganho de produtividade por unidade de trabalho” (grifos nossos).

Em entrevista ao suplemento Mais! da Folha de São Paulo (13/10/96), FHC dizia que o novo regime pertencia aos “setores mais avançados do capitalismo”, e não estava a serviço do “capitalismo monopolista” e das “classes médias burocráticas”. Por outro lado, embora o regime incorporasse “as massas ao consumo”, ele não era o regime dos excluídos (dezenas de milhões):

Folha - Nesse texto o sr. fazia a pergunta: de quem é o regime?

FHC - Indiscutivelmente, o regime está rearticulando o sistema produtivo do Brasil. Portanto ele está dando possibilidade a que os setores mais avançados do capitalismo tenham prevalência.

Seguramente ele não é um regime a serviço do capitalismo monopolista nem do capitalismo burocrático, mas daquele que é competitivo nas novas condições de produção. Mas ele não é só isso. Ele incorpora massas ao consumo. E, nesse sentido, ele é socialmente progressista - progressivo, progressista, como queira. Não é das classes médias burocráticas, nem das classes médias que ficaram desligadas desses dois processos - a modernização produtiva e da universalização dos bens sociais. Não é dos corporativistas, não é do setor burocrático anterior.

Mas também não vou dizer que ele seja dos excluídos, porque não tem condição de ser. Aspiraria a poder incorporar mais, mas não posso dizer que seja.

Folha - Há quem diga - pessoas de acordo com o projeto do governo - informalmente: vai ter gente que não vai ser incorporada mesmo, só vai restar o "sopão" para eles. Uns 40 milhões vão ficar restritos ao "sopão" (dos pobres).

FHC - (grave) Hoje quantos são restritos ao "sopão"? São 80 milhões? É o que estou dizendo.

Folha - Então 40 milhões vão ficar no "sopão"?

FHC - Não sei, não sei quanto vai ser. É possível. Como não vejo a história fechada, nunca, não sei o que vai ocorrer. Acho que esse vai ser um problema. Certos setores não estão nessa parte dinâmica da economia. E daí? Eles existem. O Estado tem que ser responsável por eles também. São necessários programas específicos de incorporação dos excluídos: a reforma agrária, programas de assistência às pequenas empresas, à agricultura familiar, por exemplo.

Não sei quantos serão os excluídos. Pode-se errar muito, pois essa análise depende dos dados demográficos, sobre os quais, no Brasil, muita gente fez estimativas erradas. Acho que os excluídos são muito menos...

Folha - Do que os 32 milhões do Ipea (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada)?

FHC - Eles já baixaram a estimativa para 16 milhões - não é? Não me arriscaria a dizer quantos são. Mas, não nego que, provavelmente, na dinâmica atual, não há força para incorporar todo mundo. Temos que aumentar a dinâmica para incorporar o máximo.

Finalmente, o governo transformou a educação numa verdadeira panacéia, capaz de resolver a maior parte de nossos problemas sociais. Além de encará-la como instrumento de (re)qualificação profissional e de mobilidade social, o Governo incorporou a idéia de que há uma relação entre desigualdade de renda e oportunidades de educação. Como afirmou FHC no encontro do Mercosul, em 1997:

"Aqui, pela primeira vez, dos dados que eu conheço, com o Plano Real, houve. Os ricos ficaram proporcionalmente mais ricos, mas numa velocidade menor que os pobres menos pobres. Então, houve uma pequena melhoria do Coeficiente de Gini - não vamos entrar em tecnalidade.

Pois bem, se formos ver qual é a variável que altera mais essa distribuição, é de novo, a educação. Porque, havendo escassez de educação, e havendo um crescimento da economia grande, o valor do salário dos mais educados é muito alto. Na medida em que há mais educados, diminui essa disparidade. Então, não estou me referindo a pobreza, estou me referindo a desigualdade.

Se nós quisermos também, diminui a desigualdade, temos que aumentar a educação. (...)" ("fermenta a desigualdade", Carta Capital, 01/10/97).

De qualquer maneira, tanto ao nível do discurso quanto das iniciativas, o Governo FHC vem se caracterizando pela implementação da política anti-inflacionária preconizada

pelos EUA e pela consolidação das reformas liberalizantes iniciadas por Collor, através da adesão ao “Consenso de Washington”:

- Reiterou-se a necessidade de se promover as reformas administrativa e previdenciária e deu-se continuidade ao programa de desregulamentação. Da mesma forma que no Governo Collor, procurava-se legitimar as reformas estabelecendo-se uma relação entre democracia e liberdade e reformas e alegando-se que se tratava de um anseio da população brasileira manifestado nas urnas e que elas têm por objetivo eliminar o clientelismo e os privilégios de uma minoria e limitar o corporativismo:

“E por que, no momento em que eu estou enviando reformas, algumas emendas para reformar a Constituição, eu me refiro a esse pano de fundo da liberdade e da democracia? É porque essas reformas são a continuidade daquilo que este país deseja. Elas não são, pura e simplesmente a decisão do presidente ou de um grupo de técnicos, por mais competentes que sejam ou de pressões políticas, por mais legítimas que elas sejam. Elas são muito mais do que isso, elas são um anseio desse país, um anseio da população brasileira.

Eu não escondi nunca, durante a campanha eleitoral, qual era o meu pensamento político e quais eram os meus compromissos, quais são os meus compromissos, e eu ganhei as eleições dizendo o que penso e o que iria fazer. Eu estou apenas dando continuidade àquilo que me foi hoje delegado pelo povo brasileiro ao votar em mim. Votou sabendo que nós iamos fazer as mudanças. Votou porque quer as mudanças e votou porque está confiante que essas mudanças são para melhorar o Brasil. (...)

Sem as reformas, eu dificilmente poderei afirmar que nós teremos condições de acabar com o clientelismo e limitar o corporativismo à sua área legítima, que é a defesa de interesses corretos daqueles que trabalham num ou noutro setor. (...)

Pois bem, para que nós possamos continuar nesse rumo, nós precisamos agora chegar a realmente obter as reformas necessárias. Essas reformas são exigências do país. Aí estão as pesquisas de opinião pública a dizer. Todas elas dizem a mesma coisa. Poderá haver uma dúvida aqui, outra acolá, porque não se conhece o texto ainda, mas, na verdade, o país anseia por essas reformas, com mais compreensão do momento do que muitas vezes grupos organizados que se opõem a elas, porque têm interesses, legítimos que sejam do ponto de vista estrito desses grupos, mas que não têm a compreensão, esses grupos, do conjunto e, portanto, não percebem que a maioria precisa de mudanças.

É com espírito, portanto, muito positivo, que eu estou remetendo as reformas iniciais ao Congresso. Muito positivo e me parece absolutamente fora de foco quem pretenda se defender das reformas. Só os que têm privilégios é que querem se defender das reformas, e as reformas, eu reafirmo duas frases que disse no meu discurso de posse: uma, me permitam ler, diz assim, no Senado: o Brasil precisa tanto de mudanças como de continuidade, precisa de continuidade nas mudanças, mudanças com continuidade, faremos as mudanças continuamente.

E a outra afirmação que eu fiz é que, quando houvesse dúvidas entre o interesse das minorias privilegiadas e das majorias, eu ficaria com as majorias. Muitas vezes as minorias privilegiadas vêm com a etiqueta de povo, que é a melhor maneira de manter privilégio, mas cabe ao dirigente político, ao homem de Estado responsável, mostrar que o interesse popular não se confunde muitas vezes com aqueles que, usando o santo nome do povo em vão, defendem seus próprios interesses, seus próprios privilégios, e eu não vou naturalmente me iludir e ficar a favor de uma aparência de defesa do interesse popular, quando na verdade o que se requer são modificações que assegurem efetivamente o interesse da maioria” (Íntegra do pronunciamento do presidente FHC, FSP, 17/02/95).

- Os artigos da Constituição que garantiam tratamento diferenciado à empresa nacional e que determinavam as áreas que constituíam monopólio da União foram revistos. Assim, ao discursar sobre a Lei de Concessão de Serviços Públicos FHC afirmou:

“E, em inúmeras ocasiões, eu me referi à importância de nós dispormos de um instrumento legal que permitisse ao Brasil disciplinar um artigo da Constituição que, a meu ver, tinha uma importância equivalente ao esforço que o governo vinha fazendo. O governo do presidente Itamar e o antecessor já o haviam feito, no sentido de redefinirmos as tarefas a serem cumpridas entre o Estado e o setor privado” (“Íntegra do discurso do presidente Fernando Henrique durante o seminário sobre concessões públicas divulgada pela Presidência da República”, FSP, 13/04/95, grifos nossos)⁸⁷.

- Deu-se continuidade ao discurso quanto à necessidade de se rever a CLT e deu-se início à introdução de mecanismos que têm por objetivo a desregulamentação do mercado de trabalho e a flexibilização das relações trabalhistas. Em discurso na Índia, ao referir-se às relações trabalhistas, FHC afirmou o seguinte:

“Como lidar com a complexa questão do desemprego é um desafio com o qual se defrontam praticamente todos os países que participam da economia global. A resposta a ele certamente não deve ser encontrada numa reação à globalização,

⁸⁷ A passagem abaixo é também bastante ilustrativa quanto ao fato de que, para o próprio presidente da República, seu Governo era uma continuidade do Governo Collor:

“De qualquer maneira eu acho que é indiscutível, nesse panorama simples que estou mostrando aqui, que os dados são positivos quanto ao que foi feito em 95, e nós começamos, como todo mundo sabe, as reformas que todo mundo dizia que seriam impossíveis. Basta ler o que foi dito até março de 95, que seriam impossíveis. As reformas avançaram no gás canalizado, na cabotagem, empresa nacional, telecomunicações, petróleo.

Cobra-se muito do governo as leis complementares. Quem cobra muitas vezes não presta atenção no que está acontecendo. Por quê? Em muitas dessas matérias não se requer lei complementar, noutras as leis já estão no Congresso, como a de cabotagem. Empresas de comunicações não requer. Telecomunicações já está no Senado o primeiro passo. Petróleo, nós estamos com ela pronta e vamos mandá-la. O que acontece é que não se trata pura e simplesmente agora de leis complementares que digam respeito a matérias que não tenham que ver diretamente com a estrutura do Estado brasileiro. E aproveito para falar sobre as privatizações. Nós privatizamos o setor siderúrgico, nós privatizamos o setor de petroquímica. Isso foi relativamente fácil porque eram empresas incrustadas no Estado” (FHC faz balanço positivo de 95, FSP, 18/01/96, grifos nossos).

seja mediante um fechamento da economia ao comércio com parceiros externos, o que apenas grava a marginalização de um país, seja mediante o estabelecimento de regras muito rígidas nas relações de trabalho, passo que corre o risco de, em vez de estimular, dificultar a criação de empregos.

Apesar de que dificilmente se poderia considerar a criação de empregos uma responsabilidade direta dos governos, estes dispõem de uma ampla gama de possibilidades de ação para atacar o problema. A primeira e talvez mais importante medida é a promoção do crescimento econômico sustentado, através da adoção de políticas corretas. A segunda seria promover programas dos órgãos oficiais e do setor privado que sejam destinados ao retreinamento dos trabalhadores dispensados por setores nos quais já não conseguem encontrar um posto de trabalho. Um terceiro passo seria tornar mais flexível o conjunto de regras relativas às relações de trabalho, de modo a preservar o número de empregos. Esta flexibilização deveria possibilitar, por exemplo, que empresas e trabalhadores negociassem livremente um leque tão vasto quanto possível de tópicos, tais como o número de horas de trabalho e de dias de férias, a forma de pagamento das horas-extras etc. Deveria também resultar em menores custos para a contratação de trabalhadores. Por fim, há alguns instrumentos à disposição do governo que podem ser atrelados à expansão da oferta de empregos, tais como a concessão de créditos pelos bancos estatais e a inclusão de incentivos na legislação tributária.

Em países de grande população como o Brasil e a Índia, deve-se também ter sempre presentes, ao pensar-se a questão da geração de empregos, as formas de funcionamento da chamada economia informal. Em que medida a economia informal reduz empregos na economia formal e em que medida oferece postos de trabalho adicionais? Um melhor conhecimento destas questões é necessário para que possamos tirar as conclusões corretas e adotar as medidas apropriadas”.

- A política de estabilização com âncora cambial, permitida pelo contexto favorável da finança internacional, acarretou a valorização cambial, o aprofundamento desordenado da abertura comercial e da desregulamentação e liberalização financeira e a radicalização do processo de privatização, iniciados no Governo Collor. Em virtude das consequências negativas desta política de estabilização (desnacionalização, destruição da indústria local, elevados déficits em conta corrente e crises cambiais recorrentes), o discurso do Governo vem se caracterizando pela desqualificação das críticas à política econômica, apresentando-as como uma volta ao passado – seja, como vimos, exaltando a globalização e considerando-a como um componente inexorável, seja através da reprodução do discurso de Collor quanto ao esgotamento do papel desempenhado pelo Estado no período anterior.

- A manutenção do modelo Usiminas, que visa a maximizar o preço de venda e não estabelece qualquer critério de seleção prévia de grupos empresariais nacionais, denota que o governo FHC continuou priorizando a redução da dívida pública e passou a utilizar a

privatização como mecanismo de atração de recursos externos. Isto, por sua vez, revela a inexistência de uma estratégia de estímulo à constituição de grandes grupos privados nacionais, que contribuisse para a capacitação tecnológica da empresa nacional e para a criação de um sistema nacional de inovações;

- Da mesma forma, as políticas de sustentação de elevadas taxas de juros e de apreciação cambial, aliadas à manutenção da política de importações iniciada por Collor, traduzem o caráter subordinado (ou mesmo a inexistência) da política industrial e de comércio exterior em relação à política macroeconômica, e tendem a acentuar o desequilíbrio entre as políticas de competição e as de competitividade.

- Finalmente, a prioridade conferida ao combate ao desequilíbrio fiscal levou à incorporação gradual e crescente de empresas e setores que antes não eram contemplados pelo programa de desestatização. De um lado, incluiu-se a Vale do Rio Doce e empresas estaduais (financeiras e não financeiras). Por outro lado, enquanto no PRN do Governo Collor se afirmava que os investimentos privados em infra-estrutura (transportes, energia elétrica e telecomunicações) seriam “canalizados prioritariamente para a modernização e expansão da capacidade, mais do que para desestatizar patrimônios em operação”, no governo FHC, a atração de capital privado para esta área vem se dando prioritariamente através da privatização dos serviços públicos.

IX. PEGANDO CARONA NA CAUDA DO COMETA

O poder de veto da comunidade internacional explica, em última análise, a iniciativa do Governo FHC de consolidar as reformas orientadas para o mercado e de restringir a ação estatal. No entanto, se recuperarmos o noticiário da época, poderemos constatar que os fatores internos cumpriram (e vem cumprindo) papel fundamental. Ou seja, tanto no interior do Executivo quanto no seio da base parlamentar do Governo FHC, havia fortes divergências quanto à orientação e à profundidade das reformas orientadas para o mercado.

No que se refere à privatização, como vimos acima, os fatores que mais pesaram na decisão do Governo de manter o mesmo padrão que procurava maximizar a receita e

priorizava a utilização dos recursos para abater a dívida pública foram o combate ao déficit público e o agravamento do déficit em conta corrente.

No entanto, o noticiário da época nos permite demonstrar que nem a manutenção do padrão de privatização (modelo Usiminas e abatimento da dívida fiscal) dos governos Collor e Itamar, nem a amplitude e o ritmo das privatizações estavam definidos *a priori*.

No caso do executivo, os ministros Sérgio Motta e José Serra defendiam uma privatização na área dos serviços públicos nos mesmos moldes do proposto pelo Governo Collor; ou seja, tratava-se de promover a abertura dos serviços públicos ao capital privado, sem contudo se desfazer dos estoques do Governo. Por outro lado, particularmente para Sérgio Motta, bem como para os governadores, os recursos oriundos das privatizações não deveriam ser utilizados totalmente no abatimento da dívida pública.

Como atesta Sardenberg ("Privatização divide o governo FHC", Carlos Alberto Sardenberg, FSP, 20/02/95):

"O governo FHC exhibe faces diferentes quando o assunto é privatização. Há setores que defendem uma privatização ampla, incluindo bancos, e rápida, para o governo juntar recursos a serem utilizados em outras reformas. Mas essa idéia esbarra em resistências localizadas em diversos pontos do governo FHC e sua base de apoio.

A cada dia que passa, surgem sinais dessas diferenças. O mais recente vem do Ministério das Comunicações. O ministro Sérgio Motta tem mais certeza sobre o que não quer privatizar, o que indica uma tendência.

Para o ministro, o governo não deve privatizar estoques na área de telecomunicações e energia. Estoque são as estatais já existentes, o capital público instalado.

Essa posição limita a privatização eventual no setor a investimentos em áreas novas. Por exemplo, o governo não vende usinas hidrelétricas, mas permite que empresas privadas construam novas.

Ou ainda, o governo não vende suas companhias telefônicas, mas permite que empresas privadas instalem e operem telefones em determinadas áreas.

Esse tipo de privatização limitada apresenta duas variantes. Pode-se impedir ou permitir a competição entre estatais e privadas.

O governo pode, por exemplo, entregar a companhias privadas a operação de telefones só em áreas não operadas pelas estatais. Mas pode também permitir a empresas privadas operar, por exemplo, telefonia celular nas mesmas cidades em que já trabalham as estatais.

O consumidor paulista teria, assim, a opção de adquirir seu celular na Telesp ou em uma companhia privada. Os sistemas competiriam com seus serviços, sendo obrigatório que uma rede "falasse" com a outra.

Em qualquer caso, porém, esse tipo de privatização prevê a manutenção dos sistemas estatais, até reforçados. Para os defensores da tese, as estatais podem ser empresas corretas, dependendo dos controles e da eficiência da gestão".

Já o ministério da Fazenda, o Banco Central e o BNDES defendiam uma privatização mais ampla quanto possível (incluindo estoques na área de serviços públicos e bancos estaduais) e acelerada. Por outro lado, para este grupo, cujo núcleo foi responsável pelo Plano Real, os recursos oriundos da privatização deveriam ser utilizados em sua totalidade para o abatimento da dívida pública.

Assim, de acordo com o mesmo artigo de Sardenberg,

"Mas a equipe econômica que implantou o Real, cujo núcleo era formado por Pedro Malan, Pêrsio Arida, Edmar Bacha e Gustavo Franco, sempre manifestou opinião muito diferente.

Para essa equipe, a privatização precisa ser mais acelerada e mais ampla. Em seu discurso de posse no Banco Central, Pêrsio Arida defendeu a privatização dos bancos oficiais, estaduais ou federais.

Edmar Bacha, hoje presidente do BNDES, sempre sustentou que a privatização ampla deveria ser a primeira das reformas, pois traria recursos para o caixa do governo. E as demais reformas —previdência, saúde, estrutura do Estado— vão custar dinheiro, dizia Bacha.

Por outro lado, essa equipe sempre achou, ao contrário de Motta, que o governo deve privatizar estoques. Aliás, deve vender todas as estatais que puder, isto é, aquelas para as quais haja compradores no mercado.

Por essa teoria, uma estatal certamente pode ser bem gerida. Mas pode também ser mal administrada e destruída por fisiologismo político. E, para impedir isso, é preciso estabelecer uma tal série de controles, que se inviabiliza a eficiência administrativa.

E além do mais, acredita a equipe, nunca será possível controlar de tal modo as estatais que se impeça o uso político. Ou seja, o governo não deveria gastar tempo, energia e dinheiro para tentar consertar suas estatais. Deveria vendê-las e cuidar da ação social e da regulamentação da economia".

Esta segunda corrente do executivo, por sua vez, esbarrava na oposição dos governadores estaduais, como atesta o caso do Banespa:

"Essa divergência está na raiz do debate sobre o Banespa. O governador paulista, Mário Covas, ao se opor à privatização, argumenta: "O banco foi bem no governo Montoro. Pode ser de novo".

Arida concorda. Mas acrescenta que um futuro governo pode de novo destruir o Banespa e fazer outro buraco nas contas públicas. Por isso, nenhum governo estadual deve ter banco, pensa.

Certamente é por causa dessas divergências que o programa de privatização não andou no governo FHC. E esse é um assunto que vai parar inteiro nas mãos do presidente Fernando Henrique Cardoso. É dele a decisão de incluir ou não empresas no programa (Carlos Alberto Sardenberg, "Privatização divide o governo FHC", Carlos Alberto Sardenberg, FSP, 20/02/95).

Tomando-se em conta declarações e documentos do executivo, seria lícito afirmar que, particularmente no que se refere ao setor de telecomunicações, FHC havia inicialmente assumido posição mais próxima daquela defendida por Sérgio Motta.

Na proposta de emenda à Constituição Federal que tratava da exploração dos serviços públicos de telecomunicações, afirmava-se o seguinte: "Neste novo desenho, a Telebrás reassumirá suas funções de "holding" do sistema estatal, coordenando as operadoras e a Embratel, empresa que, por sua vez, manterá seu estratégico mercado sob domínio do Estado" (Gazeta Mercantil, 19/02/95).

Por sua vez, em seu pronunciamento sobre o encaminhamento ao Congresso Nacional de cinco emendas que flexibilizavam o monopólio nas áreas de petróleo, gás canalizado, cabotagem, mineração e telecomunicações, o presidente Fernando Henrique Cardoso afirmou o seguinte, ao referir-se ao setor de telefonia: "Eu não posso tornar passível de exploração pelo capital privado o setor de telefonia (...) eu não posso, me perdoem a expressão, entregar o filé mignon para o setor privado e deixar o Estado apenas com os ossos". (Gazeta Mercantil, 19/02/95, "Eu cuido do interesse nacional").

Em abril de 1995, FHC mantinha a mesma posição quanto ao processo de abertura do setor de telecomunicações ao capital privado:

"Imagine se falar de imposto para aumentar o investimento em telefone. Agora, e o consumidor brasileiro? Vai ter que pagar 7 mil reais por um telefone o resto da vida? Vamos ter que ter 80% das pessoas sem telefone no Brasil - sei lá quantos são - sempre? Para garantir o quê? A Telebrás, a Telerj, a Telesp? Elas não precisam disso, elas são fortes. Quer dizer, precisam competir, precisa abrir, precisa ter mais capital, para que o povo ganhe, para que o consumidor ganhe (FSP, íntegra do discurso do presidente Fernando Henrique durante o seminário sobre concessões públicas divulgada pela Presidência da República, 13/04/95).

Em janeiro de 1996, depoimento de Sérgio Motta à Comissão de Ciência e Tecnologia, da Câmara dos Deputados, indicava que o Governo mantinha a mesma posição

quanto à manutenção da Telebrás e da Embratel sob o controle acionário do Estado. Sua principal preocupação dizia respeito à extinção das exigências de concorrência e concursos públicos, controle orçamentário e licitações para compras das empresas estatais de telecomunicações. Segundo o ministro, isto dotaria as estatais do setor de melhores condições para concorrer com as empresas privadas⁸⁸.

No início de julho do mesmo ano, a posição de Sérgio Motta alterou-se de maneira aparentemente intempestiva. Com uma justificativa do tipo “o rabo abana o cachorro”⁸⁹, o ministro anunciou que o governo pretendia abrir a telefonia convencional ao capital privado e privatizar o Sistema Telebrás. O Ministério das Comunicações estudava fazer a abertura e a privatização em duas etapas, previstas para o final de 1998.

Em novembro de 1996, a Folha de São Paulo reportava que o ministro do Planejamento, Antonio Kandir, teria anunciado a intenção de privatizar a Embratel e que, no dia seguinte, o anúncio foi desautorizado pelo ministro das Comunicações, Sérgio Motta (“Provável relator quer privatizar Embratel”, FSP, 08/11/96). No entanto, em meados de

⁸⁸ “O ministro Sérgio Motta (Comunicações) disse ontem que pretende acabar com a exigência de concursos públicos, controle orçamentário e licitações para compras nas empresas estatais de telecomunicações.

“Defendo que as teles sejam administradas por contrato de gestão. Que fiquem liberadas totalmente da necessidade de concorrência e concurso público”, afirmou o ministro, em debate na Comissão de Ciência e Tecnologia na Câmara dos Deputados.

Contratos de gestão estabelecem metas de desempenho e regras gerais para a administração - inclusive política de pessoal.

Segundo Motta, as mudanças são necessárias para que as estatais tenham condições de concorrer com as empresas privadas. “Depois da abertura, o mercado vai ser uma guerra”, afirmou.

Todas as exigências às estatais estão previstas na Constituição. “Estamos quebrando a cabeça para ver como encaminhar isso ao Congresso”, disse o ministro.

Ele anunciou que procurará o relator da emenda da reforma administrativa, deputado Moreira Franco (PMDB-RJ), para discutir alterações na Constituição” (“Governo quer liberar tele de concurso, licitação e controle”, FSP, 25/01/96).

⁸⁹ Como reportava a folha de São Paulo, “Motta avaliava que poderia estabelecer a competição da Telebrás com as empresas privadas. Mudou de idéia. Segundo ele, as amarras a que estão submetidas as estatais, em especial a Lei de Licitações, tornam inviável a competição.

“As estatais levam seis meses para fazer concorrência, enquanto as empresas privadas vão até a esquina e compram o que querem na hora e pelo menor preço”, disse” (“Governo quer abrir telefonia convencional junto com teles”, FSP, 03/07/96).

dezembro, já havia indicações de que Sérgio Motta mais uma vez mudara de opinião e iniciara o plano de privatização da Embratel⁹⁰.

Quanto à base parlamentar, as posições de Sérgio Motta e José Serra representavam ampla tendência no PSDB e estavam bastante próximas da posição majoritária do PMDB.

Quanto ao PFL, parece-nos inequívoco que ele cumpriu (e vem cumprindo) papel fundamental - seja quanto às reformas orientadas para o mercado, seja no que se refere especificamente ao ritmo e à amplitude do processo de privatização e ao tratamento conferido ao capital estrangeiro.

Na verdade, as posições cosmopolitas e liberalizantes do PFL e sua forte penetração na mídia remontam ao Governo Sarney, e não podem ser desassociadas do seu alinhamento com interesses de empreiteiras e de grupos privados nacionais dos setores de comunicações e financeiro, que vêm optando por uma associação com o capital internacional. Se não, vejamos:

- Durante o Governo Sarney, a nomeação de Antonio Carlos Magalhães para o ministério das Comunicações permitiu a consolidação de uma estreita relação entre o PFL e os mais importantes grupos privados do setor e transformou as concessões para serviços de telecomunicações num verdadeiro balcão de negócios no Brasil. Segundo reportagem da Folha de São Paulo,

"O maior deles est[aria] na TV a cabo, que começou a ser implantada a partir de 101 concessões dadas em 1990 e 1991.

Na época, algumas empresas, a maioria pequenas e sem capital, obtiveram concessões para transmitir sinais de TV por meios físicos (cabo) e a este serviço, criado por portaria assinada em 1989 pelo ex-ministro Antônio Carlos Magalhães, deu-se o nome de Distv.

A pedido do Congresso, que começava a discutir a lei da TV a cabo, o governo suspendeu as concessões de Distv em 1991. Como os deputados levaram três anos para aprovar a lei, as concessões que existiam foram compradas por grupos, como a Globo e empresas argentinas, que tinham capital para explorar o serviço".

⁹⁰ "O melhor momento de 1996 do estilo Sérgio Motta de agir se deu há duas semanas, em Fortaleza, quando cortou uma aproximação do ministro do Planejamento, Antonio Kandir. Delimitou a distância que deve separá-los e mediu-a em léguas.

Kandir paga a conta de ter anunciado a privatização da Embratel depois de participar de uma reunião na qual Motta, além de dizer que o plano ainda estava no início, pediu sigilo a uma audiência que julgara leal" ("Chega para lá", Elio Gaspari, FSP, 29/12/96).

Segundo a mesma reportagem, em fins de 1993, quando o ministério encontrava-se novamente nas mãos do PFL,

“O fenômeno se repetiu na implantação da telefonia móvel para uso interno de empresas (trunking). Em dezembro de 93, último mês da gestão de Hugo Napoleão no Ministério das Comunicações, foram distribuídos 220 canais de trunking a 11 empresas em São Paulo. Cada uma com 20 canais.

Em um ano, segundo levantamento da Telecom (revista especializada em telecomunicações), a maior parte das concessões foram renegociadas, ao preço de até R\$ 85 mil o canal, o que dá R\$ 1,7 milhão por concessão. Hoje, mais de dois terços do mercado está concentrado em três empresas, duas delas —Airlink e MTCB— associadas a grupos americanos.

O mesmo processo é esperado na radiochamada, especialmente em São Paulo. O serviço de radiochamada (também chamado pager) começou a ser implantado no Brasil em 91.

Por convenção internacional, o serviço só pode ocupar 40 frequências, ou seja, só podem ser dadas 40 concessões por cidade. Só nos dias 29 e 30 de dezembro, foram publicadas oito permissões para a capital paulista.

Segundo informações do mercado, restam ao governo apenas cinco frequências na cidade de São Paulo para serem distribuídas”.

Assim, concluía a reportagem, na medida em que os serviços mais rentáveis estavam nas mãos do Estado, enquanto a quebra do monopólio estatal não era quebrada,

“Os maiores grupos empresariais do país - Bradesco, Unibanco, Safra, Itamarati, Odebrecht, Andrade Gutierrez, entre outros - (...) correm para ocupar espaços na radiochamada e trunking” (“Setor se transforma num balcão de negócios”, FSP, 19/02/95).

Com efeito, ao apagar das luzes do Governo Itamar,

“As edições do Diário Oficial da União dos últimos cinco dias da gestão Itamar Franco mostram que o Ministério das Comunicações fez um festival de concessões para serviços de telecomunicação antes de transferir o comando para o governo de Fernando Henrique Cardoso.

De 26 a 30 de dezembro passado, foram dadas 349 permissões para exploração de serviços por empresas privadas que beneficiaram tanto grupos de grande porte que querem investir no mercado, quanto aventureiros interessados apenas em revender as posições.

Foram dadas concessões para três tipos de serviço: trunking (telefonia móvel voltada para empresas), radiochamada (também conhecido como pager ou página, que é o serviço de mensagem que sucedeu os antigos bips) e para uma nova tecnologia de transmissão de TV chamada LMDS, que ainda está em testes nos EUA.

O LMDS não está em uso comercial nem mesmo nos Estados Unidos mas dez empresas foram autorizadas a testá-la no Brasil.

Esse sistema presta-se não só à transmissão de TV por assinatura, mas à telefonia e transmissão de dados, que serão abertos ao setor privado, se o Congresso aprovar o fim do monopólio estatal. Das 10 empresas autorizadas a testar o LMDS, 5 são ligadas a grandes grupos: Andrade Gutierrez, Globosat (Organizações Globo), TVA (grupo Abril), RBS e a Multicanal, que opera TV a cabo" ("Itamar promoveu festival de concessões", FSP, 19/02/95).

- Na Assembléia Nacional Constituinte, o PFL foi a principal base parlamentar do Centrão. Esta frente, como vimos, defendia propostas alinhadas com as da UBE e do *lobby* das empresas estrangeiras – seja no que se refere à definição de empresa brasileira e ao tratamento dado à empresa estrangeira, seja quanto ao papel do Estado na esfera econômica.

- Durante o Governo Collor, o PFL constituiu-se na principal base de sustentação (PTB, PRN, PFL, PDS, PDC) do Governo no Congresso. Por outro lado, eram do PFL os principais responsáveis pelo apoio junto aos governos estaduais – Antonio Carlos Magalhães, da Bahia – e pelo encaminhamento, articulação e negociação no Congresso – Ricardo Fiúza, líder do bloco governista (PFL e PRN) e Marco Maciel, líder do Governo no Senado – dos projetos de lei e emendas à Constituição⁹¹, propostos pelo Programa de Reconstrução Nacional.

- No início de 1994, o PFL liderou o encaminhamento de propostas liberalizantes no processo (fracassado) de revisão constitucional. Pouco tempo depois, durante as negociações para o apoio a FHC na eleição presidencial, o PFL passou a reivindicar a inclusão no programa de governo do candidato das propostas que não havia conseguido aprovar na revisão constitucional, e que haviam inclusive sido objeto de resistência por parte do PSDB⁹². Dentre as propostas do documento⁹³ ("Princípios e Metas Fundamentais para

⁹¹ Dentre estas, se destacavam, em sua primeira versão: fim da estabilidade no serviço público, em todos os níveis; redefinição dos monopólios da União; modernização dos portos; atração de investimentos privados para a prestação de serviços públicos; maiores facilidades ao ingresso de capital externo como investimento; revisão do tratamento privilegiado às empresas brasileiras de capital nacional; limitações ao ensino público gratuito; reforma fiscal para simplificação dos impostos; revisão da aposentadoria por tempo de serviço; reforma tributária para repassar encargos da União a estados; isenção de IPI na aquisição de máquinas e equipamentos; regulamentação do imposto sobre grandes fortunas; mudança na organização sindical (Governo quer reativar Projeto, GM, 26/06/91; Collor negocia a reforma da Constituição, GM, 13/08/91).

⁹² Em abril de 1994, a Folha de São Paulo reportava o seguinte:

"A elaboração do programa comum de governo na aliança PSDB-PFL começou a causar polêmica entre os dois partidos.

O presidente do PFL, Jorge Bornhausen, disse em entrevista à Folha que o partido considera "prioritário" o compromisso do candidato FHC de flexibilizar o monopólio estatal do petróleo.

um Programa de Governo") encaminhado ao presidente do PSDB - cuja aprovação condicionava apoio total à candidatura tucana e sustentação no Congresso ao plano econômico elaborado por FHC - destacavam-se as seguintes: independência do Banco Central; alteração na estrutura previdenciária, através de uma maior participação da iniciativa privada no sistema de previdência complementar; fim das restrições ao capital externo; extinção/flexibilização dos monopólios estatais do petróleo, das telecomunicações e da distribuição do gás canalizado; aceleração do processo de privatização; compromissos concretos por parte do então candidato FHC com um projeto que tornasse o Estado menos influente na economia – um “estado que deixe de ser empresário” e esteja voltado apenas para as “atividades essenciais” (educação, saúde, habitação e segurança), segundo Bornhausen(“PFL quer incluir suas propostas no programa”, FSP, 21/04/94; “Partido negocia 12 metas”, FSP, 18/05/94).

- Finalmente, é possível constatar que as propostas do PFL quanto à extinção dos monopólios estatais e à revisão da definição de empresa nacional convergiam, já havia algum tempo, com os interesses de grandes grupos nacionais – que, cientes de sua fragilidade, vinham se associando com grandes grupos estrangeiros. Segundo reportagem da Folha de São Paulo,

“Desde 1991- quando o governo Collor fez uma primeira tentativa para abrir o mercado de telefonia celular para concorrência privada, e foi barrado por ações judiciais - existem seis consórcios formados para disputar o mercado.

Duas construtoras (Andrade Gutierrez e Odebrecht), cinco bancos (Bradesco, Itamarati, Arbi, Safra e Unibanco) e três grupos de comunicação (Globo, RBS e Oesp) participam dos consórcios, em parceria com companhias telefônicas estrangeiras”.

Mas as resistências no PSDB à proposta são tantas que, na revisão constitucional, a bancada federal do partido não conseguiu fechar questão a favor da flexibilização. “Isso é uma loucura”, disse o deputado Jabes Ribeiro (PSDB-BA)” (“PFL exige fim do monopólio da Petrobrás”, FSP, 11/04/94).

⁹³ O programa do PFL estava sendo elaborado por uma comissão de economistas e empresários, dentre os quais se destacavam Paulo Pabello de Castro, Paulo Guedes e Paulo Britto, e cuja coordenação estava a cargo do deputado Gustavo Krause (PE). Além disso, o presidente do PFL, Jorge Bornhausen, e o líder do PFL na Câmara, Luiz Eduardo Magalhães, também tiveram atuação importante na elaboração do documento, tendo sido permanentemente consultados sobre dúvidas a respeito do texto.

A partir da revisão constitucional, grandes grupos privados nacionais e estrangeiros interessados na quebra dos monopólios estatais passaram a atuar em conjunto, através da constituição de *lobbies*.

Assim, em 1994, o Instituto Atlântico - entidade que, segundo a Folha de São Paulo era mantida por empresas como Montreal Informática, Santa Celina Mineradora e grupo Gerdau (cujo presidente era o coordenador da Ação Empresarial na Constituinte) e que tinha então como vice-presidente um dos responsáveis pelo programa do PFL (Paulo Rabello de Castro) - veiculou anúncio que atacava o monopólio do petróleo e colocava os monopólios como os principais responsáveis pela miséria ("Monopólios geram debate sobre ética", FSP, 21/03/94).

No que se refere ao setor de telecomunicações, seis megaconsórcios - formados por 13 grupos empresariais nacionais e empresas telefônicas americanas e européias - interessados em disputar o mercado de telecomunicações, e que estavam há quatro anos lutando pela quebra do monopólio, passaram a atuar em conjunto, a partir de 1993, através da criação do IBDT⁹⁴.

⁹⁴ Conforme a Folha de São Paulo,

"Os consórcios são formados por companhias telefônicas americanas e européias e por 13 grupos empresariais brasileiros: bancos Bradesco, Unibanco, Safra e Arbi; construtoras Odebrecht, Andrade Gutierrez e Constran; Globopar (Roberto Marinho), Monteiro Aranha, Sharp, Splice do Brasil e grupos Estado (OESP) e RBS, estes dois com pequena presença.

O interesse imediato dos consórcios é disputar os mercados de telefonia celular e de transmissão de dados. Ele passaram a atuar em conjunto contra o monopólio, a partir do ano passado, quando criaram o Instituto Brasileiro para o Desenvolvimento das Telecomunicações (IBDT).

São Paulo é o mercado de maior interesse. Só a concessão para exploração da telefonia celular na capital paulista é avaliada em US\$ 500 milhões. O governo já lançou editais para concessão privada para os Estados de São Paulo, Rio de Janeiro e para o Nordeste, mas todos foram suspensos por ações judiciais.

A Telebrás tem resistido, ferozmente, à perspectiva de quebra do monopólio com o argumento de que ela precisa da reserva dos mercados de alta rentabilidade para financiar os projetos deficitários, como a telefonia rural.

A revisão constitucional, onde se discutiria a quebra do monopólio, foi esvaziada, em grande parte, pela pressão dos 99 mil funcionários do Sistema Telebrás.

Os congressistas ficaram sob o fogo cruzado de dois lobbies (o do IBDT e o dos funcionários). Propositadamente, os funcionários vincularam a idéia da abertura do mercado à da privatização e ganharam apoio de parlamentares vinculados a partidos favoráveis à abertura do mercado.

O IBDT tentou reverter a situação e mostrar que não defendia a privatização das estatais, mas o lobby corporativo foi mais forte. Com o esvaziamento da revisão, o monopólio ganhou sobrevida.

O presidente do IBDT, Oscar Dias Correia Junior, afirma que a queda do monopólio estatal será inevitável, pela incapacidade de o Estado arcar com todos os investimentos necessários.

Como a privatização da Telebrás enfrentava forte oposição por parte da direção das empresas estatais e de funcionários do setor, Oscar Dias Corrêa Júnior, presidente da entidade, argumentava que a mobilização das empresas privadas era pela quebra do monopólio, e não pela privatização das estatais de telecomunicação. Isto porque, devido à incapacidade do Estado fazer frente aos investimentos necessários, a carência de telefones no Brasil alcançava a cifra de 10 milhões e que 98% das propriedades rurais, 46,7% dos estabelecimentos de negócios e 58% das localidades brasileiras não tinham telefone ("Sistema de telefonia atende elite econômica", FSP, 29/05/04).

Mas foi no Governo FHC que a ação do PFL se revelou decisiva, contribuindo para que a decisão presidencial pendesse a favor de propostas de encolhimento do papel econômico do Estado e do encaminhamento das reformas administrativa, previdenciária e tributária e de revisão das relações trabalhistas - a partir de uma orientação predominantemente liberal e através da priorização do problema do déficit fiscal e da aceleração e aprofundamento do processo de privatização:

As telecomunicações são o setor que mais cresce e o mais rentável em todo o mundo. No Brasil, apesar da recessão, o setor tem crescido 11% ao ano. A telefonia celular, que começou a ser implantada há apenas quatro anos, já responde por 7% a receita da Telebrás.

O presidente da Telebrás, Adyr Silva, afirmou em entrevista exclusiva à Folha que toda a disputa pela quebra do monopólio tem por alvo o mercado de São Paulo.

"Ninguém quer quebrar o monopólio de verdade. A miragem de todos é o mercado celular de São Paulo. Até o celular do Rio eles vêem como contra-peso e o resto não tem importância", afirmou.

Nos principais países do mundo, mesmo naqueles em que o Estado tem monopólio da telefonia básica - como a França e a Suíça - o serviço celular está aberto à participação privada.

Na avaliação dos empresários, se o monopólio das telecomunicações não for rompido por decisão política, o será pelo avanço da tecnologia.

Uma das portas de acesso do setor privado à telefonia celular é o sistema "trunking" que já está privatizado no Brasil. Trata-se de um sistema de telefonia móvel (muito parecido com o celular) destinado ao uso interno de empresas.

O governo já distribuiu 22 concessões de "trunking", que somam 400 canais de frequência, para a grande São Paulo.

Pela tecnologia atualmente disponível, as operadoras de "trunking" podem ter apenas cem usuários para cada canal. Ou seja, todas as operadoras, juntas, poderiam atender a um máximo de 40 mil pessoas na capital paulista e só 10% dos aparelhos podem fazer chamadas para fora das empresas, incluindo interurbanos e DDI.

Ocorre que estão testadas novas tecnologias nos Estados Unidos que permitiriam a ampliação dessa capacidade por dezenas de vezes. Quando estas tecnologias estiverem em operação comercial - e o avanço é muito rápido - as concessionárias de "trunking" poderão se transformar em verdadeiras telefônicas de celular.

Um dado importante: o governo não cobrou pelas concessões de "trunking" distribuídas, enquanto a concessão para o serviço celular privado em São Paulo valeria hoje, nos cálculos da Telsp e de empresas privadas, entre US\$ 500 milhões e US\$ 800 milhões ("Megaempresas querem tomar mercado", FSP, 29/05/94).

- Em novembro de 1994, antecipando-se ao próprio programa de governo de FHC, o PFL apresentava sua proposta de reforma do Estado. Como noticiou a Folha de São Paulo,

"(...) o anúncio [da proposta de reforma do Estado] colocou o partido coligado à frente do próprio Fernando Henrique, cujo programa ainda está sendo detalhado.

Segundo o documento do PFL, o atual Estado brasileiro deve passar por uma reforma política para se tornar efetivamente democrático. A descentralização de áreas como educação e saúde é o caminho para o novo pacto federativo.

Paralelamente, a privatização desmontaria a vocação patrimonialista do Estado atual, considerada anacrônica pelo partido.

A maneira como a reformulação será feita será discutida com a equipe de FHC, bem como internamente no PFL, a partir da divulgação do documento, que apenas delinea as linhas gerais do tipo de Estado pretendido pelo partido coligado a FHC.

Um dos pontos fundamentais da reforma do Estado são as reformas constitucionais. Neste capítulo, o documento do PFL resgata propostas formuladas pelo partido durante a fracassada revisão da Constituição do início deste ano" ("PFL apresenta proposta moderada de reforma, sem extinção de pastas", FSP, 24/11/94).

Em janeiro de 1995, O PFL saía na frente e entregava suas propostas para a reforma do Estado, e era apontado pela mídia como a vanguarda do Governo Fernando Henrique Cardoso.

Tratava-se de um documento de 77 páginas em que se defendia as mesmas alterações na Constituição que o partido propunha desde a fracassada revisão constitucional. Entre as principais estavam a quebra dos monopólios do petróleo e das comunicações e a extinção de qualquer restrição expressa na Constituição ao capital estrangeiro ("PFL reapresenta suas propostas para revisão", FSP, 14/01/95).

- Em fevereiro de 1995, noticiava-se que o PSDB ficaria de fora do comando das articulações da reforma⁹⁵, que o PFL pretendia indicar o relator da emenda mais

⁹⁵ A este respeito, veja-se análise da Folha de São Paulo sobre "O Perfil Das Comissões" (17/04/95):

1- Petróleo

Presidente

Alberto Goldman (PMDB-SP), engenheiro civil, quarto mandato federal. Aliado do governo na quebra do monopólio estatal do petróleo

Relator

Roberto Procópio Lima Netto (PFL-RJ), engenheiro civil, primeiro mandato federal. Defende abertura da economia, desregulamentação, flexibilização e privatização

Composição política

É a comissão mais comprometida com as propostas governamentais de abertura da economia, quebra dos monopólios,

flexibilização e privatizações. Nunca os setores conservadores concentraram tantos quadros numa única comissão do Congresso

Principais nomes

PFL - José Múcio Monteiro (PE), Rubem Medina (RJ)

PPR - Delfim Netto (SP), Roberto Campos (RJ)

PSDB - Marcio Fortes (RJ), Regis de Oliveira (SP), Jackson Pereira (CE), Vitório Mediolli (MG).

PT - Luciano Zica (SP), Miguel Rosseto (RS), Marcelo Deda (SE)

PC do B - Haroldo Lima (BA)

2- Telecomunicações

Presidente

Humberto Souto (PFL-MG), advogado e empresário rural, sexto mandato

Relator

Geddel Vieira Lima (PMDB-BA), pecuarista, cacauicultor e administrador de empresas, segundo mandato federal. Será cauteloso e deve apoiar a proposta do governo

Composição política

Francamente favorável à proposta do governo de quebra do monopólio. Não passam de dez os parlamentares que poderão se opor fortemente à abertura das telecomunicações à iniciativa privada

Principais nomes

PT - Milton Temer (RJ), Tilden Santiago (MG)

PC do B - Sergio Miranda (MG)

PDT - Fernando Lopes (RJ), Fernando Zuppo (SP)

PFL - Leur Lomanto (BA), dono de rádio, Arolde de Oliveira (RJ)

PPR - Gerson Peres (PA), dono de rádio, Nelson Marchezan (RS), Ricardo Izar (SP)

PMDB - Pedro Irujo (BA), Henrique Eduardo Alves (RN), donos de conglomerados de comunicação

PSDB - Danilo de Castro (MG), Arthur Virgílio Neto (AM), Adroaldo Streck (RS), Antonio Balhman (CE)

3- Conceito de empresa brasileira

Presidente

Antônio Brasil (PMDB-PA), engenheiro civil, primeiro mandato federal. É adepto da economia de mercado e dificilmente criará embaraços ao governo

Relator

Ney Lopes (PFL-RN), advogado, jornalista e professor, quarto mandato federal. Vice-líder do PFL, dará apoio à proposta do governo.

Composição política

Dos 30 membros, 20 são novatos. Destes, 12 integram a base de sustentação do governo. Além desses, os três deputados do PPR devem votar com o governo

Principais nomes

PMDB - Luiz Roberto Ponte (RS)

PPR - Ibrahim Abi-Ackel (MG), Prisco Viana (BA)

polêmica do pacote do governo – “a quebra do monopólio da Petrobrás em todas as áreas de exploração do petróleo” – e que Jorge Bornhausen afirmara que iria manter a proposta do Governo e “considera[va] uma vitória ter convencido FHC a ampliar “ao limite” a abertura do setor” (“Relator pede explicações sobre privatização”, FSP, 21/02/95).

- Em abril, Luís Eduardo Magalhães encampava o discurso economicista para criticar a “lentidão” das privatizações:

“O deputado Luís Eduardo Magalhães (PFL-BA) criticou ontem, em Novo Hamburgo (RS), a “lentidão” do governo federal em tomar medidas que não dependem de reforma na Constituição.

Segundo o presidente da Câmara, a política cambial “não sustentará por muito tempo a estabilidade” do real. Magalhães disse que a única saída é implementar rapidamente um ajuste fiscal e um amplo programa de privatização.

O deputado afirmou que o programa de privatização “está muito lento”. Ele disse que o governo precisa anunciar logo as bases do ajuste fiscal.

De acordo com o deputado, os setores petroquímico e elétrico e alguns bancos, por exemplo, não dependem de reforma constitucional para ser vendidos. “Dá para tocar rápido.”

Magalhães disse que o governo não pode insistir em basear a política econômica na âncora cambial: “O câmbio não seguraria por muito tempo o plano, porque todo mês se perde US\$ 1,5 bilhão”.

Luís Eduardo afirmou que defenderá mudanças na política econômica junto ao presidente e aos ministros da área econômica” (“Luís Eduardo critica ‘lentidão’ do governo”, FSP, 24/04/95).

- Em maio, afirmava-se que o anúncio de um ritmo de privatização mais acelerado e a “defesa oficial” da venda das companhias telefônicas eram uma resposta de FHC às pressões do PFL:

“O presidente Fernando Henrique Cardoso atendeu a pressões de seus aliados do PFL quando decidiu apressar o ritmo do programa de venda das empresas estatais.

O anúncio de que mais quatro estatais do setor elétrico serão privatizadas e a defesa oficial da venda das companhias telefônicas nos últimos dias foram

PSDB - Jackson Pereira (CE)

PP - Luiz Carlos Hauly (PR)

PC do B - Aldo Rebelo (SP)

precedidos por almoços e troca de telefonemas entre os principais dirigentes do PFL com o ministro do Planejamento, José Serra, e FHC.

"O governo agora perdeu a timidez", comemorou o presidente do PFL, Jorge Bornhausen, num almoço que promoveu na quarta-feira passada para a cúpula pefelista e o economista guru do grupo, Paulo Guedes.

Defensores do lema de que o governo deve privatizar "ao máximo", os pefelistas decidiram partir para a ofensiva diante da paralisação do programa de privatização do governo FHC.

Desde a posse, quatro meses atrás, nenhuma empresa estatal foi vendida. Segundo o novo cronograma oficial, a lista de privatizações deixada pelo governo Itamar Franco só começa a deslanchar a partir de junho, com o leilão da Escelsa (Centrais Elétricas do Espírito Santo).

Mesmo que consiga vender a Escelsa, a Ligth, o Banco Meridional e as ações em 14 empresas petroquímicas, Serra já admitiu que o governo não atingirá os R\$ 4,7 bilhões previstos no orçamento de 95 com a venda de estatais.

Seis dias antes de assumir oficialmente o comando da Comissão Nacional de Desestatização (no lugar do chefe da Casa Civil, Clóvis Carvalho), Serra discutiu os rumos do programa com Bornhausen e o presidente da Câmara, Luís Eduardo Magalhães, num almoço a três.

Serra concordou que o ritmo estava lento até para levar adiante a lista de privatizações herdada do governo Itamar Franco. Disse que sofria pressões de políticos gaúchos para impedir a venda do Banco Meridional. Prometeu resistir às pressões e impor um "ritmo forte" às privatizações (Marta Salomon, "FHC atende a pressão do PFL e apressa ritmo de venda de estatais", FSP, 01/05/95).

- A partir de julho, o PFL voltou à ofensiva contra a política de privatizações do Governo FHC, dando início a um conflito com o Governo e o PSDB, o que iria perdurar até o final do ano de 1995.

Em 13 de julho, Bornhausen declarava que o ritmo de privatizações estava muito lento e que, para acelerá-lo, se deveria retirá-lo do ministério do Planejamento, sob a gestão de José Serra, e criar um ministério extraordinário⁹⁶.

⁹⁶ Conforme reportava a Folha de São Paulo,

"O PFL está descontente com o ritmo do programa de privatizações do governo. O partido entregará ao presidente Fernando Henrique Cardoso um documento cobrando pressa na venda de estatais. Jorge Bornhausen, presidente do PFL, defende a nomeação de um ministro extraordinário para a privatização.

Na opinião de Bornhausen, o plano de desestatização deve ser retirado das mãos do ministro do Planejamento, José Serra.

"O Serra tem muitas virtudes, mas também tem muitas atribuições", diz Bornhausen. "A privatização merece dedicação exclusiva".

Os integrantes da cúpula do PFL vinham discutindo o tema, sob reserva, há várias semanas. Os diálogos são recheados de críticas à atuação de José Serra.

A despeito das declarações de FHC e Marco Maciel contrárias à proposta do PFL⁹⁷, em 18 de julho, o PFL propôs a indicação de um ministro extraordinário para comandar o programa, no lugar do ministro do Planejamento, José Serra, do PSDB. Por outro lado, em resposta à afirmação de Serra – de que o governo é obrigado a adotar um ritmo lento nas privatizações “para não desrespeitar a lei” –, Jorge Bornhausen disse que a burocracia da legislação não poderia servir de “desculpa” à lentidão do governo federal. Para ele, se a legislação se constituía num obstáculo, o presidente Fernando Henrique Cardoso deveria editar uma medida provisória para acelerar o processo. Além disso, segundo o presidente do PFL, Serra teria sido “complacente demais” nas negociações com o Congresso para a aprovação da Lei de Diretrizes Orçamentárias, no início de julho, ao permitir que o Congresso retirasse da lei o artigo que obrigava o governo a aplicar os recursos das

Diz-se que o ministro do Planejamento não tem se dedicado à privatização com a atenção que o tema requer.

Afirma-se, por exemplo, que o governo anunciou há mais de dois meses a venda de várias empresas do setor elétrico (Eletrosul, Eletronorte, Chesf e Furnas), mas até agora não divulgou edital de licitação para contratar a firma que se incumbirá de formular os processos de venda.

A tese da aceleração das privatizações conta com o apoio dos principais caciques pefelistas, entre eles o presidente da Câmara, deputado Luís Eduardo Magalhães (BA), e seu pai, senador Antônio Carlos Magalhães.

A Folha perguntou a Serra, há duas semanas, por que o governo não havia realizado nenhum leilão de privatização no primeiro semestre. O ministro respondeu: “Para não desrespeitar a lei”.

Bornhausen tem em mãos um esboço do documento que será levado a Fernando Henrique. O PFL rejeita a alegação de que a Lei de Privatizações impõe um ritmo lento à venda de estatais. O partido argumenta que, se a lei é um entrave, deve ser modificada.

Bornhausen chega mesmo a defender que eventuais mudanças na legislação sejam feitas por intermédio de medida provisória. “A importância do assunto justifica o uso da medida provisória.”

Antes de ser levado a FHC, o documento deve ser submetido ao Diretório Nacional do PFL, que se reunirá no dia 3 de agosto.

Bornhausen diz que a atitude do partido deve ser interpretada não como uma crítica, mas como uma sugestão. “Somos parceiros do governo. E, como parceiros, temos a obrigação de oferecer sugestões”, afirma.

O partido cobrará também pressa na implementação da Lei de Concessões de serviços públicos, o que permitiria investimentos privados em infra-estrutura” (Josias de Souza, “PFL pressiona por ministro da privatização”, FSP, 14/07/95).

⁹⁷ Em 14 de julho, o porta-voz da Presidência, Sérgio Amaral, disse que o presidente Fernando Henrique Cardoso “viu mais como um incentivo do que como uma crítica” a sugestão do PFL para apressar o programa de desestatização (“FHC rejeita mudança no programa de privatização”, FSP, 15/07/95). Por outro lado, Marco Maciel procurava desqualificar a proposta do PFL, declarando o seguinte: “Tenho receio de que o ministério termine redundando em mais uma estatal e que, ao final, em vez de privatizar, vá engessar ainda mais o setor público, que precisa ser privatizado” (“Maciel descarta criação da *Privatibrás*”, FSP, 15/07/95).

privatizações apenas no pagamento da dívida interna⁹⁸ ("PFL volta a criticar Serra por demora na privatização", FSP, 19/07/95).

A partir de fins de agosto, o governo deu o troco, através de declarações do ministro Sérgio Motta e do próprio presidente Fernando Henrique.

Em 28 de agosto, Sérgio Motta detonou uma crise entre o PSDB e o PFL, ao declarar que

"Esse fervor liberal de acelerar as privatizações significa a dilapidação do patrimônio público e este governo não compartilhará de uma dilapidação. Vamos preservar com muito cuidado por que foi conquistado com muito sacrifício da população do país".

Ao ser lembrado que os liberais participavam do governo, através do PFL, ele acrescentou: "Eu sou social-democrata e não liberal. O projeto social-democrata pressupõe manter a independência nacional, preservar o interesse do país".

Desgastado e vulnerável a críticas, após a tentativa de estatização do Banco Econômico - defendida pelo senador Antônio Carlos Magalhães (PFL-BA) -, o PFL procurou mostrar força e recuperar espaço no governo: no dia seguinte, distribuiu uma nota assinada por seu presidente, Jorge Bornhausen, na qual cobrava-se esclarecimentos do ministro Sérgio Motta ("PFL reage com 'porrada' a ataques tucanos", FSP, 30/08/95); dois dias depois, o partido voltou a distribuir uma nota oficial marcando posição quanto à intenção de alterar a proposta original do governo de reforma tributária e de acelerar as privatizações⁹⁹, e boicotou o almoço de conciliação marcado pelo presidente do partido tucano, Artur da Távola ("PFL agora usa reforma para atacar PSDB", FSP, 1/09/95) .

⁹⁸ "O ministro deveria ter sido inflexível nessa questão, pois agora os Estados vão pressionar para que os recursos decorrentes das privatizações sejam gastos em infra-estrutura, e o problema da dívida interna não será resolvido", disse Bornhausen.

⁹⁹ Em um dos itens, o documento dizia que o partido era contra a redução da "amplitude dos processos de privatização, parcerias e concessões já iniciados e que, dentro da lei e dos princípios éticos, devem ser acelerados".

O presidente do PSDB, Arthur da Távola, afirmou que o PFL delimitou o seu espaço: "Começou a ficar bem claro que entre o PFL e o PSDB há muitas diferenças".

O tucano afirmou que seu partido não vai abrir mão de seus pontos de vista e que "sempre haverá disputa por espaço entre os dois partidos", disse.

O líder do PSDB no Senado, Sérgio Machado (CE), considerou inoportuna a divulgação da nota no mesmo dia em que os partidos se sentariam para conversar, acrescentando: "Os partidos têm de colocar claramente suas diferenças, mas preservar a aliança".

Em meados de setembro, FHC rompeu a trégua por ele mesmo acertada: citou o exemplo do então ministro das Minas e Energia, Raymundo Britto, que é do PFL - "Conversei muito com o ministro Raymundo Britto sobre a necessidade de acelerar a lei do petróleo. Ele me disse que é muito complexa e não dá para fazer sem que haja uma análise profunda" - e repetiu o discurso de Sérgio Motta - "nós vamos privatizar, mas nós vamos querer vender bem e não na bacia das almas". ("Presidente defende ritmo das privatizações", FSP, 18/09/95).

Em dezembro, FHC voltou a rebater as críticas do PFL, lembrando que o partido comandava a pasta responsável pelo maior número de estatais, a de Minas e Energia - ainda sob a gestão de Raimundo Brito, uma indicação do cardeal pefelista Antônio Carlos Magalhães. Ao contrário da crítica anterior, em que o PFL reagiu timidamente, nesta segunda, as relações entre o PFL e o presidente estavam no auge da tensão. Coube a Luís Eduardo Magalhães rebater as críticas de FHC, afirmando não existir grupo do PFL no governo, que a responsabilidade por todos os ministros era do presidente e que faltava "empenho do Governo em privatizar"¹⁰⁰.

- Em maio de 1996, a votação da participação do capital estrangeiro no setor de telecomunicações acarretou um racha na base parlamentar do Governo: enquanto o PSDB se alinhava com a posição de Sérgio Motta de limitar a participação a 49%, o PFL defendia a retirada de limite à participação de capital estrangeiro nas empresas que iriam explorar o setor de telecomunicações no Brasil ("Tucanos querem acordo com PPB", FSP, 11/05/96).

¹⁰⁰ Na China, FHC afirmou que "é muito fácil falar que tem de privatizar". E completou: "A privatização está entregue ao PFL, energia elétrica, petróleo, é tudo do ministro Raimundo Brito".

A resposta de Luís Eduardo foi a seguinte: "Não existem núcleos do PFL ou de outros partidos no governo, o governo é um só". E indagou: "E quem manda no governo é o presidente da República, ou não é?".

"A verdade é que falta vontade, empenho do governo em privatizar, essa é a verdade", acrescentou.

"Segundo ele, o governo primeiro diz que vai criar um Fundo de Privatização, depois afirma que vai pulverizar as ações das estatais nas Bolsas de Valores e não avança.

Ele afirmou que vem fazendo a sua parte. Conseguiu aprovar na Câmara em nove dias o projeto de lei que permitiu a cisão da Light, empresa de energia elétrica". "O Serra demorou mais de cem dias para decidir mandar a lei" ("Presidente da Câmara ataca FHC e governo", FSP, 20/12/95)

Surpreendido pelas declarações feitas na véspera pelo deputado Luís Eduardo Magalhães, o presidente Fernando Henrique Cardoso rebateu no dia seguinte que "O governo não tem é arbitrio, mas comando tem". E acrescentou: "Arbitrio não, porque eu fui criado contra a ditadura e não pela ditadura" ("FHC rebate Luís Eduardo e diz não ser cria da ditadura", FSP, 21/12/95).

Finalmente, três relatos extraídos da imprensa permitem ilustrar uma convergência entre as posições defendidas pelo PFL e os interesses de grandes grupos empresariais nacionais e estrangeiros:

- Em fevereiro de 1995, noticiava-se que “tão logo Fernando Henrique Cardoso foi eleito presidente no primeiro turno, os empresários reativaram o IBDT e o advogado Oscar Dias Corrêa Júnior reassumiu a presidência da entidade”. Informava-se ainda que a entidade defendia o interesse de doze grupos empresariais – dentre os quais se destacavam Bradesco, Rede Globo, Odebrecht, Safra, Andrade Gutierrez e Grupo OESP – na telefonia celular e na transmissão de dados.

Segundo Corrêa Júnior, o empresariado estava muito otimista: ao contrário de 1994, quando o “Executivo se omitiu e os deputados estavam mais preocupados com a reeleição”, o engajamento do governo FHC na defesa da quebra do monopólio estatal iria facilitar a aprovação no Congresso (“*Lobbies* armam guerra das telecomunicações”, FSP, 15/02/95).

Em maio, uma palestra de técnicos (patrocinada pelo Unibanco e pela Odebrecht, sócios num investimento em telecomunicações) em defesa da emenda do fim do monopólio no setor de telecomunicações, travestida de um convite de Maluly Netto para comer quibe em uma casa em Brasília, foi assunto de vários dias na imprensa:

“O caso da ‘quibada’ começou com um convite do deputado Maluly Netto (PFL-SP) a dezenas de parlamentares. Chamava-os para comer quibes numa casa em Brasília na última terça-feira.

Ao chegarem ao local, os convidados descobriram que a mansão pertencia ao Unibanco. Mais: um dos que se comportavam como anfitriões era Oscar Dias Correia Júnior, presidente do IBDT.

No meio da festa, técnicos começaram a fazer uma palestra para os deputados, com a ajuda de transparências (espécie de projetor de slides), falando da importância de se aprovar a emenda do governo que acaba com o monopólio.

Surpreendidos, vários dos parlamentares se levantaram e foram embora. Alguns reclamavam.

‘Eu disse ao Maluly na hora: Fala para estes caras pararem, ou o pessoal aqui vai acabar mudando de posição e votar contra a emenda’, conta o líder do PL na Câmara, Valdemar Costa Neto (SP).

O promotor inicial da festa, Maluly Netto, não vê nada de errado. Foram só uns cinco minutinhos. Sem profundidade', afirma" ("Governo teme *lobby* privado nas teles", FSP, 19/05/95) .

- Pesquisa realizada pela revista Exame, e publicada em 20 de dezembro de 1995, revelava que o principais grupos empresariais do país estavam de acordo com a tese do PFL: 70,8% dos executivos e empresários das 100 maiores empresas brasileiras disseram que a privatização vinha sendo tocada de maneira lenta e tímida.
- Na seção "Ombudman" da Folha de São Paulo (26/05/96), Marcelo Leite cobrava do jornal maiores esclarecimentos sobre os interesses em jogo na definição da participação do capital estrangeiro nos consórcios de telecomunicações:

"Como leitor, quero saber a quem interessa - e por quê - que se façam restrições aos estrangeiros (posição defendida pelo ministro e pela Folha, em editorial) ou não se façam (ponto de vista do PFL e do jornal "O Estado de S.Paulo", que também participa de um consórcio).

Não preciso dizer que fiquei no ora-veja, por enquanto".

X. BALANÇO DO PRIMEIRO MANDATO DE FHC E PERSPECTIVAS PARA O SEGUNDO MANDATO

Finalmente, tratemos de fazer um balanço do primeiro mandato do Governo FHC, confrontando-o com as expectativas oficiais de se promover, com a ajuda decisiva do capital estrangeiro, uma profunda reestruturação produtiva e dar início a um novo ciclo virtuoso de crescimento e desenvolvimento.

No que se refere ao PIB, estimando-se uma taxa de crescimento de 0,5% para 1998, a taxa média anual de crescimento no Governo FHC (2,8%) ficaria abaixo da observada no Governo Sarney (3,1%).

Este comportamento entre medíocre e moderado do PIB foi condicionado primariamente pela conjuntura internacional. Em 1995, a crise mexicana, aliada ao déficit crescente da Balança Comercial, acarretou forte tendência de perda de reservas. Isto, aliado à avaliação das autoridades econômicas de que a demanda encontrava-se superaquecida, levou o Governo a promover uma alteração na política cambial e a elevar ainda mais as taxas de juros.

Em vista disto, a recuperação industrial ensaiada a partir de 1993 deu lugar a fortes tendências recessivas: o produto industrial passou de uma taxa média de crescimento anual de 5,3%, no período 1993-94, para 1,91%, em 1995. Por outro lado, a forte retração do crédito e a elevação das taxas de juros acarretaram uma elevação da inadimplência e uma profunda crise bancária. A recessão só não veio por conta do comportamento daquelas atividades não expostas à concorrência externa, menos vulneráveis ao crédito e menos elásticas em relação à renda (Serviços Industriais de Utilidade Pública, determinadas atividades comerciais, Transporte e Comunicações).

Entre 1996 e o terceiro trimestre de 1997, a indústria passa a influenciar de maneira positiva o PIB. Apesar desta recuperação da produção industrial corrente e do crescimento significativo do investimento direto estrangeiro tradicional, a taxa de investimento da economia manteve comportamento medíocre:

- Enquanto no Governo Sarney a participação da Formação Bruta de Capital Fixo (a preços correntes) no PIB ficou em torno de 22,5%, no período que vai de 1995 a 1997, ela alcançou o percentual de 19,6%.
- Quanto ao comportamento da FBCF a preços do ano anterior, nos três primeiros anos do Governo FHC, sua participação no PIB foi ligeiramente inferior à observada no período 1993-94 e moderadamente superior ao período recessivo de 1990-92.
- Finalmente, enquanto em 1990 a participação das máquinas e equipamentos importados (a preços do ano anterior) era de 14,06%, em 1997, ela era de 42,37% (!).

Fica claro, portanto, que o crescimento do investimento estrangeiro e das empresas nacionais e estrangeiras já instaladas não se traduziu em ampliação da capacidade instalada, devendo-se muito mais à mera transferência patrimonial (via privatização e fusão e aquisição) e a investimentos de modernização.

Ocorre ainda que o forte crescimento da participação das importações de máquinas e equipamentos denota o efeito perverso da combinação de taxa de juros elevadas com sobrevalorização cambial (num contexto de continuidade da abertura comercial promovida pelo Governo Collor) sobre o setor de bens de capital seriados. Além disso, como revela Coutinho (1997), a elevação do “coeficiente de penetração das importações” não se

restringiu apenas a este setor, tendo incidido também e particularmente sobre bens eletrônicos; matérias-primas químicas, fertilizantes; autopeças, bens de capital sob encomenda, têxteis etc.

Em última análise, a sobrevalorização cambial, aliada à manutenção de taxa de juros significativamente elevada, vem implicando:

- “1. a desindustrialização dos setores e segmentos mais atingidos vem se aprofundando (...) com forte substituição de insumos locais por importados, fechamento de linhas de produção e de unidades fabris inteiras;
2. em muitos setores ocorre uma rápida desnacionalização da indústria, dado que as empresas brasileiras financeiramente mais frágeis foram colocadas em condições desiguais de competição (exemplos eloquentes têm ocorrido nos setores de eletrodomésticos, autopeças, alimentos, higiene e limpeza)” (Coutinho, Op. cit.: 231).

Neste contexto, o alegado choque de produtividade provocado pela abertura comercial com sobrevalorização cambial, aliado às elevadas taxas de juros domésticas, traduziu-se na queda significativa da taxa de ocupação industrial, e não no apregoado aumento de competitividade externa: Enquanto em 1994 o pessoal ocupado total da indústria era de 12.373.900, entre 1995 e 1997, o pessoal ocupado nas atividades industriais caiu de 12.237.100 para 12.056.300.

Por outro lado, a inexistência de uma política agrícola acarretou uma queda dramática do pessoal ocupado na Agropecuária, particularmente de 1995 para 1996, quando a ocupação passou de 15,16 milhões para 13,9 milhões.

Em vista do comportamento das atividades industriais e agrícolas e da crise bancária, o total de pessoal ocupado na economia caiu de 61.226.100, em 1995, para 59.184.000, em 1997.

Quanto ao comportamento da taxa de desemprego na economia, enquanto em dezembro de 1994 ela era de 3,78%, em dezembro de 1997, ela chegava a 5,54%.

Cumprе ressaltar que o tão alardeado crescimento da produtividade que se poderia inferir do comportamento dos dados acima deveu-se muito mais a fatores espúrios do que a alterações organizacionais e tecnológicas substantivas. Baixo dinamismo da economia, abertura comercial com sobrevalorização cambial, elevadas taxas de juros, desmontagem do

tripé e da cadeia produtiva em que se alicerçava a produção nacional e priorização da eficiência microeconômica na condução do processo de privatização¹⁰¹; eis, pois, os fatores responsáveis pelo crescimento da taxa de desemprego e pela diminuição dos postos de trabalho da economia brasileira.

Acresce ainda que, do ponto de vista de direitos trabalhistas e benefícios sociais, desde o início da década de oitenta a qualidade dos postos de trabalho oferecidos pela economia se deterioraram significativamente e, com a flexibilização do mercado de trabalho, as perspectivas são de agravamento. Como afirmou Marcio Pochman (Fermenta a Desigualdade, Carta Capital, 01/10/97),

“De 1940 a 1980, de cada dez postos de trabalho gerados, oito foram de empregos assalariados e dois não-assalariados. Dos oito assalariados, sete eram com carteira assinada. O que eu quero dizer é o seguinte: as pessoas que estavam no setor informal, sem carteira e marginalizadas, tinham a perspectiva de obter direitos e benefícios sociais. No mínimo, acreditavam que seus filhos ou netos conseguiriam um emprego formal. Hoje, essa perspectiva está cada vez mais distante. De cada dez postos de trabalho gerados, oito são não-assalariados e apenas dois são assalariados”.

Finalmente, quanto à distribuição de renda e à priorização dos gastos nas áreas de saúde e educação, não há o que comemorar.

No que se refere ao primeiro aspecto, estudo do Cesit (IE/Unicamp) estaria a revelar que, de fato, entre novembro de 1994 e início de 1996, teria ocorrido um “movimento de redução de desigualdade”. No entanto, a partir daí, “a desigualdade voltou a aumentar”, conduzindo, até julho de 1997 (último dado disponível, à época), “à pior situação desde 1988, quanto à distribuição de renda medida pelo coeficiente de Gini” (Pochman, CC, 01/10/97).

¹⁰¹ Como observa Pochman (JB, 27/12/98),

“Na verdade, você rompeu o tripé que sustentava a produção nacional. Você tinha antes a indústria automobilística como empresa transnacional, a autopeça, nacional, e a energia elétrica e a siderurgia eram estatais. Aí privatizou-se a produção de bens básicos, o que significa redução de emprego. Ao mesmo tempo houve a abertura, as grandes empresas mudaram o *mix* de produção, o que significa dizer que as montadoras hoje absorvem produção do exterior e não da produção interna. Então, retirou-se a possibilidade de a empresa nacional gerar postos de trabalho e produção. E, por sua vez, a grande empresa, internacionalizada, fez as modificações organizacionais e tecnológicas, o que na verdade evitou a possibilidade de contratar pessoas”.

Quanto ao segundo aspecto, evento recente envolvendo cortes de gastos na área de saúde por conta do ajuste fiscal proposto por FHC revela que a não menos alardeada priorização do gasto social não passa de mera retórica.

Conforme noticiou a Folha de São Paulo ("Orçamento, Nota diz que governo reduziu gasto com saúde", 05/11/98)

"A divulgação de uma nota pelo Ministério da Saúde criticando cortes no orçamento do setor provocou uma crise no governo Fernando Henrique Cardoso, no momento em que o Congresso analisa o pacote de ajuste fiscal proposto pelo presidente.

Em nota divulgada ontem, o ministério capitaneado por José Serra afirma que os gastos com a área da saúde caíram 12,4% no atual governo, quando se leva em conta o seu percentual em relação ao PIB (Produto Interno Bruto).

Ao mesmo tempo, a participação das outras despesas orçamentárias cresceu 22,6%, também em relação ao PIB, que é a soma das riquezas produzidas no país.

(...)

O documento afirma que as despesas com a área de saúde cresceram apenas 1,2% nos últimos quatro anos, enquanto o conjunto das despesas orçamentárias aumentou 15,8%.

"Se algum gasto pressionou o déficit público, não foi o da saúde", diz a assessoria econômica.

De passagem, a nota também faz a defesa do Ministério da Educação, outro órgão da área social que pode sofrer cortes.

De acordo com o estudo, em 1998, os gastos com educação serão inferiores, em termos reais, aos de 1995, primeiro ano da gestão de FHC.

A nota do ministério acrescenta que a arrecadação da CPMF (Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira), a partir de 23 de janeiro de 1997, "não beneficiou a saúde".

Isso porque o setor acabou perdendo outras receitas decorrentes de contribuições sobre os lucros das empresas.

"O que houve foi desvio de outras fontes. Ou seja, a receita da CPMF foi destinada à saúde, mas foram diminuídas as destinações à saúde decorrentes de contribuições sobre os lucros."

Na nota, o ministério acaba sugerindo áreas nas quais os cortes poderiam ser feitos, que são aquelas que tiveram crescimento de gastos entre 1994 e 1998.

Estão nessa situação, entre outros, os ministérios dos Transportes (crescimento de 142,1%), Agricultura (289%) e Justiça (76,1%).

Tratemos, agora, de examinar (em maiores detalhes) os efeitos das políticas de abertura comercial e financeira sobre a necessidade de absorção de recursos externos. Como

afirma Tavares (1997b), este é o “calcanhar de aquiles” da política econômica iniciada pela introdução da nova moeda.

A partir de 1995, a apreciação cambial passou a se refletir de maneira crescente no saldo da balança comercial: enquanto em 1993, o saldo apresentava superávit de US\$ 13,3 bilhões, em 1996 e 1997, este saldo apresentava déficit de US\$ 5,5 bilhões e US\$ 8,36 bilhões, respectivamente.

O desempenho da Balança Comercial, aliado ao crescimento dos gastos em juros, viagens internacionais, transporte e remessa de lucros e dividendos acarretou uma brutal elevação do déficit em transações correntes, passando de apenas US\$ 1,7 bilhões, em 1994, para US\$ 24,3 bilhões, em 1996 e US\$ 33,4 bilhões, em 1997. Se acrescentarmos as amortizações pagas (US\$ 28,7 bilhões, em 1997) ao déficit de transações correntes, a necessidade de recursos externos ficava em torno de 109% do nosso volume de reservas, em 1997.

Esta vulnerabilidade externa teve fortes implicações sobre o desequilíbrio financeiro do setor público. A necessidade de se sustentar elevadas taxas de juros para atrair recursos externos e sustentar níveis elevados de reservas gerou um crescimento espantoso da dívida mobiliária federal: entre 1994 e 1997, o total de títulos públicos federais fora do Banco Central passou de R\$ 61,78 bilhões para R\$ 255,5 bilhões, o que representa um crescimento de 313,5%.

A contrapartida do crescimento explosivo do serviço da dívida foi uma tentativa de se obter superávits primários globais, através da sustentação de superávits no Governo Federal e da redução dos déficits primários dos Governos regionais - acarretando cortes de despesas correntes e de investimentos e monitoramento do Banco Central sobre as finanças estaduais e municipais. Em vista disto, a tão propalada prioridade social do Governo foi abandonada, dado que a tentativa de financiar parcela do serviço da dívida através de contenção dos gastos tende a incidir necessariamente nos gastos sociais dos governos federal e estaduais e municipais.

A fragilidade da estratégia de crescimento e desenvolvimento do Governo FHC e o caráter passivo de inserção da nossa economia no processo de globalização haveriam de se revelar em toda a sua plenitude no último trimestre de 1997.

Em virtude do desequilíbrio financeiro do Governo, a crise asiática gerou uma crise de confiança acarretando uma perda de divisas, em outubro, de cerca de US\$ 8 bilhões. Tendo por objetivo conter a evasão de divisas, em novembro, o Copom elevou drasticamente a já elevada taxa de juros básica, a qual passou de cerca de 21% para 43%, ao ano. Por outro lado, com vistas também a sustentar os níveis de reservas, passou-se a facilitar as condições para a entrada de capital volátil e de curto prazo.

Em vista disto, o total de títulos públicos federais fora do Banco Central aumentou, em apenas 9 meses, de cerca 46%, passando de R\$ 208,3 bilhões, em novembro de 1997, para o nível recorde de R\$ 304 bilhões, em julho de 1998.

Por outro lado, a retração das atividades econômicas daí decorrente, tendeu a pressionar o resultado primário do setor público e, por conseguinte, a contribuir para a elevação de suas necessidades de financiamento nominal: enquanto entre janeiro e setembro de 1997, o déficit nominal do setor público era de 4,06% do PIB, no mesmo período de 1998, ele era de 7,04% do PIB.

Este quadro de desequilíbrio interno e externo, além de revelar a inviabilidade da estratégia de crescimento e desenvolvimento propalada pelo Governo FHC, acarretou uma perda de confiança internacional irreversível.

Com efeito, a partir do segundo trimestre do ano, com o olho nas eleições presidenciais, e tendo em conta o aumento das reservas propiciado principalmente pela entrada de recursos de curto prazo e voláteis, o Governo passou a ensaiar uma diminuição gradativa das taxas de juros. No entanto, a crise russa atingiu em cheio nossa economia: subestimando seus efeitos, em 2 de setembro de 1998, o Copom reduziu a Taxa Básica de Juros de 19,75% para 19%. Em apenas um dia, a fuga de dólares foi superior a US\$ 2 bilhões e o pânico tomou conta das bolsas brasileiras, compelindo o Banco Central a interromper os financiamentos pela TBC, no dia seguinte, e a elevar a TBAN para 49,75%, no dia 4 de setembro.

No entanto, na medida em que a elevação das taxas de juros e a entrada de capital autônomo (novos empréstimos, aquisições de instituições financeiras nacionais por estrangeiros, privatizações e antecipação de receitas) não foram suficientes para estancar a perda de reservas, a necessidade de se restabelecer a confiança internacional levou o Governo a empreender negociações com o FMI e com o BIS (G-10), com vistas a obter empréstimos de grande escala para cobrir as necessidades de financiamento externo ao longo do resto do ano de 1998 e de 1999.

Como informa Luciano Coutinho, em artigo na Folha de São Paulo (15/11/98), os compromissos e exigências para a obtenção destes recursos representam uma verdadeira “hipoteca sobre o futuro”:

“Os recursos do Fundo, mais baratos, constituiriam a base inicial de reforço da posição cambial brasileira. A sua contratação depende de um acordo convencional, cujas condicionalidades são bem conhecidas e implicam metas trimestrais para variáveis fiscais, monetárias e outros compromissos (i.e. prosseguimento da política de liberalização comercial e financeira, continuidade da privatização). Os recursos do BID e do Banco Mundial também têm juros baixos e dependem da contratação de empréstimos para execução de projetos econômicos e sociais, em geral envolvendo contrapartidas orçamentárias em moeda local” (grifos nossos).

Quanto às condições para a obtenção de crédito junto ao G10,

“Em primeiro lugar seriam recursos mais caros, com taxa de juros baseada na Libor ou nos títulos do governo americano mais um *spread* de risco, cujo valor ainda não foi divulgado. Em segundo lugar, o Brasil não poderia adotar controles de importações, incentivos às exportações e medidas de fomento industrial baseadas em financiamentos subsidiados, nem poderia praticar qualquer discriminação entre investidores/ credores domésticos e estrangeiros.

Além disso, seriam exigidas garantias especiais. O governo brasileiro tomou a iniciativa de oferecer receitas futuras do setor elétrico (recebíveis de Itaipu, de Furnas e de outras companhias do setor público), mas não é certo que esse tipo de garantia seja aceita. No caso do empréstimo de emergência do Tesouro americano ao México, em 1995, a garantia foi dada sob a forma de reservas de petróleo da Pemex. Não são ainda conhecidas as condições dessas garantias no caso brasileiro que taxa de juros, que garantias e cláusulas de vinculação c/ou de conversão em ações ou direitos sobre as empresas envolvidas? É indispensável que a sociedade as conheça e que o Congresso Nacional possa discuti-las - espera-se - com um mínimo de zelo pelo interesse nacional” (grifos nossos).

Em suma, além de aprofundar as tendências recessivas, a crise internacional e o fechamento do acordo têm implicações sociais extremamente negativas.

Segundo estimativas dos especialistas, o PIB em 1998 deve apresentar crescimento medíocre (0,5%) e, para 1999, as estimativas mais otimistas são a de uma queda de 1,0%.

Tomando-se o último dado disponível para o produto industrial (outubro de 1998), a taxa de crescimento anual foi negativa em 7,65%, e o acumulado no ano é próximo de zero.

Entre outubro de 1997 e outubro de 1998, a taxa de desemprego aberto (30 dias) passou de 6,216% para 8,026%. Por outro lado, especialistas do setor chegam a prever um aumento da taxa de desemprego para o ano de 1999 de 50%.

Finalmente, o fechamento do acordo com o FMI e o BIS vai impor cortes significativos na área social. Como informava a Folha de São Paulo (10/11/98):

“ Os cortes nos ministérios da área social somaram 40,51% do ajuste total de R\$ 8,671 bilhões definido pelo governo para o Orçamento de 1999.

Somados, os ministérios da Saúde, Educação, Planejamento, Previdência Social, Política Fundiária e Trabalho perderam R\$ 3,51 bilhões em projetos e atividades.

A saúde teve uma perda de R\$ 1 bilhão, a maior, em termos absolutos, na área social. O Ministério da Política Fundiária teve a maior perda relativa: 47,1%, ou R\$ 513 milhões. Já o Ministério da Educação teve um corte de R\$ 574,7 milhões (12,3%).

No caso do Planejamento, os cortes vão atingir programas de saneamento e habitação para a classe popular - com renda familiar mensal de 1 a 3 salários mínimos (R\$ 130 a R\$ 390). Esse corte significa que a União vai abandonar grande parte dos projetos do próximo ano em esgotos sanitários, infra-estrutura urbana e habitação popular. O orçamento previsto originalmente era de R\$ 559,3 milhões, e agora, com a redução, cai para R\$ 119,5 milhões.

No Ministério do Trabalho, a redução vai acontecer no FAT (Fundo de Amparo ao Trabalhador), que vai perder R\$ 601,7 milhões. Parte significativa desse ajuste será nos programas de qualificação e treinamento de trabalhadores desempregados.

Esse programa faz parte do "Brasil em Ação" e é considerado prioritário pelo governo. Ele vai perder 50% de R\$ 692 milhões. A redução vai desagradar aos novos governadores, já que os recursos são repassados aos Estados para custear cursos de desempregados”.

CONCLUSÃO

Em sua análise sobre a industrialização inglesa, Eric Hobsbawn afirma que, na década de 1840, o grau de avanço industrial alcançado pela Inglaterra “implica[va] permanência, ao menos a permanência de mais industrialização” (Hobsbawn, 1978: 110-11).

Parafraseando o ilustre historiador, determinados períodos de nossa história se destacariam pelo fato de que o grau de avanço econômico e social alcançado implicava a permanência do desenvolvimento: a década de 1880, com a introdução do trabalho assalariado; a década de 1930, com a política de defesa do café e o início do processo de industrialização restringida; a década de 1950, com a intensificação do processo de industrialização pesada.

O Governo Geisel, através da implementação do II PND, e o Governo FHC, através da consolidação das reformas liberalizantes, podem ser encarados como tentativas de se alcançar um grau ulterior de desenvolvimento.

No caso do II PND, como se sabe, esta pretensão malogrou. Como examinamos na I Parte, tratava-se inequivocamente de um projeto nacional que procurava conferir prioridade à empresa privada nacional. Ocorre que um projeto que tinha por pretensão acelerar o ritmo de industrialização não poderia ter por base a empresa privada nacional. Sua fragilidade econômica e financeira a impedia de liderar o processo e o resultado foi que a empresa estatal passou a tomar para si determinadas tarefas e atividades que estavam originalmente reservadas à empresa privada nacional. Em contrapartida, a função estatal de mediador dos interesses privados nacionais frente ao capital estrangeiro passava a segundo plano.

Por outro lado, embora o Governo Geisel tivesse como estratégia a ampliação da base social do Estado, o peso dos interesses dominantes impedia que isto se traduzisse num projeto popular, podendo ser caracterizado no máximo como nacional assistencialista.

Em vista disto, a liderança de fato (mas não de direito) da empresa estatal passou a ser contestada pela base dominante do regime e o resultado, como vimos, foi um recuo do

Estado que se traduziu no crescimento do endividamento público interno e externo e no festival de subsídios e incentivos à iniciativa privada.

O período que vai da crise ao esgotamento do padrão de financiamento externo representou um golpe de morte para as empresas estatais.

A Nova República se instaurou num contexto extremamente desfavorável: incapacidade de investimento do setor público, impasse da dívida externa, recessão econômica e aceleração inflacionária. Ironicamente, as esperanças de uma nova ordem econômica e social, calcada na justiça social e num novo tipo de desenvolvimento econômico, se intensificaram.

Neste contexto, a despeito do agravamento dos problemas econômicos, da aliança entre forças do antigo regime e do PMDB e da inexistência de comprometimento do Executivo com um projeto nacional-popular, pode-se destacar dois momentos que iam ao encontro das demandas sociais: a gestão de Dilson Funaro e a Assembléia Nacional Constituinte.

No primeiro caso, o principal evento foi, sem dúvida, o Plano Cruzado. Embora tenha fracassado, este Plano se constituiu numa experiência única que procurava conciliar estabilização com crescimento e evitava o recurso ao arrocho salarial.

Quanto à Assembléia Nacional Constituinte, a despeito da concessão de cinco anos a Sarney e da vitória da UDR, o que prevaleceu no texto final da Constituição foi uma orientação nacional-popular.

No entanto, entre 1990 e 1994, ocorreu uma verdadeira ruptura: menos de um ano e meio depois de promulgada, a nova Constituição começou a ser contestada pelo novo Governo justamente no que se refere aos avanços sociais e à questão nacional. Por outro lado, foi amadurecendo uma proposta de cunho neoliberal, dando início a um período de transição que poderia ser caracterizado como a antítese a uma via de desenvolvimento nacional-popular.

A partir de 1995, esta nova fase vai se consolidando, com a constituição de relações entre Estado e ordem econômica e social tipicamente neoliberais e a afirmação ideológica do

primado do econômico sobre a sociedade civil e a sociedade política e a redução da sociedade econômica à determinação do livre jogo das forças de mercado.

Como sabemos, o Governo FHC vem promovendo profundas transformações econômicas e institucionais, às expensas da redução do Estado-empresário, do encurtamento do espaço público, da desnacionalização e da flexibilização das leis trabalhistas.

É certo afirmar que o Governo atual tem conseguido construir uma ampla classe dirigente, através não apenas da absorção de aliados, mas também de uma parcela significativa dos adversários. Não é menos verdade que ele tem logrado sustentar com um certo sucesso a crença nas forças de mercado, através de um discurso que procura reduzir a questão social a uma mera relação entre empresas e consumidores e de uma concepção de mundo que parte do pressuposto de que o processo de globalização é não só inexorável mas desejável.

No entanto, como revelam os indicadores financeiros, econômicos e sociais do primeiro mandato de FHC, a contrapartida disto é uma certa inapetência de se pensar e colocar em prática uma alternativa de crescimento e desenvolvimento econômico e social efetivamente viável. Por sua vez, esta abdicação de qualquer alternativa de longo prazo, vem se traduzindo num certo tipo de transformismo, através da tentativa de se transplantar para a realidade brasileira o modelo de desenvolvimento norte-americano. Este, no entanto, tem por base um amplo mercado de consumo de massas e enormes conglomerados nas mais diversas áreas e, em virtude da hegemonia do dólar, pode se dar ao luxo de restringir a ação estatal e de crescer incorrendo em elevados déficits comerciais, sem contudo abdicar da soberania nacional.

BIBLIOGRAFIA

1. BARROW, Clyde W. Critical Theories of the State. The University of Wisconsin Press, 1993.
2. BELLUZZO, Luiz Gonzaga de Mello e MELLO, João Manuel Cardoso de. Reflexões sobre a crise atual in Luis Gonzaga de Mello Belluzzo e Renata Coutinho (orgs.), Desenvolvimento Capitalista no Brasil - ensaios sobre a crise (volume 1). Brasiliense, São Paulo, 1984.
3. BELLUZZO, Luiz Gonzaga de Mello. Dinheiro e as Transfigurações da Riqueza in Maria da Conceição Tavares e José Luís Fiori, Poder e Dinheiro. Editora Vozes, 1997.
4. BLOCK, Fred. Revising State Theory. Temple University Press, Philadelphia, 1987.
5. BLOCK, Fred. The Vampire State. New Press, New York, 1996.
6. BOSCHI, Renato Raul (coord.). Privatização e Desestatização. Iuperj, 1991.
7. BOSCHI, Renato Raul e DINIZ, Eli. Empresários e constituinte: continuidades e rupturas no modelo de desenvolvimento capitalista no Brasil in Aspásia Camargo e Eli Diniz (orgs.), Continuidade e Mudança no Brasil da Nova República. Vértice, 1989.
8. BOSCHI, Renato Raul. Elites Industriais e Democracia. Graal, Rio, 1979.
9. BOSCHI, Renato Raul. Politics of economic reform in brazil: the views of entrepreneurs, mimeo, Iuperj, 1995.
10. CARDOSO, Fernando Henrique. Notas sobre a reforma do Estado. Novos Rumos, número 50, março de 1998.
11. CASTRO, Antonio Barros de e SOUZA, Francisco Eduardo Pires de. A economia brasileira em marcha forçada, Paz e Terra, São Paulo, 1985.
12. CAVALCANTI, Carlos Brandão. Transferência de recursos ao exterior e substituição de dívida externa por dívida interna. Tese de mestrado, Dep. de Economia da Unb. Bndes, 1988.
13. CHESNAIS, François (org.). La Mondialisation Financière – genèse, coût et enjeux. Syros, 1996.
14. CHESNAIS, François. A Mundialização do Capital. Xamã, 1996.
15. COLLOR, Fernando. O Projeto de Reconstrução Nacional. Discurso pronunciado pelo presidente da república na cerimônia de posse no Congresso Nacional, Presidência da República, 1990.
16. COUTINHO, Luciano e BELLUZZO, Luiz Gonzaga de M.. Política Econômica, Inflexões e Crise in Luis Gonzaga de Mello Belluzzo e Renata Coutinho (orgs.), Desenvolvimento Capitalista no Brasil - ensaios sobre a crise (volume 1). Brasiliense, São Paulo, 1984.
17. COUTINHO, Luciano e REICHSTUL, Henry Philippe. Investimento estatal 1974/80: ciclo e crise in Luis Gonzaga de Mello Belluzzo e Renata Coutinho (orgs.), Desenvolvimento Capitalista no Brasil - ensaios sobre a crise (volume 2). Brasiliense, São Paulo, 1984.
18. COUTINHO, Luciano e FERRAZ, João Carlos (coord.). Estudo da competitividade da indústria brasileira. Editora da Unicamp, Campinas, 1994.
19. COUTINHO, Luciano. A terceira revolução industrial in Economia e Sociedade, agosto/92, número 1, Campinas, IE/Unicamp, 1992.

20. COUTINHO, Luciano. O desempenho da indústria sob o Real in Aloizio Mercadante (org.), O Brasil Pós-real. Campinas, SP: Unicamp. IE, 1997.
21. CRUZ, Paulo Davidoff. Dívida externa e política econômica - a experiência brasileira nos anos setenta. Brasiliense, São Paulo, 1984.
22. CRUZ, Sebastião Velasco e. Os empresários e o regime: a campanha contra a estatização. Tese de doutorado (mimeo), São Paulo, Usp, 1984.
23. CRUZ, Sebastião Velasco e. Empresários, economistas e perspectivas da democratização no Brasil in Fábio Wanderley Reis e Guillermo O' Donnell (orgs), A Democracia no Brasil – dilemas e perspectivas. Vértice, São Paulo, 1988.
24. CRUZ, Sebastião Velasco e. Doce años después: El antiestatismo en el discurso del empresariado brasileño, 1989.
25. CRUZ, Sebastião Velasco e. Estado e economia em tempo de crise- política industrial e transição política no Brasil nos anos 80. Tese de Livre-docência, mimeo, Campinas, Ifch/Unicamp, 1992.
26. DINIZ, Abílio (coord.). Reforma econômica para o Brasil. Livraria nobel s.a., 1990.
27. DINIZ, E., BOSCHI R. e LESSA, R.. Modernização e consolidação democrática no Brasil. Vértice, São Paulo, 1989.
28. DINIZ, Eli e BOSCHI, Renato Raul. Empresariado nacional e estado no Brasil. Forense Universitária, Rio, 1978.
29. DINIZ, Eli e LIMA JUNIOR, Olavo Brasil de. Modernização autoritária: o empresariado e a intervenção do Estado na economia. Convênio Ipea/Cepal, Brasília, 1986.
30. DINIZ, Eli. Crise, reforma do estado e governabilidade. FGV editora, 1997.
31. ERBER, Fabio Estefano. A política industrial e de comércio exterior: uma avaliação perspectivas da economia brasileira, 1992. Ipea, Brasília, 1991.
32. EVANS, Peter. Embedded Autonomy (states & industrial transformation). Princeton University Press, 1995.
33. FARO, Clovis (org.). Plano Collor – análise e perspectivas. Revista Brasileira de Economia, número especial, jan. 1991.
34. FERNANDES, Florestan. A revolução burguesa no Brasil. Zahar editores, Riode Janeiro, 1976.
35. FFRENCH-DAVIS, Ricardo e GRIFFITH-JONES, Stephany (orgs.). Os fluxos financeiros na América Latina. Paz e Terra, 1997.
36. FIGUEIREDO, Rubens. Brasil e Espanha: o papel dos empresários no processo de transição para a democracia in Eli Diniz (org.). Empresários e modernização econômica. Editora da Ufsc, Florianópolis, 1993.
37. FRENKEL, Roberto; FANELLI, José María; ROZENWURCEL, Guillermo. Growth and structural reform in Latin America: where we stand in William C. Smith et alli, Latin America political economy in the age of neoliberal reform. Transaction publishers, 1991.
38. GILL, Stephen. Theorizing the interregnum: the double movement and global politics in the 1990s in Björn Hettne, International Political Economy, Zed books, 1995.
39. GILPIN, Robert. The political economy of international relations. Princeton University press, 1986.
40. GONÇALVES, Reinaldo. Globalização financeira, liberalização cambial e vulnerabilidade externa da economia brasileira in Renato Baumann (org.), O Brasil e a Economia Global. Editora Campus, 1996.

41. GONÇALVES, Reinaldo. *Ô abre alas: a nova inserção do Brasil na economia mundial*. Relume Dumará, Rio de Janeiro, 1994.
42. GUTMARÃES, Cesar e VIANNA, Maria Lucia T. Werneck. Planejamento e centralização decisória: o Conselho Monetário Nacional e o Conselho de Desenvolvimento Econômico in Olavo Brasil de Lima jr. E Sérgio Henrique Abranches (coords), *Estado autoritário e planejamento no Brasil*. Vértice, 1987.
43. HAGGARD, Stephan e KAUFMAN, Robert. Introduction in Stephan Haggard e Robert Kaufman (eds), *The Politics of Economic Adjustment*. Princeton University press, Princeton, 1992.
44. KHALER, Miles. External influence on economic policy: debt, stabilization, and structural reform in Stephan Haggard e Robert Kaufman (eds), *The Politics of Economic Adjustment*. Princeton University press, Princeton, 1992.
45. LAPLANE, Mariano F. e SARTI, Fernando. Investimento direto estrangeiro e a retomada do crescimento sustentado nos anos 90. *Economia e Sociedade*, n. 8, junho/97.
46. LESSA, Carlos. *A estratégia do desenvolvimento 1974-1976: sonho e fracasso*. Tese de titulação, mimeo, rio de janeiro, Ufrj, 1978.
47. LIMA, Maria Regina Soares de e BOSCHI, Renato Raul. Democracia e reforma econômica: a visão das elites brasileiras. *Revista Dados*, vol. 38, n. 1, 1995.
48. LINDBLOM, Charles. *Política e mercados*. Zahar editores, 1979.
49. MALCHER, José de Menezes da Gama. *A indústria mecânica pesada no Brasil: concorrência e capacitação tecnológica*. Tese de mestrado, Instituto de Economia Industrial/Ufrj, 1990.
50. MARTINS, Carlos Estevam. *Capitalismo de Estado e Modelo Político no Brasil*. Graal, Rio de Janeiro, 1977.
51. MARTINS, Luciano. *Estado capitalista e burocracia no Brasil pós 64*. Paz e Terra, Rio, 1985.
52. MELLO, João Manuel Cardoso de. Consequências do neoliberalismo in *Economia e Sociedade*, agosto/92, número 1, Campinas, IE/Unicamp, 1992.
53. MELLO, João Manuel Cardoso de. *Mudar o regime para conservar o poder*. mimeo, 1988.
54. MELLO, João Manuel Cardoso de. *Prólogo: a contra-revolução liberal-conservadora e a tradição crítica latino-americana* in Maria da Conceição Tavares e José Luis Fiori, *Poder e Dinheiro*. Editora Vozes, 1997.
55. MELLO, Zélia Cardoso de. O governo Collor em face da crise brasileira in João Paulo dos Reis Velloso (coord.). *Condições para a retomada do desenvolvimento*. Nobel, 1991.
56. MILIBAND, Ralph. State power and class interests. *New Left Review*, 1983.
57. O'DONNELL, Guillermo e SCHMITTER, Philippe. *Transições do regime autoritário - primeiras conclusões*. Vértice, São Paulo, 1988.
58. OFFE, Claus e RONGE, Volker. "Teses sobre a fundamentação do conceito de "estado capitalista" e sobre a pesquisa política de orientação materialista" in Claus Offe, *Problemas estruturais do Estado capitalista*. Tempo Brasileiro, 1984.
59. OFFE, Claus e WIESENTHAL, Helmut. *Duas lógicas de ação coletiva: anotações teóricas sobre classe social e forma organizacional* in Claus Offe, *Problemas estruturais do Estado capitalista*. Tempo Brasileiro, 1984.

60. PESSANHA, Charles Freitas. Estado e economia no Brasil: a campanha contra a estatização, 1974 - 1976. Tese de mestrado, mimeo, Rio de Janeiro, Iuperj, 1981.
61. PINHEIRO, Armando Castelar e SCHNEIDER, Ben Ross. The fiscal impact of privatization in Latin America. Princeton University, mimeo, january/1994.
62. RABELLO DE CASTRO, Paulo. Autonomia para as estatais (por que não?). Revista da Comissão de Valores Mobiliários, vol. 6, n. 21, 1988a.
63. RABELLO DE CASTRO, Paulo. O Brasil na década de 90: um projeto de retomada. Digesto Econômico, janeiro/fevereiro/88, 1988b.
64. ROCCA, Carlos Antonio. O impasse do setor público no Brasil e a retomada do desenvolvimento econômico in João Paulo dos Reis Velloso (coord.), Crise do Estado e retomada do desenvolvimento. Fórum Nacional, José Olympio editora, 1992.
65. SCHNEIDER, Ben Ross. Politics within the state: elite bureaucrats and industrial policy in authoritarian Brazil. Ph.d. diss., Department of Political Science, University of California, 1987.
66. SCHNEIDER, Ben Ross. A privatização no governo Collor: triunfo do liberalismo ou colapso do estado desenvolvimentista in Revista de Economia Política, vol. 12, número 1 (45), janeiro-março/1992.
67. SCHNEIDER, Ben Ross. Burocracia pública e política industrial no Brasil. Editora Sumaré, São Paulo, 1993.
68. SCHNEIDER, Ben Ross. Collective action, the state, and business politics in Brazil and Mexico. mimeo, Iuperj/Ipsa, 1995.
69. SCHWARTSMAN, Alexandre. Auge e declínio do Leviathan. Tese de mestrado, mimeo, São Paulo, Usp, 1990.
70. SUZIGAN, Wilson. A política industrial brasileira após uma década de estagnação in Economia e Sociedade, agosto/92, número 1, Campinas, ie/unicamp, 1992.
71. TAVARES, Maria da Conceição e MELIN, Luiz Eduardo. Pós-escrito 1997: a reafirmação da hegemonia norte-americana in Maria da Conceição Tavares e José Luís Fiori, Poder e Dinheiro. Editora Vozes, 1997.
72. TAVARES, Maria da Conceição. A economia política do Real in Aloizio Mercadante (org.), O Brasil Pós-real. Campinas, SP: Unicamp. IE, 1997a.
73. TAVARES, Maria da Conceição. A retomada da hegemonia americana in maria da Conceição Tavares e José Luís Fiori, Poder e Dinheiro. Editora Vozes, 1997b.
74. TAVARES, Maria da Conceição. Ajuste e reestruturação nos países centrais in Economia e Sociedade, agosto/92, número 1, Campinas, IE/Unicamp, 1992.
75. VELASCO JUNIOR, Licínio. A economia política da políticas públicas: as privatizações e a reforma do Estado. Textos para discussão 55, Bndes, maio-1997b.
76. VELASCO JUNIOR, Licínio. A economia política da políticas públicas: fatores que favoreceram as privatizações no período 1985/94. Textos para discussão 54, Bndes, abril-1997a.
77. VELLOSO, João Paulo dos Reis. O último trem para Paris. Nova fronteira, Rio de Janeiro, 1996.
78. VELTMAYER, Henry; PETRAS, James; VIEUX, Steve. Neoliberalism and class conflict in Latin America. St. Martin's press, 1997.

79. WILLIAMSON, J. What Washington D. C. means by policy reform in J. Williamson (ed.), Latin America adjustment: how much has happened?. Institute for International Economics, Washington, 1990.

JORNAIS E REVISTAS:

- . Folha de São Paulo, coleção, 1985-1988; 1990-1991; 1994-1998
- . Gazeta Mercantil, coleção, 1985-1988; 1990-1992.
- . Jornal da Tarde, coleção, 1983-1984.
- . O Estado de São Paulo, coleção, 1994-1998.
- . Revista Carta Capital, coleção, 1996-1998
- . Revista Conjuntura Econômica, 1989-1997.
- . Revista Exame, 1994-1998.
- . Revista Veja, 1992-1998.