

ANDRÉ DE OLIVEIRA GARCIA

**ASPECTOS POLÍTICOS, ECONÔMICOS E IDEOLÓGICOS DA  
REFORMA ECONÔMICA DA DÉCADA DE 90 (1990-2000):  
UMA REVISÃO DO PROCESSO DE DESNACIONALIZAÇÃO**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Departamento de Ciência Política do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas sob a orientação do Prof. Dr. Reginaldo Carmello Corrêa de Moraes.

Este exemplar corresponde à redação final  
da Dissertação defendida e aprovada pela  
Comissão Julgadora em  
27 / 08 / 2004

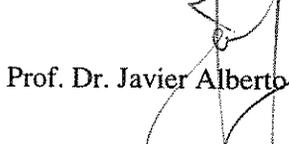
**BANCA**



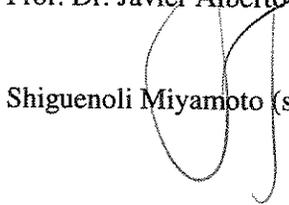
Prof. Dr. Reginaldo Carmello Corrêa de Moraes (orientador)



Prof. Dr. Valeriano Mendes Ferreira Costa (membro)



Prof. Dr. Javier Alberto Vadell (membro)



Shiguenoli Miyamoto (suplente)

AGOSTO/2004

UNIDADE	BC
Nº CHAMADA	T/UNICAMP
	G165a
V	EX
TOMBO BC/	60862
PROC.	16.227-04
C	<input type="checkbox"/>
D	<input checked="" type="checkbox"/>
PREÇO	11,400
DATA	28-11-04
Nº CPD	

Bio Id 332542

FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELA  
BIBLIOTECA DO IFCH - UNICAMP

Garcia, André de Oliveira

G165a Aspectos políticos, econômicos e ideológicos da reforma econômica da década de 90 (1990-2000): uma revisão do processo de desnacionalização / André de Oliveira Garcia. - - Campinas, SP: [s.n.], 2004.

Orientador: Reginaldo Carmelo Corrêa de Moraes.  
Dissertação (mestrado) - Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas.

1. Brasil—Política econômica. 2. Reforma constitucional—Brasil. 3. Investimentos estrangeiros--Brasil. 4. Privatização. I. Moraes, Reginaldo Carmelo Corrêa II. Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. III. Título.

**AOS MEUS PAIS JAIME ROSSI E ONÉLIA OLIVEIRA (IN MEMORIAN)**

**À MINHA ESPOSA FABIANA BIANCHINI E AOS MEUS IRMÃOS.**

**DEDICO E OFEREÇO.**

200420361

## AGRADECIMENTOS

A Deus, pela energia necessária. Somente a fé pode compensar a falta de bolsas de pesquisa.

Aos Contribuintes e à Universidade Estadual de Campinas, pela valiosa oportunidade de realizar este trabalho em uma instituição livre de taxas e mensalidades.

Ao Prof. Reginaldo Moraes, pela orientação e paciência nos encontros e desencontros do decorrer do trabalho.

À minha esposa, Fabiana Bianchini, pelo apoio incondicional, “na alegria e na tristeza, na saúde e na doença”, e pela inesgotável fonte de energia, que muito me confortou no processo de pesquisa.

Aos meu irmão, Marcelo Garcia, pela dedicação ao corrigir minhas intermináveis falhas, e ao companheiro Luiz Scapini, pela diligente tarefa de procurar (e achar!) diversas aberrações em meu texto.

Aos grandes amigos Cristiano Diniz e Luciana Aparecida da Silva, pela exímia e paciente correção final, que ajudou a transformar o texto em algo mais palatável.

A todos os pesquisadores que, de alguma forma, contribuíram para a realização deste projeto.

*Eu quisera, pois, que ninguém, no Estado, pudesse dizer-se acima da lei, e que ninguém, fora dele, pudesse impor alguma que o Estado fosse obrigado a reconhecer; de fato, qualquer que possa ser a constituição de um governo, se neste se encontra um só homem que não esteja submetido à lei, todos os outros ficam necessariamente à discrição deste último: e, havendo um chefe nacional e outro estrangeiro, qualquer que seja a partilha da autoridade que possam fazer, é impossível que ambos sejam bem obedecidos e o Estado bem governado.*

J.J. Rousseau, Discurso sobre a Origem da Desigualdade (Dedicatória)

## Índice

Resumo.....	11
Summary .....	13
Introdução .....	15
1. As reformas constitucionais de ordem econômica da década de 1990.....	19
1.1 Antes do ressurgimento do pensamento liberal no Brasil .....	20
1.2 O ressurgimento do pensamento liberal e sua influência nas reformas constitucionais de ordem econômica da década de 1990 .....	21
1.3 A intensificação do desmonte do Estado Empresário: O (breve) governo Collor.....	27
1.3.1 Os empresários nacionais e estrangeiros frente às reformas no governo Collor .....	33
1.4 O pseudo-liberalismo no (brevíssimo) governo Itamar .....	38
1.4.1 Os empresários nacionais e estrangeiros frente as reformas no governo Itamar .....	48
1.5 As reformas na primeira parte do (longo) governo FHC.....	54
1.6 Os empresários nacionais e estrangeiros frente às reformas no governo FHC.....	66
1.7 Algumas conclusões sobre as reformas na década de 1990 .....	71
2. O papel do Presidente Fernando Henrique Cardoso frente às reformas.....	82
2.1 Alinhamento Liberal de Fernando Henrique Cardoso.....	82
2.2 FHC como Ministro .....	84
2.3 Papel do REAL na ascensão de FHC .....	87
2.4 FHC e o capital estrangeiro .....	90
2.5 FHC como presidente e sua atuação frente às reformas .....	93
2.6 O Pós-Reforma – FHC e Capital estrangeiro, uma relação que vai além das reformas .....	94
2.7 Conclusões do capítulo.....	96
3. Investimentos Diretos Estrangeiros no Brasil - as aquisições de patrimônio privado e público na década da 1990.....	100
3.1 Introdução .....	100
3.2 Desnacionalização: fusões e aquisições e a forma de controle.....	103
3.3 Alguns comentários sobre os IDEs na década de 1990 .....	106
3.4 Histórico dos IDEs da década de 1990.....	109
3.4.1 Anos 90 .....	110
3.4.2 1991.....	111
3.4.3 1992.....	112
3.4.4 1993.....	113
3.4.5 1994.....	115
3.4.6 1995.....	118
3.4.7 1996.....	121
3.4.8 1997.....	123
3.4.9 1998.....	124
3.4.10 1999.....	127
3.4.11 O final da década – desaquecimento e manutenção .....	128
3.5 Razões da política de atração de IDEs .....	129
3.6 A Privatização brasileira .....	137
3.6.1 Introdução .....	138
3.6.2 Histórico das privatizações.....	143
4. Impactos da abertura e das reformas .....	154
4.1 Introdução .....	154
4.2 O começo da década – críticas esparsas .....	155
4.3 A segunda metade da década – um contra-discurso começa a tomar forma .....	157
4.4 Problemas da abertura apresentados em análises coletadas.....	167
4.4 Algumas conclusões.....	186
5. Conclusões Gerais.....	189
Anexo I - Lei das patentes: um exemplo de “soberania” .....	199
Anexo II - O caso das Telecomunicações no Governo FHC.....	204
Anexo III - A questão dos Bancos no governo FHC.....	215
Anexo IV – Quadro de opiniões.....	231

## Resumo

Após 1964, o país se transformou no paraíso dos IDEs (Investimento Direto Estrangeiro). Atualmente, não existe setor que não tenha grande participação do capital internacional. Nas últimas décadas do século XX, o Brasil viria a abrir mais e mais suas portas ao capital estrangeiro, particularmente no final da década de 1980 e início da década de 1990, quando os preceitos liberais voltaram a ganhar força. Ao analisarmos rapidamente a política econômica adotada pelos governos da década de 1990, percebemos um enorme esforço no sentido de facilitar a entrada do capital estrangeiro – através de reformas constitucionais e privatizações de propriedade estatal, o que pode ter influenciado, em grande medida, o aumento do nível de desnacionalização do país. Nosso estudo esforça-se no sentido de tentar compreender como a teoria liberal do final do século XX tornou-se um consenso no Brasil, por parte dos tomadores de decisão, a ponto dos governos nacionais adotarem seus parâmetros como medidas economicamente saudáveis e necessárias para o desenvolvimento do país. Neste sentido, procuramos ater-nos às reformas constitucionais de ordem econômica da década que, em suas emendas, transformariam o Brasil num país mais aberto ao capital estrangeiro que procurava investir em produção (IDEs). Além das reformas, também procuramos atentar para o processo político da liberalização das privatizações, que representou a maior “porta de entrada” do capital estrangeiro na década de 1990. A questão colocada pelo estudo não é o por quê e sim o como: de que forma os dirigentes brasileiros aderiram ao plano liberal e como o implantaram na década de 1990 – assim, talvez, auxiliaremos na compreensão de parte do comportamento político nacional e seu nível de autonomia frente a teorias econômicas exógenas, em determinado período de nossa história.

## Summary

After 1964, Brazil was transformed into a "DFIs'paradise" (Direct Foreign Investment). Currently, there isn't a sector that does not have a great participation of international capital. In the last decades of XX century, Brazil has opened its market more and more to the foreign capital, particularly in the end of the 1980 decade and the beginning of 1990, when the liberal theories had gained force again. When we quickly analyze the economic policy adopted by the 1990-decade governments, we perceive an enormous effort towards an increase of the foreign capital entrance in the country - through constitutional reforms and state property privatizations; it influenced, in great measure, the increase of the denationalization level of the country. Our study tries to understand how the liberal theory of the late XX century became a consensus in Brazil, at least by the decision makers, to the point that the national governments adopted its "healthful and economically necessary" parameters as a granted formula that would lead to the country development. For this, we will look for answers in the constitutional reforms of economic order that, by its laws, would transform Brazil into a more opened country to the foreign capital, especially to the one that would invest in production (DFI). Beyond that, also we will analyze the politic process of privatizations, which represented the biggest "entrance door" to the foreign capital in the decade of 1990. The question placed by this study is not why, but how Brazil adhered to the liberal plan and implanted it in the decade of 1990 - perhaps this way we will help in the understanding of the national politics behavior and its level of autonomy in front of exogenous economic theories, in a determined period of our history.

## Introdução

É notório que a industrialização brasileira, depois da era Vargas, se fez com ativa participação do capital externo, ainda mais depois de JK, onde a industrialização se tornou sinônimo de internacionalização. Após 1964, o país se transformou no paraíso dos IDEs (Investimento Direto Estrangeiro). Atualmente, não existe setor que não tenha grande participação do capital internacional. Nas últimas décadas do século XX, o Brasil viria a abrir mais e mais suas portas ao capital estrangeiro, particularmente no final da década de 1980 e início da década de 1990, quando os preceitos liberais voltaram a ganhar força.

Chegamos ao ano 2000, véspera do século XXI, com o capital estrangeiro controlando no Brasil 90% do setor eletro-eletrônico; 89% do setor automotivo; 86% do setor de higiene, limpeza e cosméticos; 77% da tecnologia da computação; 74% das telecomunicações; 74% do farmacêutico; 68% da indústria mecânica; 58% do setor de alimentos; e 54% do setor de plásticos e borracha, de acordo com Lima (2000).

Ao estudarmos a política econômica adotada pelos governos da década de 1990, percebemos um enorme esforço no sentido de facilitar a entrada do capital estrangeiro – através de reformas constitucionais e privatizações de propriedade estatal, o que pode ter influenciado, em grande medida, o aumento do nível de desnacionalização do país. Nosso estudo esforça-se na tentativa de compreender como a teoria liberal do final do século XX tornou-se um consenso no Brasil, por parte dos tomadores de decisão, a ponto dos governos nacionais adotarem seus parâmetros como medidas economicamente saudáveis e necessárias para o desenvolvimento do país. Neste sentido, procuramos ater-nos às reformas constitucionais de ordem econômica que, em suas emendas, transformariam o Brasil num país mais aberto ao capital estrangeiro que procurava investir em produção (IDEs). Além das reformas, também voltamos nossa atenção ao processo político da liberalização das privatizações, que representou a maior “porta de entrada” do capital estrangeiro na década de 1990.<sup>1</sup> A questão colocada pelo estudo não é o por quê e sim o como: de que forma o Brasil aderiu ao plano liberal e como o implantou na década de 1990 – assim, porventura, auxiliaremos na compreensão de parte do comportamento político

---

<sup>1</sup> Elas comprovadamente representaram a parte mais significativa da entrada do capital estrangeiro no país na década de 90, principalmente com a venda da Telebrás e dos bancos.

nacional e seu nível de autonomia frente a teorias econômicas exógenas, em determinado período de nossa história.

Abordaremos o período de 1990 a 2000 porque o ano de 1990 representa o início do governo Collor, o presidente que deliberadamente começou a implementar o plano neoliberal de diminuição do Estado e abertura da economia. O ano de 2000, meados do segundo governo de Fernando Henrique Cardoso, apresenta uma diminuição da entrada dos investimentos diretos estrangeiros de grande porte, pois as maiores estatais já tinham sido privatizadas (exceto Petrobrás, que já tinha sido flexibilizada) e todas as reformas econômicas relevantes já feitas.

Para tentar entender o processo de liberalização da economia, além de focalizarmos as reformas e as privatizações, nos ativemos à seguinte estrutura analítica:

#### Capítulo 1) O estudo do processo político;

Neste texto detalhamos o processo de reforma da constituição que permitiu uma maior abertura econômica no país. Como os governos trabalharam para conseguir sua aprovação e como diferentes grupos de pressão atuaram em relação a esta matéria, mais notadamente os grupos estrangeiros. Também procuramos mostrar os diferentes níveis de consenso em relação às reformas liberais

#### Capítulo 2) O papel de FHC/Real – o criador do consenso;

Diferentemente do que aconteceu nos governos anteriores, as reformas de ordem econômica são levadas a cabo, no governo Fernando Henrique Cardoso (FHC), com relativa rapidez e facilidade. Aqui, procuramos demonstrar como a grande credibilidade em torno deste candidato e seu plano fizeram a diferença para o avanço do plano liberal no Brasil.

#### Capítulo 3) Os dados econômicos da abertura – IDEs e Privatizações;

Apresentamos dados e estatísticas que detalham o fenômeno de desnacionalização e a entrada do capital estrangeiro no Brasil, na década de 1990. Também apontamos mais detalhes quanto às privatizações do período.

Capítulo 4) As análises de alguns acadêmicos sobre os impactos da abertura econômica.

Destacamos uma seleção de análises a propósito da abertura econômica, das reformas e das desnacionalizações. Este capítulo é uma demonstração dos impactos

causados pela reforma liberal levada a cabo na década de 1990, ou seja, de que serviu a abertura?

Além destes, elaboramos alguns anexos referentes a informações coletadas no decorrer da pesquisa, que auxiliaram na compreensão do problema, mas que, no entanto acreditamos não serem essenciais para o núcleo do texto. No anexo I apresentamos um caso em que a diplomacia brasileira se mostrou claramente submissa aos interesses norte-americanos, demonstrando certa influência externa no executivo e parlamento brasileiro. No anexo II, enfocamos o caso da privatização do sistema de telecomunicações no Brasil, um dos mais polêmicos e mal explicados do período. O processo de privatização dos bancos, no governo FHC, é descrito no Anexo III, explicitando a grande influência do Presidente na matéria. No anexo IV, estruturamos uma tabela com opiniões de autoridades, coletadas em diversas mídias, sobre a abertura econômica no Brasil; pudemos constatar uma certa unanimidade de idéias, nestes materiais, quanto aos benefícios possíveis de uma maior abertura econômica no país.

Para elaborar este material, contamos com o auxílio de três periódicos de grande circulação: os jornais “Folha de São Paulo” (chamaremos de FSP nas referências) e “Gazeta Mercantil” (GM) e a revista “Exame” (Exame). Fizemos uma pesquisa nestes materiais, coletando informações de janeiro de 1990 a dezembro de 2000, alguns deles através do material impresso (caso da *Exame* e *Gazeta Mercantil*) e o outro através do material digital (*Folha de São Paulo*). Nosso critério de coleta seguiu o método de procura através de palavras-chave<sup>2</sup>. Este material ajudou na construção do cenário político da época, além de oferecer diversos estudos e estatísticas relevantes ao nosso estudo.

Não nos limitamos à mídia jornalística para construção do trabalho. Procuramos, em vários estudos e pesquisas referentes ao nosso tema, os dados necessários ao entendimento do assunto, tais como análises e dados estatísticos. Devido a esta mescla, tentamos suprir a freqüente falta de objetividade do material jornalístico com materiais acadêmicos que, no seu conjunto, ofereceram-nos rico material para uma compreensão mais abrangente do processo.

Ao final do trabalho, desenvolvemos, breves conclusões quanto ao estudo, onde enleamos os diferentes aspectos estudados do problema da abertura brasileira: como se deu

esse processo de abertura ao capital internacional, como foi possível e quais suas consequências?

---

<sup>2</sup> Palavras utilizadas: reforma(s), abertura econômica, desestatização(ões), privatização(ões), IDE, Investimento(s) Direto(s), capital(is) estrangeiro(s), desnacionalização(ões), F&A, Fusões e Aquisições.

## **1. As reformas constitucionais de ordem econômica da década de 1990**

As reformas constitucionais de ordem econômica da década de 1990 representaram, para os governos brasileiros deste período, o caminho para a integração do país à economia mundial. O receituário liberal advindo das instituições internacionais, como o FMI e Banco Mundial, tornaram-se a cartilha de política econômica dos governos de Fernando Collor e Fernando Henrique Cardoso. No entanto, consideramos o governo de Itamar Franco um curto período de transição, contraditório e indefinido, quanto ao alinhamento às teorias neoliberais, para podermos enquadrá-los satisfatoriamente nesse grupo.

A seguir, de forma descritiva, apresentamos primeiramente as dificuldades de acordo, do governo Collor, no que diz respeito às reformas citadas acima. Finalizamos nossa descrição na demonstração de quase unanimidade consensual no governo de FHC. O material norteador deste capítulo foi retirado, em sua grande parte, dos periódicos estudados, pois nestes buscamos vários fatos relacionados às votações, reuniões, eventos e dados que faziam referência às reformas.

Estruturalmente, começamos com uma breve descrição da forma que o Estado era visto como entidade intervencionista, antes e depois da constituição 1988. Depois, tentamos resumir o fenômeno do ressurgimento do pensamento liberal nas últimas décadas do século XX, mostrando os centros de reflexão deste ideário e sua esfera de influência. Logo, passamos para a descrição dos processos políticos de reforma nos governos Collor, Itamar e FHC, destacando a parte que compete à relação do executivo com o empresariado nacional e internacional. Fizemos esta separação para poder detalhar, mais apuradamente, as duas relações: primeiro com o parlamento, onde o governo atuava de forma a angariar apoio para a aprovação das reformas e, depois, com o empresariado. Mostrando as pressões dos grupos diretamente interessados nas reformas, como também, procuramos mostrar o esforço do governo em atrair os capitais internacionais para o país. Este capítulo, também, tem o intento de mostrar, nos três diferentes períodos, como as reformas foram levadas a cabo, se com maior ou menor dificuldade, descendo no nível das ações dos diversos atores envolvidos com o processo.

No final apresentamos um anexo (Anexo I) que descreve como o executivo portou-se frente à uma questão de negociação político-econômica: a da regulamentação da lei das patentes. Fica claro a debilidade diplomática dos representantes brasileiros frente às grandes potências. O que explica, em parte, o alinhamento dos nossos governantes as cartilhas iminentes das instituições multilaterais.

## **1.1 Antes do ressurgimento do pensamento liberal no Brasil**

Entendia-se, em certo recente passado da política brasileira que cabia ao Estado a organização da atividade econômica: o desenvolvimento econômico era tratado como uma questão de segurança nacional. Este pensamento está presente no parágrafo 8º, artigo 157 da Constituição Federal de 1967:

*São facultados a intervenção no domínio econômico e o monopólio de determinada indústria ou atividade, mediante lei federal, quando indispensável por motivo de segurança nacional ou para organizar setor que não possa ser desenvolvido com eficácia no regime de competição e de liberdade de iniciativa, assegurados os direitos e garantias individuais.*

*Às empresas privadas compete, preferencialmente, com o estímulo e apoio do Estado, organizar e explorar as atividades econômicas.*

*Apenas em caráter suplementar da iniciativa privada o Estado organizará e explorará diretamente a atividade econômica.*

*Na exploração, pelo Estado, da atividade econômica, as empresas públicas e as sociedades de economia mista reger-se-ão pelas normas aplicáveis às empresas privadas, inclusive quanto ao direito do trabalho e o das obrigações.*

*A empresa pública que explorar atividade não monopolizada ficará sujeita ao mesmo regime tributário aplicável às empresas privadas.*

A participação do Estado na economia era justificada pela necessidade de organizar a atividade econômica onde esta não era possível pelas mãos da iniciativa privada. Principalmente nos setores de infra-estrutura, que necessitavam de grandes investimentos e

que só começam a dar retorno através dos lucros no longo prazo. Por isso, não despertava o interesse da iniciativa privada. Assim, o Estado brasileiro foi responsável pela implantação e organização da infra-estrutura nos setores de siderurgia, mineração, transportes, energia e telecomunicações<sup>3</sup>.

A Constituição de 1988 demonstra a mudança desta filosofia, já que a este tempo as idéias neoliberais faziam eco em alguns políticos e pensadores do Brasil. Isso pode ser percebido no texto constitucional de 1988, onde o Art. 174 delimita o papel do Estado na economia:

*Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.*

*Ressalvados os casos previstos nesta Constituição, a exploração direta da atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei.*  
(Art. 173, CF 1988).

## **1.2 O ressurgimento do pensamento liberal e sua influência nas reformas constitucionais de ordem econômica da década de 1990**

Para Velasco (1998), a compreensão do fenômeno das reformas realizadas nos países periféricos, necessita da junção de duas teorias: nível nacional e internacional precisam ser integrados na explicação. De uma parte, houve a “mobilização estratégica de recursos econômicos e políticos de poder por instituições internacionais e pelos Estados capitalistas centrais com o fim de impor aos países em desenvolvimento uma agenda global definida de acordo com suas prioridades”. Nesse sentido, os países em desenvolvimento teriam sido pressionados a adotar, primeiro, medidas para reduzir desequilíbrios externos e melhorar sua capacidade de pagamento. Depois – desde meados da década de 1990 – estes governos foram induzidos a realizar reformas de grande envergadura em suas economias,

---

<sup>3</sup> Esta presença do intervencionismo estatal no domínio econômico é bem mais antiga do que a carta de 1967. Cf. p.ex. “A intervenção do Estado no Domínio Econômico” Fernandes de Sá., P. – R.J. Ed. Rio, 1973

sob as condicionalidades cruzadas do par FMI/Banco Mundial e violenta pressão exercida pelos Estados Unidos, seja através da ameaça de sanções unilaterais, seja pela ação de sua diplomacia econômica na arena das negociações sobre o comércio global.

A outra parte da explicação, segundo Velasco, enfatiza fatores endógenos. A crise do Estado, “doente de gigantismo”: “os Estados latino-americanos foram acumulando ao longo do tempo tensões que ele não conseguiam absorver ou neutralizar. Essas tensões, ademais, emanariam, em grande medida, da natureza mesma desses Estados, e de suas relações com as respectivas sociedades – do contrário a convergência observada entre os casos seria fortuita”. Como o eixo da crise é o Estado agigantado, mas enfraquecido, superar a crise é reformá-lo, liberá-lo de muitas de suas tarefas, privatizar empresas estatais, abrir novos espaços para a livre-iniciativa. Para o autor, este argumento seria altamente normativo, levando a uma conclusão que constitui, em si mesma, um programa político. E podemos ver esse programa presente nos planos de governo de Collor e FHC. Abaixo, procuraremos elaborar melhor estes fatores internos e externos citados acima.

O programa liberal internacional imposto pelas instituições multilaterais, como FMI (Fundo Monetário Internacional), BIRD (Banco Mundial - Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento) e OMC (Organização Mundial do Comércio), merece destaque quando procuramos a origem programática dos planos econômicos adotados pelos governos brasileiros da década de 1990.

Conforme se tem argumentado, é também importante compreender a internacionalização do capital produtivo para entendermos o processo de abertura econômica do Brasil. A chamada globalização é um fenômeno antigo, inerente ao desenvolvimento do capitalismo<sup>4</sup>, mas que adquiriu agressividade sem par nas últimas décadas, levando aos acordos laterais (bi e multi), abertura dos mercados, reformas constitucionais, aumento das desnacionalizações, entre outros fenômenos.

Os condutores da política econômica do Brasil, na década de 90, optaram por considerar a globalização um fenômeno completamente incontornável e amplamente favorável, dando crédito à grande possibilidade de desenvolvimento apresentada na nova teoria liberal<sup>5</sup>. Aderiu-se ao novo quadro sem ressalvas, exatamente porque ele foi considerado um processo essencialmente positivo. De acordo com essa visão, longe de

---

<sup>4</sup> Cf. Manifesto do Partido Comunista. Marx, K. Petrópolis, RJ. Vozes, 1988

colocar travas ou condicionantes ao processo ou mesmo sequer procurar debatê-lo, o governo optou por fomentá-lo com poucas reservas, desconsiderando, em grande medida, os efeitos socioeconômicos nocivos que as reformas poderiam causar ao país (vide capítulo 4, sobre os problemas decorrentes da adoção do plano neoliberal).

A definição do modelo que todos iriam seguir ficou a cargo de 23 países que, em 2003, eram responsáveis por aproximadamente 88,4% dos fluxos internacionais de crédito, por 70% dos investimentos externos diretos e por 87,5% do valor total das empresas listadas em Bolsas de Valores do mundo, de acordo com dados elaborados pela SoBEET (Sociedade Brasileira de Estudos de Empresas Transnacionais e da Globalização). Integrantes de segundo escalão, os 115 países em desenvolvimento (incluindo o Brasil) escancararam seus mercados para receber recursos na década de 90. De acordo com Wilner (1996), os 47 restantes, a maioria países da África, como Etiópia, Somália e Togo, simplesmente desapareceram do mapa do capital.

Ainda de acordo com esta última autora, o pensamento liberal ressurgido ganha mais força na década de 80 e não dá espaço para discussões e teorias econômicas alternativas. O “Pensamento Único”, de acordo com o criador do termo, o redator-chefe do jornal francês *Le Monde*, Ignacio Ramonet, surgiria então como um discurso anônimo, dogmático e arrogante. A cartilha do “Pensamento Único” ditava as seguintes normas: Banco Central independente, transparente e apolítico, redução no déficit público, moeda estável, desregulamentação, privatização, liberalização, abertura de mercado, internacionalização da produção industrial, assim como dos fluxos financeiros, competitividade e modernização empresarial, divisão internacional de trabalho com o abafamento de reivindicações sindicais.

Em resumo, de acordo com a autora, “o deus mercado assume a soberania no lugar do Estado”. O “Pensamento Único” nada mais era que uma pretensão de universalizar e legitimar idéias que, em última instância, representavam interesses pertencentes unicamente às forças econômicas que o criaram, financiaram e difundiram. Sua face mais visível: os conglomerados transnacionais, fusões de grandes corporações produtivas com instituições financeiras gigantes. Na década de 1990, estas empresas tiveram papel principal nos

---

<sup>5</sup> Mais informações em Batista, P.N. “Economia como ela é”. SP. Boitempo, 2000.

investimentos mundiais. Foram responsáveis por dois terços do comércio mundial e 95% do investimento direto entre países, de acordo com esta mesma autora.

Para dar ao “Pensamento Único” caráter acadêmico e científico e colocar esse novo ideário em um pacote mais palatável, em 1989, surgiu uma “nova teoria” econômica liberal, resumida no chamado “Consenso de Washington”. Na verdade, uma cartilha contendo uma lista de dez recomendações dirigidas aos países dispostos a reformar suas economias e “tornarem-se mais prósperos”.

John Williamson, economista inglês, radicado nos EUA, membro do *Institute for International Economics*, uma espécie de laboratório ideológico afinado com o governo norte-americano e seus principais parceiros, foi quem cunhou a expressão “Consenso de Washington”, em 1989, durante um seminário destinado a discutir políticas de ajuste econômico na América Latina. Ela resume a estratégia de ajuste das economias periféricas, chancelada pelo FMI e BIRD, com o objetivo de inseri-las no que o ex-presidente norte-americano, Ronald Reagan, chamou de “nova ordem internacional”, de acordo com Wilner. O Brasil foi “representado”, naquele evento, pelo ex-ministro Luiz Carlos Bresser Pereira. A receita de estabilização preconizada pelo Consenso de Washington, durante a década de 90 e seguida por mais de 60 países em todo o mundo, previa 10 pontos, de acordo com Motta (2001):

- 1) Disciplina Fiscal;
- 2) Redução dos gastos públicos;
- 3) Reforma Tributária;
- 4) Liberalização financeira;
- 5) Regime Cambial;
- 6) Liberalização Comercial;
- 7) Abertura ao IDE;
- 8) Privatização;
- 9) Desregulamentação da economia e flexibilização das relações trabalhistas;
- 10) Proteção à propriedade intelectual;

Conforme relatam vários autores<sup>6</sup>, as idéias resultantes desse consenso acabaram tendo forte influência nas reformas de muitos países, inclusive o Brasil. Havia a

---

<sup>6</sup> Ver, por exemplo, Naim, 2003

necessidade dos governos pró-mercado recém-eleitos (Collor e FHC) minimizarem os custos e maximizarem os benefícios das reformas econômicas, que estavam sendo implementadas. A falta de alternativas contrárias, apresentadas por uma oposição muitas vezes desacreditada, foi também aspecto que levou ao sucesso do consenso no Brasil.

De acordo com Naim (2000), o que realmente tornou o produto irresistível foi o fato de o FMI e o Banco Mundial decidirem condicionar o acesso a seus empréstimos e à suas cartas de aval à adoção de reformas políticas inspiradas no consenso, na primeira metade da década de 1990. Isso mostra o quanto era ativa a influência destes organismos nas políticas econômicas do Brasil e a importância destes para a disseminação do ideário neoliberal. Complementando esta idéia, Machado (2002) afirma que a maioria dos países da América Latina e, particularmente o Brasil, a partir deste consenso, abdicaram da formulação de “uma proposta brasileira de nação”, aceitando a “modernização” da nova ordem internacional e o controle das instituições multilaterais.

Fiori (1996) confirma que existia uma crescente necessidade dos países em desenvolvimento de entrar no chamado mercado global, inexoravelmente pelo caminho imposto pela renegociação da dívida externa ou pelo caminho apontado pelas condicionalidades impostas pelas instituições para se conseguir empréstimo no sistema financeiro internacional. De acordo com este autor, os órgãos multinacionais e o sistema bancário privado, progressivamente, colocaram como condição de reintrodução da América Latina (que havia sido afastada pela dívida externa do sistema financeiro internacional) a prática das políticas liberais.

Na interpretação de Fiori, as instituições multilaterais não viam possibilidade e/ou conveniência de emprestar dinheiro a quem não tivesse orçamento fiscal equilibrado, moeda estável, economia aberta, mercados financeiros desregulados, o comércio desprotegido e o Estado diminuído ao mínimo. Ou seja, com uma maneira muito poderosa de levar um país periférico a adotar certas políticas, aliada a uma ideologia no momento hegemônica. A conclusão era esta: o único caminho para o desenvolvimento e para a “modernidade” era acatar as condições liberalizantes e, conseqüentemente, receber os ricos empréstimos e investimentos necessários.

Rampinelli (1997), concordando com um conceito de Noam Chomsky e James Morgan<sup>7</sup>, apresenta estas instituições como um “governo mundial de fato”, cada qual se ocupando de um setor: FMI e BIRD com a regulação das finanças mundiais, a ONU atuando no campo político, a OMC nas relações comerciais e o G7 no que se refere ao complexo industrial-militar.

Além das instituições financeiras citadas acima, que claramente tiveram grande influência na elaboração da pauta das reformas constitucionais brasileiras da década de 90, as negociações multilaterais da OMC (Organização Mundial do Comércio) também tiveram sua parcela de influência. A OMC é uma das organizações internacionais de maior peso no sistema internacional, criada a partir da Rodada Uruguai do GATT<sup>8</sup>. Em análise de Ramos (2003), uma das características da Rodada Uruguai fora a inclusão, na agenda da discussão, de temas que eram, até então, exclusivamente da alçada interna de cada Estado (serviços, por exemplo).

Neste sentido, o que a Rodada Uruguai fez foi interferir diretamente nas constituições de seus países membros adequando suas legislações às demandas do mercado. Guimarães (2001) entende que estes acordos da década de 90 fizeram parte do fenômeno de normatização decorrente da globalização: uma forma que as instituições internacionais encontraram de criar uma rede de compromissos com países em desenvolvimento por meio de negociações multilaterais (como as da OMC, regionais – sendo a ALCA um exemplo) e bilaterais, que são acordos de ajuste estrutural como condição para negociação de dívidas externas e de concessões de assistência em momentos de crise. Tratava-se de regularizar as relações desiguais entre os países, dando um caráter legal para os acordos de teor condicionante. Frente aos tratados em que a relação desigual de poder tornava-se mais aparente e às teorias neoliberais que emanavam dos centros econômicos, os governos dos países em desenvolvimento não viam outra saída a não ser adotar o discurso único liberal. Acreditavam, assim, encaminhar seus países à era da modernidade.

---

<sup>7</sup> Em seu artigo no Financial Times de 25/26 de Abril de 1992, Morgan reforça a idéia de Chomsky do “governo mundial”, apresentado em “Novas e Velhas Ordens Mundiais”

<sup>8</sup> A 8ª reunião do GATT – a Rodada Uruguai, realizada entre 1986-94, incluía em sua agenda medidas de regulamentação domésticas que implicavam, em alguns casos, alterações em regras constitucionais. Culminou na criação da OMC - Motta (2001).

### **1.3 A intensificação do desmonte do Estado Empresário: O (breve) governo Collor**

O primeiro golpe realmente duro ao “Estado Empresário” coube ao governo Collor. Foi tarefa do primeiro bastião do pensamento liberal no executivo do Brasil, colocar em prática a cartilha do neoliberalismo “sugerido” pelas instituições multilaterais e iniciar os primeiros passos para as reformas de ordem econômica.

Eleito com mais de 35 milhões de votos, o Presidente Fernando Collor de Mello foi o primeiro presidente escolhido pelo voto popular desde os tempos do regime militar. Ex-governador de Alagoas, tomou posse no início de 1990 prometendo a “modernização da economia”. Neste sentido, o novo governo entendia modernização como a diminuição da atuação do Estado na economia e isso incluía sua abertura, flexibilização e/ou eliminação dos monopólios estatais e incentivos à entrada do capital internacional no país (na linha do “Consenso de Washington”). Um exemplo disso é a criação do PND - Programa Nacional de Desestatização que, através da Lei 8031/90, estabelecia as diretrizes para o afastamento do Estado da economia.

O núcleo do poder no governo Collor apresentava uma equipe de profissionais simpáticos aos “novos” discursos globalizantes vindos de fora<sup>9</sup>. Para confirmar essa asseveração, extraímos da *Revista Exame* a apresentação das idéias gerais desta equipe sobre a reforma (*Exame* – 24/01/1990):

- Vincular a privatização à conversão da dívida externa;
- A abertura serviria como criação de oportunidades de investidores estrangeiros participarem de porções em empresas estatais;
- Realização de corte nos incentivos fiscais e subsídios concedidos pelo governo;
- Projeto de estabilização da economia.

O Presidente tinha papel ativo na divulgação do novo programa liberal. Durante a campanha de atração de capitais internacionais, em setembro de 1990, perante 3000 empresários na FIESP, Collor convocava o grande capital para construir um país moderno:

---

<sup>9</sup> A equipe econômica de Collor tinha esta composição inicial: Zélia Cardoso de Mello e sua equipe de consultoria econômica, o economista Ibrahim Eris (economista, consultor da FIPE e no governo Collor, presidente do Banco Central), Luis Octávio da Motta Veiga (advogado e presidente da filial da Anglo American Corp.), Eduardo Modiano (Departamento Economia da PUC-Rio) e Antônio Kandir (Unicamp).

“Estou convicto, cada vez mais, de que a economia de mercado é o melhor de todos os sistemas e a garantia da liberdade da democracia”, afirmava (*Exame* - 19/09/1990). Ou seja, a idéia era privatizar a economia e “desprivatizar o Estado”.

No evento e na época, o discurso liberal já encontrava forte apoio na FIESP<sup>10</sup> (Federação das Indústrias do Estado de São Paulo). A construção desse ideário permitiria ao governo Collor e ao subsequente, realizar algumas reformas que facilitaram e incentivaram, em muito, a entrada do capital estrangeiro no país. Para isso, o seu discurso tinha ecos entre economistas, políticos, empresários nacionais, internacionais e integrantes dos meios de comunicação (como será visto mais a frente), apoio necessário que se reflete nas tentativas de reformas e sua aprovação no governo de Fernando Henrique Cardoso.

O governo recém-eleito gozava de considerável apoio do Congresso, no início do seu mandato. A bancada do PFL (Partido da Frente Liberal), segundo maior partido no Congresso, apoiava o programa liberal de Collor e sua equipe. Outro partido grande, como o PSDB (Partido Social Democrata Brasileiro), a princípio encontra dificuldades para conseguir unanimidade em relação a união com o governo, sofrendo resistências de suas alas consideradas “de esquerda” ou “nacionalistas”<sup>11</sup>.

O PMDB (Partido do Movimento Democrático Brasileiro), a maior bancada eleita, não apóia prontamente o projeto de privatização anunciado pelo governo. Os líderes do partido ameaçam os rebeldes com punições, o que criou certo desconforto interno<sup>12</sup>; mas a mudança, no sentido de alinhamento do PMDB ao governo, acontece no decorrer do processo de negociação política. Uma tendência certa, como mostra o fato de Miguel Arraes<sup>13</sup>, governador de Pernambuco, ter abandonado o partido logo no final de janeiro, acusando-o de se alinhar ao governo Collor: “O presidente vai abrir as portas ao capital estrangeiro, tornando-se o governo mais entreguista da história do país”, comentava na época (*GM* - 31/01/1990). Logo após, transfere-se para o PSB (Partido Socialista Brasileiro).

---

<sup>10</sup> FIESP apóia todas as medidas de abertura econômica de Collor, de acordo com os periódicos estudados.

<sup>11</sup> Esquerda do PSDB nega apoio (17 dos 51 deputados). Marca um Congresso em março de 1990 para definir perfil ideológico (*Exame* - 02/1990).

<sup>12</sup> Romeu Tito, líder do Senado e integrante deste partido, declarava à mídia, na época, que acha “inaceitável esta rebeldia no seu partido” e afirmava que a desobediência parlamentar poderia ser punida (como apresentado em *GM* - 01/1990)

<sup>13</sup> Político brasileiro com notória história de militância esquerdista e nacionalista.

Ao mesmo tempo em que elaborava seu *merchandising* para mudar a visão da população frente às privatizações<sup>14</sup> (propaganda do elefante branco<sup>15</sup>), o governo preparava-se para enviar ao Congresso Nacional o projeto de reforma constitucional (chamado na época de “emendão”). Este, além de outras coisas, criaria maiores facilidades ao ingresso de capital externo como investimento. Tratava-se do embrião das futuras reformas constitucionais de ordem econômica.

Estas atitudes pró-abertura afastavam cada vez mais o governo da oposição, que, por sua vez, definiria o novo governo como “Representante de um projeto neoliberal conservador que entende que o mercado por si só organiza uma sociedade. Bastaria então abrir a economia, desregular e retirar o Estado que o desenvolvimento retornaria automaticamente”<sup>16</sup>.

Ignorando as reclamações da oposição, que sequer tinha força parlamentar para negociar o projeto liberal, o governo mantinha-se ocupado em criar condições legais para facilitar a entrada do capital estrangeiro no país. Depois de consultas e reivindicações dos vários setores interessados (leia-se empresariado internacional e nacional- principalmente FIESP), estabelece como metas (de acordo com *GM* – 04/04/1991):

- Consolidação da estabilidade econômica;
- Acordo efetivo da dívida externa;
- Facilitar transferência de tecnologia;
- Financiamento de exportações das multinacionais;
- Facilitar remessas de lucros;
- Criação do código de propriedade intelectual.

Segundo estas diretrizes, iniciava-se então, em abril de 1991, a cruzada pelos projetos pró-abertura. O primeiro deles seria o projeto de lei que regulamentava o artigo 172 da constituição, que previa o disciplinamento da participação de capitais externos no

---

<sup>14</sup> “A sociedade não está convencida de que é necessário privatizar, e por isso o Congresso não irá contra ela.” – Deputado Delfim Netto. Esta constatação demonstra a posição opinião pública frente a privatização, daí também a resistência de certas parcelas dos partidos pró-governo. (*Exame* - 02/90)

<sup>15</sup> Nesta propaganda vinculada em vários veículos de publicidade, apresentava-se um elefante, simbolizando a lentidão e ineficiência do Estado brasileiro causados, de acordo com os defensores da desestatização, pelo fato do Estado atuar em áreas estranhas à sua alçada, através das estatais.

crescimento do país. Assinado pelo deputado Francisco Bezerra Coelho (PMDB – PE), estabelecia a redução de impostos cobrados de multinacionais. A justificativa: “Precisamos de uma legislação mais permeável para evitar que o Brasil suma do mapa dos investidores”, afirmava o parlamentar para o *Gazeta Mercantil* (idem). Administrador de empresas, o deputado já tinha se reunido com o secretário executivo do Ministério da Economia para apresentar o texto em presença de executivos de empresas multinacionais. Isto demonstra que o PMDB tinha, pelo menos em grande parte, se alinhado ao plano liberal do núcleo do governo.

Criava-se então, no nível do discurso, por parte do governo e dos empresários e investidores estrangeiros e nacionais, uma conexão da idéia de crescimento econômico com a vinda do capital estrangeiro. Este capital era visto, por si só, como o elemento fomentador do desenvolvimento. Não havia, pelo menos por parte dos defensores da abertura, nenhuma análise mais rigorosa quanto aos tipos de investimento estrangeiro. Isso provou ser um problema nas análises do final da década, pelo fato de que a grande parte dos investimentos não criara novas unidades ou gerara nova riqueza, mas apenas adquirira, por preços baixos, estruturas produtivas e de serviços que já existiam (vide capítulo 4).

A percepção do governo e seus aliados era a de que o Brasil só receberia investimentos e cresceria depois que várias medidas econômicas fossem tomadas. Demonstrou-se a tese de que existia realmente uma crença na equação “investimento externo = crescimento”.

Assim como a maioria do PMDB, nesta altura, o PSDB já parecia alinhar-se sem grandes problemas ao programa do governo, como demonstram alguns comentários do deputado federal José Serra (SP) sobre o Brasil no mundo. Ele expôs para a revista *Exame* (02/09/1991) o déficit de investimento estrangeiro no país: de 83 a 90 houve uma perda de 9 bilhões de dólares, por conta dos desinvestimentos estrangeiros, comprometendo a produção doméstica e a balança de pagamentos. “Cerca de 40%<sup>17</sup> do estoque de capital na indústria é estrangeiro, o que facilita o ingresso de capital de risco e a integração competitiva da economia no mercado mundial”. Os partidos de oposição tentavam barrar essa tendência de reforma, argumentando que existiam questões mais importantes para se tratar no momento, mas sem sucesso. “Se igualarmos absolutamente empresas estrangeiras

---

<sup>16</sup> Aloysio Mercadante, do Partido dos Trabalhadores (PT), para revista *Exame*, 06 de Março de 1991.

e nacionais estaremos desigualando-as”, comentava o deputado Carrion Junior (PDT-RS)(GM – 23/06/1991).

O executivo envia, em outubro, sua última redação do “emendão”<sup>18</sup> para discussão informal sobre vários pontos. Entre eles, debatia-se o fim de vários monopólios da União (como refino e transporte do petróleo, exploração mineral, serviços telefônicos e telecomunicações e abertura do país ao investimento estrangeiro). Como era de se esperar, a oposição fechou-se a este debate, rejeitando em bloco as emendas; o PMDB foi o único partido pró-governo que apresentou alguma resistência e sugeriu alterações em vários pontos. O “emendão” é então refeito e reenviado ao Congresso, mas mantendo os pontos principais de abertura ao capital estrangeiro (FSP – 05/10/1991)

Apesar do alinhamento dos maiores partidos ao programa liberal do governo, as desavenças e contradições em outros assuntos foram marcantes desde meados de 1990. Desde o início de 1992, o apoio ao governo por parte dos partidos de sua base parlamentar se enfraquecia e as insatisfações contidas nos dois primeiros anos começavam a aflorar aos poucos. Não é nosso objetivo, neste trabalho, discutir a crise de legitimidade criada durante o governo Collor, mas podemos afirmar que ela prejudicou o andamento dos planos liberais do governo. O executivo não conseguia avançar mais com as negociações de seu “emendão” e via-se na necessidade de rearticular sua base parlamentar para aprovar a abertura ao capital estrangeiro, tentando reafirmar os laços com PRN, PFL, PSC, PMN.

Depois de promessas e acordos, o “emendão” iria voltar à pauta. Mas, para infelicidade dos governistas, a parte nacionalista insatisfeita do PMDB acaba ganhando força - devido ao momento de instabilidade, fazendo aliança com a oposição (PT, PSB, PDT e parte do PSDB), apesar da tentativa da liderança do partido em controlar a situação<sup>19</sup>. Para piorar as coisas, um “bloco independente”, então, começa a formar-se, por achar-se penalizado nas políticas governamentais e na distribuição das benesses políticas: PDS, PTB, PL, PDC (pequenos partidos que apoiavam o governo Collor). Dia 16 de fevereiro, o Congresso voltaria aos seus trabalhos com a pauta lotada e uma das suas

---

<sup>17</sup> Valor também afirmado por Antônio Kandir em Janeiro de 1992 na revista *Exame*.

<sup>18</sup> Além de outros, continha o projeto de lei do Senador Fernando Henrique Cardoso que normatizava a concessão de serviços públicos.

<sup>19</sup> Jader Barbalho, governador do Pará, e grande parte da liderança do partido, são veemente contra a aliança (GM – 02/1992)

prioridades continuava sendo o “emendão”. Porém, pela crise política criada na base governista, não se podia chegar a algum consenso.

O governo, então, começaria uma nova batalha de reconstrução de sua base: no dia 20 de fevereiro, com habilidade, o governo consegue demolir a formação do bloco independente dividindo os seus interesses (*GM – 20/02/1992*). Apesar das promessas e trocas de favores, nos meses subseqüentes a crise política se agravaria com o afastamento definitivo dos dois partidos mais fortes da sua base, o PMDB e o PSDB. Na distribuição dos ministérios, em abril, Collor tentaria atrair o apoio destes, mas não conseguiria maioria em nenhum deles. O presidente arriscaria uma aproximação para compor o governo, através dos ministérios, para dar credibilidade ao seu governo. O PSDB negava participação mas continuava dizendo que, apesar das incompatibilidades, mantinha o apoio ao programa básico de abertura de Collor. (*GM 10/04/1992*) Estes eram os sinais da crescente insustentabilidade do governo Collor que iriam culminar na sua substituição.

Em maio, as discussões centralizavam-se na reforma tributária, deixando de lado a questão do “emendão”. No entanto, os parlamentares governistas já percebiam que o Brasil ainda atraía capital especulativo em grande quantidade, em cotejo com os capitais de risco (IDE). O país estava concorrendo com os Tigres Asiáticos e Leste Europeu, com mais atratividade econômica. Também sabiam, pelo contato que tinham com os empresários estrangeiros, que o Risco Brasil era alto porque os investidores percebiam que Estado de Direito no Brasil era recente e ainda não tinha estabelecido regras claras, além do temor do histórico que o Brasil tinha de vários choques econômicos. Era preciso então uma atitude de confiança para com os investidores: aparentando preocupação com o assunto, a Câmara dos deputados aprovou a lei das concessões dos serviços públicos do “emendão”, passando por cima da instabilidade política crescente. (*GM – 29/05/1992*). Foi a única coisa do “emendão” que o governo Collor conseguiu aprovar.

Neste mesmo mês, deu-se o fim do governo Collor, com a declaração na mídia de Pedro Collor, irmão do presidente, segundo as quais o próprio Fernando Collor seria o beneficiário de operações financeiras obscuras coordenadas por Paulo César Farias<sup>20</sup>, já investigado desde outubro de 1991.

---

<sup>20</sup> Amigo pessoal de Collor e tesoureiro da campanha presidencial.

Em junho, instalaria-se a Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) que viria investigar P. C. Farias e suas conexões ilícitas com o presidente. Até agosto, a crise política continuaria. Os investidores aguardariam o final da CPI para tomar novas decisões em relação às suas ações. Itamar Franco, vice de Collor, naquele momento apontado como novo presidente, apesar de Collor estar ainda no governo, já apresentava suas idéias iniciais em relação ao capital estrangeiro: “Empresas transnacionais não têm pátria, decidem sempre no interesse do capitalismo selvagem que nós temos que combater em nosso país”, mostrando uma menor disposição pró-reforma que o presidente Collor. (*GM* – 29/08/1992)

Quanto às reformas de ordem econômica e facilitação à entrada dos IDEs, o governo Collor conseguiu realizar:

- retorno inicial da confiança internacional no país (acordo com FMI, reinício do diálogo com credores privados e Clube de Paris);
- Início da discussão da criação do código de propriedade intelectual;
- regulamentação do artigo 172 da constituição, que prevê o disciplinamento da participação de capitais externos no crescimento do país e estabelecia a redução de impostos cobrados de multinacionais;
- aprovação das concessões dos serviços públicos;
- fim da reserva de mercado;
- alteração da lei que limitava a remessa de lucros ao exterior em 12% do capital registrado.

### **1.3.1 Os empresários nacionais e estrangeiros frente às reformas no governo Collor**

Um papel importante dos integrantes do executivo brasileiro, no sentido de ampliar a vinda de capitais internacionais para o país, é o de “garoto-propaganda” dos recursos e oportunidades internas. A primeira viagem da equipe de Collor ao exterior pode ser entendida como o passo inicial, como presidente eleito, para a implementação de seu plano liberal: a apresentação ao mundo da “boa vontade do Brasil” em adotar os “parâmetros modernos de desenvolvimento” (*GM* - 24/01/1990). Nesta viagem, presidente e equipe

econômica saíam em *tour* ao exterior para discutir o projeto de abertura econômica e a dívida externa com autoridades estrangeiras. Encontrariam-se com o presidente dos Estados Unidos, George Bush, com o Primeiro Ministro da Espanha, Felipe González, e a Primeira Ministra Britânica, Margaret Thatcher. Zélia Cardoso, assessora de Collor, ficaria incumbida de conversar com FMI, Banco Mundial<sup>21</sup> e os Ministros da economia de diversos países. Além destes contatos, representantes do governo e da iniciativa privada do Japão têm sucessivas reuniões com Collor, em Tóquio no final de janeiro. O *tour* continua, em meados de março, pela Europa: Itália, França, Alemanha. Nessas viagens, recebem o apoio e a demonstração de interesse de empresários estrangeiros, já procurando conhecer as oportunidades de investimentos no Brasil.

O empresariado estrangeiro e nacional sempre esteve presente nas discussões sobre as reformas, indireta ou diretamente com o governo. Pudemos identificar isto nas mídias que foram estudadas por este trabalho. De acordo com o jornal *Gazeta Mercantil* (25/07/1990), já no início do governo Collor, uma análise sobre a “reforma modernizante” do governo foi feita por empresários brasileiros<sup>22</sup>, em reunião em junho de 1990, no Consulado Americano, com presença do secretário de comércio do governo Bush, Robert Mosbacher e embaixador dos EUA, Richard Melton. Neste encontro, o empresariado internacional mandava um recado (através da mídia) ao governo e apresentava sua cartilha. De acordo com os investidores americanos, a condição mais importante para o Brasil atrair seus capitais seria “a estabilidade econômica, respeito à propriedade industrial (reconhecimento de patentes) e regras claras do jogo para remessas de lucros e dividendos pelas empresas estrangeiras”. Esta comitiva americana teria vindo ao Brasil, de acordo com a revista, com o objetivo de avaliar possibilidades do programa de privatização brasileiro, discutir as questões das patentes farmacêuticas e conhecer novas possibilidades de investimentos no país. Ficariam seis meses observando o funcionamento do plano econômico e da privatização para depois investir. Tratava-se de um primeiro reconhecimento das possibilidades de investimento no Brasil e uma forma de pressionar o governo a adiantar as reformas de abertura.

---

<sup>21</sup> De fato, Zélia já havia se reunido antes da posse de Collor com técnicos do Banco para discutir programas de privatização, reforma tributária e administrativa do setor público e abertura do país ao capital estrangeiro, demonstrando uma pré-disposição reformista no governo Collor (conforme *Exame* – 01/1998).

<sup>22</sup> Empresários nacionais de indústrias nacionais e executivos de subsidiárias, demonstrando já a intersecção de interesses do capital nacional e internacional.

Felizmente, para os estrangeiros, a percepção do governo brasileiro e de seus aliados era semelhante à sua: a de que o Brasil só receberia investimentos e cresceria depois que várias medidas econômicas fossem tomadas. Dia 15 de março de 1991, aconteceria o Seminário *Brazil Forum*, promovido pela *World Economic Forum* (WEF) com participação de 150 empresários estrangeiros e nacionais. A conclusão do evento foi a mesma que a equipe econômica do governo previa: **o investidor estrangeiro só deveria voltar a ter interesse pelo país quando a inflação mostrasse um dígito ao mês** (a tão desejada estabilização – vide capítulo 2, sobre o papel de FHC no processo). No entender deles, o mercado internacional exigia preços extremamente competitivos e os custos inflacionários diminuiriam o poder de venda das empresas. O programa de privatizações ainda não era motivo de estímulo à vinda dos capitais, uma vez que os empresários calculavam atrasos na privatização por questões políticas, além de estarem mesmo interessados na privatização das estatais prestadoras de serviços (GM - 15/04/1991).

Continuando com o seu projeto de abertura, o governo aproximava mais suas relações com os representantes do capital estrangeiro. Um fato que demonstra claramente isso é a relação que o presidente do BNDES, Eduardo Modiano, tinha com empresários estrangeiros. De acordo com o *Gazeta Mercantil* de fevereiro de 1991 (GM – 09/02/1991), ele apresenta a Collor o pleito dos investidores estrangeiros em “participar de forma mais direta no programa de privatização”, pois estes demandavam comprar ações das estatais em bolsa e não somente através de fundo de privatização. Outra demonstração disso é a manifestação do Departamento de Política Industrial do governo de querer baixar norma para que o BNDES pudesse financiar empresas estrangeiras, a pedido da Câmara do Comércio e Indústria Japonesa no Brasil. Mas, para o governo, isso não seria tão fácil, pois ainda havia muita resistência. O PDT (Partido Democrático Brasileiro) já tinha apresentado, recentemente, emenda impedindo acesso de multinacionais aos recursos do BNDES. Fazia-se necessária a escolha do estímulo legal ideal para aumentar a apreciação da medida pelo Congresso Nacional.

Em um almoço, em julho, o Ministro da Economia, Marcílio Marques Moreira, com 27 dirigentes das maiores empresas estrangeiras no Brasil, recebia então a versão do plano de facilitação da entrada do capital estrangeiro das multinacionais, que seria avaliada e analisada pelo Congresso. Os empresários propuseram ao Ministro um trabalho de parceria

para remover as barreiras que desestimulavam a escolha do Brasil como sede para abrigar novos investimentos e recuperar o “clima de confiança” entre empresários privados e Poder Executivo. O Ministro prontificava-se a trabalhar no projeto e indicar um novo interlocutor entre empresários e governo, além de promover reuniões periódicas com o grupo de investidores estrangeiros no Brasil para acompanhar medidas listadas no documento.(GM – 18/07/1991)

Esse contato entre governo e multinacionais só viria a se estreitar com o tempo. As empresas estrangeiras vinham notadamente adotando estratégias para influenciar mais diretamente as decisões econômicas do governo. Um programa, concebido na FIESP, por altos executivos representantes de 99 empresas de Capital estrangeiro, já previa isso (GM – 17/07/1991). “Se o Brasil deseja atingir um nível de competitividade capaz de atrair novos investimentos diretos, precisa corrigir certos enfoques”, dizia o representante executivo da Dow Química S.A. Seus pontos de reivindicação não foram diferentes dos já apresentados anteriormente:

- Negociação efetiva da dívida externa;
- Estabilização da moeda;
- Reforma tributária.

Para este representante, “Um bom acordo com o FMI iria resgatar a credibilidade brasileira”. Encontros quinzenais, então, começariam a ser mantidos com parlamentares, além de elaboração de documento de “desburocratização”, também entregue diretamente ao Ministro da Economia.

Esta aproximação viria a se intensificar ainda mais, em agosto de 1991, com a ampliação do *lobby* dos empresários estrangeiros junto ao Congresso. Altos executivos de oito companhias estrangeiras, reunidas na Associação Brasileira de Empresas de Capital Estrangeiro (EBCE)<sup>23</sup> decidem fazer visitas frequentes ao Congresso para tratar das questões já levantadas anteriormente. Uma reunião com 40 executivos filiados a FIESP resultou no apoio desta resolução. A direção da FIESP apoiava a decisão. Tratava-se do início da campanha contra a desconfiança ao capital estrangeiro junto a sociedade e os

políticos, por parte dos empresários desta Federação. Em encontro com jornalistas, a EBCE afirmava que a discriminação ao capital estrangeiro era “prejudicial à economia nacional” e defendia a abertura total do mercado como uma única saída possível para a crise brasileira. Depois, em dezembro, o presidente participaria de almoço oferecido pelos representantes das Câmaras de Comércio da Europa, onde estes pediam mais agilidade para aprovar a abertura econômica e a aceleração na criação da lei de propriedade intelectual.

No início de 1992, aos olhos do investidor estrangeiro, o Brasil já estava bem melhor do que há 12 meses. O país caminhava como o esperado. Mas ainda não era o suficiente para que o capital estrangeiro viesse em grande quantidade para o setor produtivo brasileiro. De acordo com uma reportagem na *Gazeta Mercantil* (28/01/1992), o presidente da Shell do Brasil, em reunião com empresários brasileiros e estrangeiros, no Rio, apontava as três condições básicas para reinício do investimento externo: estabilidade das condições macroeconômicas, mudanças legais e fiscais para atrair o investidor externo e retorno da confiança internacional no país (acordo com FMI, reinício do diálogo com credores privados e Clube de Paris). Essa nota servia como um *reminder* ao executivo, que ainda procurava articular-se com sua base parlamentar instável para implementar o projeto de abertura.

Eduardo Modiano (BNDES), comentando os planos de abertura da economia, une-se ao coro dos estrangeiros, afirmando, em fevereiro, na revista *Exame* (*Exame* – 05/02/1992) que a “burocracia estava afastando o investidor estrangeiro”. Reforçava a reclamação da limitação dos 40% do capital estrangeiro nas privatizações e anunciava que seriam tomadas uma série de medidas que iriam desregular a participação deste capital. Outro representante do executivo, o diretor da área internacional do Banco Central, Armínio Fraga, falava, para esta mesma revista, que o Brasil ainda estava caminhando para a economia “voltar aos eixos”<sup>24</sup>. Para ele, em discurso consoante com os estrangeiros, o país precisava de estabilização, através da privatização, reforma tributária e saneamento da previdência social.

---

<sup>23</sup> Associação informal, integrante da FIESP, e que representava 26,1% do PIB industrial do país (*GM* – 25/09/1991).

<sup>24</sup> Armínio afirma que os IDES tinham voltado maiores em 1991. Os Investimentos nas filiais multinacionais tinham sido relativamente pequenos, demonstrando que não era reinvestimento em estruturas já estabelecidas, mas sim de algo novo – o início das F&A.

Em julho, acontece uma reunião de investidores estrangeiros, representantes de multinacionais com o Ministro da economia, Marcílio Marques Moreira, para mostrar ao governo que as empresas aumentaram investimentos diretos depois do fim da reserva de mercado e da alteração da lei que limitava a remessa de lucros ao exterior<sup>25</sup> e também para pressionar na aprovação do “emendão”. Esperavam a aprovação de propostas de lei em tramitação no Congresso Nacional: regulamentação dos portos, nova lei da informática, regulamentação do investimento estrangeiro no Brasil e Lei de propriedade intelectual. (GM – 16/07/1992)

Até o final do seu governo, Collor, sua equipe econômica e o empresariado, tanto o nacional como internacional, mantinham grande proximidade e constantemente afinavam suas idéias quanto ao plano de abertura. Na verdade, o *lobby* dos empresários não procurava pressionar o núcleo do governo, mas sim os parlamentares resistentes à abertura, já que Collor e sua equipe sempre mantiveram seu plano liberal harmonizado com as aspirações do capital internacional. Neste sentido, esse *lobby* não foi muito efetivo, dada a crise interna ao governo e a dependência do executivo frente à base parlamentar insatisfeita quanto a condução dos negócios do Estado nos dois últimos anos do seu governo. Pouca coisa realmente se fez quanto à reforma de abertura no governo Collor. mas as sementes das idéias liberais tinham se espalhado por amplos setores da sociedade e iriam aguardar o momento propício para frutificar. Os grupos empresariais, tanto nacionais quanto internacionais, tiveram papel importante nesse processo.

#### **1.4 O pseudo-liberalismo no (brevíssimo) governo Itamar**

Apesar da primeira posição, aparentemente protecionista, do Presidente Itamar<sup>26</sup>, pressionado por setores empresariais, ele reporta-se para dizer que manteria vários dos compromissos assumidos no governo anterior. Assegurou a continuidade do programa de abertura da economia, privatização e normalização das relações com a comunidade financeira internacional e a garantia de que o Brasil estaria sempre receptivo aos investidores estrangeiros (GM – 16/09/1992). Nesta mensagem, enviada no almoço comemorativo dos 50 anos da Câmara de Comércio Brasileiro da Grã-Bretanha, para uma

---

<sup>25</sup> em 12% do capital registrado

platéia de mais de 200 empresários e banqueiros dos dois países, dizia: “A ampla coalizão de forças políticas hoje unidas em torno de meu governo haverá de arregimentar o necessário suporte do Congresso Nacional para a aprovação das reformas essenciais a viabilização do programa econômico” (Idem).

E maio, uma pesquisa do IBEP (Instituto Brasileiro de Estudos Políticos) mostraria dados interessantes sobre as posições do parlamento em relação às idéias liberais, naquele momento:

**Tabela 1 – Posição do parlamentares em relação à questões neoliberais (em %)**

	Congresso	Câmara	Senado
A favor da redução do Estado	69	70	63
Favoráveis à abertura ao exterior	63	63	63
Aceitam participação do capital estrangeiro na mineração	69	68	75
Propõe tratamento igualitário às empresas nacionais e estrangeiras	50	48	63
Ineficiência das Estatais	60	59	69

Fonte: IBEP/Retirado de *Exame* (26/05/1993)

Esta tabela oferece uma idéia da posição parlamentar antes das reformas constitucionais e mostra que existia uma certa resistência ainda quanto aos princípios liberais. Mas aponta uma clara tendência à aprovação das reformas. O que acontece, realmente, é que ainda não havia um consenso interno no Congresso quanto a esses ideais. Só foi possível o apoio da maioria às reformas de ordem econômica quando se construiu uma condição de acordo interno em torno de um plano econômico maior, o que viria a acontecer no primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso.

Outro exemplo que mostra as intenções deste novo governo é o do Ministro da Economia, Gustavo Krause, encontrar-se com representantes de 22 maiores multinacionais instaladas no país para notificar que manteria as regras à entrada de capital externo no país, em meados de outubro. Numa visita ao Brasil, o vice-Ministro da economia da Alemanha,

<sup>26</sup> Vide declaração de Itamar apresentada no final do item 1.3

Heinrich Kolb é recebido pelo Ministro do Planejamento Paulo Haddad - a continuidade da abertura econômica é garantida. Também em outubro, o BNDES começaria sua retomada do plano de privatização, mas seguindo as recomendações do presidente de não vender empresas estratégicas e lucrativas como a Vale do Rio Doce, Telebrás e Petrobrás. Apesar disso, o aumento da participação do capital estrangeiro, além dos 40%, para setores não estratégicos é mantido nos planos do governo. Em novembro, o Ministro do Planejamento afirmaria que o governo Itamar não pararia as privatizações. “O presidente admite que a participação do capital estrangeiro na compra das empresas de setores não estratégicos pode chegar a 100%, contra os 40% atuais” (idem).

O início das reformas econômicas no governo Itamar mostra-se conturbado, resquício ainda da falta de consenso herdada do governo Collor. Coube aos líderes dos partidos negociarem a agenda mínima da reforma em setembro. Os partidos governistas reuniam-se freqüentemente neste sentido<sup>27</sup>, mas, repetindo as tendências do governo Collor, parte das bancadas do PSDB e PMDB ficavam contra a revisão, pelo fato de parte de seus partidos se alinharem a correntes nacionalistas. Os partidos aliados também estavam divididos quanto a data de início da reforma, indicada para 6 de outubro, pois queriam uma definição de agenda mínima. Neste momento, a oposição luta por adiamento e a FIESP tenta evitar o fato procurando medidas jurídicas possíveis.

No final de setembro, o Congresso consegue aprovar o início da revisão constitucional para 06 de outubro. Esta decisão foi resultado das pressões, numa votação de 270 contra 6 e uma abstenção. Os partidos contrários tentaram obstruir a votação, apresentando 664 emendas ao projeto que iniciava a revisão. Nesta votação, 100 manifestantes tiveram que ser retirados a força de dentro do Congresso. Mais uma vez, o presidente Itamar não tomou partido sobre a decisão. (GM – 30/09/1993)

Em outubro, a batalha pela revisão se acirra. O insucesso de se conseguir o consenso em torno de uma agenda mínima leva as lideranças a recolher agenda de todos os partidos para se chegar a um acordo. De outro modo, não haveria quorum. Os partidos de oposição e OAB (Ordem dos Advogados do Brasil) tentariam, na seqüência, entrar com mandato de segurança no STF (Superior Tribunal Federal) para anular a votação de revisão que iniciaria dia 6, alegando inconstitucionalidade na tentativa de reforma. O Ministro do

STF, Aurélio Farias de Mello, suspende o início da revisão. O Presidente do Congresso Nacional, Senador Humberto Lucena, tenta convencê-lo a reconsiderar, o que cria um desconforto entre legislativo e judiciário. (GM – 06/09/1993) O STF arquiva a ação e permite o começo da revisão depois que oito Ministros do Supremo votam contra a liminar de adiamento, porque “entendem que o Poder Judiciário não tem competência para interferir em uma questão *interna corporis*, do Congresso Nacional”. Depois desta tentativa frustrada de bloqueio da reforma, a oposição procura planejar o uso de tática de obstrução de votações (negar quorum para sessão), na intenção de que “as divergências internas entre os partidos aflorem”. (GM – 08/10/1993)

Apesar disso, no dia 12 de outubro é liberado o direito do Congresso de alterar a constituição de 1988. Nelson Jobim (PMDB-RS) foi incumbido de ser o relator. As tendências apresentadas no Congresso já indicavam o desejo de acabar com o privilégio da empresa brasileira de capital nacional e com o monopólio do petróleo e telecomunicações (*Exame* – 13/10/1993). Também os Presidentes da Câmara, Inocêncio de Oliveira, e do Senado, Humberto Lucena, decidem que os trabalhos de revisão seriam fechados ao público, pois a CUT (Central Única dos Trabalhadores) e partidos de esquerda tinham vaiado e arremessado objetos nos congressistas durante a votação do dia 6. Uma parede de vidro de 16 milhões de CR\$, projetado por Oscar Niemeyer, seria construído para separar as galerias públicas dos parlamentares. (GM – 13/10/1993) Em novembro, a revisão se atrasa por causa da “CPI do orçamento”, que investigava esquemas de corrupção entre os parlamentares, envolvendo membros do legislativo e executivo. O envolvimento do relator da revisão abala o processo. Líderes empresariais tentavam, então, trabalhar junto aos líderes políticos para manter a agenda, uma estratégia já definida pela FIESP. No dia 10, o Congresso Nacional consegue aprovar regras básicas da revisão e estabelecer início para janeiro de 1994 (*Gazeta* – 11/11/1993).

Em dezembro, os partidos começam a preparar suas propostas à revisão e divulgá-las. Os partidos PFL, PMDB, PSDB e PPR pedem quebra de monopólios no transporte e refino de gás, abertura de concessão pública para lavra e pesquisa de petróleo e telefonia, querendo manter o controle do Estado somente no manuseio de materiais nucleares. De todas as propostas de emenda à revisão constitucional, quase todas suprimiam a distinção

---

<sup>27</sup> A base governista no momento era composta por: PMDB, PSDB, PFL, PP, PPR, PRN, PL e PTB e

entre empresas estrangeiras e nacionais e acabavam com os monopólios, 116 emendas abriam ao capital estrangeiro o direito a exploração e pesquisa de jazidas minerais e potenciais de energia hidráulica, no momento, restrito às empresas brasileiras de capital nacional. (GM – 29/12/1993)

Em janeiro de 1994, o deputado Nelson Jobim, relator da revisão, recomeça seu trabalho reunindo os líderes dos principais partidos no Congresso para conhecer suas prioridades para revisão. Os partidos pró-governo queriam começar a abertura com a revisão de ordem econômica. No dia 19, no começo das votações, chega-se a um consenso de que a 1ª fase deveria ser a alteração de ordem política, com as possibilidades de modificação no mandato do Presidente da República. No final do mês, empresários da CNI (Confederação Nacional da Indústria) voltam a elaborar documento para ser entregue ao relator Nelson Jobim, pedindo já as alterações de ordem econômica (GM- 11/01/1994)

Novamente os partidos da oposição tentam mover uma ação no STF contra a revisão, mas o Supremo nega liminar. Dando continuidade ao processo de revisão, o Congresso aprovava o fundo social de emergência, a 1ª etapa do plano de estabilização. A FIESP já tinha anunciado que “um batalhão de choque” de empresários paulistas, indicados pelo presidente da entidade, Eduardo Moreira Ferreira, estaria em Brasília para pressionar o Congresso a votar o fundo social de emergência para desobstruir a pauta da revisão e dar continuidade ao processo. No final do mês de fevereiro é aprovada a prorrogação do prazo da revisão. Há nova manifestação da oposição, e tropas de choque são acionadas para evitar invasão da Câmara: 400 trabalhadores do MST (Movimento dos Trabalhadores sem Terra), sindicalistas ligados a CUT, principalmente petroleiros e metalúrgicos tentam barrar as votações e reuniões. (GM - 24/02/1994)

Em março, a equipe econômica do governo apresenta a proposta de mudanças no tratamento ao capital estrangeiro, que fazia com que o Governo Itamar Franco ficasse “prestes a entrar para história com a mais importante reforma para estimular ingresso de capital externo no país”, de acordo com os seus idealizadores<sup>28</sup> (Exame – 14/04/1994). A proposta era:

---

oposição por: PT, PSB, PC do B e PDT

<sup>28</sup> equipe econômica, liderada por Winston Fritsch – Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda e Octávio de Barros – Professor da Unicamp

**Tabela 2 – Plano de facilitação a entrada do capital estrangeiro no governo Itamar**

<b>Como era</b>	<b>Como poderia ficar</b>
Tributação de 15% sobre a remessa de lucros e dividendos	tributação 0
Tributação de 25% sobre recapitalização (retorno do capital investido à matriz)	liberdade total
Remessa de royalties pelas filiais proibida	liberdade total
Restrição a investimentos estrangeiros nas áreas de saúde, transportes e outros	liberdade total nas áreas que não tiverem impedimento constitucional

Semelhante ao período de Collor, ainda não existia um consenso sobre a reforma dentro dos partidos de base do governo (exceto, talvez, no caso do PFL). Parte do PMDB e do PSDB ainda resistiam às alterações. Devido a isso e às manifestações de grupos de esquerda e entidades trabalhistas, além dos partidos de oposição, a fina coesão partidária que sustentava o governo foi sendo minada aos poucos – no que se refere à aprovação das reformas. Seria necessário algo mais forte para reatar esta união, algo que reunisse os partidos mais fortes em volta de um plano comum de desenvolvimento para o país (vide capítulo 2).

Em março de 1994, começava a derrocada da continuidade da revisão. No dia 2, o relator Jobim tenta convocar lideranças políticas de oposição para começar a discutir mudança de ordem econômica, como revisão de monopólios e abertura ao capital estrangeiro. Não é possível algum acordo. Até mesmo o PTB, um partido que se mantinha pró-reforma, abandona a revisão e entra para grupo dos “contras”<sup>29</sup>, com a reivindicação de que criassem-se grupos de discussão temáticos, para negociar com o relator. Nisto, o governo, PFL e PPR tentam agilizar a revisão, mas sem sucesso.

No mês de abril tenta-se ainda salvar a revisão. O Congresso Revisor consegue aprovar o requerimento de preferência para a ordem econômica, com dois pareceres: alteração na definição de empresa nacional e exploração do subsolo. Mas, na metade do mês, percebendo o desgaste e a crise política, que estava causando a revisão, o relator apresenta uma proposta para encerrar o processo. Deu reconhecimento tácito do fim

<sup>29</sup> Como eram chamados pelas mídias os parlamentares contrários à revisão.

antecipado da revisão, que não resistira à permanente obstrução em plenário dos partidos contrários, sugerindo discutir mecanismos permanentes para reforma da constituição. O governo, percebendo a derrocada iminente, procurou estimular os parlamentares na busca de um compromisso para aprovar itens considerados vitais para o executivo e ao plano de estabilização, através de seu Ministro da Fazenda, Rubens Ricupero.

O governo conseguiu, então, retardar o fim dos trabalhos como relator de Jobim, conseguindo acordo com os "contras", oferecendo rever a reforma tributária, previdenciária e a agenda política, desde que não se entrasse no tema dos monopólios. A negociação complicou-se mais porque PFL, PPR e PMDB queriam alterações de ordem econômica. No final do mês, fracassa então a tentativa do Congresso sobre a agenda mínima, pois as obstruções continuavam. (GM – 28/04/1994). "A agenda mínima é inviável porque o PPR e o PFL não abrem mão de votar a ordem econômica, exatamente o que os "contras" querem excluir", comentava o líder do PPR na Câmara, Marcelino Romano (SP).

Numa nova tentativa de recuperar a revisão, Ricupero reuniu-se com as principais lideranças no Congresso para negociar uma pauta mínima de votação. A equipe da Fazenda e o próprio relator da revisão mostraram-se pessimistas quanto ao acordo. O líder do PPR defendia que os temas da ordem econômica, que o Ministro não queria privilegiar na pauta, fossem levados ao plenário. Os líderes dos partidos pró e contra a revisão reuniram-se um dia depois, no gabinete do presidente do Congresso Nacional, Senador Humberto Lucena (PMDB-PB), para tentar elaborar a agenda mínima. Lucena e o presidente da Câmara, deputado Inocêncio Oliveira (PFL-PE), defenderam o acordo. O líder do PFL na Câmara, deputado Luís Eduardo Magalhães (BA), foi à reunião para criticar o acordo. "Não aceito que um acordo de líderes retire de pauta os temas econômicos", afirmava. O PFL e o PPR desejavam votar pelo menos a quebra de monopólios da União e maior abertura ao capital estrangeiro.

Os partidos contrários à revisão constitucional (PT, PDT, PSB e PC do B) começaram então a defender uma "agenda máxima" para a continuidade do Congresso revisor. Seriam votados, exclusivamente, reforma tributária, regras do orçamento e alguns temas da agenda política. Os temas polêmicos, como monopólios e toda a ordem econômica (definição de empresa estrangeira, fim das restrições ao capital estrangeiro etc.), ficariam de fora. Um acordo prévio colocaria em votação imediata os temas consensuais,

dentro da agenda preestabelecida. O restante iria para disputa de votos em plenário. O objetivo da proposta dos "contras" era o de livrar-se da responsabilidade pelo fracasso da revisão, de acordo com a base governista. "Os verdadeiros 'contras' são agora o PP e o PFL", comentava o líder do PDT, Luiz Salomão (RJ). O líder do PT, José Fortunati (RS) dizia que não se tratava de salvar a revisão, mas o próprio Congresso. "A imagem da instituição está tão ruim que logo alguém propõe o fechamento do Congresso e a proposta vai ser aceita", afirmava.

A proposta de "agenda máxima" –que ganhou este nome porque não seria aceita a inclusão de nenhum outro tema – foi apresentada ao Ministro da Fazenda, Rubens Ricupero. Essa proposta tinha dois problemas básicos. Os partidos, até o momento, favoráveis a revisão não aceitavam votar nada sem incluir a ordem econômica. Em segundo lugar, faltaria tempo para tentar qualquer solução. Haveria somente mais doze sessões do Congresso revisor, já descontados os dias que seriam dedicados às cassações de parlamentares (CPI do orçamento). O efeito prático da proposta dos "contras" foi o de tentar inverter o ônus pelo fracasso da revisão.

Apresentando-se como os autores de uma proposta de "salvação" dos trabalhos, os partidos de esquerda começavam a culpar o PFL e o PPR pelo naufrágio. Depois do desgaste, o PT e o PSB já apoiavam uma pauta mínima de votação que incluía a redução de restrições ao capital estrangeiro, a revisão da exploração do subsolo e reformas previdenciária e tributária. A iniciativa desta pauta mínima era do líder do PT na Câmara, deputado José Fortunati (RS), e contava com o apoio do líder do governo no Senado, Pedro Simon (RS). O assunto foi discutido em duas reuniões, no gabinete do vice-presidente do Congresso revisor, deputado Adylson Mota (PPR-RS). Para Pedro Simon, "alguma coisa importante precisa ser votada pelo Congresso revisor, pois caso contrário, isso seria dramático". Além de Simon e Fortunati, participaram das reuniões o deputado Fetter Júnior (PPR-RS) e os Senadores Marco Maciel (PFL-PE), José Paulo Bisol (PSB-RS) e Eduardo Suplicy (PT-SP). Maciel e Adylson Mota ficariam de conversar com o PFL e com o PPR, pois havia resistências à esta nova tentativa de acordo. Os parlamentares do PT e do PSB tentaram convencer os demais "contras" (PDT, PPS e PC do B).

O retorno destas negociações com os "contras" é repassado, então, ao relator da revisão, deputado Nelson Jobim. Depois, ele apresentaria aos líderes partidários do

Congresso sua última sugestão de pauta mínima para as votações da revisão. O Congresso revisor poderia retirar da Constituição o conceito de empresa brasileira, remetendo a definição para a legislação complementar. Os "contras" já concordavam com a inclusão, na pauta, da proposta sobre empresa brasileira. Eles só admitiam, porém, votar uma emenda sobre o assunto que "desconstitucionalizasse" o tema, transferindo seu tratamento para lei complementar. Esta emenda era do presidente da Câmara dos Deputados, Inocêncio Oliveira.

Outra emenda, elaborada logo após por Jobim, acabava com a distinção entre empresas com capital nacional e estrangeiro. Essa proposta acaba não sendo aceita pelos "contras", porque, em sua lista, Jobim incluía o fim do monopólio estatal do gás canalizado (art. 25), restrição da imunidade parlamentar (art. 53), permissão para que universidades contratassem professores estrangeiros (art. 207), abertura ao capital estrangeiro da exploração do subsolo (art. 176), punições à infidelidade partidária (arts. 14 e 17), entre outros. Jobim, então, elabora a pauta a pedido dos líderes partidários, que não conseguiram chegar a um acordo. Seria a última tentativa de salvar a revisão. O relator faz uma relação de dez a quinze itens que considerava possível serem votadas até final de maio, quando terminaria a revisão.

No dia 4 de maio ocorre a votação da versão da emenda que redefiniria empresa nacional. O texto original de Jobim fora mantido. O próprio PDT, após votação, confirmava sua participação no processo. No dia seguinte, uma agenda de 11 pontos tem apoio dos "contras": com temas políticos, alguns tributários e elaboração do orçamento da União. Mas, não contava com o apoio integral dos partidos PFL, PPR e PP, pois ainda não concordavam com a retirada de temas econômicos. Neste período, deu-se a preparação do Plano Real<sup>30</sup> e a paralisia da revisão. (GM – 06/05/1994).

A revisão constitucional termina no final de maio, oito meses após sua instalação, com um saldo de seis alterações no texto da Constituição, promulgada em 5 de outubro de 1988. Na última sessão, o relator deputado Nelson Jobim (PMDB-RS) e alguns líderes tentariam aprovar uma emenda, criando condições para que a revisão da Constituição fosse retomada no próximo ano. O PT e o PDT foram contra esta proposta. A maioria dos petistas defendiam a convocação de uma assembléia revisora exclusiva. O PPR também não

---

<sup>30</sup> P. ex. , manobras para aprovação do Fundo Social de Emergência.

apoiava. "O PPR não quer mais nada. Queria só extinguir os monopólios (petróleo e telecomunicações). Perdeu e agora está omissos", dizia o deputado Germano Rigotto (PMDB-RS). Para o líder do PT, José Fortunati (PT-RS), a revisão interessava apenas ao empresariado e ao capital estrangeiro. "O PPR e o PFL estão sendo cobrados pelo que não foram capazes de fazer", dizia. O Congresso revisor instalara-se em 13 de outubro de 93. Teve 79 sessões, das quais 47 sem deliberação. Deixou de realizar 37 (28 por falta de quorum e nove foram canceladas por outros motivos). Dos 76 pareceres elaborados pela relatoria, apenas 19 foram votados. A maioria foi rejeitada (12), seis aprovados em dois turnos e um, somente, no primeiro turno. É o que permitia contratação de professores estrangeiros. Das seis mudanças feitas na Constituição de 88, a mais importante foi a redução do mandato presidencial de cinco para quatro anos.

A revisão terminaria, então, em meio à troca de acusações entre os partidos. Cada um responsabilizava o outro pelo fracasso. E todos acusavam o governo de omissão. O vice-presidente do Congresso revisor, deputado Adylson Motta (PPR-RS), afirmou que o governo só mobilizava os partidos, que lhe davam apoio no Congresso, para votar a emenda, criando o FSE (Fundo Social de Emergência). "Consegui o que queria e abandonou a revisão", Germano Rigotto, um dos maiores defensores do governo, concorda. "O governo só se preocupou com o FSE", reforça. O Senador Esperidião Amin (PPR-SC), já candidato a presidente, acusava de "omissos" o governo, os parlamentares do PSDB e do PFL que não garantiram quorum. "O Congresso foi incompetente para realizar a revisão", dizia. Ele acusava também os "contras", por terem obstruído as sessões e dificultado os acordos. (FSP – 06/05/1994).

O governo Itamar, diferente do de Collor, não conseguiu aprovar os pontos da pauta da reforma e ainda atrasou o programa de privatizações, mas, na verdade, conseguiu algo mais significativo nesta matéria: o FSE e o início da implantação do plano de estabilização de FHC que, futuramente, iria facilitar a própria ascensão deste à presidência, com enorme popularidade e forte base parlamentar<sup>31</sup>. Disso, para as reformas econômicas, havia um pequeno passo.

---

<sup>31</sup> Esse é o elemento que permitiria criar uma nova maioria e quebrar a soma de impasses descrito nas páginas anteriores.

### 1.4.1 Os empresários nacionais e estrangeiros frente as reformas no governo Itamar

Apesar do discurso aparentemente continuista, a privatização tornar-se-ia um tema ambíguo no governo Itamar (vide capítulo 3). Essa nova postura, por parte do executivo, gera grande insatisfação dos setores interessados na abertura. Para fazer com que o governo lembrasse da equação “investimento estrangeiro = crescimento”, tão reforçada no governo Collor, uma avaliação dos investidores estrangeiros<sup>32</sup>, em relação ao Brasil, foi apresentada mostrando as desvantagens do nosso mercado em relação a outros em desenvolvimento: “o quadro econômico não tinha mudado muito em relação à década passada”, com déficit público elevado, inflação e taxas de juros altas, além de intensa recessão econômica. (GM – 25/11/1992) Os empresários que participavam do grupo de empresas de capital estrangeiro (EBCE), preocupados com a ausência de compromisso explícito do governo Itamar com a “modernidade”, nos moldes “Marcílio-Collor”, vão até Brasília, em meados de novembro de 1992, divulgar as posições do grupo junto aos parlamentares. Reapresentaram seus princípios de “modernidade” (os mesmos apresentados no governo Collor) e reclamaram da retomada da discussão sobre os vários pontos da abertura.

Os representantes de multinacionais no país reafirmavam que a retomada do desenvolvimento dependia da atração do capital estrangeiro, pois a poupança privada nacional não era suficiente para financiar a retomada. Para eles, o Brasil precisava gerar confiança com regras estáveis. Uma pesquisa realizada na época mostra qual era a distribuição dos interesses do capital estrangeiro no país, no caso de retomada de crescimento econômico, apontando para uma “boa vontade” na troca abertura-investimento. Claramente, as empresas tinham intenção de explorar as vantagens competitivas internas e já se percebia que a intenção dominante não era a exportação:

---

<sup>32</sup> Relatório do First Boston Corp. sobre a América Latina (Outubro 1992)

**Tabela 3 - O que pretendem fazer as multinacionais\* no Brasil no caso de retomada de crescimento econômico (Em % do total)**

Crescer no mercado doméstico	22
Crescer no mercado doméstico aumentando também a parcela de exportações	58
Crescer por igual no mercado Doméstico e exportações	8
Aumentar as exportações, criando também mercado interno	10
Aumentar exportações	2

\*Resposta dadas por 55 das 100 maiores multinacionais instaladas no país.

Fonte: Cepal, ONU (Exame – 25/12/1992)

A expectativa das multinacionais melhora em 93. Promessas de mudanças na constituição e previsão de crescimento de até 5% do PIB tornavam este ano mais atraente ao capital estrangeiro: “O ano de 93 vai marcar as opções do Brasil em relação ao futuro” comentava, em janeiro, Antônio Salgado Peres Filho, coordenador do EBCE - as múltiplas esperavam que a revisão caminhasse bem naquele ano (dados de GM – 21/01/1993). O Ministro da Fazenda, Paulo Haddad, em reunião com secretário do tesouro dos EUA, Loyd Bertsen, e o ex-diretor gerente do FMI, Michel Candessus, afirmava que, no 2º semestre de 1993, o Congresso Nacional faria um reexame dos limites dos monopólios do Estado na área do petróleo e telecomunicações. Confirmando a intenção do governo, a Ministra do Planejamento, Yeda Crusius, comentaria: “O projeto da privatização está caminhando nos limites constitucionais, mas este é um ano de revisão constitucional e o governo e o Congresso vão examinar as idéias trazidas pelos diferentes grupos”.

Já tramitava, há um ano e cinco meses no Congresso, o projeto de emenda constitucional que reduzia ao mínimo o monopólio estatal no petróleo e telecomunicações (parte do “emendão”). Itamar manteve sua posição de neutralidade quanto aos assuntos de abertura: “Cabe ao Congresso rever ou manter os monopólios estatais” (idem). Mas estava evidente que a maior parte dos integrantes do governo eram pró-reforma. O Embaixador do Brasil nos EUA, Rubens Ricupero, comentava “A reforma da constituição poderá ser a oportunidade para traçar a integração do Brasil à economia mundial, mas não é só isso,

ainda falta um modelo de desenvolvimento consistente, como aqueles implementados pela China, México, Chile ou Argentina” (Idem).

No ano de 1993 fica muito aparente, nos periódicos estudados, o papel dos *lobbies* empresariais (estrangeiros e nacionais), no sentido de pressionarem o governo para aprovar as reformas de ordem econômica. Em abril, é votado e aprovado o projeto de lei que definia que o aumento para 100% de participação do capital estrangeiro nas estatais ficaria submetida ao presidente a cada privatização, dando-lhe poder de reduzir esta porcentagem.

No decorrer do ano, a Câmara Americana de Comércio já organizava um Comitê de Reforma Constitucional, coordenada por Celso Giacometti, presidente da Arthur Andersen, para garantir seus interesses nas alterações constitucionais, “Devemos impedir que a revisão do texto constitucional torne o país ingovernável (...) O país precisa integrar-se à economia mundial, para isso é necessário reanalisar o papel do capital externo e sua importância para o desenvolvimento nacional, inclusive quanto à transferência de tecnologia. A constituição restringe a participação externa em certos setores e atividades (petróleo, mineração, instituições financeiras, telecomunicações) e dá preferência as empresas brasileiras de capital nacional em contratos com o governo. Isso coloca o Brasil em condição de desvantagem competitiva para receber IDE.”, declarava Giacometti à imprensa (*Exame* – 23/06/1993).

Também um poderoso *lobby* foi montado para por fim ao monopólio das telecomunicações. Um grupo de 24 grandes empresas nacionais e estrangeiras fundou o Instituto Brasileiro para Desenvolvimento das Telecomunicações. Participavam dela: Bradesco, Unibanco, Andrade Gutierrez e Monteiro Aranha, além de outras menores. Seu argumento era que existia um déficit de 10 milhões de telefones (Idem). Evidente que, percebendo a possibilidade de alterações na carta, o capital nacional aliado ao internacional procurava facilitar o seu acesso ao “file-mignon” das estatais: as empresas prestadoras de serviços de grande alcance.

Os *lobbies* e as organizações empresariais (vide seção próxima, sobre o empresariado e o governo Itamar) formavam, então, um grande movimento de pressão ao Congresso para a aprovação das reformas. Em agosto, o movimento “Acorde” foi criado por empresários, contendo 20 entidades empresariais, para “possibilitar as entidades empresariais e a sociedade agir em favor da revisão constitucional”. A criação contou com

o apoio de presidente da Câmara dos Deputados, Inocêncio de Oliveira, e do Senado, Humberto Lucena . A entidade EBCE, também, já vinha intensificando, desde o começo de 1993, contatos com parlamentares, militares e empresas jornalísticas e meio universitário para garantir, na revisão constitucional, a eliminação da discriminação do capital estrangeiro e fim dos monopólios. Seu coordenador geral comentava na época: “Não iremos encaminhar abertamente nenhuma sugestão para revisão constitucional, já que a FIESP fará isso”<sup>33</sup>. Neste ano, já haviam organizado 21 eventos com congressistas, entre reuniões, almoços e visitas a empresas, reunindo 11 Senadores e 63 deputados federais. Junto aos militares, pretendiam desvincular as idéias de soberania dos monopólios em áreas estratégicas. Também realizaram 11 painéis, 13 palestras, um fórum e uma visita a indústrias junto ao exército. “Precisamos passar a idéia de que o conceito de soberania nacional está ligado a expansão econômica, o país é forte com economia forte. E a economia só poderá se fortalecer com novos investimentos. Como as empresas nacionais estão descapitalizadas e o Estado não tem como captar recursos, o capital estrangeiro pode servir como alavanca para novos empreendimentos (...) Esperávamos que os oficiais questionassem mais a quebra do monopólio, mas não houve nenhuma questão nesse sentido.(...) Eles estavam mais preocupados com possível vitória da esquerda nas próximas eleições (...) A defesa dos monopólios não mais mobiliza os militares como antes”. Realizaram 22 palestras em universidades, 2 workshops e 9 visitas a indústrias. No meio jornalístico, organizaram encontro com diretores de grandes publicações (*GM* – 23/08/1993).

Um grande movimento de conscientização, quanto aos preceitos liberais, financiada por entidades ligadas ao empresariado nacional e internacional realizava-se, em vários setores da sociedade. De acordo com as mídias coletadas, parece que alguns pontos da abertura realmente só incomodavam os partidos de esquerda e setores nacionalistas naquele momento. Uma pesquisa feita, em junho, entre os empresários industriais da CNI<sup>34</sup>, demonstrava que o aumento na concorrência (por causa da abertura às importações) não tinham sido qualificado como negativo para os seus negócios. Na pesquisa realizada com 1100 grandes e médias empresas do país, mais de 90% dos empresários consideravam

---

<sup>33</sup> A FIESP tinha realmente apresentado pontos de consenso com empresariado internacional e era, algumas vezes, a “cara” institucional de grupos de capital internacional no Brasil.

<sup>34</sup> Na época já representavam mais de 45% dos PIB industrial.

positiva a abertura, apesar do aumento da competição, 58% dizia-se habilitada a concorrer, 92% diziam que o maior entrave a modernização era a carga tributária. (*Exame* – 08/06/1994). Um estudo concluído antes das eleições, também mostrava qual era a intenção do empresariado para o próximo governo, demonstrando o interesse nos monopólios estatais, talvez um dos motivos de seu apoio à abertura econômica:

**Tabela 4 – Prioridades econômicas e externas do novo governo\***

Privatização	76%
Redução de impostos	61%
Juros menores	35%
Mercosul	55%
Nafta	42%
Multilateralismo	39%

\*Pesquisa realizada por revista *Exame* antes das eleições, feita com dirigentes das 100 maiores empresas privadas do Brasil (31/08/1994).

No final de fevereiro de 1994, na sede da FIESP, empresários paulistas pediam a partidos políticos para acelerar a revisão e a elaboração de agenda mínima, numa grande reunião com líderes políticos da base governista: PMDB, PFL, PSDB. Mas, até o final do mês, os congressistas não conseguiriam chegar a nenhum consenso quanto à pauta (*GM* – 22/02/1993)

Percebendo a fragilidade do processo de reforma, seis confederações empresariais nacionais tentaram pressionar. Elaboraram uma “Carta ao Poder”, pedindo as mudanças estruturais no país, realização da revisão e modernização da economia. Assinada pelos presidentes das confederações nacionais da Agricultura, Comércio, Indústria, Transportes, Instituições Financeiras e das Associações comerciais do Brasil, que afirmavam que só acreditariam no plano de estabilização do Ministro FHC se o poder executivo se associasse às tentativas de modificar a estrutura do Estado, com o fim dos monopólios. Mais de 50 empresários foram até Brasília para pressionar no Congresso. (*GM* - 22/03/1994).

A reação do empresariado, em relação ao fracasso da reforma, não foi de agrado. O presidente da FIESP, Carlos Eduardo Moreira Ferreira, afirmava à imprensa que a indústria paulista não aceitaria a "morte definitiva" da revisão constitucional. "Esperamos a

ressurreição do Congresso revisor em 1995", afirmava. Moreira Ferreira culpava, então, o Congresso pelo fracasso da revisão constitucional: "a mais amarga das decepções que a indústria paulista teve neste ano". Ele afirmaria isso em encontro com o Ministro da Fazenda, Rubens Ricupero, em junho, em São Paulo. No entender de Ferreira, a atual legislatura do Congresso preferiu ignorar a sociedade brasileira, "dando as costas à nação". O presidente da Fiesp atribuía à "pouca influência dos empresários sobre o Congresso" a frustração da classe com a revisão. Ele fazia essa afirmação em almoço com o subsecretário do Tesouro dos EUA para Assuntos Internacionais, Lawrence Summers, na FIESP. Para Moreira Ferreira, os empresários, que dedicaram anos de estudo aos vários temas da revisão, não foram "levados a sério".

O presidente da Hoechst do Brasil, Cláudio Sonder, também afirmava que o empresariado estrangeiro no país "nunca vai desistir da revisão constitucional. (...) As Câmaras de comércio européias no Brasil vão continuar levantando a bandeira da revisão". Ele confirmava que o clima eleitoral, naquele ano, era a "vertente dominante" do fracasso da revisão. Sonder acreditava, porém, que no Congresso seguinte haveria "vontade política" para a revisão. "É uma questão de maturação". O diretor da Câmara Americana de Comércio e presidente da Oracle, Zeke Wimert, qualificou de "péssimo" o fracasso da revisão. Ele dizia que, de acordo com estudos da Câmara Americana, o país perdera investimentos de US\$ 24 bilhões na área de telecomunicações. "Os investimentos viriam para o país se o Congresso revisor tivesse permitido a participação do capital estrangeiro no desenvolvimento das telecomunicações", dizia. Também neste sentido, Celso Giacometti, presidente da Arthur Andersen comentava: "Sobre os escombros do fracasso da revisão constitucional, os bilhões de dólares que estavam sendo programados para ingressar em nossa economia, em setores importantes como telecomunicações, energia e petróleo foram alocados para outros países, pois não poderiam ficar eternamente esperando por condições mais propícias". (*Exame* – 20/07/1994). Mas FHC já era apontado como o grande favorito das multinacionais e do capital internacional (vide capítulo 2) e as reformas sairiam rapidamente em 1995, para a satisfação do capital internacional.

## **1.5 As reformas na primeira parte do (longo) governo FHC**

Em janeiro de 1995, Fernando Henrique Cardoso torna-se o novo presidente do Brasil. Em seu discurso de posse já defendia a inserção do Brasil na “nova ordem mundial”. Apesar do grande sucesso nas eleições, o governo ainda teria que trabalhar para arregimentar a maioria no Congresso. De acordo com Chagas (2002), a coalizão inicial PSDB-PFL-PTB, de 1994, com 182 cadeiras na Câmara (35,4%), não garantia a Fernando Henrique a maioria absoluta e nem o quorum qualificado para emendas constitucionais. Foi ao centro, com o PMDB (107 deputados), e à direita, com o PPB (52 deputados), que o presidente resolveu, logo nos primeiros meses de mandato, ampliar sua aliança. Para alcançar a folgada maioria de 66,4% (em 1995), Fernando Henrique conquistou o apoio desses partidos. Esse entendimento deu-se muito mais em torno dos ministérios, cargos e outras concessões, do que em acordos programáticos envolvendo ações de governo, conforme a autora.

No início de seu governo, recomeçam as negociações da reforma entre o governo e os partidos da coligação que elegera o presidente - PSDB, PFL e PTB. O Ministro da Justiça, Nelson Jobim, reúne-se então com o Ministro da Fazenda, Pedro Malan, para discutir as novas medidas (*GM* – 16/01/1995). Aparentemente, a reforma daria prioridade para a área estritamente econômica, mas com possibilidade de modificação dos sistemas tributário, financeiro e previdenciário. Por isso mesmo, Jobim começou o périplo que faria com todos os Ministros pelo titular da Fazenda. Malan une-se ao Ministro da Justiça, no que se refere às propostas de “desconstitucionalização” da Carta (deixar na Constituição apenas as linhas gerais, ou “núcleo constitucional” – idéia já defendida por FHC em 1994), de simplificação do sistema tributário e da abertura da economia para investimentos estrangeiros. Jobim reúne-se, também, com outros Ministros, principalmente da área econômica, para discutir as propostas que redigiria com base nas discussões feitas durante a fracassada revisão constitucional do início do ano anterior.

Em meados de janeiro, a base forte de apoio ao governo, o PFL, entrega aos Ministros Nelson Jobim, José Serra (Planejamento), Pedro Malan, Luiz Carlos Bresser Pereira (Administração Federal) e Reinhold Stephanes (Previdência) suas propostas de reforma do Estado. No documento, de 77 páginas, são defendidas as mesmas alterações na

Constituição que o partido propusera desde a fracassada revisão constitucional de 1994. Entre as principais, estavam a quebra dos monopólios do petróleo e das comunicações. A União continuaria a ser a única responsável pela conversão, enriquecimento, reprocessamento, industrialização e comércio de minérios e minerais nucleares. O partido não defendia, no documento, a privatização da Petrobrás, mas propunha que a iniciativa privada, sob regime de concessão, tivesse o direito de pesquisar e explorar as jazidas de petróleo e gás natural. O PFL, ainda queria acabar com toda a restrição expressa na Constituição ao capital estrangeiro. (FSP- 14/01/1995) A oposição<sup>35</sup> já manifestava desagrado as medidas propostas. Mas o PT respondeu que, daquela vez, diferente dos anos anteriores, iria debater com o governo e participaria da reforma, na medida do possível (GM-27/01/1995).

Utilizando-se de uma estratégia para evitar fortes reações da oposição e dos setores atrelados às grandes estatais, a proposta de flexibilização do monopólio do petróleo, prevista no programa de governo de FHC, foi excluída do pacote de emendas à Constituição que seria enviado ao Congresso no dia 15 de fevereiro. Estava decidido que o governo proporia apenas a flexibilização do monopólio do setor de telecomunicações. A exclusão do monopólio estatal do petróleo significava um claro recuo em relação ao que Fernando Henrique pregava durante a campanha eleitoral. Na página 205 do seu programa de governo, intitulado "Mãos à Obra, Brasil", a providência havia sido incluída entre as "medidas do governo Fernando Henrique para a privatização". Dizia o documento: "Propor emenda à Constituição e alterações na legislação que viabilizem a flexibilização do monopólio da União sobre o petróleo, com permissão para o estabelecimento de parcerias e *joint-ventures* (associação entre empresas) entre a Petrobrás e o setor privado..." Em suas reuniões internas, o governo concluía que só deveria propor a flexibilização em setores com menor capacidade de reação. (FSP – 15/01/1995)

No início de fevereiro, antes da divulgação do projeto de reforma pelo executivo, o PT decidiu recuar na participação da revisão e preparou uma agenda reativa para contrapor-se às propostas. Uma parte do PT, no entanto, era a favor de algumas reformas, como a flexibilização dos Monopólios e mudança no conceito de empresa nacional (ala

---

<sup>35</sup> PT, PDT, PSB, PC do B, PPS e PV.

representada pelo deputado José Genoíno). Mas, estes ficaram em nítida desvantagem nas decisões do partido. O PT admitia, então, não participar da revisão da ordem econômica.

Indiferente a isso, FHC envia ao Congresso Nacional as primeiras emendas à constituição, que previam a alteração dos monopólios do petróleo, telecomunicações, mineração, gás canalizado e navegação de cabotagem. Como fruto do debate interno no governo e no PSDB e respondendo à demanda do PFL, a emenda do petróleo acabaria com o monopólio em todas as fases: pesquisa, lavra, refino, transporte e exportação. A emenda também mudava o conceito de empresa nacional, o que eliminaria benefícios dados às empresas de capital nacional e, supostamente, melhoraria a posição brasileira para receber novos investimentos.

Esta indiferença à oposição não era gratuita nem erro de cálculo por parte dos governistas, pois tinham folga de maioria no Congresso para aprovação das reformas, além da opinião pública a favor, o apoio e a pressão de instituições, nacionais e estrangeiras, e da mídia oficial. Como a oposição estava sem força no Congresso, tentava mobilizar entidades, trabalhadores e sindicatos. Mas mesmo as maiores entidades trabalhistas divergiam, como mostra a pesquisa feita pela *Folha de São Paulo*, em fevereiro de 1995:

**Tabela 5 – A posição das Centrais Sindicais frente às reformas**

<b>Proposta do governo</b>	<b>Força Sindical</b>	<b>CUT</b>	<b>CGT (Confederação Geral dos Trabalhadores)</b>
Flexibilização dos Monopólios do Petróleo e das Telecomunicações	A favor. É preciso acabar com os monopólios ou no mínimo flexibilizá-los nos casos em que o Estado não puder ou não tiver condições de investimento	Contra. Também defende a imediata suspensão do programa de privatizações	Não tem uma posição definida sobre a proposta
Fim das restrições ao capital estrangeiro	A favor	Contra	Não tem posição definida

Fonte: FSP - 15/02/1995

Apesar da indiferença, existiram muitas vozes contrárias à reforma que, apesar de não conseguir evitá-las, representaram o papel de grupos de interesse que sequer participaram do debate, indicando o caráter pouco democrático do processo, proveniente de cima para baixo. Este período foi o mais rico em manifestações, de acordo com os periódicos estudados.

Algumas entidades civis tentavam reforçar o coro da oposição contra as reformas. O presidente do Congresso, Senador José Sarney (PMDB-AP), recebe em fevereiro um manifesto de mais de cem entidades civis contra as propostas do governo sobre a reforma da ordem econômica (*FSP*– 15/03/95). De acordo com a vice-presidente do “Movimento em Defesa da Economia Nacional”, Maria Augusta Tibiriçá<sup>36</sup>, as entidades eram contra a abertura da economia ao capital estrangeiro e a de serviços públicos. Para enfrentar a reforma, a oposição tentava a realização de seminários e outros eventos, para organizar formas de combater os pontos que consideravam negativos. Pretendiam manter encontros com prefeitos, parlamentares e governadores de oposição para discutir propostas alternativas às do governo. A prioridade seria o combate à quebra do monopólio do petróleo e das telecomunicações.

Os membros do PT acreditavam que era possível mobilizar a sociedade civil contra as reformas. O presidente nacional do PT, Luiz Inácio Lula da Silva, afirmava que iria se unir a Leonel Brizola, presidente do PDT e ex-governador do Rio, e a Miguel Arraes, para “criar uma frente” contra as reformas do governo (reedição da frente de 1990, contra a abertura de Collor). Lula afirma também que procuraria outros partidos para oporem-se à reforma neoliberal que, no seu ver, pretendia “acabar com o Estado brasileiro”. Brizola reforçava o discurso de Lula e dizia que a população precisaria “ir para as ruas” contra as reformas.

Líderes na Câmara do PT, PDT, PSB e PC do B começam, então, a reunirem-se para traçar estratégias de impedimento da aprovação das reformas. O deputado Miro Teixeira, líder do PDT, afirmava que os partidos de oposição estavam unidos: “Não teremos nenhuma dissidência, tenho certeza”. A oposição atuaria em duas frentes: a de mobilização pública e a de convencimento interno. Os que se opunham às reformas esperavam também dissidências do lado governista.

Segundo Miro Teixeira, o PMDB<sup>37</sup> era o partido governista com o maior número de deputados convencidos a votar contra as reformas. Os peemedebistas seriam os mais cortejados pelos oposicionistas. O maior argumento para conquistar os governistas, segundo Miro, era o de que as emendas enviadas pelo governo "são pífias e não têm absolutamente nada mostrando que são úteis ao país. A Petrobrás já movimentou US\$ 80 bilhões, igual a todo o volume de capital estrangeiro que entrou no país. Querem acabar com isso em menos de uma página, sem nenhum dado", dizia Miro. (FSP – 21/02/1995)

Durante viagem de FHC pelo Brasil, em março, aconteceram várias manifestações contra a reforma: sindicatos, CUT, grupos de esquerda, funcionários públicos, estudantes e Central de Movimentos Populares participavam da resistência. (GM - 27/03/1995). Outro grupo que resistia às reformas era a OAB. O Conselho Federal desta entidade realizava um seminário sobre a reforma constitucional em abril e concluía que as propostas do governo entregavam "o controle da economia brasileira ao capital estrangeiro". A instituição entendia que as reformas da Ordem Econômica, como flexibilização dos monopólios do petróleo e das telecomunicações, "atingem áreas estratégicas da economia brasileira".

Segundo a OAB, as propostas "revogam totalmente a concepção e a estrutura" da Constituição de 1988. A entidade chegava a colocar em dúvida a "constitucionalidade do pacote" enviado pelo governo ao Congresso. A instituição também defendia que as mudanças consolidavam "um modelo econômico que já demonstrou sua inviabilidade". Em seguida, completava: "A moda neoliberal está sendo questionada em razão dos danos econômicos e sociais que têm causado."

Um dos capítulos que merecem destaque na "resistência" à abertura econômica é a do setor financeiro. Um *lobby* sustentado por bancos nacionais conseguiu, na época, protelar o fim das restrições à abertura total do setor financeiro ao capital externo. O governo desistia, então, a princípio, da idéia de incluir na primeira etapa da reforma constitucional o fim da reserva de mercado criada há seis anos<sup>38</sup>.

---

<sup>36</sup> Presidente do Modecon, ex-secretaria geral da campanha do Petróleo é Nosso, na década de 40/50, que resultou na criação da lei 2004 e da Petrobrás.

<sup>37</sup> O PMDB tradicionalmente possuía parlamentares nacionalistas que resistiam a todas as reformas, mas sempre foram minoria e não afetavam o resultado final das votações.

<sup>38</sup> A Constituição de 1988 proibiu a abertura de novas agências de instituições financeiras internacionais no país e o acesso do capital estrangeiro ao mercado que representa negócios de US\$ 44 bilhões, ou quase 9% do PIB (Produto Interno Bruto). A reserva de mercado foi estabelecida pelo artigo 52 das Disposições Transitórias e se mantém pela falta de uma lei que regulamente o sistema financeiro.

A quebra da reserva de mercado para os bancos nacionais dividia fortemente o governo. A saída encontrada pelos Ministros que conduziam a reforma fora adiar o envio de emendas sobre o sistema financeiro. Enquanto o Ministro do Planejamento, José Serra, preferia estudar melhor a oportunidade de abrir o mercado, o Banco Central e o ministério da Fazenda defendiam a entrada de capital estrangeiro para tornar viável o processo de privatização dos bancos estaduais. O *lobby* dos bancos nacionais atuava firmemente sobre o governo e o Congresso. "É o lobby mais poderoso e o que menos aparece", dizia o Senador Roberto Freire (PPS-PE), que recolhia assinaturas para uma emenda que punha fim à reserva de mercado. "O governo é contraditório quando defende a abertura da economia mantém a reserva na área financeira", argumentava Freire (*FSP* – 22/02/1995).

Apesar desta resistência inicial, em meados de fevereiro o presidente Fernando Henrique Cardoso assinava o decreto que permitia a compra de instituições financeiras públicas por bancos estrangeiros. A medida visava a preparação do terreno para a privatização dos bancos estaduais. Na época já havia cinco bancos sob intervenção do Banco Central, incluindo o Banespa. A mudança se processaria sem que o governo precisasse alterar a Constituição. O texto constitucional impunha restrições à entrada de capital externo no mercado financeiro do país, mas o governo se aproveitaria de uma brecha da Constituição para editar o seu decreto.

O parágrafo único do mesmo artigo 52 abria exceções à regra geral, estabelecia que o capital externo poderia ingressar no mercado financeiro em apenas dois casos. Eram eles: autorizações resultantes de acordos internacionais e "interesse do governo brasileiro". Era a esta última exceção que se agarrava a equipe de FHC (vide mais sobre a privatização do setor financeiro no capítulo 3). Argumentava-se então, com grande simplicidade, que a privatização dos bancos estaduais era do interesse do governo.

Portanto, o decreto que permitiria a participação do capital estrangeiro no processo não arranharia a Constituição<sup>39</sup>. O presidente da Febraban<sup>40</sup>, Maurício Schulman, dizia que a entidade defendia, junto ao governo, uma posição favorável à abertura do sistema financeiro nacional para os bancos estrangeiros, mas condicionada a uma reciprocidade nos seus países de origem. Ele acrescentava que, "a Febraban, como órgão de classe, não tem

---

<sup>39</sup> A brecha de que se aproveitava agora o governo foi acrescentada na carta de 88 pelo Ministro do Planejamento, José Serra, à época também deputado constituinte.

<sup>40</sup> Federação Brasileira das Associações de Bancos

nenhuma restrição à entrada de bancos estrangeiros no Brasil, desde que se guarde proporção com a atividade que já existe e também se guarde reciprocidade com aquilo que os bancos brasileiros possam fazer lá fora". Para Schulman, uma liberação geral poderia desequilibrar o sistema e "criar perturbações que nem estão dimensionadas"<sup>41</sup>. Logo no final do mês, o Ministro José Serra confirmava que o governo estava estudando a regulamentação da entrada do capital externo no mercado financeiro brasileiro. Isso seria feito por meio de decreto também. Serra ressaltava que o governo ainda estudava uma fórmula que não prejudicasse os interesses do país. Em março, é publicada a exposição de motivos, de Pedro Malan, Ministro da Fazenda, no DOU (Diário Oficial da União) dizendo que o BC e BNDES conduziram a privatização dos bancos BANESPA, BANERJ, PRODUBAN e BEMAT.

Também em março, o governo anunciaria as medidas econômicas para assegurar o programa de estabilização. Entre estas leis, incluía a eliminação dos monopólios e suspensão de diferenciação constitucional entre empresas, coisas já esperadas. A Comissão de Constituição e Justiça da Câmara começaria a votar no começo do mês os pareceres sobre a admissibilidade das emendas constitucionais enviadas ao Congresso por FHC. Após aprovação, as emendas foram encaminhadas à mesa da Câmara para formação de cinco comissões especiais que iriam analisar o mérito das matérias, antes de encaminhá-las para votação em plenário da Câmara. No dia 8, o governo obtém a primeira vitória na tramitação das emendas que modificariam o capítulo da Ordem Econômica da Constituição. Apesar da larga margem de votos favoráveis a três das cinco emendas, foram necessárias oito horas de debates para a aprovação dos pareceres.

O líder do governo na Câmara, Luiz Carlos Santos (PMDB—SP), afirmava que a oposição votou "coesa, com coerência e agiu com correção, pois apesar de votarem contra, não impediram a sessão". A discussão aconteceu na CCJ (Comissão de Constituição e Justiça) da Câmara que, ao aprovar a admissibilidade (ou seja, que elas não ferem a Constituição) das três emendas, liberou o debate do conteúdo das propostas do governo. A comissão aprovava a admissibilidade das seguintes emendas: quebra do monopólio estatal sobre as telecomunicações, fim do monopólio dos Estados na distribuição de gás canalizado e fim da diferenciação de empresa de capital nacional e de capital estrangeiro. Esta última

---

<sup>41</sup> A posição da Febraban se radicalizaria como "contra" na proporção inversa da abertura financeira, como

emenda permitia também a exploração de mineração por empresas estrangeiras. A oposição mobilizou o voto de 14 deputados contra a admissibilidade de cada uma das três emendas. A maioria do governo variou entre 33 e 35 deputados. Da base governista, só dois deputados do PMDB votaram contra a admissibilidade. Reagindo às críticas quanto a passividade da oposição frente as reformas constitucionais, Lula afirmava “Vamos esperar a definição de todas as propostas e depois nos posicionamos” e “A prioridade à ordem econômica é o pedágio pago pelo presidente ao financiamento de sua campanha”. Para ele, o ajuste fiscal era mais urgente. Na verdade, o PT já se encontrava sem ação por causa de suas contradições internas, e realizaria no final de março uma reunião com seu diretório nacional, pois estava dividido sobre postura a ser assumida diante da reforma.

No início de maio, a Câmara aprovava a primeira emenda da reforma constitucional, sobre a distribuição de gás canalizado. Foram 468 votos a favor e 8 contra – maioria esmagadora na Câmara. A proposta do governo, que previa o fim do monopólio estatal, foi modificada. Caberia aos Estados decidir pelo fim da exclusividade. A Câmara votaria novamente e depois, iria ao Senado para duas votações. Aprovava-se, também em comissão, a emenda que acabava com a diferenciação entre empresas de capital nacional e estrangeiro. Na verdade, o governo não teria grandes dificuldades para aprovar as medidas de ordem econômica. Havia maioria suficiente no Congresso Nacional para a aprovação de todas as reformas econômicas propostas pelo governo Fernando Henrique Cardoso. Esse era o resultado de ampla pesquisa coordenada pelos cientistas políticos Bolívar Lamounier e Amaury de Souza<sup>42</sup>. Tinham sido entrevistados 484 deputados e Senadores, de todos os partidos políticos, no período que ia de 16 de fevereiro a 31 de março de 1995. Segundo Lamounier, mostrava-se que não havia conflito essencial entre o governo e o Congresso. Ao contrário, “havia pontes sólidas”, que viabilizariam a ampla agenda de reformas daquele ano. Se o Congresso anterior não conseguira realizar a revisão constitucional, não havia dúvida de que os atuais parlamentares manifestavam outra disposição de concluir uma reforma profunda. “É só uma questão de tempo e de negociação”, dizia Lamounier. Há aspectos da reforma econômica que já poderiam ser considerados resolvidos. Por exemplo, era folgada a maioria favorável à abertura aos investimentos estrangeiros em todos os setores. Mesmo para o polêmico setor financeiro, 60% dos parlamentares entrevistados

---

veremos mais adiante.

apoiavam a ampliação da participação do capital estrangeiro. E seriam necessários 60% dos votos para aprovar uma emenda constitucional. No capítulo dos monopólios, já havia maioria suficiente para derrubar o das telecomunicações (61%). (*FSP* – 05/05/1995).

A base governista crescia ainda mais, com a formalização do apoio do PPR ao governo. Claro que isso significaria futuros cargos. Espiridião Amin (presidente nacional do PPR), comentava: “Evidentemente, se pedimos participação nas decisões, isso implicará em desdobramentos”. (*FSP* – 20/06/1995).

Ainda em maio de 1995, comprovando a tendência demonstrada na pesquisa de Lamounier, em primeira votação, os deputados aprovam a emenda que retirava da Constituição a definição de empresa brasileira e abria o setor de mineração e energia elétrica às empresas estrangeiras. A proposta teve 369 votos a favor (61 a mais do que o mínimo necessário) e 103 contra. O PMDB foi o único partido da base governista<sup>43</sup> em que houve dissidências: 11 deputados não seguiram a orientação de votar a favor da emenda. Também houve divisões na oposição. Dois deputados do PPS, três do PSB e um do PV votaram com o governo. Unidos, PT, PDT e PC do B votaram contra. “Esta votação corrige um erro cometido na revisão constitucional, no ano passado”, comemorava o deputado Jackson Pereira (PSDB-CE), um dos vice-líderes do governo na Câmara.

À época, faltaram três votos para que proposta semelhante fosse aprovada. Para que a emenda entrasse em vigor, ainda teria de passar por uma segunda votação na Câmara e por outras duas no Senado. O resultado da votação dava aval político ao convite do governo Fernando Henrique Cardoso à entrada do capital estrangeiro no país. O compromisso do governo dependia do fim da discriminação aos investimentos externos previstos na Constituição. Na prática, a emenda previa o fim imediato das restrições para a entrada de investimentos externos nas áreas de mineração e energia elétrica, reservadas no momento às empresas brasileiras de capital nacional. O deputado Roberto Campos (PPR-RJ) apostava que os investimentos estrangeiros no país cresceriam por conta da decisão tomada: “As empresas estrangeiras vão receber tratamento de primeira classe e não mais de segunda, o que era um obstáculo aos investimentos”. A emenda também era considerada fundamental para a sustentação do Plano Real. Segundo o deputado Antônio Kandir

---

<sup>42</sup> A pesquisa tinha o patrocínio do Bamerindus. (*FSP* – 05/1995)

<sup>43</sup> formada ainda pelo PFL, PSDB, PPR, PTB, PP e PL

(PSDB-SP), à medida que entrassem mais dólares no país, o governo diminuiria os juros e garantiria o equilíbrio nas contas públicas. (*FSP* – 11/05/1995).

Em meados do mês de maio, a Câmara dos Deputados aprovava, em segundo turno, a emenda que retiraria da Constituição a definição de empresa brasileira e que abriria o setor de mineração às empresas estrangeiras. A emenda recebeu 349 votos a favor, 41 a mais do que o necessário. No total, 105 votaram contra. Houve dez abstenções. O PMDB continuava a ser o partido mais “infiel” da base governista - 12 dos 105 deputados do partido opuseram-se ao texto. Outros quatro preferiram abster-se da votação. O relatório elaborado pelo deputado Ney Lopes (PFL-RN) estabelecia que uma lei ordinária definiria o conceito de “empresa brasileira”. No discurso em defesa de sua proposta, Lopes citava os exemplos de países como China, Cuba e Vietnã, que abandonaram todos os “preconceitos” contra o capital estrangeiro, mesmo governados por partidos comunistas (*FSP* – 24/05/1995). “O capital não aceita discriminação” continuava o relator, “Em vez de fazer dinheiro especulativo, essa alteração permitira que empresas estrangeiras venham instalar-se no país, gerando empregos”. As votações serviram também para os aliados se engalfinharem por maiores espaços dentro do governo – as famosas trocas por cargos e verbas (*Exame* – 10/05/1995).

No final de maio também aprovava-se, em plenário da Câmara, em 1º turno, a emenda constitucional que flexibilizava o monopólio das telecomunicações. O Congresso pró-reforma esperava investimentos privados de US\$ 20 bi nos próximos 4 anos, com esta abertura. Sérgio Motta, Ministro das Telecomunicações, transformou seu gabinete num quartel-general das articulações a favor das reformas constitucionais e conseguiu arregimentar as forças governistas para aprovar esta emenda, numa votação de 348 contra 140, com 5 abstenções. Ainda faltaria a regulamentação da matéria, processo que ainda daria discussões. O apoio a essa emenda por alguns dos deputados do PDT leva a uma crise interna e a expulsões, assim como o PT, o PDT tinha dificuldades para atingir seu equilíbrio interno. (*GM* – 12/05/1995).

O mês de maio continua sendo o mês mais intenso em matéria de reforma constitucional. A rapidez das aprovações é bem maior se comparada com a de 1994. Logo após a aprovação da flexibilização das telecomunicações, é aprovada a flexibilização do monopólio do petróleo, com uma votação de 364 a favor, 141 contra e 3 abstenções em

primeiro turno. Neste momento acontece uma das maiores manifestações já vistas pelo Congresso Nacional. De um lado, estava a Força Sindical para dar apoio à quebra dos monopólios. Do outro, a FUP (Federação Única dos Petroleiros), CUT, trabalhadores do MST e partidos de oposição. De acordo com Brizola “Estas reformas não estavam no compromisso de campanha deste senhor [FHC], porque se ele tivesse dito que venderia a Petrobrás, não teria sido eleito com ampla maioria dos votos do povo. Ele enganou os eleitores escondendo suas verdadeiras intenções”. A manifestação só conseguiu atrasar a votação por algumas horas, mas não a impediu. No dia 20 é aprovada em segundo turno a flexibilização do petróleo com a seguinte votação: 360 a favor, 129 contra e 1 abstenção. Nesta, poucos manifestantes, aproximadamente 250 pessoas, maioria da UNE, e alguns poucos petroleiros. Mais de 200 soldados, somados ainda à segurança da Câmara, contiveram os manifestantes com cassetetes e *sprays* de gás lacrimogêneo quando eles derrubaram a grade de proteção colocada entre o gramado e a rampa do Congresso. (FSP – 21/06/1995).

Em meados de maio foram reveladas gravações em que dois deputados do Acre, Ronivon Santiago e João Maia, diziam que venderam voto a favor da reeleição por R\$ 200 mil, com o seguinte comentário: “Quem deu o dinheiro, parece, foi o Serjão [Motta] ao Amazonino (Amazonino Mendes, governador do Amazonas)”. Logo após, ameaçado com uma CPI, FHC articula com sucesso a “operação abafa”<sup>44</sup>.

No final de maio, a emenda que permitia a reeleição do Presidente da República é aprovada por uma esmagadora maioria no Senado. Sérgio Motta e o presidente da Câmara, Luís Eduardo Magalhães (PFL), são proclamados “generais da vitória”, saudada aos gritos de 'uh, tererê' pelos deputados governistas.

No começo de junho, os sindicatos de trabalhadores das telecomunicações tentam organizar-se para manifestação contra quebra do monopólio na votação em segundo turno, mas uma greve longa dos petroleiros, que ocorria na época, tinha caído negativamente na opinião pública e fez com que o movimento nem se iniciasse efetivamente. A emenda das telecomunicações é aprovada então em 2º turno da Câmara: 357 a favor, 136 contra e 5 abstenções. Nestas alturas, o PT já admitia a derrota também no monopólio do petróleo, reconhecendo a pouca força da oposição no Congresso (GM – 05/06/1995).

Dá-se, então, o fim do monopólio para pesquisa, lavra, refino, importação, exportação e transporte de petróleo e seus derivados, e também das telecomunicações. As motivações das votações de ordem econômica foram as “benesses” concedidas pelo Palácio do Planalto, para a oposição, mas para os pró-reforma, eles estavam apenas seguindo a “vontade do eleitorado”. O próprio presidente comandava um feroz corpo-a-corpo. A reforma constitucional aguçou aquilo que a mídia apelidou de “a vocação de mercado persa do Congresso”, onde cada grupo aproveitava para “tirar um naco” dos recursos públicos - e o governo acabou entrando no jogo de sua base parlamentar (*FSP* – 27/06/1995). Conforme reportagem citada: os ruralistas negociavam facilidades financeiras, a bancada amazônica defendia os privilégios da Zona Franca de Manaus e a demarcação de terras indígenas, a bancada maranhense queria cargos para seus Estados, os líderes do PP, PL e PTB exigiam empregos a seus parlamentares. Mas para os intelectuais da mudança, o jogo político era irrelevante, quando se levava em conta os seus resultados, para eles, “A votação de 7 de junho é o início da transição da era do fetichismo para a idade da razão”, como dizia Roberto Campos. “Essa mudança de atitude resulta do esgotamento do modelo intervencionista e da necessidade iniludível de nos organizarmos par retomar o desenvolvimento e enfrentar os desafios da competição econômica globalizada” comentava também o cientista político Bolívar Lamounier. (*Exame* – 21/06/1995). No final do mês de junho, a lei de concessões também é aprovadas na Câmara.

Em 125 dias, o governo aprovou, por farta margem de votos, 5 emendas à constituição, que alteravam a ordem econômica e os monopólios estatais do Brasil. Isso causava uma certa insatisfação no Senado, que emperrava a continuidade da aprovação de emendas econômicas já aprovadas em Congresso: a velocidade do processo era demais. Os próprios partidos da base governista reclamavam: PFL, PMDB e PSDB. De acordo com eles o “Senado está se tornando um mero referendador das aprovações da Câmara”. Transferiram, então, as emendas para serem votadas em agosto, para dar tempo às análises e discussões. Apesar do discurso defensivo do Senado, sua resistência era mera fachada. No final de junho, já estavam aprovando, em primeiro turno, a proposta que acaba com a diferença entre empresas de capital nacional e estrangeiro (63 votos a favor e 14 contra) e a emenda que permitiria às empresas estrangeiras navegarem entre os portos do país (63

---

<sup>44</sup> Ronivon Santiago e João Maia, os deputados que anunciaram a propina, renunciaram ao mandato para

votos a favor, 8 contrários e 3 abstenções). As duas emendas, já aprovadas pela Câmara, não sofreram nenhuma modificação no Senado. (FSP – 28/06/1995).

No começo de julho, aprovam então, em 1º turno a flexibilização do monopólio das telecomunicações. A votação só continuariam em agosto, depois do recesso. Em agosto, o Senado aprova emenda das telecomunicações, numa votação de 65 contra 12. As quatro emendas constitucionais da ordem econômica, já aprovadas pela Câmara e pelo Senado, entram em vigor no mesmo mês, a partir de sua promulgação pelo Congresso Nacional. Mas para terem eficácia, elas ainda precisariam ser regulamentadas por meio de lei.

Essas emendas promoviam:

- o fim do monopólio dos Estados na distribuição do gás canalizado;
- a extinção das restrições à atuação do capital estrangeiro no país;
- a abertura da navegação de cabotagem a embarcações estrangeiras e
- a quebra do monopólio estatal nas telecomunicações.

Durante sessão solene de promulgação, o líder do PT na Câmara, Jaques Wagner (BA), entregou um ofício a Sarney no qual o partido avaliava que o Congresso “rasgou em um semestre, a toque de caixa, um texto constitucional que demorou dois anos para ser construído através do debate democrático”. O PT afirmava, no documento, que as alterações na ordem econômica foram feitas “sem o necessário debate democrático”. (FSP – 16/08/1995)

Em novembro a emenda do petróleo é aprovada em 2º turno pelo Senado, numa votação de 60 a 15. Concluindo, o governo tinha conseguido, em 8 meses, a aprovação de todas as emendas de ordem econômica.

## **1.6 Os empresários nacionais e estrangeiros frente às reformas no governo FHC**

Curioso notar que, pelo menos nos periódicos estudados, o papel dos grupos empresariais nacionais e internacionais na discussão sobre as reformas no período FHC é bem mais reduzido do que nos governos anteriores. Talvez pela maior inserção dos ideais

---

escapar da cassação. A CPI não sai do papel.

liberais neste novo governo e pela disposição pró-reforma do Congresso, eles tenham se limitado a um trabalho de atuação como *lobby* frente às votações. Aparentemente, também os ideais liberais de reforma já eram bastante aceitos na mídia, o que fazia desnecessária as intervenções mais contundentes e freqüentes na mídia, por parte destes grupos (coisa que era mais usual, ao que pudemos perceber, nos anos anteriores). Apesar de aparecer menos nas mídias estudadas, o papel do empresariado continuava forte.

Em fevereiro de 1995, em atuação complementar à preparação das votações, o Ministério da Indústria e Comércio cria uma assessoria especial de estratégias de novos investimentos. "Nós vamos atrás dos investimentos", dizia a ministra da Indústria e Comércio, Dorothea Werneck. Além do governo, participariam grupos de investidores estrangeiros e as empresas nacionais. O empresário André de Botton, da Mesbla S.A., coordenaria esta iniciativa com o empresariado brasileiro, segundo informava a ministra Dorothea. Werneck afirmava também que os investimentos na produção, em 1993, chegaram a 16% do PIB (Produto Interno Bruto) e que, em 1994, este número fora de 25%. A meta era crescer mais. A ministra, outrossim, acreditava que o Brasil estava em posição privilegiada para receber estes investimentos. O Subsecretário do Comércio dos EUA, Jeffrey Garten, reforçando esta previsão, confirmava o redirecionamento dos investimentos do seu país para o Brasil, depois da crise mexicana (GM – 17/02/1995).

Também em março de 1995, continua a promoção comercial do Itamaraty, com dois seminários para captar investimentos estrangeiros, dias 16 e 19, em Nova York, e 24 em Paris. Pedro Malan faz exposição a empresários alemães, em Frankfurt, sobre o plano de estabilização. Depois, vai à França apresentar o quadro econômico brasileiro aos investidores internacionais. Em abril, o governo, em diversas palestras a empresários e representantes de países industrializados, explicava a lentidão<sup>45</sup> das reformas e dizia que o atraso ocorria em virtude do enfrentamento de grupos minoritários e mais privilegiados, com mais poder de mobilização. Em Nova York, FHC dava uma palestra a 1000 empresários americanos conclamando: "Cheguem depressa! (...) Venham investir no Brasil." - garantindo que as privatizações seriam aceleradas e as reformas aprovadas. Em maio, FHC já tentava atrair bancos de Hong Kong, que sairiam de lá quando, em 97, a cidade-estado passaria a ser território chinês. FHC transmitira, na época, ao principal

---

<sup>45</sup> Lentidão esta discutível, pois tinham sido aprovadas 5 emendas em 125 dias na Câmara dos Deputados.

executivo da Kleinwort Benson, informações sobre processos de privatização, estabilização e revisão, dando boas perspectivas de investimento. (GM – 13/05/1995)

Os *lobbies* pró reforma estavam mais fortes e maduros neste período. A atuação destes era mais discreta e eficaz agora. “Com um governo e um Congresso pró-reforma, os *lobbies* empresariais tem uma atuação que se diferencia da constituinte de 1988 e do ano passado” dizia consultor Murillo Aragão, autor de “Grupos de pressão no Congresso Nacional” (São Paulo, Maltese, 1994). Pela primeira vez, desde 1988, os rótulos pró-reforma e pró-governo significavam a mesma coisa para o *lobby* empresarial. A CNI (Confederação Nacional da Indústria) participava ativamente nas audiências públicas e nas comissões. Nestas, a parceria entre governo e empresários, na movimentação pró-reforma, ficava clara.

Durante a revisão constitucional no governo Itamar Franco, os presidentes e diretores de estatais visitavam o Congresso como as “tropas de choque dos contras” e patrocinavam abertamente campanhas institucionais em defesa dos monopólios estatais. Neste ano, sem mais poder contar com suas diretorias na linha de frente dos “contras”, as estatais passaram a depender mais efetivamente dos seus sindicatos trabalhistas. Esses eram, sem dúvida, os *lobbies* com mais horas de corredores e comissões de toda a reforma, mas aparentemente, eram também os menos eficazes. Do outro lado, estavam os representantes do governo que, juntamente com os *lobbies* empresariais, dominavam os depoimentos nas comissões. A CNI, com sede em Brasília, atuava como representante não somente dos setores industriais, mas de diversos sindicatos patronais, da agricultura, do comércio e do mercado financeiro. “O verdadeiro *lobbista* não anda perambulando pelas comissões. Marca audiências, jantares e circula com descrição” dizia Geraldo Seabra, assessor da CNI (GM – 24/04/1995).

Daremos mais um exemplo da pressão “sutil” dos empresários estrangeiros sobre o Congresso naquele momento estratégico. A associação informal EBCE<sup>46</sup> vinha trabalhando em pressão sobre o Congresso para mudar a constituição, desde sua retomada em 95. A convergência de interesses entre capital nacional e internacional havia aumentado a eficiência dos *lobbies* no Congresso “O que aconteceu em 1988 serviu como lição. Faltou-nos liderança e organização, além de uma aliança com o capital nacional que possibilitasse

---

<sup>46</sup> E maio de 1995, já contava com mais de 100 empresas com capital estrangeiro (GM – 20/05/1995)

a defesa de interesses comuns. Aprendemos e nos organizamos” dizia Felix Bulhões, diretor-presidente da White Martins. Afirmava que não havia diálogo com PT e PC do B, mas alguns do PDT já se abriam a discussões (GM – 20/05/1995). Outro grupo de pressão era o Instituto Atlântico<sup>47</sup>, com sede no Rio de Janeiro, que já atuava desde 1994 contra os monopólios: participavam 5 empresas e 200 profissionais liberais. Parte do trabalho era na divulgação das reformas. Em 1994, havia sido ativo junto à mídia e os parlamentares. (GM – 05/06/1995)

Com o sucesso da reforma econômica em 1995, as visitas de estrangeiros ao Brasil em busca de oportunidades aumentaram consideravelmente - o governo continuava a divulgação das novas oportunidades brasileiras. Logo em janeiro, o Ministro do Comércio exterior da França, Yves Galland, visita o Brasil, acompanhado de uma delegação de empresários. Nesta visita, participaram seis Ministros brasileiros: da Indústria, Comércio e Turismo, Relações Exteriores, Planejamento, Fazenda e Minas e Energia. Neste encontro, foram agendados três eventos a serem realizados em 96, para troca de tecnologias e negociações. Os interesses dos franceses eram os mesmos da maioria dos investidores internacionais, os serviços: telecomunicações, tratamento de água, equipamentos para indústrias de petróleo, seguros, eletricidade e siderurgia. Alguns dias depois, empresários britânicos, liderados pelo Ministro da Fazenda da Inglaterra, Kenneth Clarke, visitaram São Paulo para se informar sobre as privatizações estaduais. Também encontraram-se com FHC, para discutir a aquisição do controle acionário de bancos brasileiros. Em fevereiro, alguns dos mais expressivos empresários dos EUA reúnem-se com o presidente, com clara pretensão de investir no Brasil. Em março, nos Estados Unidos, FHC faz discurso a 42 empresários, reunidos pelo *Bank of America* em *San Francisco*. Depois, no Japão, conclama empresários japoneses a investir no país, acenando com “créditos e vantagens da economia brasileira”, numa palestra para 110 empresários das 44 maiores empresas de telecomunicações do Japão. Afirmava: “É um bom negócio investir no Brasil, pois os ativos são baratos”. (GM – 13/03/1996). Uma verdadeira “liquidação” programada.

---

<sup>47</sup> O Instituto é constituído por uma sociedade civil, pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, de caráter técnico-científico, educativo e cultural. Tem por finalidade, de acordo com seus integrantes, atuar junto a todos os segmentos da sociedade, a especialmente junto aos Poderes Executivo e Legislativo, de forma a promover e viabilizar a consolidação, no Brasil, de um regime liberal, aberto, democrático, pluralista e participativo. (conforme retirado de <http://www.instituto-atlantico.org.br/>)

Na mesma época em que a emenda do petróleo é aprovada em 2º turno, pelo Senado<sup>48</sup>, FHC, numa palestra em Frankfurt a 200 executivos de empresas alemãs, fazia exortação para que suas companhias participassem do “projeto de transformação definitiva da economia brasileira em uma economia madura” (GM – 19/09/1995).

Assim terminava o capítulo das reformas de ordem econômica, com a vinda maciça dos investidores estrangeiros, principalmente interessados nas privatizações das estatais de serviços. Os resultados e a continuidade do processo de abertura estão mais detalhados em seus aspectos econômicos no capítulo 3, que fala dos IDEs e das privatizações.

O 1º governo de FHC fecha o período das reformas de ordem econômica como sendo o mais intenso, se comparado aos de Collor e Itamar. Os motivos para esse fenômeno, além dos demonstrados aqui<sup>49</sup>, serão melhor compreendidas se verificarmos como se deu a subida de FHC ao poder e a construção de sua base de apoio, algo que é exposto com mais detalhes no segundo capítulo. Aqui, procuramos apresentar, de forma descritiva e pontual, os acordos e relações entre executivo, parlamento e empresariado, atendo-nos a fatos, falas, sem nos determos em análises mais profundas.

---

<sup>48</sup> Novembro de 1995

<sup>49</sup> como o fato do Presidente ter a maioria do Congresso e a criação do consenso em torna das reformas liberais

## 1.7 Algumas conclusões sobre as reformas na década de 1990

Conforme Sallum (2002), vários motivos criaram um clima favorável à aprovação das reformas: “O extraordinário sucesso do Plano Real, a eleição de Fernando Henrique Cardoso para a Presidência já no primeiro turno, a escolha de um Congresso Nacional em que a coalizão partidária vitoriosa tinha folgada maioria, a vitória de aliados políticos do presidente da República nos pleitos para as governanças de quase todos os estados. Isto explica grande parte da velocidade com que foram aprovadas as reformas de ordem econômica”.

Outros autores apresentam suas explicações sobre o porque do governo FHC ter conseguido aprovar as reformas, matéria na qual os presidentes anteriores não tinham obtido êxito. Um dos fatores foi a maioria no Congresso, como vemos na seguinte tabela:

Tabela 6 – Distribuição partidária das cadeiras na Câmara dos Deputados (1982 – 1998) Chagas (2002)

Partidos	1982		1986		1990		1994		1998	
	n°	%								
PDS/PPR										
(PTR-PP)/PPB	235	49,1	33	6,8	42	8,3	52	10,1	60	11,7
PMDB	200	41,8	260	53,4	108	21,5	107	20,9	83	16,2
PDT	23	4,8	24	4,9	46	9,1	34	6,6	25	4,9
PTB	13	2,7	17	3,5	38	7,6	31	6,0	31	6,0
PT	8	1,7	16	3,3	35	7,0	49	9,6	58	11,3
PFL			118	24,2	83	16,5	89	17,3	105	20,5
PL			6	1,2	16	3,2	13	2,5	12	2,3
PCB/PPS			3	0,6	3	0,6	2	0,4	3	0,6
PDC			5	1,0	22	4,4				
PC do B			3	0,6	5	1,0	10	1,9	7	1,4
PSB			1	0,2	11	2,2	15	2,9	19	3,7
PSC			1	0,2	6	1,2	3	0,6	2	0,4
PRN					40	8,0	1	0,2		
PSDB					38	7,6	62	12,1	99	19,3
PRS					4	0,8				
PTR/PP					2	0,4	36	7,0		
PST					2	0,4			1	0,2
PMN					1	0,2	4	0,8	2	0,4
PSD					1	0,2	3	0,6	3	0,6
PV							1	0,2	1	0,2
PRP							1	0,2		
PSL									1	0,2
PRONA									1	0,2
Total	479	100,0	487	100,0	503	100,0	513	100,0	513	100,0

Também podemos citar, como fator auxiliador na consecução das reformas, o poder instituído do Executivo frente aos outros grupos de pressão, inclusive ao próprio Parlamento. Torre (1996) apresenta a idéia, bastante aplicável ao caso em estudo, o fato de que “as mudanças importantes nas instituições econômicas só em escassa medida são o resultado de transações institucionais através do jogo político dos partidos e dos grupos de interesse organizados. Uns e outros, na medida em que são expressivos, articulam e agregam os interesses representativos de um padrão de desenvolvimento determinado; seu papel principal está na gestão de conflitos suscitados no interior dessa ordem sócio-econômica. Entretanto, a mutação do padrão de desenvolvimento, a transformação política de suas instituições econômicas, remete geralmente à intervenção de outro tipo de ator, um ator estatal que, atuando com certa independência das forças sócio-políticas existentes, tem o papel mais ativo no advento das novas regras do jogo.”

A idéia, aqui, é a de que existe um grau de autonomia institucional, à disposição das elites governamentais, que colabora para a execução de políticas, no caso as reformas. Particularmente, esta autonomia é maior nos países da América Latina. Ainda conforme Torres, “As constituições e as práticas constitucionais informais nos países da região oferecem aos líderes do governo no exercício da presidência mecanismos institucionais para adotar decisões de modo discricionário e unilateral, facilitando sua autonomia em face às pressões imediatas dos grupos sociais e políticos. Além destes poderes, as constituições concedem à presidência faculdades legislativas, como os decretos ou o poder de veto e de iniciar legislação.”

Freire (1998) reforça esta idéia ao argumentar que, apesar de FHC estar amarrado de saída ao Congresso, já que dependia das reformas constitucionais para implantar seu projeto, ele dispunha simultaneamente “dos poderes legislativos da Presidência” (como o instituto da medida provisória – vide tabela na próxima página), e de “uma atribuição de poder interna ao Congresso que favorece os líderes dos partidos e as Presidências da Câmara e do Senado e do tradicional loteamento da máquina pública”. De posse destes instrumentos, o presidente pôde implantar uma estratégia de gerenciamento político em que demarcou previamente os limites das negociações no Legislativo, excluindo, de um lado, o cerne do plano de estabilização e, de outro, concentrando no Congresso os procedimentos

de “sintonia fina”, as compensações, negociações ou recuos das iniciativas tomadas, incluindo-se aí a barganha partidária e os movimentos dos diversos *lobbies* ali representados.

Conforme Freire (1998), o empresariado nacionalista já perdera grande parte de sua força na época. Além da quebra de vários setores nacionais, com a abertura de Collor, ao tempo de FHC, a crescente heterogeneidade de interesses da indústria, que já se refletia no surgimento de várias entidades de representação paralelas à FIESP, ficou evidente. Não houve força ou interesse unificado para resistir às reformas, grande parte já tinha aderido à teoria de abertura e modernização. Conforme o autor, os mais fracos e feridos no processo foram deixados para trás. Outros foram remediados pelas “vantagens comparativas” oferecidas pela única política industrial do período, a dos estados, via guerra fiscal, tolerada com válvula de escape (política, para os estados, e econômica, para as empresas aliviadas por poderem baratear o “ajuste” ou sua implantação no país).

Sallum (2002) afirma que as classes proprietárias e empresariais já vinham mudando seu comportamento antes mesmo de Collor: como reação às iniciativas reformistas do governo na Nova República e, principalmente, ao Plano Cruzado, elas passaram a mobilizar-se e a organizar-se de forma autônoma, visando conformar a ação e as estruturas estatais. Com o fim do regime militar-autoritário, houve impressão de que o corporativismo, os “anéis burocráticos” e os “cartórios” deixaram de ser suficientes como garantias do controle exercido pelo empresariado sobre o Estado.

A atuação das organizações empresariais não se orientava para o passado, para reconstituir o velho Estado e mesmo a sociedade autocrática que a alicerçava. No correr da década de 80, tornou-se claro para o empresariado que a retomada do crescimento econômico e a redução das tensões sociais já não poderia depender da presença dominante do Estado no sistema produtivo. Pelo contrário, ela dependeria da ampliação do grau de associação da burguesia local com o capital estrangeiro e envolveria concessões liberalizantes em relação ao padrão de desenvolvimento anterior. Na década de 1990, o empresariado combatia o intervencionismo estatal, clamava por desregulamentação, por uma melhor acolhida ao capital estrangeiro, por privatizações, etc. Em suma, passa a ter uma orientação cada vez mais desestatizante e internacionalizante (Idem).

Essa orientação, aparentemente, tem relação com a posição do empresariado nacional de desvantagem na nova situação de mercado - com a competição acirrada criada pela abertura. Em todo o período estudado, com base nos periódicos, a posição do empresariado frente as fusões e aquisições por parte do capital estrangeiro é praticamente unívoca<sup>50</sup>. Para eles, a empresa privada nacional não tinha muitas opções para crescer, ou para sobreviver, no mundo da globalização. "Ou se torna uma grande empresa em termos mundiais ou explora um nicho de mercado", resumia Celso Vargas, da Freios Varga, durante seminário sobre globalização organizado pelo PNBE (Pensamento Nacional das Bases Empresariais), divulgado pela *Folha de São Paulo* (FSP – 09/04/97).

O ritmo em que estavam ocorrendo fusões e incorporações no mercado brasileiro comprovaria-lhes que era inevitável algum tipo de associação com o capital estrangeiro. Dados da empresa de consultoria KPMG mostravam que, em 1992, fizeram-se 52 fusões ou aquisições no país; em 96, esse número já chegava a 328.

O empresário deveria analisar a situação da sua companhia no mercado e decidir qual a melhor opção para garantir sua expansão e lucratividade. No caso da Freios Varga, a opção foi associar-se com grupos estrangeiros. Para Helio Mattar, presidente da GE-Dako (fabricante de fogões), o empresário precisaria preparar-se para as negociações com grupos estrangeiros de forma a preservar seus interesses. Havia um consenso entre os empresários, de acordo com a reportagem, de que a adaptação das empresas brasileiras à globalização estava acontecendo de forma desordenada porque a empresa nacional não concorria com os grupos estrangeiros em igualdade de condições. O principal problema era o nível elevado dos juros. Os juros cobrados pelo BNDES, os menores do mercado no momento, eram tão altos que nos EUA só poderiam ser comparados com as taxas dos cartões de crédito (as mais altas).

Além da falta de crédito, outros fatores também são percebidos entre os motivadores das vendas. Brigas familiares, tecnologia atrasada e pequena escala de produção também levavam os empresários brasileiros a vender seus negócios a estrangeiros, segundo um estudo feito pela Fipe (Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas) para a Fiesp em junho de 1998. Para apurar as principais razões que levavam à venda de uma empresa nacional para multinacionais, a Fipe montara um questionário para descobrir também o que os

---

<sup>50</sup> Isso muda quando o capital estrangeiro ameaça grupos fortes de empresários nacionais, como aconteceu no

empresários iam fazer depois da venda. As perguntas foram respondidas por executivos do primeiro escalão de empresas brasileiras e estrangeiras que participaram de 20 negócios fechados, envolvendo partes de nacionalidades diferentes. No quesito das razões que levaram à venda, o que chamava a atenção foi o alto índice de casos em que o motivo era tentar resolver problemas familiares. Aí estavam incluídos os casos de disputa pelo poder dentro da empresa e também os casos em que a empresa, e especialmente o caixa da empresa, viram uma espécie de extensão natural da família que detém o controle acionário. Ficava claro que o Brasil estava atualmente resolvendo o problema da gestão familiar, enquanto que os EUA o fizeram há um século atrás, de acordo com a pesquisa. A defasagem tecnológica também aparecia como problema comum a muitos empresários que decidiram desfazer-se de suas empresas.

Já o destino dos empresários, segundo a pesquisa da Fipe, muitas vezes era investir em outros negócios, em geral de menor porte. As áreas preferidas normalmente eram nichos de mercado no mesmo segmento industrial em que o empresário já atuava, com uma característica: uma menor velocidade de inovações tecnológicas. Outros preferiam investir na prestação de serviços em geral, inclusive como parte do processo industrial em que atuavam. (*GM – 15/07/1998*) Um exemplo: Aloysio Faria vendeu Banco Real em 98 por 2,1 bi para holandeses do ABN Amro, 6 meses depois criou o banco Alfa e investiu em Internet. Sérgio Prosdócimo, em 96 vendeu a Refripar para suecos da Electrolux por 150 milhões de dólares, montou uma empresa de participações e outros empreendimentos. Helder Mendonça, em 1998, vendeu sua Forno de Minas para grupo inglês Diagio. Mal fechou o negócio e já estava a frente de Leiteira de Minas, cujo principal cliente era o Forno de Minas. Mario Adler, saiu da sociedade na Estrela, em 96 e comprou uma empresa de irrigação e poços artesianos. Celso Vargas, ex-dono da Freios Vargas, depois de vender a inglesa Lucas Variety, comprou parte da Kentinha (embalagens de alumínio). Armindo Dias, ex dono da Campineira de biscoitos, vendido para Danone em meados de 97, voltou-se para ramo da hotelaria. (*Exame – 17/10/1999*)

As parcerias entre empresas familiares e empresas estrangeiras freqüentemente levavam à sua venda. Um exemplo é o caso da Panex. Durante 50 anos pertenceu a família paulista Cury. Em 1996, somava dívida de 62 milhões de dólares. Um dos sócios foi para

os EUA e contatou a Newell, um dos maiores fabricantes de utensílios domésticos. Após a apresentação da empresa, o presidente da divisão internacional da Newell manifestou interesse de compra da Panex, naturalmente, os brasileiros negaram a proposta. Os americanos tornariam-se apenas sócios, mas mais eficientes e exigentes. Os estrangeiros então começavam a impor restrições ao processo de decisão familiar ao que os Cury estavam acostumados e havia o risco de uma futura perda de posição dentro da empresa. Perceberam, com o tempo, que vender o controle seria inevitável, já que a cisão entre os Cury já estava feita. Conclusão: em julho de 1998 a Newell comprou 100% da Panex, mas os Cury e seus executivos, por contrato, permaneceram na presidência, sem a propriedade da empresa.

Não só o empresariado nacionalista tinha mudado de alinhamento, mas também as organizações trabalhistas. De acordo com Motta (2001), um dos motivos foi o fortalecimento da corrente do sindicalismo de resultados (em detrimento ao de confronto), surgida no final de 1980 e que depois se desenvolveu com a criação da Força Sindical em 1991, desempenhando um papel relevante na elaboração da ideologia produtiva, consonante com o governo Collor. Em 1993, lançava uma proposta para “construção de um novo modelo de desenvolvimento econômico, político e social para nosso país” – em perfeita sintonia com as práticas políticas neoliberais. Ainda de acordo com o autor, setores de representação de classes dominadas mais à esquerda (partidos, sindicatos, organizações populares) passam por momentos de resistência, aceitação moderada (às vezes, rendição) frente às reformas pretendidas pelo Estado brasileiro, no início da década de 1990. Na esfera do sindicalista classista – representado pela Central Única dos Trabalhadores (CUT) desde a segunda metade da década de 1980 - pode-se observar, a partir de 1990, a incorporação, por algumas de suas correntes, de noções ideológicas do próprio discurso neoliberal. Motta cita alguns dos marcos dessa mudança:

- 1) IV Plenária Nacional da CUT, de 1990, em Belo Horizonte (MG), que fez ganhar a proposta do “sindicalismo positivo” – aproximando-se da proposta de ação da FS, quanto à necessidade de reivindicar ao governo políticas compensatórias para amenizar os efeitos que o inevitável desenvolvimento tecnológico trazido pela modernização provocava nas relações capital-trabalho.

2) Pacto social: sindicalismo abandona gradualmente a luta da defesa dos direitos trabalhistas para abraçar temas como defesa da democracia ou da ética na política, como demonstração de boa vontade na construção do novo pacto social. Derrota dos movimentos populares para o avanço do neoliberalismo.

Nesse sentido, De Paula e Alves Jr. (1999), fazem duas digressões: 1) O governo Fernando Henrique não fez esforço para obter a contribuição positiva de organizações societárias para a execução de seu programa. Quer dizer, não apenas procurou desmobilizar a oposição mas desprezou a mobilização social em seu favor. Quase sempre procurou aprisionar a política nas arenas institucional e de influência, isolando a política da sociedade organizada; 2) Com efeito, na elaboração de políticas públicas, o governo Fernando Henrique, ancorado no apoio da população, restringiu a um mínimo sua articulação direta com grupos de interesse ou agrupamentos não-partidários de opinião. Conforme os autores, “No exercício do poder, sua estratégia foi insular-se sistematicamente dos movimentos da sociedade organizada, concentrando seus esforços nas arenas institucional e de influência.”

Tabela 7 – Medidas Provisórias Editadas ou Reeditadas até 16 de Maio de 2001 (Chagas, 2002)

Governo	Sarney	Collor	Itamar
Originárias	125	87	141
Reeditadas	22	73	364
Convertidas	109	66	121
Revogadas	2	5	5
Sem eficácia	5	5	15
Rejeitadas	9	11	—
Tramitando	—	—	—
Editadas	147	160	505

Governo	FHC 1º mandato	FHC 2º mandato	Total geral
Originárias	160	76	589
Reeditadas	1.750 <sup>1</sup>	2.209 <sup>2</sup>	5.254
Convertidas	82	85	463
Revogadas	11	5	28
Sem eficácia	3	1	29
Rejeitadas	1	1	22
Tramitando	38	7	45
Editadas	2.609	2.419	5.840

Fonte: Presidência da República/Casa Civil.

1. 689 de governos anteriores.

2. 137 de governos anteriores.

Outro fator que auxiliou na negociação da aprovação das reformas foi a distribuição dos recursos governamentais aos seus aliados. De acordo com Chagas (2002), durante as reformas, a “lógica da caneta e do Diário Oficial esteve presente durante quase todo o tempo”. Conforme a autora: “Apesar das negativas do governo e de seus líderes — que tentavam manter as aparências — e do discurso antifisiologismo do sociólogo Fernando Henrique —, os deputados que mais votaram com o Executivo foram os que conseguiram ver executado maior número de suas emendas individuais ao Orçamento da União; bem como os cargos federais de maior importância na administração foram distribuídos entre os principais aliados.” Uma tabela da autora mostra alguns dados referentes a isso:

Tabela 8 – Execução das Emendas Individuais por Partido Político (Chagas, 2002)

Partido	Liquidado	%
PFL	107.447.515	23,27
PMDB	106.825.693	23,13
PSDB	102.652.276	22,23
PPB	47.685.657	10,33
PT	28.178.236	6,10
PTB	22.373.311	4,84
PDT	12.177.180	2,64
PPS	7.008.076	1,52
PSB	6.736.077	1,46
PL	5.750.997	1,25
PST	4.930.221	1,07
PC do B	4.225.901	0,92
PV	1.499.027	0,32
S/PARTIDO	1.170.000	0,25
PSD	959.999	0,21
PHDBS	939.000	0,20
PSL	690.000	0,15
PMN	570.000	0,12
TOTAL	461.819.166	100,00

Conforme Chagas (2002), seria inegável a relação direta entre liberação de recursos e aprovação de projetos no Legislativo: “Os deputados que mais votam com o Executivo, parlamentares de centro e de direita, são justamente os que conseguem ver executadas todas ou a maior parte de suas emendas individuais, inclusive aquelas diretamente orientadas para o município onde obtiveram o maior número de votos.”

Por outro lado, Chagas (2002) adverte para que não se dê tanta importância ao fisiologismo nessa primeira fase de aprovações (a de ordem econômica). Para a autora, não se poderia assegurar que a negociação dessa primeira fase de emendas constitucionais fugira completamente aos padrões usuais da relação entre governo e Congresso. Porém, o que preponderou entre os parlamentares aliados nessa primeira fase foi o desejo de se fazer uma composição com um presidente forte, que acabava de assumir o poder, e assegurar benefícios futuros. Havia também largos setores ideologicamente identificados com as mudanças propostas, notadamente o PFL.

Ainda conforme Chagas, os motivos pelos quais o governo de FHC conseguiu aprovar as reformas não se explicam somente pela distribuição de recursos aos aliados. Para a autora, além deste motivo, havia o fato do governo ter acabado de sair das urnas politicamente muito forte (graças ao Plano de Estabilização) e também porque as mudanças aparentemente não afetariam o dia-a-dia do cidadão (o que, com o tempo, foi desmentido). O fato é que a primeira temporada de reformas constitucionais foi infinitamente mais tranqüila do que a segunda. Esse período começou logo que Fernando Henrique assumiu. Como visto anteriormente, no primeiro semestre de 1995, aprovaram-se as Emendas Constitucionais números 5, 6, 7 e 8, promulgadas conjuntamente em 15 de agosto do mesmo ano. Em novembro, promulgou-se a de número 9, que fora enviada ao Congresso com as demais mas teve discussão mais demorada porque quebrava o histórico monopólio do petróleo. Mas praticamente tudo o que o Executivo queria acabou aprovado nessa fase. Nesse primeiro momento parece não ter havido o “toma-lá-dá-cá” explícito entre o Planalto e sua base.

Embora, para os componentes do governo e do parlamento, fosse questão fundamental para o País e sua inserção no mundo globalizado, as mudanças na ordem econômica não colocavam em risco o curral eleitoral de ninguém. Coisa que reformas posteriores, como a administrativa e a da Previdência — que mexiam com privilégios— viriam a fazer.

De Paula e Alves Jr. (1999) também lembram que, no sistema político brasileiro, a conversão “base de apoio = votos” está usualmente associada, tanto à distribuição de recursos políticos específicos, controlados pelo Executivo e por seu “dispositivo” de apoio

no Congresso, para a base parlamentar, como ao "prestígio político" do governo e do Presidente, isto é, à aprovação difusa que têm da população.

Os autores concluem que poderia se dizer sem receio que quanto mais o governo dispõe de prestígio político menos necessidade tem de recorrer à distribuição de recursos específicos, no estilo clientelista. No caso de Fernando Henrique, este podia obter parte desse prestígio político para si e para seu programa, numa posição bastante favorável. Os órgãos de comunicação de massa e a maioria dos "formadores de opinião" já aderira, há bastante tempo, à perspectiva mais liberal e internacionalizante que orientava o novo bloco hegemônico. De acordo com os autores "o próprio presidente da República era apresentado de forma extraordinariamente favorável: intelectual brilhante, com prestígio internacional; político afeito ao diálogo, reformista moderado, moralmente inatacável; e que, além de tudo isso, mostrara a rara capacidade de administrar com muita habilidade, em meio à turbulência econômica e política do governo Itamar Franco, um programa muito bem sucedido de estabilização." Contudo, a sintonia entre mídia e governo não é algo que se mantém "naturalmente", por inércia; depende, em parte, do grau em que a massa de consumidores das mídias mostra-se receptiva às políticas governamentais. A posição dominante do governo e do presidente foi sempre alicerçada na simpatia da grande maioria da população, sentimento derivado da estabilidade dos preços obtida com o Plano Real e da subsequente melhora temporária das suas condições de vida. Explica-se: apesar de difuso, o prestígio popular tinha possibilidades de converter-se, eventualmente, em formas específicas e variadas de apoio político ao governo - boa receptividade às suas mensagens ou impermeabilidade às opiniões contrárias a ele, disponibilidade para mobilizar-se em favor dele ou para votar em candidatos a ele associados e assim por diante.

Outro fator, facção de parte do núcleo do governo ser radicalmente liberal tem proeminência. De acordo com o economista L. G. Beluzzo, em debate organizado por Gianotti (1996), apresentava a seguinte fala:

"Eu não vejo o governo FHC, no que respeita a administração da economia, como constituído por uma equipe homogênea. Há distintos pontos de vista dentro da equipe. Há uma ala radicalmente liberal, que prega que o processo de substituição das importações foi um erro e que a indústria brasileira é artificial, e para esses o melhor é nem falar em política industrial, porque o certo é abrir mesmo o mercado e introduzir a concorrência. Esse grupo,

devido ao sucesso do programa de estabilização, tem uma preeminência em relação ao outro grupo, o que impede que sejam tomadas iniciativas na direção de fazer com que a economia se desenvolva pelas beiradas – porque o fato é que nós nos desenvolvemos, ao longo destes últimos sessenta anos, fazendo o contrário do que os recomendaram. Há dentro da equipe econômica uma fração cuja, visão é de que, uma vez estabilizada a economia, nós vamos automaticamente recuperar a capacidade de crescimento.”

De Paula e Alves Jr. (1999) apresentam a hipótese de que a escolha feita em prol do fundamentalismo liberal tinha uma explicação principalmente política. Conforme os autores, a manutenção do fundamentalismo neoliberal foi interpretado pela Presidência da República como um meio decisivo para assegurar o necessário controle sobre o sistema político, tendo em vista realizar a pesadíssima agenda de reformas institucionais que constituía o núcleo duro do programa do governo. O objetivo central do programa de governo de Fernando Henrique era preservar a estabilidade monetária e mudar o padrão de desenvolvimento brasileiro, superando a Era Vargas, que - nas palavras do Presidente - "ainda atravanca o presente e retarda o avanço da sociedade". Já que ela fora parcialmente constitucionalizada em 1988, o cerne do programa do novo governo consistia em um conjunto de projetos destinados a reformar parte da Constituição e alterar leis infraconstitucionais que materializavam institucionalmente o remanescente do varguismo.

Sobre a capitulação da diplomacia brasileira frente as pressões norte-americanas no caso da leis das patentes, vide **Anexo I**. É um bom exemplo de como geralmente se dão as negociações internacionais para alterações legais no país.

## **2. O papel do Presidente Fernando Henrique Cardoso frente às reformas**

### ***2.1 Alinhamento Liberal de Fernando Henrique Cardoso***

As reformas de ordem econômica obtiveram seu maior índice de aprovação no primeiro governo do presidente Fernando Henrique Cardoso. Para compreender a importância que FHC teve nas reformas da década de 1990, é preciso observar qual o seu alinhamento teórico anterior à sua ascensão à presidência. Talvez assim possamos verificar se havia consonância de seu discurso com a prática, demolindo a idéia de que deveríamos ter um sentimento de estranhamento frente às posições liberais do presidente na década de 1990, já que ele apresentava um histórico político de tendência social-democrata. Além disso, poderemos compreender porque ele se tornou o arauto das reformas econômicas pregadas pelas instituições internacionais, como FMI e Banco Mundial.

Podemos notar que, de acordo com o presente estudo, o alinhamento ao liberalismo de FHC remonta ao início da década de 1990. De acordo com Rampinelli (1997), FHC tinha sido convidado por Collor para ser seu Ministro das Relações Exteriores, o qual só não aceitou porque, segundo consta, o Senador Mário Covas<sup>51</sup> ameaçou abandonar o PSDB. Conforme lembra o autor, posteriormente, FHC entraria definitivamente nos altos escalões da política nacional ao virar Ministro das Relações exteriores e posteriormente da Fazenda, no governo Itamar Franco.

Para esclarecer uma parte do problema do alinhamento, Velasco (1999) apresenta-nos um estudo que mostra claramente a visão de FHC frente às “novas” tendências liberais de condução de política econômica. Através do enfoque na noção de “globalização”, presente em vários discursos do presidente, o autor percebe que este termo seria o mote de seus discursos, que serviriam para sustentar as ações de reforma e justificá-las perante a sociedade. De acordo com o estudo de Velasco, FHC tinha dois argumentos claramente distintos. No primeiro, “a globalização se apresenta como uma força irresistível – um processo ou uma ordem – que permite, ou impede, que dita padrões de conduta aos quais os

governantes devem aquiescer, sob pena de condenarem ao fracasso – e a seus concidadãos às piores desgraças. Nessa linha de raciocínio, Cardoso bordeja com muita frequência o discurso dos apologetas da economia global, parecendo mover-se, em companhia destes, num mundo determinista, onde o espaço para o exercício da escolha política inexistente, ou se encontra a tal ponto reduzido que as diferenças entre as alternativas subsistentes se tornam quase ilusórias.” No segundo, a globalização é apresentada como um processo histórico, repleto de contradições e, em grande medida, afetado por decisões políticas – onde as particularidades nacionais desempenhariam importante papel. Velasco então desenvolve a idéia de que FHC utilizava-se dos dois discursos sobre a globalização como um dispositivo retórico de grande impacto, o qual era frequentemente usado para justificar aspectos diferentes de uma política- e suas contradições. De acordo com o autor: “esse dispositivo tem duplo emprego: na defensiva, permite desqualificar sistematicamente as críticas, apontando como ineptas, ora por não enxergarem a “dura realidade dos fatos”, ora por não reconhecerem os esforços que estão sendo feitos para transformá-la; na ofensiva, ele sustenta com argumentos a idéia, repetida muitas vezes, de que “essa política é a única política possível”, e que fora dela há apenas o caos.”

Aparentemente, FHC valia-se de discurso semelhante ao do Consenso de Washington. Para reforçar mais essa idéia, observamos que numa entrevista a Sallum (1997), FHC apresenta claramente sua veia liberal, mostrando que esta já era presente à época de Itamar Franco: “(...) E nós continuamos a privatização [começada com Collor]. Eu ainda era chanceler e o presidente Itamar Franco me chamava sempre. Por exemplo, a decisão de privatizar a CSN foi tomada por nós, pelo presidente, e eu, com ele, encaminhei a decisão de levar adiante a privatização, de fixar o preço em moeda.” Esta entrevista também mostrava FHC apresentando suas idéias como o “único caminho para a salvação do país”, a tese do “discurso único” e da “inevitabilidade”, muito presente nos discursos dos defensores das políticas liberais da década de 1990 e proveniente dos centros financeiros, como FMI e Banco Mundial. Continua FHC (idem): “Então eles [esquerda] pegaram uma bandeira do atraso. Eles não têm proposta para o país. E o setor, digamos, populista tradicional conservador, também não tem uma proposta para o país. Então, quem tem? A direita tem Paulo Maluf, mas ele não vai mudar essas coisas. Não existe um líder

---

<sup>51</sup> Um dos fundadores do PSDB, junto com FHC e outros.

populista hoje. Quer dizer, não existe alternativa. Por que eu ganhei a eleição? Porque ou eu representava uma proposta, ou não era nada. Continua assim. No Congresso, na hora de votar, o governo tem trezentos e tantos votos. Nunca houve isso no Brasil. O mais difícil é quando toca o interesse corporativo. A lei de Telecomunicações foi aprovada no Senado contra cinco votos. Isto há cinco anos era impensável”.

## **2.2 FHC como Ministro**

De fato, como já dito acima, o papel de FHC frente à abertura e à reforma (sua posição liberal) remete ao período em que ainda era Ministro das Relações Exteriores, seu papel como promotor do país frente aos estrangeiros é uma constante, antes mesmo de ser presidente. Assim, sua prática pode ser verificada em acordo com o seu discurso.

Muitas vezes, nos periódicos estudados, vemos exemplos quanto a isso. Ao tempo em que era aprovado pelo Congresso, no início da reforma, em outubro de 1993, Fernando Henrique Cardoso já começa a campanha de atração dos capitais estrangeiros (*GM* –14/10/1993). Na França, participava de reunião no Conselho Nacional do Patronato Francês (CNPFF), onde dava palestras para cerca de 90 empresários. As questões à FHC giravam em torno da revisão constitucional: diferença entre empresa nacional e estrangeira; restrições que impediam privatização e participação do capital internacional nos setores como telecomunicações, mineração e petrolífero; futura regulamentação sobre concessão de serviços públicos e sobre propriedade intelectual. O Ministro respondia a todas as perguntas “com o máximo de otimismo quanto às futuras votações”, de acordo com a *Gazeta*, e aproveitava para avisar que “as próximas privatizações seriam de empresas do setor elétrico, nos estados”, portanto, era preciso que os investidores se preparassem. Já nos Estados Unidos, em novembro, fazia discurso ao Senado americano, confirmando que tinha apoio do executivo para privatizações futuras de setores protegidos pela constituição, como telecomunicações, gás, minérios e serviços. (*FSP* – 20/11/1993). Não foi à toa que FHC cresceu no “apreço” dos estrangeiros: a linguagem que apresentava era muito atraente, senão a mesma dos seus interlocutores.

O jornal *Folha de São Paulo*, em maio de 1994, publica uma reportagem em que mostrava um breve histórico do Ministro, até aquele momento. De acordo com essa

reportagem, “Fernando Henrique Cardoso (PSDB) tinha deixado explícitas, em 1993, algumas idéias – entre as quais a adesão à tese da internacionalização da economia e à da exposição da indústria nacional à competição externa”. Na verdade, como Ministro, FHC reduziu barreiras de importação, para pressionar a indústria interna a conter preços. Propôs emendas constitucionais, todas no sentido da privatização e abertura da economia. Suas propostas previam abertura das telecomunicações, do setor petrolífero e da mineração aos investimentos privados, nacionais ou estrangeiros (ainda dentro do “emendão” – vide capítulo anterior). Ainda de acordo com a reportagem, “FHC se justificaria com o argumento de que o Estado não tinha recursos suficientes para investir”, argumento muito comum entre os integrantes do governo de tendência não nacionalista e os sedentos investidores estrangeiros. O jornal ainda apresentava o documento em que apresentou seu programa de estabilização, onde FHC escrevera: “Se no passado o capital estrangeiro, ou não dinamizava as economias nacionais, ou operava através de *trusts*, hoje, com a internacionalização do sistema produtivo e, simultaneamente, com o fortalecimento das sociedades e da capacidade reguladora dos governos para assegurar o interesse público nacional, perde sentido o temor das conseqüências negativas do capital estrangeiro” (*FSP* – 01/05/1994). A reportagem mostrava, em suma, como o Ministro tinha mudado em sua visão quanto aos meios para se chegar ao desenvolvimento.

No início de dezembro de 1993, Fernando Henrique Cardoso dava partida ao seu plano de estabilização, estabelecendo a unidade URV como indexador, um dos primeiros passos para sua ascensão à presidência. A importância do plano de FHC era ainda maior do que o plano de reformas, como podemos perceber através da *Gazeta* de fevereiro de 1994, onde se descrevia como o plano de estabilização daquele governo tinha abalado a pauta das reformas de 1994. Somente após muita discussão, os congressistas conseguiriam decidir, em fevereiro daquele ano, que “as prioridades da revisão ficariam em torno de medidas que auxiliassem implantação do plano de estabilização de Fernando Henrique, como a criação da unidade real de valor URV”. Aproveitando o momento propício, o Ministro então reunia-se com investidores estrangeiros para falar sobre as novas oportunidades que surgiriam após a implantação do seu plano econômico e voltaria a comentar sobre as quebras dos monopólios e reorganização do setor público. (conforme *GM* – 02/02/1994).

De acordo com Dimenstein e Souza (1994), a aprovação do Fundo de Emergência fora a maior vitória de FHC como Ministro da Fazenda (votado pelo Congresso em fevereiro de 1994). De acordo com os autores, teriam “colocado o ‘Social’ no nome para ficar mais atraente, mas iria desde cobrir despesas da folha de salário dos servidores a conta de água das partições públicas”. Na prática, a equipe da Fazenda teria liberdade para dispor de 18% do Orçamento da União. Previa-se o aumento nos cofres do governo em torno de US\$ 15 bi. Aumentaria os cofres do Tesouro Nacional e abriria o caminho para que o plano e sua candidatura deslanchassem.

No ano eleitoral de 1994, além das manobras para a estabilização que bloqueavam as reformas, a movimentação para a construção da aliança em torno do candidato ideal já era intensa. Dentro dos partidos que compunham a base governista, começava então a formação de alianças para as próximas eleições. Em março de 1994, o PSDB e o PFL preparavam programas de governo com vários pontos em comum, o que facilitou a união entre os dois partidos para as eleições presidenciais. Os pontos em comum eram, no que compete às reformas: aceleração da privatização, maior abertura ao capital estrangeiro, quebra do monopólio da Petrobrás e transferência de atividades da União para Estados e municípios. O programa do PFL estava mais adiantado neste sentido e contava com a colaboração dos economistas renomados<sup>52</sup> (*Exame* – 15/02/1994). Quando FHC apresenta seu plano de governo, em julho, prevê uma abertura ainda maior do país ao mercado externo, com a proposta de criação de uma agência de promoção de investimentos para captação de recursos privados para obras, sobretudo de infra-estrutura: “O nosso programa de desenvolvimento de longo prazo para o país parte do pressuposto de conseguirmos ter no Brasil uma indústria forte e competitiva”, dizia um coordenador de campanha de FHC (*GM* – 28/06/1994). O candidato dizia, numa entrevista à revista *Exame*, de outubro: “vamos acelerar as privatizações enormemente. A idéia é examinar caso a caso as empresas estatais. Não sendo encontradas razões estratégicas para manter a presença do Estado, vamos privatizar. Mas, para isso, dependemos do Congresso. Ele precisa aprovar medidas que permitam a flexibilização dos monopólios do petróleo e telecomunicações. Será preciso ainda alterar a legislação que rege a participação do capital estrangeiro em mineração e

---

<sup>52</sup> Como Daniel Dantas e Paulo Guedes, diretor executivo do Banco Pactual.

energia. Agora, tudo terá de ser muito bem vendido, sem prejuízo para o patrimônio público” (*Exame* – 28/09/1994).

### **2.3 Papel do REAL na ascensão de FHC**

Neste subitem, procuramos detalhar mais o que foi o Plano Real para a construção do candidato ideal e consensual, visto que a construção da estabilização foi o mais poderoso cabo eleitoral que um candidato poderia obter. De acordo com Sallum (2002), a utilização da revisão constitucional para gerar condições fiscais mínimas para a estabilização (o Fundo Social de Emergência, como já citado acima); a instituição de uma moeda paralela, a URV, como unidade de conta que não quebrou a indexação, mas gerou por alguns meses uma espécie de “hiperinflação de laboratório”, provocando a sincronização de preços e salários; e a substituição da URV pelo Real em 1/07/94<sup>53</sup>, ancorado no dólar, mas não igual a ele; tudo isso, em suma, além de dezenas de regulamentações específicas, teria produzido a estabilidade. Por essa via, assegurar-se-ia “um princípio de universalidade - incorporado em instituições e práticas - sobreposto à particularidade e à contingência inerentes ao comportamento descontrolado das forças contendoras”.

O Real foi o fator principal que permitiu a eleição de FHC: o gosto pela estabilidade, produzido com a entrada em vigor do real, teria “anestesiado o eleitorado”. Para Dimenstein e Souza (1994), as pesquisas mostravam que parte do eleitorado sabia do aspecto eleitoral do plano, mas estava pronto a apostar seu futuro numa nova moeda. A constatação da inflação em torno de 1% perto das eleições foi o melhor propaganda eleitoral possível a FHC.

Ainda de acordo com Fiori, o “momento maquiaveliano” criado com a estabilização foi “decisivo na superação de uma crise de hegemonia, na definição de um novo sistema estável de poder para sociedade brasileira”. Para ele, o que se efetivou em 1994 era apenas a “amarração final em alicerces que vinham sendo socialmente construídos, como se mostrou, desde o Plano Cruzado”. Além deste instrumento (estabilização), fator importante

---

<sup>53</sup> Os economistas da PUC do Rio de Janeiro Pécio Arida (também professor da USP), Edmar Bacha e André Lara Resende (fora presidente do BNDES na gestão FHC) participaram da elaboração do plano Real.

era a “composição política entre os partidos de centro e de direita em torno de um projeto de conquista e reconstrução do poder de Estado segundo uma ótica predominantemente liberal”. A explicação do autor para a evidência desta composição política: “Não fora assim, como entender que o Congresso Nacional tenha transferido, ainda em fevereiro de 1994, recursos fiscais importantes dos estados e municípios para a União (com a criação do Fundo Social de Emergência), para sustentar um programa de estabilização a ser implantado pelo Ministro da Fazenda - e possível candidato à Presidência - quando todos os partidos disputavam as governanças estaduais e, portanto, poderiam ser prejudicados pela decisão?”

Além disso, de acordo com Freire e Nobre (1998), a lógica do Plano Real sempre se pôs como a lógica do inevitável: “não há alternativa possível ao projeto de estabilização implementado”, com já vimos nas próprias palavras de FHC. Acrescentam os autores que, para isso, foi necessário, em primeiro lugar, “produzir legitimidade e hegemonia para que o inevitável fosse reconhecido como tal”. Para tanto, o controle da inflação foi, a princípio, o mecanismo eficiente e duradouro de obtenção do apoio popular. Porém, de acordo com os autores, “esse apoio era insuficiente, do ponto de vista do projeto que seria desenvolvido, sem uma aliança real com setores de elite”. Para compensar isso, a aliança com o PFL seria “a outra face da moeda: a contrapartida de uma legitimidade e de um projeto que pretende superar a recorrente crise de hegemonia pós-ditatorial”. Concluindo, os autores afirmam que existia à época uma “instável composição de interesses da elite” e, FHC, percebendo isso, começou a “retirar poder de facções dominantes do nacional-desenvolvimentismo, submetendo-as a um projeto que procurava repor, se possível num grau superior, a dependência, criando um novo ciclo de desenvolvimento subordinado. Não se trata, portanto, apenas da unidade ocasional de uma elite sem projeto própria e disposta a tudo para evitar um governo Lula, como foi o caso de Fernando Collor.”

Fiori (1996) classifica a implantação do Plano Real, em 1994, com uma estratégia de ajuste da política brasileira às diretrizes determinadas pelo consenso de Washington. Para o autor, ao afirmar que só restava à burguesia industrial nacional satisfazer-se com a condição de sócio-menor do capitalismo ocidental, FHC mostrava, já em 1963, que o empresariado brasileiro poderia associar-se, “indiferentemente, segundo as circunstâncias, a um discurso ideológico protecionista ou livre-cambista, estatista ou antiestatista,

obedecendo apenas ao interesse maior da liberdade de movimento do capital e dos desdobramentos geoeconômicos e políticas da sua continuada internacionalização”. A partir daí, Cardoso teria concebido o Plano Real, no sentido de “viabilizar no Brasil a coalizão de poder capaz de dar sustentação e permanência ao programa de estabilização do FMI, e viabilidade política ao que falta ser feito das reformas preconizadas pelo Banco Mundial”. As estratégias de reforma da economia brasileira foram, segundo Fiori, eminentemente políticas e envolveram, desde os anos 80, pressões crescentes de “governos e organismos multilaterais sobre a condução doméstica das economias periféricas”. Nos anos 90, “a formação de uma coalizão política de centro-direita”, vista como representante de um consenso nacional político, seria a responsável pelos ajustes econômicos (capazes de gerar uma expectativa positiva nos mercados financeiros) e pela reforma constitucional que permitiu a reeleição, em 1997. Para Fiori, Cardoso teria sido o condutor da burguesia industrial, propondo-se a reconduzi-la a sua posição de sócio-menor. O “sócio-maior” já era convocado e cortejado por FHC desde quando ainda era Ministro, como veremos a seguir (em 2.4).

De acordo com Chagas (2002), para o sucesso do Real, fora necessário uma coligação de forças anterior à presidência. A aliança política da social-democracia do PSDB com o PFL liberal e privatista de Marco Maciel, Jorge Bornhausen e Luís Eduardo Magalhães já se desenhava nos bastidores em dezembro de 1993 e, formalmente, os “pefelistas” já apoiavam desdobramentos e medidas do Plano Real que precisavam de aprovação no Congresso, como o Fundo Social de Emergência. Na prática, o acordo congressual transformou-se em projeto de poder eleitoral e formou-se ali o núcleo da aliança para a sucessão de Itamar em 1994, celebrada em torno de um nome. Em questão de poucos meses, “guindou o político que não tinha certeza sequer de eleger-se novamente Senador por São Paulo (os bastidores contam que Fernando Henrique admitia uma candidatura a deputado federal) à cabeça da chapa presidencial.” O Real, ou a coligação em torno dele e do seu idealizador criaram o presidente FHC. A questão que fica, é se foi um ato de auto-criação, já que não sabemos o quanto do Real e da coligação foram de iniciativa própria de FHC.

## 2.4 FHC e o capital estrangeiro

Enquanto o governo e os partidos preferiram preocupar-se com os preparativos das campanhas presidenciais, Fernando Henrique já era apontado como o preferido e desejável pelo capital internacional (*FSP* – 30/04/1994). A Merrill Lynch, maior corretora dos Estados Unidos, divulgava, em maio, um relatório aos seus clientes, apostando no candidato Fernando Henrique Cardoso. A vitória de Fernando Henrique na disputa presidencial de outubro, segundo a instituição, justificaria o investimento no Brasil. "Haverá ampliação da base política do PSDB e, depois, com o real e a queda da inflação, Fernando Henrique deve ganhar as eleições", afirmava Paulo Vasconcelos, diretor de análises da Merrill Lynch. O cenário traçado pela instituição era de um segundo turno disputado com Luiz Inácio Lula da Silva<sup>54</sup> e, caso Lula derrotasse a Fernando Henrique, haveria saída de capital estrangeiro de investimento do país.

Segundo Vasconcelos, o capital estrangeiro deveria permanecer retraído até o final de maio. "O mercado melhora o desempenho até setembro, quando entra em compasso de espera por causa das eleições", afirmava Vasconcelos (*idem*). As instituições financeiras internacionais pareciam, cada vez mais, melhorar em suas capacidades "dedutivas" e "indicativas", como veremos nos resultados futuros das eleições e do aumento de investimento estrangeiro no país. A vitória de FHC também era uma expectativa manifestada por executivos da Alliance Capital, uma das três maiores empresas administradoras de investimentos dos EUA. A Alliance gerenciava na época 130 bilhões de dólares de recursos de terceiros nas bolsas do Brasil. "Se FHC vencer a eleição e sustentar um plano sério de estabilização, como se prevê, podemos colocar nas bolsas brasileiras 10 vezes o que temos hoje", dizia Jean Van de Walle, administrador da carteira da América Latina (*Exame* – 28/08/1994). Para estes investidores, o programa de privatização apresentava-se como a maior atração, e para que seus dólares desembarcassem no Brasil para "alavancar o desenvolvimento do país, já falido", eles precisavam da garantia que FHC e seu plano certo de estabilização seriam vitoriosos.

---

<sup>54</sup> Isto não acontece, FHC vence Lula no primeiro turno.

Não é difícil compreender o porque da preferência dos investidores estrangeiros em Fernando Henrique<sup>55</sup>. Após ele, somente Luiz Inácio Lula da Silva, do PT, partido de esquerda considerado nacionalista e “retrogrado” pela ala neoliberal, poderia conseguir a presidência, de acordo com as pesquisas nacionais. O mais interessante é que Lula não era contra a vinda do capital estrangeiro, mas sim contra a desestatização, o que demonstra que o interesse do capital internacional era efetivamente os serviços estatais, o “file mignon”. O temor a Lula, na verdade, era o temor de não poder ter acesso às estatais mais rentáveis. Em junho de 1994 (*FSP* – 13/06/1994), o PT realizava, no vale do Anhangabaú, o primeiro comício de Lula em São Paulo com cerca de 30 mil pessoas.

O candidato do PT à presidência dizia, em seu discurso, que o país voltaria a crescer em seu governo “como jamais aconteceu em sua história”, afirmando que brigaria para trazer investimentos estrangeiros para o país se desenvolver. Em junho, de acordo com a *Folha* (*FSP* – 25/06/1994) já dizia que, se eleito, pretendia negociar alterações na ordem econômica em troca de investimentos estrangeiros. Logo mais, o PT oferecia a empresários alemães uma proposta de emenda constitucional dando igual tratamento a capitais nacionais e estrangeiros, em troca de investimentos externos. O encontro entre a comitiva do PT e o empresariado alemão com interesses no Brasil foi marcado por declarações de apreço a teses igualmente queridas pelos homens de negócios: “O programa do partido não prevê nenhuma estatização. E dos três setores que consideramos estratégicos (petróleo, energia e telecomunicações), os dois últimos estarão abertos à parceria com a iniciativa privada”, “Temos todo o interesse em manter uma política comercial o mais aberta possível. Entretanto, não vamos escancarar a porta a ponto de quebrar o parque industrial que temos”.

O vice de Lula mantinha a mesma linha de pensamento: “O capital estrangeiro continuará bem-vindo se gerar emprego e riqueza e não se limitar a comprar títulos públicos”, afirmava Aloizio Mercadante, no “Jornal da Tarde”. Este comportamento, para atrair votos e apoio, levou o secretário de Comércio dos EUA, Ronald Brown, em visita ao

---

<sup>55</sup> Somente uma breve colocação, a título de compreensão, sobre a nossa insistência em explicitar o papel de FHC junto ao capital estrangeiro. Citaremos alguns trechos do livro “Dependência e Desenvolvimento na América Latina”, que Fernando Henrique escreveu em parceria com o historiador chileno Enzo Faletto, em 1971, sobre a “dominação estrangeira” para fazer contraposição com sua postura de abertura ao capital estrangeiro, defendida durante sua campanha: “... A penetração imperialista é um resultado de forças sociais

Rio de Janeiro em Julho, a comentar “existe hoje mais moderação no discurso de Luiz Inácio Lula da Silva”. O secretário também afirmava que os EUA estavam "profundamente preocupados" com um futuro presidente do Brasil que fosse favorável a restrições ao capital estrangeiro (*FSP* – 27/06/1994).

No entanto, o candidato FHC já era preferido pelo capital estrangeiro, por razões aparentes: o seu claro alinhamento à política de abertura e à forte aliança que se desenhava em sua volta. Em setembro de 1994, Fernando Henrique Cardoso reunia-se com presidentes e representantes de multinacionais atuantes no Brasil (*FSP* – 13/09/1994). O encontro fora na casa do empresário Andrea Matarazzo. De acordo com a reportagem, lá FHC falara do Plano Real e fizera projeções sobre o futuro da economia brasileira. Falou ainda sobre seu programa de governo e do programa de privatização. Sérgio Motta, coordenador de operação da sua campanha, foi o único auxiliar de FHC a acompanhá-lo. Estavam presentes cerca de 30 empresários. Entre os presentes, haviam dirigentes de bancos estrangeiros, como do Banco América do Sul, de capital japonês. A indústria automobilística estava representada por Silvano Valentino, da Fiat, e dirigentes da Mercedes-Benz. Bayer, Rhodia, Hoechst, Dupont, Ciba Geigy, Basf, Shell e Akzo também enviaram representantes. FHC inicialmente apresentou seu plano de governo, depois, circulou entre os diversos grupos de empresários, conversando com cada um deles. De acordo com a reportagem, não era a primeira vez que o Ministro reunia-se de forma reservada com representantes empresariais. No início de sua campanha, encontrara-se com banqueiros, no Clube Nacional, em São Paulo. Ao sair, disse que a reunião “tratou de assuntos econômicos”. (*idem*)

Para fechar “com chave de ouro” a questão da preferência internacional, uma reportagem da *Gazeta* de setembro explicitava: “Antes das eleições e já com a garantia da vitória de FHC, o G7<sup>56</sup> manifesta-se e aplaude a eleição certa de Fernando Henrique, recebendo a confirmação do quase presidente de que o plano econômico seria mantido.” (*GM* – 06/09/1994)

---

externas (...). O sistema de dominação reaparece como força 'interna', através de grupos e classes que tentam reforçar interesses estrangeiros". Da teoria à prática?

<sup>56</sup> Instância de deliberação internacional onde participavam chefe de estados de sete Estados desenvolvidos economicamente

## **2.5 FHC como presidente e sua atuação frente às reformas**

O candidato da coligação PSDB—PFL—PTB, Fernando Henrique Cardoso fora eleito presidente da República em primeiro turno, em outubro de 1994, com exatos 34.377.198 votos (54,3% dos votos válidos).

Fim das eleições em outubro, com a vitória de FHC, começa a rearticulação das novas correlações de forças político-partidárias no país e o ressurgimento do grupo “de ação política”<sup>57</sup> para reabrir a discussão das reformas (*GM* – 21/10/1994). Logo no final de novembro, o apoio à reforma constitucional já estava reconstruído: PSDB, PFL, PTB, PP, PL e PMDB compunham a base de sustentação parlamentar do novo governo. De início, o PT admitia não se colocar como empecilho nas votações, se as propostas fossem estudadas caso a caso. (*GM* – 28/11/1994)

Freire e Nobre (1998) afirmam que FHC estava “amarrado” de saída ao Congresso, já que dependia das reformas constitucionais para implantar seu projeto de estabilização. Mas, de outro lado, dispunha simultaneamente dos poderes legislativos da Presidência (como o instituto da medida provisória), de uma “atribuição de poder interna ao Congresso que favorece os líderes dos partidos e as Presidências da Câmara e do Senado e do tradicional loteamento da máquina pública”. De acordo com os autores, o presidente pôde implantar uma estratégia de “gerenciamento político em que demarcou previamente os limites das negociações no Legislativo, excluindo, de um lado, o cerne do plano de estabilização e, de outro, concentrando no Congresso os procedimentos de “sintonia fina”, as compensações, negociações ou recuos das iniciativas tomadas, incluindo-se aí a barganha partidária e os movimentos dos diversos *lobbies* ali representados.” Assim, FHC manteve a coesão de sua base parlamentar.

No início de janeiro de 1995, Fernando Henrique Cardoso toma posse como o novo presidente do Brasil e em seu discurso de posse já defende a inserção na “nova ordem mundial”. Em seu primeiro governo, vemos a consolidação do plano liberal iniciado por Collor, com a aprovação de todas as emendas da reforma de ordem econômica. Isto não é de estranhar, apesar do (remoto) passado social democrata do novo presidente.

---

<sup>57</sup> É o grupo parlamentar que tinha se unido à época da primeira revisão, defensores de idéias neoliberais.

A vitória de FHC representou o “venham comprar” para o capital internacional interessado no Brasil, que após as eleições começava a se agitar, procurando conhecer a fundo as novas possibilidades e o executivo aproveitava este interesse para divulgar as oportunidades futuras no Brasil. Um número crescente de empresários estrangeiros começava a estudar o mercado brasileiro, afirmava o diretor executivo do Banco Pactual, Paulo Guedes (*FSP* – 02/11/1994). De acordo com o jornal, no início de novembro de 1994, este banco realizara, no *University Club* de Nova York, a palestra "Perspectivas da Economia Brasileira sob o Governo de Fernando Henrique Cardoso", onde participaram cerca de cem empresários. Apresentava ele que as reformas que o presidente eleito deveria implantar seriam graduais e favoreceriam a entrada de capital estrangeiro no Brasil. "É consenso que vão haver reformas nas áreas previdenciária e tributária, além de uma reforma constitucional para favorecer as privatizações".

Em outro evento semelhante, em Nova York, o presidente do Banco Central, Pedro Malan, era um dos convidados. O Seminário chamava-se "Brasil 95: Oportunidades de Negócio em um Ambiente de Estabilização Econômica". O seminário era voltado para investidores estrangeiros e foi aberto pelo embaixador do Brasil nos Estados Unidos, Paulo Tarso Flecha de Lima. Também participaram o presidente do PSDB, João Pimenta da Veiga, o presidente do Banco do Brasil, Acir Calibre, o conselheiro da América Latina da Morgan Stanley, Francisco Gros, e o diretor de Relações Internacionais do Banco do Brasil, João Stefanon. O evento, patrocinado pelo Banco do Brasil, reuniu cerca de 250 empresários. O assunto fora: a estabilização econômica e as possibilidades de investimento no Brasil. O governo e o empresariado nacional atrelado ao capital estrangeiro esforçavam-se em trazer o capital estrangeiro ao país.

## **2.6 O Pós-Reforma – FHC e Capital estrangeiro, uma relação que vai além das reformas**

Depois de aprovadas as reformas de ordem econômica, sem grandes dificuldades (vide capítulo anterior), o Executivo, ainda de ouvidos atentos às requisições do capital estrangeiro, começa a atrelar a idéia de FHC representar a continuidade do sucesso do crescimento dos investimentos estrangeiros, além da estabilidade. De outro lado, os

estrangeiros agora diziam que não bastavam as reformas, a privatização deveria continuar com mais intensidade. Após as reformas, o que restaria então para continuar a abertura seria a batalha com o Congresso para aprovar a privatização das grandes estatais, ligadas às telecomunicações e à extração e processamento do petróleo (vide mais no capítulo 3, sobre IDEs e Privatizações).

O Ministro da Fazenda, Pedro Malan, dizia no começo de 1996, no Rio de Janeiro, que a aprovação da emenda que permitiria a reeleição do presidente Fernando Henrique Cardoso "seria positiva" para aumentar os investimentos estrangeiros no país. Para ele, uma decisão favorável do Congresso à emenda da reeleição poderia "ajudar a reduzir o conteúdo de incertezas" que aconteceria "em caso contrário". Para ele, mais quatro anos para o atual governo seria positivo para a economia. No final do ano passado, os americanos já tinham boas expectativas para 1996: a reeleição de FHC, a regulamentação na área de telefonia celular e a redução do custo Brasil. Aprovavam, desde aquele momento, a continuidade do modelo econômico, com FHC no planalto. Esta declaração vinha de Renard Aron, vice-presidente da seção americana do Conselho Empresarial Brasil-EUA<sup>58</sup>. (GM - 20/12/1996). Reforçando a frente estrangeira de apoio à reeleição, estava a Câmara do Comércio Americana. Na posse do seu presidente, Joel Korn, na presença de três Ministros de Estado e 200 empresários, defendia a reeleição de FHC: "Acho fundamental um horizonte mais dilatado para dar sustentação ao programa de estabilização. A reeleição aumentaria muito a credibilidade do Brasil no exterior" (GM - 28/01/1997)

Naquele momento, a reeleição já custava dois ministérios ao governo. O PMDB e o PPB apoiavam a emenda e já tinham a promessa de ganhar estas benesses. O PFL também apoiava, o que representava sua manutenção no poder. A emenda da reeleição não envolveu a barganha para aprovação de medidas de alteração da constituição em nenhum momento, mas claramente a distribuição de cargos do executivo. Os governadores também pressionavam o executivo pela emenda, tanto a favor como contra porque alguns queriam concorrer a governos, e a reeleição era um tipo de ameaça aos seus projetos políticos (GM - 09/01/1997).

No ano de 1998, a quantidade de bancos estrangeiros continuava a crescer no país e os estrangeiros a apostar na reeleição de FHC. É o ano de conclusão do processo de

---

<sup>58</sup> Conselho empresarial Br-EUA era integrado por 47 grandes investidores

reivindicação das multinacionais: as estatais já podiam ser privatizadas com 100% de participação do capital estrangeiro. Acontece o começo do “boom” nos IDEs (vide gráfico 6, no capítulo 3). Também é ano de maior insatisfação dos banqueiros nacionais com a abertura no setor financeiro.

Em 1998, as multinacionais previam um ano sem recessão, nem desvalorização do real e apostavam na continuidade de FHC para manter a estabilidade econômica. Como não poderia ser diferente, mantinham a postura de esperar mais reformas constitucionais, a correção da situação fiscal, privatizações, mudança na estrutura de impostos, sistema legal e infra-estrutura. Esses dados eram resultado de uma pesquisa feita pela seção Norte-Americana do Conselho Empresaria Brasil EUA<sup>59</sup>. Para 70% das empresas entrevistadas, o resultado das urnas era muito importante para manter confiança nos compromissos da sociedade brasileira com as reformas, 15 % achavam mais ou menos importante e 15% extremamente importante (*GM – 16/01/1998*), e ainda era preciso mais um mandato para que dessem cabo da privatização das estatais mais interessantes, como das telecomunicações, distribuidoras elétricas e os bancos.

## **2.7 Conclusões do capítulo**

De acordo com as análises acima e com a leitura de vários autores, podemos levantar os seguintes motivos que auxiliaram na ascensão absoluta de FHC e, conseqüentemente, seu sucesso na aprovação das reformas.

**Acordo político entre a social democracia (PSDB) com o centro (PMDB) e a direita (PFL-PPB) para a construção da maioria sustentada por um plano consensual, baseado na estabilização econômica do país – Construção da legitimidade e inevitabilidade.** Algo que já se mostra à época da aprovação das medidas de estabilização. De acordo com Chagas (2002), do acordo com o PFL teria resultado “uma espécie de agenda única, aquela proposta pelo candidato do *status quo* à presidência, e um Congresso sem vontade ou forças para sugerir outra”. De fato, não saiu do debate da campanha eleitoral de 1994 (se é que realmente houve um), uma alternativa consistente de projeto

---

<sup>59</sup> Participavam 20 multinacionais dos EUA que operavam no Brasil

para o País que pudesse fazer frente ao Real ou aglutinar em torno de si uma oposição ativa para os anos seguintes. Ainda de acordo com a autora, o PT de Luiz Inácio Lula da Silva não fora “capaz de convencer o eleitorado de que sua eleição não significaria a volta da inflação no dia seguinte e nem apresentar atrativo maior do que a estabilização da economia.” Apesar disso essa coalizão inicial (PSDB-PFL-PTB) de 1994, com 182 cadeiras na Câmara (35,4%), não garantia a Fernando Henrique a maioria absoluta e nem o quorum qualificado para emendas constitucionais, de acordo com Chagas (2002). Foi ao centro, com o PMDB (107 deputados), e à direita, com o PPB (52 deputados), que o presidente resolveu, logo nos primeiros meses de mandato, ampliar sua aliança. Para alcançar a folgada maioria de 66,4% (em 1995) e de 73,7% (em 1998) da Câmara, com as mesmas forças, Fernando Henrique conquistou o apoio desses partidos. Esse entendimento deu-se muito mais em torno de ministérios, cargos e outras concessões do que em acordos programáticos envolvendo ações de governo.

**Poder do Presidente da República do Brasil em Legislar e distribuir os recursos políticos e econômicos.** Além disso, o presidente lançou mão do arcabouço legal e institucional que teve à disposição para comandar a pauta e as votações do Congresso: além das medidas provisórias e de regras do processo legislativo, a prerrogativa constitucional de controlar a execução orçamentária, incluindo aí o pagamento das emendas apresentadas pelos parlamentares - destinando recursos às suas bases e à liberação das verbas de todos os ministérios e órgãos públicos (conforme visto no capítulo anterior). Trata-se de instrumentos do presidencialismo brasileiro que, institucionalmente, tornam nosso presidente um dos mais fortes do mundo democrático. De acordo com Chagas (2002), "Em se tratando de leis orçamentárias, embora uma maioria no Congresso tenha o direito de propor emendas às propostas que foram introduzidas pelo presidente, essa maioria só pode fazer isso se essas emendas forem compatíveis com o Plano Plurianual elaborado pelo Executivo, bem como com a Lei de Diretrizes Orçamentárias. Além disso, o Congresso não pode autorizar despesas que excedam as receitas orçamentárias. Na prática, essas regras permitem ao presidente preservar o status quo em questões orçamentárias simplesmente pela não introdução de uma proposta. Sem exageros, tem sido o presidente necessariamente o mais importante ator legislativo".

**Ausência do debate para criação de alternativas.** Segundo Freire e Nobre (1998), a produção da inevitabilidade (já explicada melhor nos itens anteriores) exigiu uma restrição de movimentos da parte organizada da sociedade. Os autores dão um exemplo ilustrativo: “a repressão à greve dos petroleiros em 1955 teve caráter exemplar: tratou-se de mostrar que seria punida com rigor qualquer tentativa organizada de protesto e negociação política que não se pusesse nos limites controláveis do Congresso Nacional. O processo restante de desorganização social foi levado a cabo, no caso do emprego privado, pelas altas taxas de desemprego nas bases sindicais mais organizadas e, no caso do emprego público, pela política salarial destrutiva e pela repressão sistemática aos eventuais movimentos de resistência do funcionalismo federal.” No capítulo anterior apresentamos, em alguns momentos das reformas, as manifestações de organizações trabalhistas, sindicatos e afins. Em nenhum momento, eles causaram empecilho às votações. Em última instância o que emperrava as reformas sempre foi o desacordo interno ao Congresso.

**Tendência liberal de FHC e sua sólida inserção nos grupos de poder.** Podemos explicar uma parte do sucesso da ascensão de FHC à presidência a sua adesão aos planos neoliberais de abertura econômica dos países em desenvolvimento. Como Ministro das Relações Exteriores, procurou atrair o capital internacional, fazendo previsões de abertura e reforma. Como Ministro da Fazenda, procurou dar andamento às privatizações, mesmo sob a presidência do nacionalista Itamar. Encabeçou o desenvolvimento do projeto de estabilização, cujo sucesso automaticamente o alavancou à condição de candidato ideal da coligação entre partidos que estava se construindo.

**Popularidade do plano refletida no candidato.** O sucesso do plano de estabilização e o fim da inflação foi um excelente cabo eleitoral para FHC, além do *merchandising* que apresentava FHC como um acadêmico de sucesso e que representava a modernidade, em contraposição com a “retrógrada” esquerda.

**Apoio do empresariado nacional e internacional, além das instituições econômicas internacionais.** Como demonstrado anteriormente, o empresariado nacional, já atrelado ao capital estrangeiro e Instituições Multilaterais como o FMI, apresentavam FHC como a melhor escolha para manter as políticas de abertura e garantir o desenvolvimento do país, conforme o histórico de FHC como Ministro. As empresas de

consultoria recomendavam aos seus investidores que apoiassem o candidato, pois seus negócios seriam mais seguros e rentáveis sob o governo de Fernando Henrique.

Velasco (1999), definiu perfeitamente o que foi o governo de FHC, a criação de um quadro que se encaixaria nas teorias do presidente-sociólogo: “uma situação onde existe um governo que se ajusta mais ou menos passivamente, às injunções internacionais; que se esforça para manter um certo grau de autonomia; que se apóia num bloco de interesses, no qual o interno e o externo se mesclam, e que incorpora, em sua própria composição, as clivagens existentes no interior deste compósito – um quadro como esse pode ser perfeitamente descrito na linguagem da teoria da dependência.”

### **3. Investimentos Diretos Estrangeiros no Brasil - as aquisições de patrimônio privado e público na década da 1990**

#### **3.1 Introdução**

Este capítulo tem o intuito de complementar o estudo pretendido nesta dissertação. Trata-se de constatações que se fizeram necessárias no decorrer do estudo, já que permitiram que se construísse a base para a investigação do processo político de abertura econômica do Brasil na década de 1990: o aumento na intensidade da entrada de capital estrangeiro no país para adquirir empresas. Sendo assim, o capítulo é, predominantemente, recheado de dados estatísticos e econômicos, com minúcias sobre os IDEs (Investimentos Diretos Estrangeiros) e as privatizações. Para a continuação do estudo, bastaria uma verificação simples de que realmente houve aumento do capital estrangeiro no país e posteriores desnacionalizações. Isto foi feito no início. Mas, particularmente, faltavam-nos detalhes de como se deu isso e quando. Assim percebemos que em alguns momentos os IDEs foram maiores e as privatizações atraíram gigantescas quantidades de capitais. Então, ao invés de partirmos da premissa simples de que houve um aumento dos IDEs no Brasil na década de 90 e associá-lo às políticas liberalizantes, procuramos detalhar mais o processo e identificar as diferentes intensidades do fenômeno no período estudado. Isso levaria a conclusões mais ricas quanto ao alcance das políticas liberais em relação à atração de IDEs e às desnacionalizações.

A partir da segunda metade da década de 1980 tivemos um *boom* de investimentos diretos estrangeiros (IDE) mundiais. O volume de IDE cresceu de US\$ 50 bilhões/ano, em 1985 para cerca de US\$ 150 bilhões/ano, no início dos anos noventa, atingindo o recorde de US\$ 1,1 trilhão no ano 2000 (vide tabela abaixo). Cerca de um quarto destes investimentos foram destinados aos países em desenvolvimento (que o mercado prefere chamar de "emergentes"). O desempenho de crescimento econômico mais elevado do que as economias maduras, fusões e aquisições e privatizações explicam o interesse das empresas multinacionais nesses mercados. (Lacerda, 2001).

Tabela 9

**FUSÕES E AQUISIÇÕES "TRANSFRONTEIRA" TOTAIS NO MUNDO  
(POSIÇÃO VENDEDORA) 1990-2001 (US\$ BILHÕES E %)**

Ano	Total Mundial (a)	Países Desenv. (b)	c = b/a (%)	Países em Desenv. (d)	e = d/a (%)	Brasil (f)	g = f/d (%)
1990	150,6	134,2	89,1	16,3	10,8	0,2	1,3
1991	80,7	74,0	91,7	6,7	8,3	0,2	2,4
1992	79,3	68,3	86,2	10,9	13,8	0,2	1,6
1993	83,1	67,6	81,4	15,4	18,6	0,6	4,0
1994	127,1	110,6	87,0	16,4	12,9	0,4	2,2
1995	186,6	164,0	87,9	22,5	12,1	1,8	7,8
1996	227,0	187,6	82,6	39,4	17,3	6,5	16,6
1997	304,8	232,1	76,1	72,6	23,8	12,1	16,6
1998	531,6	443,2	83,4	87,8	16,5	29,4	33,5
1999	766,0	679,5	88,7	84,4	11,0	9,4	11,1
2000	1.143,8	1.056,1	92,3	87,8	7,7	23,0	26,2
2001	594,0	496,2	83,5	97,4	16,4	7,0	7,2

Fonte: WIR 2002 - World Investment Report - UNCTAD

Elaboração: SOBEET

Obs: Diferentemente da UNCTAD, agregamos a Europa Central e Oriental aos países em desenvolvimento.

(Retirado do Site da SoBEET,2003)

De acordo com Lima (2000), no Brasil, o capital estrangeiro em 2000 já controlava 90% do setor eletro-eletrônico; 89% do setor automotivo; 86% do setor de higiene, limpeza e cosméticos; 77% da tecnologia da computação; 74% das telecomunicações; 74% do farmacêutico; 68% da indústria mecânica; 58% do setor de alimentos; e 54% do setor de plásticos e borracha. A revista *Exame* mostrou que, na relação das 500 maiores empresas privadas que operavam no Brasil e das 50 maiores estatais, as vendas das empresas estrangeiras passaram de 31% em 1990 para 45,6% no ano 2000. No mesmo período e no mesmo universo, as privadas brasileiras viram suas vendas cair de 42,8% para 35,7% e as estatais regrediram de 26,2 % para 18,7%.

Esse grau de desnacionalização só pôde acontecer devido à política econômica, implementada durante a década de 90 no Brasil, através de sucessivas alterações na constituição e decretos presidenciais. Considerando os governos de Fernando Collor de Mello, Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso – todos da década de 1990, podemos

contabilizar diversas mudanças de ordem econômica, que visavam a diminuição da atuação do Estado na economia e o aumento da abertura do país aos capitais estrangeiros<sup>60</sup>. Essas mudanças<sup>61</sup> foram fundamentais para o aumento das desnacionalizações no país, pois aos poucos, fez o Brasil mais atraente ao capital estrangeiro do que alguns países em desenvolvimento da Ásia, Leste Europeu ou mesmo América Latina. Além das facilidades de ingresso, o capital estrangeiro encontrava os ativos brasileiros cada vez mais baratos, por causa do endividamento das empresas, da desvalorização do Real e das privatizações com preços abaixo do mercado. Esta ocorrência tornou-se mais aparente no governo Fernando Henrique, onde foram aprovadas várias alterações de ordem econômica na constituição, em 1995, além da intensificação e ampliação do programa de privatizações, o que acelerou, em grande medida, o ingresso de capital estrangeiro para compra de empresas brasileiras (vide capítulo 1).

De acordo com De Paula e Alves Jr (1999), além das estatais, a empresa privada nacional também deixou de ser o foco privilegiado das políticas do Estado, na década de 1990. Além das empresas estrangeiras terem sido equiparadas constitucionalmente às nacionais, a orientação básica do Estado foi a de atrair ao máximo os investimentos estrangeiros e promover sua associação com empresas nacionais. Entre as associações empresariais, a reivindicação não era privilegiar as empresas nacionais, mas reduzir as suas desvantagens competitivas, pela equalização das condições - tributárias, de infra-estrutura, etc. - de que dispõem as estrangeiras. Também o sistema de financiamento estatal foi moldado por esta orientação "equalizadora". Esta mudança iniciou-se no governo Collor. Já, então, o BNDES foi autorizado a financiar empresas estrangeiras desde que captassem recursos externos, com autorização da Presidência de República. Quando o governo tratava de tornar atraente o setor de telecomunicações para investimentos estrangeiros, em 1997, o Presidente, através de medida provisória, autorizou empréstimos dos bancos oficiais a empresas de capital estrangeiro em setores considerados prioritários, como o de telecomunicações, independentemente da fonte de recursos.

---

<sup>60</sup> A título de exemplo: o Plano Nacional de Desestatização (que previa as privatizações), as reformas da constituição de 94-95, a autorização do capital estrangeiro no sistema financeiro, entre outros – vide capítulo 1 para maiores detalhes.

<sup>61</sup> Além disso, precisamos considerar também o acordo com os Bancos Internacionais credores e o plano de estabilização de FHC.

Ainda de acordo com De Paula e Alves Jr. (*idem*), o governo FHC fez, no entanto, mais do que "equalizar" as condições entre empresas estrangeiras e nacionais. A política de estabilização (juros altos/câmbio apreciado), por si só, desvalorizou as empresas locais porque contribuiu para descapitalizá-las e favoreceu as empresas multinacionais, na medida em que estas dispunham de alternativas de financiamento fora do Brasil, além de outras vantagens que o tamanho e a presença em vários mercados lhes dão. Além disso, o Estado (nos níveis federal e estadual) procurou atrair sistematicamente empresas multinacionais para dois setores-chave da indústria, o automotivo e o de telecomunicações, não só modulando a legislação tributária e o sistema de financiamento, mas também através de "convites" e outras iniciativas destinadas a "vender" o Brasil como destino prioritário de investimentos para o capital estrangeiro. Este conjunto de incentivos implícitos e explícitos certamente contribuiu para o substancial aumento verificado na participação nos principais mercados das empresas de capital estrangeiro *vis-à-vis* às de capital nacional.

### **3.2 Desnacionalização: fusões e aquisições e a forma de controle**

De acordo com Rodrigues (1999), a desnacionalização ocorre quando empresa de capital estrangeira compra participação total ou parcial (mais de 50%) na empresa de capital nacional. A forma de compra pode se dar na forma de fusão ou aquisição. As fusões e aquisições se referem às transações que são realizadas visando à junção de duas ou mais empresas em uma única firma (fusão) ou à compra de participação acionária em uma empresa já existente, sem que isso implique necessariamente seu controle por meio da posse total das ações (aquisição). Conforme a autora, as F&A são uma consequência natural do processo de crescimento e diversificação das atividades das firmas. A organização em multiplantas facilitaria a compra e venda de empresas, encorajaria o processo de diversificação e, ao mesmo tempo, criaria mercados organizados para as F&As.

A lei brasileira compreende a compra de empresas da seguinte forma, na qual os IDEs se inserem:

*Incorporação* - A incorporação é a operação pela qual uma ou mais sociedades são absorvidas por outra, que lhes sucede em todos os direitos e obrigações. (Lei 6404/76, Art.

227). A absorção de uma empresa por outra é comumente denominada aquisição, pois o titular da empresa absorvida ou adquirida, companhia-alvo, quando não é reembolsado pela participação que antes detinha, alienando o seu investimento, troca o seu controle pela participação da empresa adquirente, mantendo a sua identidade.

*Fusão* - A fusão é a operação pela qual se unem duas ou mais sociedades para formar sociedade nova, que lhes sucederá em todos os direitos e obrigações (Lei 6404/76, Art. 228). A companhia aberta que tiver mais de 30% (trinta por cento) do valor de seu patrimônio líquido representado por investimentos em sociedades controladas deverá elaborar e divulgar, juntamente com suas demonstrações financeiras, demonstrações consolidadas nos termos do art. 250. (Lei 6404/76, Art. 249).

*Holding* - Holding é a designação da empresa que mantém o controle sobre outras empresas através da posse majoritária de ações destas. Este tipo de agrupamento de empresas é diferente da "fusão", mas não totalmente da "aquisição", uma vez que a empresa controladora passa a ser titular da empresa controlada, que não deixa de existir, pois não é absorvida pela controladora. *Considera-se controlada a sociedade na qual a controladora, diretamente ou através de outras controladas, é titular de direitos de sócio que lhe assegurem, de modo permanente, preponderância nas deliberações sociais e o poder de eleger a maioria dos administradores* (Lei 6404/76, Art. 243, §2º).

A característica predominante do IDE é a aquisição de propriedade de ativos produtivos no exterior. Trata-se de uma estratégia expansionista dos capitais internacionais, em busca de novos rendimentos, de acordo com Rodrigues (1999): “Quando alguma empresa estrangeira possui algum tipo de privilégio, sob a forma de patentes, de produtos específicos, de melhores conhecimentos técnicos ou de maiores facilidades de financiamento, encontra-se em condições de compensar o inconveniente de ser estrangeira e competir eficazmente com as empresas locais. Sua possibilidade de superar a desvantagem que implica sua condição de estrangeira será tanto maior quanto mais rigorosas sejam as condições impostas ao ingresso de outras empresas, quanto mais alto o grau de concentração e maior o privilégio”. Verificamos que a esmagadora maioria das

políticas econômicas do governo brasileiro, na década de 90, eram feitas para aumentar esses privilégios.

Os IDEs dão-se quando existem (criam-se) condições que permitem a obtenção de “extralucros e, portanto, a rentabilidade necessária para superar as dificuldades de controlar ativos produtivos num país estrangeiro” (idem).

Contabilmente falando, os IDEs são uma modalidade de ingresso de capital e, assim como os demais influxos, passam a fazer parte do passivo externo sobre o qual incidem serviços ao exterior<sup>62</sup>. Contudo, os IDEs, além de gerarem fluxos de renda enviados ao exterior, têm impactos sobre a atividade produtiva que alteram (ou podem alterar) a posição das exportações líquidas do país receptor. Sempre considerada uma modalidade qualitativamente superior de financiamento externo, pelos economistas e políticos em seus discursos: a baixa liquidez inviabiliza a alta rotatividade dos fluxos de entradas e saídas de capital. Mas não podemos esquecer o posterior retorno dos capitais em forma de remessas de lucros às matrizes, isso pode ser constante, diferente do investimento inicial, que é estático. Esse fato pode trazer problemas à balança de pagamentos dos países que recebem grandes quantidades de IDEs, e depois precisam remeter grande quantidade de capital para o exterior, ou seja, o pagamento da conta pelos investimentos e pela “promoção do desenvolvimento” tornar-se-ia uma constante, talvez cara demais para economia nacional (vide capítulo 4, sobre os problemas gerados pelos IDEs).

Dentre as formas de investimento direto apresentadas acima, observa-se, na década de 1990, certa mudança na forma de propriedade nas empresas. Entre as características mais marcantes, podem ser ressaltados dois aspectos: a expansão do padrão de controle societário, com base no compartilhamento do controle entre sócios nacionais e estrangeiros, e a formação de alianças estratégicas entre grupos nacionais (consórcios nacionais, com participação expressiva de fundos de pensão).

Na forma de controle compartilhado, nenhum sócio, de forma isolada, é majoritário, de modo que a gestão da empresa depende, necessariamente, de um acordo entre os sócios

---

<sup>62</sup> Conceito de Balanço de Pagamentos e Balança de Serviços. O primeiro diz respeito a todas as transações feitas durante um período de tempo entre residentes e não residentes de um País. O Balanço de Pagamentos, portanto, é uma conta de dupla entrada que mostra: no lado do crédito, todos os recebimentos estrangeiros do resto do mundo, e no lado de débito, todos os pagamentos ao resto do mundo. A Balança de Serviços, um dos itens do Balanço de Pagamentos, inclui serviços produzidos por residentes do País e vendidos aos não

controladores. Atente-se ao fato de que, até o final da década de 90, 50% das empresas tendo controle compartilhado possuíam sócios estrangeiros com participação significativa (Filho e Silva, 1999). A esse tipo de associação denomina-se “controle compartilhado misto”, envolvendo capital nacional e estrangeiro. Os capitais nacionais, definitivamente, tiveram um papel importante na atração e estabelecimento dos capitais estrangeiros como IDEs: era uma forma de fazer parcerias, onde o capital estrangeiro entrava no investimento, respeitando o limite constitucional de propriedade e, depois com a mudança na constituição, comprava para si a parte restante do seu sócio de capital nacional.

Na década de 1990, novos agentes ganharam relevo enquanto articuladores estratégicos do controle de grandes empresas nacionais: os investidores institucionais, em especial os fundos de pensão, e os investidores externos. Alianças estratégicas formaram-se entre grupos nacionais, estabelecendo-se arranjos societários envolvendo a participação desses atores. Mas também houve um crescimento significativo da propriedade minoritária dominante, o chamado “controle compartilhado”. Conforme Filho e Silva (Idem), as empresas privatizadas passaram, em sua grande maioria, a deter um controle compartilhado no qual estavam presentes fundos de pensão, empresas nacionais e investidores estrangeiros e, no final da década, muitas delas já estavam sob controle total do capital estrangeiro.

### **3.3 Alguns comentários sobre os IDEs na década de 1990**

De acordo com Rodrigues (1999), nos primeiros anos da década de 90, a atuação das subsidiárias de empresas estrangeiras não se diferenciou, significativamente, da atuação dos grandes grupos nacionais. Neste período foram adotadas, sobretudo, estratégias de especialização produtiva e racionalização de custos. As subsidiárias implementaram, como estratégia de ajuste frente às perdas de rentabilidade, políticas de desverticalização, especialização e terceirização, que não demandaram investimentos em capital fixo e modernização, e sim, redução de emprego. Estratégias como *down-sizing* (aumento de compras/valor unitário e redução do número de produtos), terceirização de serviços

---

residentes e vice-versa. São eles: serviços de transporte, afretamentos, viagens de turismo, outros serviços, tais como: seguro, banco, aluguel de filmes, patentes, trade-marks, copy-rights, etc.

(transporte, manutenção, etc.), técnicas gerenciais e organizacionais, de controle administrativo, permitiram a estas permanecerem competitivas.

Essa reestruturação produtiva, já a partir de 1990, também trazia em seu bojo numerosas possibilidades de trocas patrimoniais. Entretanto, de acordo com a autora, “o contexto recessivo, que reduzia o retorno esperado dos empreendimentos para os potenciais compradores, represou parte das transações. A retomada do crescimento econômico a partir de 1993 provavelmente estimulou a realização de negócios que não eram rentáveis no contexto recessivo”. Em 1994, o contexto do Plano Real intensificou, ainda mais, as trocas patrimoniais e reforçou certas características do processo.

De acordo com Gonçalves (1999), o crescimento dos fluxos de investimento externo direto (IDE) e o avanço das empresas de capital estrangeiro, na economia brasileira, foram inusitados a partir de 1995. Em um período de três anos (1996-98), o Brasil experimentou a penetração do capital estrangeiro no aparelho produtivo nacional como nunca antes em toda a sua história. Em 1995, o estoque de investimento externo direto no país era de 43 bilhões de dólares, segundo o censo de capitais estrangeiros realizado pelo Banco Central do Brasil (Bacen, 1998), que envolveu 6.322 empresas com participação estrangeira, sendo que 4.902 empresas com participação majoritária estrangeira. Nos três anos seguintes, o fluxo líquido acumulado de IDE foi da ordem de 45 bilhões de dólares, isto é, o estoque de IDE dobrou em três anos. Esses números significam, na realidade, que a razão estoque de IDE/PIC cresceu de 6,3%, em 1993, para 11,2% em 1998. Ou seja, houve um aumento de 80% do grau de desnacionalização da economia brasileira no período 1995-98 (para mais detalhes ver tabela 10).

E mais, em 1995 o capital estrangeiro (empresas com propriedade majoritária de estrangeiros) respondia por 10% do valor da produção no Brasil. No período 1996-98, o PIB brasileiro teve um crescimento acumulado de 6,2%, enquanto a taxa de investimento mantinha-se em níveis baixos, que dificilmente provocaram um aumento expressivo do estoque de capital. Como resultado, é evidente que o grau de desnacionalização aumentou significativamente. Se por um lado, é certo afirmar que o grau de desnacionalização não dobrou, por outro, é razoável supor que ele deu um salto extraordinário no período de três anos.

Na visão da pesquisa da Consultoria KPMG (2001), as políticas internas – macroeconômica, industrial (nos casos em que houve) e comercial – adotadas a partir do Plano Real radicalizaram determinadas tendências do processo de F&As na indústria, que já vinham sendo observadas desde o início da década de 90. Em linhas gerais, o retorno do capital investido nas aquisições passou a ter menor risco. De acordo com Rodrigues (1999), as taxas de juros altas não afetaram somente a competitividade externa e o crescimento interno, mas também, determinaram uma desvalorização dos ativos denominados em moeda nacional, traduzindo-se em baixos valores de propriedades e ativos internos. Este foi um poderoso fator indutor da desnacionalização de empresas em favor de empresas do exterior que, no lado oposto, podem descontar os fluxos esperados de lucros dos ativos adquiridos no país a taxas de juros muito inferiores. As empresas estrangeiras puderam aproveitar prontamente as oportunidades de compra que surgiram, pois, de acordo com a autora, os grupos internacionais têm vantagens competitivas sobre as empresas nacionais. Sobre este ponto, ressaltou-se que as subsidiárias já instaladas desempenharam papel de destaque nas aquisições, devido ao alto grau de internacionalização prévio da indústria local. As estratégias de reestruturação das empresas já instaladas no mercado local explicam, em grande medida, o processo de desnacionalização.

A importância da pesquisa histórica deste período faz-se necessário uma vez que o processo de fusões e aquisições intensificou-se nesta época. Muitas empresas entraram em dificuldades: ou se fundiram ou foram adquiridas por outra.

**Tabela 10 - Comparação anual do número de fusões e aquisições realizadas no período: 1994 a 2000**

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
<b>A – Domésticas</b>	81	82	161	168	130	101	123
<b>B</b>	94	130	167	204	221	208	230
<b>Estrangeira</b>							
<b>[A – B]</b>	13	48	6	36	91	107	107
<b>C – Total [A + B]</b>	175	212	328	372	351	309	353

Fonte: KPMG, 2001

A compra de empresas nacionais por estrangeiros representava também uma grande reestruturação organizacional. “O impacto do capital internacional em algumas empresas familiares nacionais é quase tão grande quanto o de uma privatização”, afirmava o consultor Luiz Carlos Panetti, da Ernst & Young Consultoria, para a revista *Exame*. As mudanças: busca de certificação ISO, investimentos maciços em modernização (“qualidade global deve ser atingida”), e padronização com outras filiais.

O objetivo era o lucro “esse princípio fica especialmente claro quando o que está em jogo é o preço das ações cotadas em Wall Street”, de acordo com Panetti. Por exemplo, uma ordem da multinacional Dana (que comprara a nacional Stevaux da autopeças), dada à sua subsidiária no Brasil, foi a de que deveriam garantir lucro anual de no mínimo 6% sobre o faturamento. As vendas deveriam crescer perto dos 10% ao ano. Se as operações estivessem dando prejuízo, decidiam por vender ou fechar as portas, pois “existe um compromisso das empresas com acionistas”. Os processos de produção também eram alterados, para que a produtividade aumentasse e os custos caíssem (15% e 20%, respectivamente, no caso da Stevaux). Investia-se muito em treinamento de pessoal. “Quando o capital internacional faz uma aquisição, ele quer algo além das máquinas, quer conhecimento de mercado. Esse conhecimento está nas pessoas que trabalham nas empresas adquiridas”, dizia um consultor da KPMG, para a revista. As demissões aumentavam nos setores redundantes e excedentes, pois as compradoras queriam acabar com o “inchaço”. Muitas vezes, as empresas estrangeiras não conseguiam mudar a cultura interna da empresa, precisando investir mais em campanhas e treinamentos. (*Exame* – 17/07/1999)

### **3.4 Histórico dos IDEs da década de 1990**

Os anos de 1990 representam o início da implantação deliberada do plano liberal no Brasil, por parte dos governos. Começando com Collor, aos “trancos e barrancos”, hesitando com Itamar e finalizando, com grande estilo, com FHC. Neste subitem procuramos fazer um breve detalhamento do processo político que envolveu a questão da abertura aos IDEs e as privatizações ao capital estrangeiro. Achamos necessária essa

descrição porque explica, em grande parte, o aumento demasiado (ou não) dos IDEs em certos períodos da década.

### 3.4.1 Anos 90

A revista *Exame*, numa entrevista com José Serra (PSDB), apresentava alguns dados interessantes sobre o Brasil no mundo. Serra declarava para a revista o déficit de investimento estrangeiro no país: de 83 a 90 teria havido uma perda de nove bilhões de dólares, por conta dos desinvestimentos estrangeiros, comprometendo a produção doméstica e a balança de pagamentos. “Cerca de 40%<sup>63</sup> do estoque de capital na indústria é estrangeiro, o que facilita o ingresso de capital de risco e a integração competitiva da economia no mercado mundial” (*Exame* – 02/10/1991). O discurso da necessidade de atração de capitais estrangeiros ao Brasil começa a tomar forma no início do governo Collor. E viria a ganhar cada vez mais adeptos, de acordo com as análises dos periódicos estudados (vide anexo 1 com tabela de opiniões estudadas).

Apesar da abertura relativa na economia em 1990, podemos perceber sinais de interesse dos capitais internacionais no Brasil, em reportagens nas mídias analisadas. De acordo com reportagem do *Gazeta* (*GM* – 09/01/1990), a Patrimônio Planejamento Financeiro Ltda.<sup>64</sup>, previa no início dos anos 90 um avanço nas fusões e aquisições no Brasil, dada a seguinte conjuntura:

- Perspectiva de estabilidade política e econômica no país, com Collor;
- Preço de ativos atraentes no Brasil estava barato para critérios internacionais;
- Havia muita liquidez no mercado interno;
- Empresas familiares estavam com problemas de sucessão.

No entanto, no ano de 1990, houve pouco interesse de investimentos no Brasil por parte dos estrangeiros, dada a recessão criada pelo bloqueio de 70% do M4<sup>65</sup>, incluindo um

---

<sup>63</sup> Valor também afirmado por Antônio Kandir, Ministro do Planejamento, em Janeiro de 1992 na revista *Exame*.

<sup>64</sup> Parceiro da Salomon Brothers no Brasil, um dos maiores investidores institucionais do mundo.

<sup>65</sup> M4: agregado monetário que inclui todas as formas de ativos financeiros: moeda, papel moeda, depósitos a vista, poupança, títulos da dívida pública e privada. A equipe de Collor decidiu que seria necessário congelar

terço dos depósitos em poupança que ficariam indisponíveis durante 18 meses e devolvidos em 12 parcelas mensais. O bloqueio de Cruzados Novos, que teve por objetivo frear a demanda e restabelecer o controle da inflação, teve impacto negativo na economia, já que obrigou a população a adiar o consumo e fez parte do pacote, juntamente com outras medidas. No ano, os IDEs mantêm-se constantes em relação ao anterior, no valor de um bilhão de dólares, de acordo com a média dos últimos cinco anos, como mostra a próxima tabela:

**Tabela 11 - Fluxos Internacionais Anuais de Investimento Direto no Exterior 1986-90**  
*US\$ Bilhões*

1986	1987	1988	1989	1990
1,1	1,5	3,2	1,8	1,1

Fonte: SoBEET

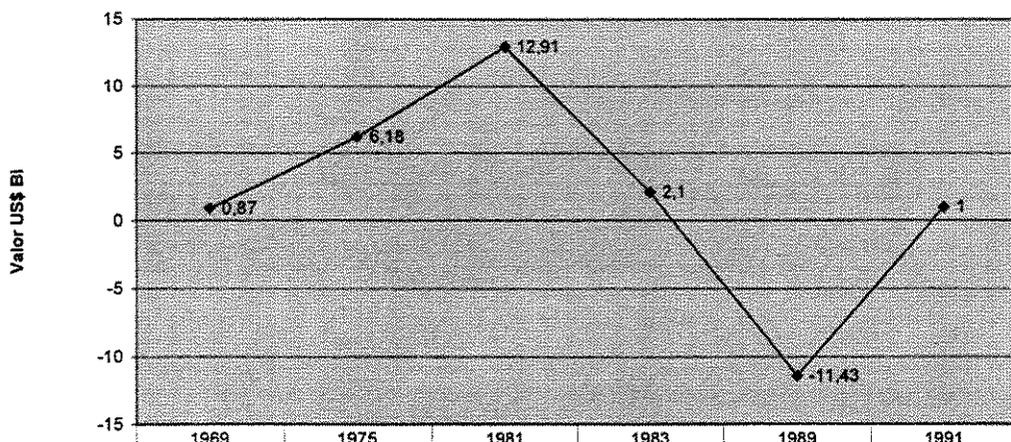
### 3.4.2 1991

Sobre os investimentos diretos externos no Brasil, o ano de 1991 apresenta a continuação da tendência de manutenção apresentada em 1990. Como podemos ver abaixo no gráfico 1 (o total tinha sido o mesmo do ano anterior, por volta de 1,1 bilhão de dólares). O gráfico também mostra o histórico das últimas décadas e um resumo das políticas econômicas adotadas no período. A linha do gráfico e seus valores acabam por demonstrar a veracidade das informações, apresentadas acima, que acusavam o investimento negativo da década anterior, que atinge o seu ápice no ano de 1989.

---

o M4 para se deter o processo inflacionário, que chegara a níveis superiores a 50% a.m., nos últimos meses do Governo Sarney.

Gráfico 1 - Evolução do fluxo líquido de capitais externos investidos no Brasil



US\$ Bi

1969 – 1980 – Com a economia saneada, após ajuste da dupla Campos-Bulhões, as multinacionais descobrem o Brasil.

1981 – Economia mundial entra em recessão, país quebra logo depois, o dinheiro estrangeiro começa a fugir.

1989 – Inflação durante o governo Sarney atinge o nível mais alto. O investidor estrangeiro “tira o time de campo”.

1991 – Os efeitos da política econômica ortodoxa trazem de volta alguns dólares de fora.

(Fonte: *Exame*, 05/02/1992)

A SoBEET confirmava a manutenção desses valores, afirmando que, em matéria de Investimentos Diretos no Brasil, os valores continuavam estáveis, num total de 1,6 bilhões de dólares. Até aquele momento, ainda não tinha sido implementada nenhuma política econômica que atraísse os IDEs e não havia ainda estabilidade econômica.

### 3.4.3 1992

Em 1992, o Brasil ainda atraía capital especulativo em grande quantidade, em comparação com os capitais de risco (IDEs). A causa disso era que o país estava concorrendo com os Tigres Asiáticos e o Leste Europeu, com mais atratividade e estabilidade econômica. De acordo com os editoriais da revista *Exame* (*Exame* – 25/04/1992), o Risco Brasil era alto porque “os investidores percebiam que Estado de

Direito no Brasil era recente e ainda não tinha estabelecido regras claras, além do temor do histórico que o Brasil tinha de vários choques econômicos”. Era preciso, então, uma atitude de confiança para com os investidores: a Câmara dos Deputados aprova a lei das concessões dos serviços públicos do “emendão”, apesar da instabilidade política crescente (vide capítulo 1).

#### 3.4.4 1993

Apesar de tantas críticas à falta de abertura econômica brasileira, por parte dos economistas, políticos de direita e empresários, no ano de 1993, as multinacionais voltavam a investir mais no Brasil, que começava a ganhar do México e Leste Europeu por vantagens competitivas, como mostra a tabela 10:

**Tabela 12 - Vantagens que o Brasil possuía para atrair o capital estrangeiro em 93**

- 1) Mão de obra mais barata e incentivos fiscais
- 2) Redução de 25% para 15% da alíquota de imposto de renda na fonte sobre dividendos remetidos aos acionistas do exterior, fim do imposto suplementar sobre remessas que excedessem, na média do triênio, a 17% do capital registrado (governo Collor).
- 3) Autorização para que as multinacionais remetessem ou reinvestissem lucros provenientes de receitas financeiras que superassem 50% das receitas totais
- 4) Autorização, a partir deste ano, para remessa de *royalties*, pagamentos de tecnologias e serviços contratados juntos às matrizes, com direito a abatimento do IR como despesa operacional (a partir de 93).

(Fonte: Extraído de *Exame* – 14/04/1993)

De acordo com a revista *Exame* de 14/04/1993, o Ministro da Fazenda, Indústria e Comércio ainda queria outras alterações na legislação para facilitar transferência de indústrias para o país, pois no momento competíamos com as vantagens de outros países em desenvolvimento que tinham aberto mais sua economia.

Como balanço até agora, alguns economistas já faziam um cálculo de que o total de investimento estrangeiro no país era de US\$ 75,5 bilhões, embora o Banco Central registrasse, oficialmente, apenas US\$ 40 bilhões (Idem). A diferença foi constatada em

estudo organizado pelo economista Octávio de Barros, da Unicamp, que chegou neste novo número ao refazer todas as contas (*FSP* – 01/04/1994). Barros realizara uma sistemática que contabilizava a correção monetária do dólar (inflação americana) e mudanças na política cambial brasileira de 1901, quando o investimento externo começou a chegar, até hoje. O trabalho, publicado na revista indicada, revelou ainda que o principal investidor estrangeiro no Brasil eram os Estados Unidos, como mostra a tabela seguinte:

**Tabela 13: Participação dos principais países em investimentos diretos no Brasil (1993)**

País	Proporção (%)
Estados Unidos	23
Alemanha	12
Suíça	9,4
Japão	8
França	7,4
Grã Bretanha	5,2

Fonte: Barros, 1994. (*FSP* - 01/04/1993)

Para Barros, naquele momento, apesar das promessas que o Brasil representava, o capital externo ainda preferia destinar recursos para o México e a Argentina. "A Argentina está a meio passo da estabilização econômica, o México já realizou o passo inteiro." O estudo de Octávio de Barros concluía que o capital estrangeiro refluíu a partir da crise da dívida externa brasileira (conforme gráfico 1), no início dos anos 80, quando o país ficou sem dinheiro para pagar seus compromissos com os bancos credores. Mas a volta do grande investimento dependia da revisão constitucional (vide capítulo 1). (*idem*). "Pode-se dizer, com segurança, que o Brasil detém o maior estoque de capital estrangeiro entre os países em desenvolvimento", comentava Barros. As empresas estrangeiras detinham já 35,5% do faturamento das 500 maiores empresas não financeiras do país e 42,1% do faturamento das 500 maiores empresas privadas. Já havia um alto grau de associação com capital nacional, só 4,2% eram 100% filiais de empresas localizadas no exterior. A tendência dos IDEs, na época, concentrava-se nos setores que produziam bens de maior valor agregado: têxtil, vestuário, calçados, bebidas, pois o investimento requerido era mais modesto.

Percebia-se, também, que o fluxo geral estava regredindo em comparação com outros países em desenvolvimento. A solução apresentada pelos economistas, na época: mudar o tratamento que a constituição fazia às multinacionais e ao capital estrangeiro. Mas a verdade é que o baixo valor patrimonial das empresas brasileiras<sup>66</sup> já atraía o capital estrangeiro, além das novas regras nas privatizações de Collor e as promessas de reforma (GM – 08/10/1993). Os IDEs continuavam estáveis em 93, num total de 1,3 bilhões de dólares, de acordo com o jornal.

### 3.4.5 1994

Este é o ano do aprofundamento das discussões sobre as alterações econômicas, mas também a chegada em massa dos investidores institucionais, atraídos pela possibilidade de estabilização do plano de FHC. Os bancos internacionais já criavam fundos para comprar empresas nacionais. Depois das bolsas, o capital estrangeiro abria a temporada de compras de empresas e imóveis. Conforme a revista *Exame* (10/01/1994), vários investidores de peso já manifestavam interesse: o Citibank, por exemplo, decidira investir US\$ 1 bilhão no programa de privatizações do Brasil e lançar um fundo de investimento de US\$ 100 milhões para a compra de participações em empresas brasileiras. O Chemical Bank fazia o mesmo e iniciava a análise de companhias brasileiras com potencial de crescimento. A maioria destes investidores que chegavam eram empresas e capitalistas que estavam no topo do mundo financeiro. O banco Garantia, um dos precursores desse novo mercado de aquisições no Brasil, administrava com sucesso um fundo que já tinha aplicações de 30 milhões<sup>67</sup> de dólares. O Pactual e o Banco Icatu seguiam o mesmo caminho. O maior fundo era o do Icatu, que tinha patrimônio de 100 milhões de dólares. Este mercado parecia ser a “moda financeira” de 94. O JP Morgan tinha comprado no final de 1993, 15% da Latasa e 10% do Mappin. Tratava-se de uma estratégia mundial dos bancos de investimento: compravam participações de empresas com potencial, para depois revendê-las com lucro. “Estamos começando um novo round de troca de propriedade de empresas”, explicava José

---

<sup>66</sup> Os juros domésticos baixavam valor patrimonial. Empresários de multinacionais diziam que dava para comprar empresas a 20% a menos de que seu valor patrimonial e que a inflação de 35% ao mês causava isto. Este quadro vinha de anos. (*Gazeta Mercantil*, Outubro de 1993)

<sup>67</sup> A compra da Artex pelo Garantia foi, na verdade, um negócio desse tipo. Os novos proprietários da Artex eram cotistas estrangeiros e brasileiros de um fundo constituído especialmente para a operação, o Garantia Partners (GP)

Monforte, vice-presidente do Citibank. "Há a percepção de que o país vai se estabilizar, até por decurso de prazo, e retomar o crescimento. Esse cenário cria uma boa oportunidade de negócios(...) Hoje, o preço dos ativos é um. Depois, se tudo der certo, será outro, mais alto". Esta agressividade no mercado brasileiro levou o Chemical Bank a desembarcar especialistas no Brasil. "O capital flui para onde há bons negócios", dizia Wayne Perkins, diretor de investimentos do banco. "Temos que entrar agora, senão a concorrência chega primeiro." Este último comentário demonstrava a vantagem que o Brasil estava levando sobre os outros países em desenvolvimento, pelo seu mercado e pelas promessas de abertura e estabilização, aparentemente já previstas pelos grandes investidores.

Se as dificuldades de acordo para as reformas no Congresso aparentemente desanimavam os investidores estrangeiros, pode-se dizer que, por outro lado, este infortúnio seria compensado por uma notícia melhor: o fechamento do acordo do Brasil com os bancos credores, fato que transformaria o Brasil em uma das maiores promessas econômicas da América Latina. Declarações de banqueiros envolvidos nas negociações que terminaram no final de abril, em Nova York, sustentavam que o país tinha agora as mesmas condições, no cenário externo, que Argentina e México para atrair investimentos. O assunto ganhava destaque na primeira página do "The New York Times". O jornal dizia que o acordo colocava um ponto final na crise da dívida iniciada em 1982<sup>68</sup> e, de acordo com o jornal, era "crucial para o país concluir a liberalização da economia, atrair investimentos e estabilizar os preços" (FSP – 17/04/1994). O "Times" afirmava que o acordo trazia benefícios para os bancos credores, que poderiam computar os débitos em sua contabilidade. Antes do acordo, os bancos haviam feito provisões para o caso de não-pagamento. O presidente do Comitê Assessor dos Bancos Credores e vice-presidente do Citibank (credor de US\$ 2,5 bilhões), William Rhodes, afirmava que o acordo abriria as portas do país para o capital estrangeiro e fecharia o capítulo da crise internacional da dívida. Um dos grandes passos rumos aos capitais internacionais estava dado.

---

<sup>68</sup> Essa crise começou em 1982, quando o governo do México (o segundo maior devedor do mundo, com dívidas de US\$ 113,4 bilhões) anunciou que não iria mais pagar seus débitos externos. A Argentina (o terceiro maior devedor, com US\$ 67,6 bilhões) e o Brasil (maior devedor com US\$ 121,1 bilhões) também interromperam os pagamentos mais tarde. A solução em longo prazo para o problema foi baseada em um plano de reestruturação da dívida, criado pelo ex-secretário do Tesouro dos Estados Unidos, Nicholas Brady. México e Argentina, e o Brasil, trocaram suas dívidas por bônus do Plano Brady. Na prática, os bônus diminuíram o valor dos débitos e aumentaram o prazo para os pagamentos.

De fato, os investidores não esperavam maiores provas do governo. Os dados mostravam que o capital estrangeiro já estava vindo em maiores quantidades. Antes de dezembro de 1994, o Brasil já tinha tornado-se o 9º país do mundo a atrair dinheiro estrangeiro. Segundo o relatório "Investimentos Mundiais 1994", da Unctad<sup>69</sup>, divulgado em novembro, o ano de 1993 marcara o fim da retração dos investimentos das empresas transnacionais. O total dos fluxos mundiais de investimento passou de US\$ 171 bilhões, em 1992, para US\$ 195 bilhões, em 1993, dizia o relatório. Os países em desenvolvimento em 1993 atraíram US\$ 80 bilhões, 40% dos investimentos mundiais. Em todo o mundo, a China, que atraía US\$ 26 bilhões em 1993, estava em segundo lugar, atrás somente dos EUA (US\$ 32 bilhões), entre os maiores países receptores de investimentos estrangeiros. Nos países em desenvolvimento, o Brasil, com US\$ 1,4 bilhão, estava ainda atrás da China, Cingapura, México, Malásia, Tailândia, Argentina, Hong Kong e Indonésia. Na América Latina, o México, que atraiu US\$ 6 bilhões em 1993, era agora o novo líder. O Brasil captava em 1979, quando estava em 1º lugar, valor igual ao que o México atraiu em 1993. A entrada de capitais estrangeiros para investimento em produção no Brasil tinha triplicado no primeiro semestre de 1994. De janeiro a julho, o Banco Central registrou US\$ 1,53 bilhão de investimentos diretos comparados com US\$ 572,6 milhões em igual período do ano passado. O economista Octávio de Barros, diretor técnico da SoBEET<sup>70</sup>, afirmava que os investidores estrangeiros voltavam a ter confiança no país, depois de um período de descrédito. Além dos recursos que entraram para investimento direto em produção, entraram mais US\$ 449 milhões de janeiro a julho, como empréstimos das matrizes no exterior para suas subsidiárias brasileiras. A SoBEET calculava que, até o final de 1994, ano os investimentos em produção, fora os empréstimos interempresas, chegariam a US\$ 2,6 bilhões<sup>71</sup>. Segundo Barros, quando a economia brasileira se estabilizasse haveria uma corrida tão grande de investidores estrangeiros para entrar no mercado brasileiro que o governo "teria que organizar a fila". O mercado para venda de bônus e ações de empresas brasileiras seria o primeiro a explodir, avaliava o economista. Segundo ele, os investidores internacionais já tinham a clara percepção de que as empresas brasileiras eram as mais modernas da América Latina e tinham o menor índice médio de endividamento do mundo

<sup>69</sup> Conferência das Nações Unidas para o Comércio e o Desenvolvimento.

<sup>70</sup> Sociedade Brasileira de Estudos de Empresas Transnacionais e da Globalização Econômica.

<sup>71</sup> Esse valor se confirmou.

(52% sobre o capital próprio)<sup>72</sup>. O Brasil, na avaliação do economista, estava incluído na estratégia de crescimento global das maiores empresas do mundo. (FSP – 26/12/1994)

### 3.4.6 1995

O Governo parecia ainda insatisfeito com esses números. Logo no começo de 1995, a ministra da Indústria e Comércio, Dorothea Werneck, afirmava para o jornal *Folha* (FSP - 04/02/1995) que os investimentos na produção em 1993 chegaram a 16% do PIB (Produto Interno Bruto) e que, em 1994, este número fora de 25%. A meta era crescer mais. A ministra também acreditava que o Brasil estava em posição privilegiada para receber estes investimentos. Segundo sua explicação, o capital internacional estava decepcionado com o Leste Europeu e tinha problemas em investir na China. Os empresários estavam sentindo dificuldades com a falta de experiência dos chineses com os negócios, além de não possuírem, ainda, uma legislação apropriada. Com isso, ela dizia que os investimentos nos países emergentes tendiam a concentrar-se mais na América Latina e, depois da crise do México, o Brasil seria o destino natural. (*Idem*) Para completar estas informações, a revista *Exame* publicava alguns dados interessantes. A previsão dos IDES no Brasil era já de 10 bilhões de dólares em 1995. Já fora 1,3 bilhões em 1993 e 2,6 em 1994. Tratava-se de dinheiro que viria para ficar, de multinacionais que aumentavam seus programas de investimentos diretos. O Risco Brasil estava no ponto mais baixo dos últimos seis anos. De acordo com reportagem da *Folha*, Celso Giacometti (da Consultoria Arthur Andersen), comentava: “Praticamente todos os dias recebemos uma consulta de investidores estrangeiros interessados em colocar dinheiro no Brasil” e Richard Conolly, da Price Waterhouse, calculava uma média de 1,4 contato ao dia, em sua maioria americanos e europeus. As áreas de interesse eram: privatização, abertura de monopólios no setor de infra-estrutura (telecomunicações, mineração e energia elétrica, principalmente), produtos voltados ao mercado de baixa renda (alimentação e bebidas). Luiz Cezar Fernandes, presidente do Banco Pactual, reforçava a informação: “ O Brasil passou a ser visto com outros olhos, agora a responsabilidade maior é do governo, em demonstrar que seus

---

<sup>72</sup> Mas este argumento pode ser também usado para a defesa delas: se elas são as mais modernas da América Latina, porque não protegê-las para que elas fortaleçam o parque nacional e se expandam no continente, em

projetos são sérios (...) Caberá ao Brasil mostrar que é diferente do México (por causa da crise), que o plano Real veio para ficar e que as reformas constitucionais serão aprovadas pelo Congresso” (*Exame* – 15/02/1995). O Subsecretário do Comércio dos EUA, Jeffrey Garten, reforçando esta previsão, confirmava o redirecionamento dos investimentos do seu país para o Brasil, depois da crise Mexicana (*GM* – 17/02/1995).

Com a aprovação das reformas em 1995, começa então a corrida do capital estrangeiro para disputar um espaço no mercado brasileiro de telecomunicações. A perspectiva de quebra imediata do monopólio estatal no setor desencadeava uma onda de associações entre grupos nacionais e estrangeiros. Pelas projeções do Sistema Telebrás na época, o Brasil chegaria ao final de 1996 com 2,78 milhões de telefones celulares e ao final de 1997, com 4,18 milhões. Significaria, por esta projeção, que o mercado de telefones poderia chegar a mais de 400 mil usuários nos próximos dois anos. Como o faturamento médio mensal por usuário era de 80 dólares, significaria um mercado de cerca de 400 milhões de dólares por ano já em 1997 (*FSP* – 10/07/1995). Na área de telefonia celular, a *AT&T Wireless Services*, maior empresa do mundo em telefonia celular, afirmava que o Brasil era uma das maiores oportunidades de negócios do momento (*Exame* – 27/09/1995).

Com o avanço do governo nas reformas constitucionais e o controle inflacionário após vários meses do Real, o aumento do ingresso de capital externo produtivo no país realmente cresceu. Nos primeiros seis meses do governo de Fernando Henrique Cardoso, o Banco Central contabilizou o ingresso de R\$ 1,23 bilhão em dinheiro estrangeiro direcionado à produção: investimentos de multinacionais e criação e/ou aquisição de fábricas. Era um número praticamente idêntico ao R\$ 1,21 bilhão obtido no primeiro semestre de 1994, quando a inflação beirava os 50% mensais e o presidente Itamar Franco defendia os monopólios estatais e não mostrava simpatia pelas privatizações. Os números do primeiro semestre não sustentavam a avaliação otimista feita por FHC no aniversário do real: “Os investimentos estrangeiros estão voltando para o Brasil, para ampliar as fábricas aqui existentes ou para criar novas fábricas”. Em pronunciamento na TV, FHC dizia que “no segundo semestre nós já vamos sentir os efeitos dessas reformas (a quebra dos monopólios)”, prometendo a criação de mais empregos. O resultado foi o seguinte, em matéria de IDEs: R\$ 1,374 bilhão ingressou no país e R\$ 144 milhões foram remetidos de

volta, no primeiro semestre. Já no segundo semestre, com o “festival das emendas”, parece que o capital internacional sentiu-se mais motivado a investir no país. O balanço final dos IDEs totalizara 5,5 bilhões de dólares no final do ano, o dobro de 94 (Unctad, em *GM – 23/03/1995*).

Segundo estudo da SoBEET, apresentado no *Gazeta Mercantil* (20/05/1995), as empresas de capital estrangeiro já tinham participação de 25% no PIB proporcionando, em 1993, um saldo na balança comercial de US\$ 6,4 bilhões. O estoque de capital estrangeiro no país teria atingido US\$ 76 bilhões no final de 94. O trabalho ressaltava ainda que o número de empresas com participação de capital estrangeiro no Brasil era de 8576 das quais 4390 tinham mais de 50% do capital não nacional. Entre estas, 356 tinham 100%.

O ano de 1995 também foi um ano recorde de remessas. Empresas enviaram US\$ 4 bilhões ao exterior, 40% mais do que em 94 de acordo com um da SoBEET<sup>73</sup>. Até setembro de 1995, o total das remessas de lucros e dividendos alcançavam US\$ 2,9 bilhões, valor superior ao registrado em todo o ano de 1994. Octavio de Barros, diretor técnico da SoBEET, atribuía o recorde ao crescimento “espetacular” do faturamento das empresas transnacionais no Brasil. O faturamento anual dessas empresas, dizia Barros, mostrava uma recuperação “expressiva”. O aumento ficara entre 30% e 40%, em média, nos últimos dois anos. “As multinacionais tiveram lucros elevados no Brasil nesses dois últimos anos, após terem visto o fundo do poço em 1991 e 1992”, afirmava. Segundo Barros, as multinacionais estavam “voltando a ganhar dinheiro” no Brasil. O que explicaria o recorde histórico seria a recuperação dos lucros no Brasil. “O Brasil, sem dúvida, voltou a ser um lugar interessante para se ganhar dinheiro”, dizia.

A SoBEET considerava o aumento das remessas de lucros e dividendos um fato positivo para a economia brasileira. “É um sinal claro da recuperação da taxa de retorno dos investimentos no Brasil”, afirmava Barros. Os dados da SoBEET mostravam que o fluxo de investimentos diretos no país estava crescendo mensalmente, de forma contínua, desde outubro de 1993. “A retomada paulatina, mas consistente, dos investimentos diretos produtivos mostra uma confiança importante no país”, afirmava Octavio de Barros. A via da aquisição, fusão ou associação de empresas era o atalho seguido pelo capital estrangeiro para chegar mais rápido ao promissor mercado brasileiro. O número dessas transações no

país, que ganharam notoriedade com as fusões envolvendo bancos, era já calculado em 250 para 1995, com crescimento de 20% em 1996, de acordo com a consultoria Price Waterhouse. A tendência foi confirmada pela consultoria Arthur Andersen: 49% das 500 maiores empresas do país planejavam expandir seus negócios através de fusões, aquisições e *joint ventures*. A participação das multinacionais nessas negociações tinha aumentado de 21% em 1989 para 38% este ano, de acordo com a Price Waterhouse. Raul Beer, sócio-diretor da consultoria, dizia que “estabilização, abertura, potencial de crescimento, reestruturação industrial, profissionalização das empresas familiares e privatização são os pontos fundamentais de atração”. Outro atrativo de peso era a perspectiva de usar o Brasil como base para o Mercosul (Mercado Comum do Sul). "Desde a introdução do Plano Real recebo uma consulta por dia de empresas estrangeiras querendo investir no país", afirmava o empresário. Beer acreditava que a atividade de aquisição e fusões do capital estrangeiro teria um grande impulso com a regulamentação do investimento na privatização e concessão de serviços públicos. Celso Giacometti, presidente da Arthur Andersen, dizia que a tendência de fusões, aquisições e *joint-ventures* era "inexorável" na era da globalização econômica. Giacometti destacava, entre os fatores determinantes da onda de aquisições e fusões, a busca de maior competitividade em mercados onde a concorrência era cada vez mais forte (*FSP* – 10/12/1995).

Um estudo do Departamento de Comércio dos EUA também demonstrava esse aumento no interesse pelo Brasil. A receita de todas as empresas americanas instaladas no Brasil já correspondia a 7% do PIB nacional. Para crescer, buscavam o caminho das fusões e aquisições e 46% dessas transações no Brasil envolviam multinacionais americanas (Consultoria Price Waterhouse) (*Exame* – 06/12/1995).

### **3.4.7 1996**

Os investimentos de longo prazo permaneciam estáveis num patamar relativamente baixo antes da reforma, agora aumentavam porque os setores mais interessantes estavam começando a ser disponibilizados, como as estatais de serviços. Entre janeiro e julho de

---

<sup>73</sup> A análise e a estimativa da Sobeet foram baseadas em dados oficiais compilados pelo Departamento de Economia e pela Divisão de Balanço de Pagamentos do Banco Central.

1996, os investimentos estrangeiros diretos (destinados à produção) no país já chegavam a US\$ 4,958 bilhões líquidos (entradas menos saídas)<sup>74</sup>. No mesmo período de 1995, a entrada de capital estrangeiro destinado à produção tinha sido de US\$ 1,372 bilhão. O crescimento foi de US\$ 3,586 bilhões, ou 261%. O crescimento do investimento externo direto entre junho e julho foi de US\$ 585 milhões, de US\$ 4,373 bilhões para US\$ 4,958 bilhões. O setor de privatização (Light e malha oeste da RFFSA) tinha recebido US\$ 1,271 bilhão no primeiro semestre. O setor de serviços liderava com US\$ 2,444 bilhões.

Enfim, para o agrado de muitos membros do executivo, o Brasil tornara-se o país da América Latina que mais recebera investimentos estrangeiros no setor produtivo em 96. A estimativa era da Cepal (Comissão Econômica para América Latina e Caribe). Considerava-se que os investimentos estrangeiros em 21 países latino-americanos somavam US\$ 30,835 bilhões em 96. No levantamento da Cepal, estimava-se que o Brasil teria recebido US\$ 8 bilhões em investimentos diretos. (O resultado final, divulgado em janeiro de 1997 pelo Banco Central, foi de R\$ 9,442 bilhões e 10,5 pela SoBEET.)

Em termos relativos, porém, pode-se dizer que o país recebeu menos investimentos que México e Argentina, as duas outras principais economias da região. Os investimentos estrangeiros no Brasil foram equivalentes a 0,8% do PIB. O fluxo de investimentos estrangeiros na região em 96 ficou 43% acima dos US\$ 21,55 bilhões de 95. Os recursos aplicados no Brasil foram superiores ao total aplicado nos demais países do Mercosul: US\$ 3,610 bilhões, (US\$ 3,2 bilhões na Argentina, US\$ 220 milhões no Paraguai e US\$ 190 milhões no Uruguai). Um dos motivos que explicava esse crescimento era a venda de empresas estatais (25% do total, segundo a Cepal). Esse foi o caso do Brasil, Nicarágua e, especialmente, Peru. O estudo da Cepal destacava que os seguintes setores eram considerados importantes pelos investidores estrangeiros: alimentos, serviços, obras de infra-estrutura e telecomunicações - este último o mais promissor. Outro ponto importante, segundo a Cepal, é que alguns países da região estavam adotando medidas para estimular o ingresso de capital de longo prazo. Era esse o caso do Brasil desde 1995 – vide capítulo 1. (FSP – 04/02/1997).

---

<sup>74</sup> Estes dados foram divulgados pelo diretor de Assuntos Internacionais do Banco Central, Gustavo Franco. (Exame – 07/96)

### 3.4.8 1997

Em 1997, a opinião do investidor externo poderia resumir-se na fala de Deryck Maughan, presidente do banco de investimentos Salomon Brothers, afirmava ser o Brasil “um dos mercados mais promissores do mundo”: uma razão era o tamanho e o crescimento da economia depois do plano Real, além de muitos ativos por privatizar. Outro motivo era a estabilidade do sistema político. A terceira razão “tem a ver com as políticas econômicas adotadas, que, acredito, encorajam a competição e abrem mercados”. (*Exame* – 02/06/1997) Realmente, o investidor externo deveria estar satisfeito agora. As reformas já tinham sido realizadas e as oportunidades, agora, eram enormes para o capital estrangeiro.

Fechando o balanço de 1997, podemos fazer algumas considerações referentes ao montante de capital estrangeiro no país. O Brasil fora o país onde as empresas transnacionais dos Estados Unidos obtiveram os maiores lucros no mundo em 1996, segundo dados da SoBEET. A taxa de rendimento sobre o capital investido das transnacionais norte-americanas no Brasil tinha sido de 12,09% em 96, em comparação com a rentabilidade de 9,12% no México, 3,55% na Europa Ocidental, 3,33% no Canadá e 1,15% no Japão. Esses números explicavam o crescente interesse das transnacionais norte-americanas pelo Brasil. Em 1996, o fluxo de investimentos diretos dos EUA no Brasil foi de US\$ 1,2 bilhão. Em 1997, chegava a US\$ 1,5 bilhão. O presidente da Câmara Americana de Comércio de São Paulo, Daniel Miller, que também era vice-presidente executivo da Whirlpool<sup>75</sup>, dizia que o Brasil era a bola da vez para os investidores norte-americanos. "A razão pela qual as empresas norte-americanas estão investindo no Brasil é o enorme potencial de expansão do mercado interno do país na esteira da estabilização econômica." (*FSP* – 12/10/1997). Segundo Miller, o "notável" progresso do país sob o Plano Real e a certeza de que o país poderia crescer a taxas bem superiores aos níveis de 1997 (em torno de 4%) eram fatores que seriam levados em conta nas decisões de investimentos das empresas norte-americanas no Brasil. O faturamento médio total das empresas transnacionais industriais dos EUA que operavam no Brasil foi de US\$ 52,5 bilhões em 1996, representando 32,16% do faturamento das transnacionais industriais de todas as nacionalidades que operam no país. O estoque dos investimentos das empresas

---

<sup>75</sup> empresa que detém o controle acionário do grupo brasileiro Brasmotor, das geladeiras Brastemp e Cònsul

transnacionais norte-americanas no Brasil, segundo dados da SoBEET, era de US\$ 20,7 bilhões, ou 34,28% do total, em 1995. Dan Miller estimava que esses investimentos continuariam crescendo porque as transnacionais norte-americanas tinham confiança na economia brasileira. A Câmara de Comércio Americana de São Paulo previa a continuação da entrada de capital dos EUA no país, fosse para investimentos novos ou para a aquisição de empresas. Os setores de telecomunicações, energia e de seguros estavam entre os mais atraentes. Uma medida do interesse norte-americano no Brasil era dada pelo número de consultas que a Câmara recebia de potenciais investidores de grande, médio e pequeno porte. Em 1992, duas empresas por mês procuravam a Câmara para obter informações sobre investimentos no Brasil. Em 1997, mais de 20 empresas por mês pediam o auxílio da Câmara em busca de oportunidades de investimento no país. Além de local rentável para os investimentos diretos das transnacionais, o Brasil respondia pelo sexto maior saldo comercial dos EUA no mundo. (*idem*) Isso mostra como o papel dos EUA como elemento de pressão ao governo para a aprovação das reformas é relevante, já que seus interesses econômicos no Brasil não eram poucos. Explica também o papel intenso da Câmara do Comércio Americana sobre o Congresso (vide caso das patentes – em anexo).

### **3.4.9 1998**

A entrada dos IDEs no Brasil no ano já atingia o valor de 18,7 bilhões de dólares, mais uma vez quase dobrando em relação ao ano anterior.

Apesar da crise financeira internacional<sup>76</sup>, o país continuava a registrar volumes expressivos de investimentos diretos. Em setembro, ingressavam US\$ 2,508 bilhões, um dos cinco maiores números já registrados no histórico do Banco Central. Em outubro, a entrada de investimentos fora ainda maior, atingindo US\$ 3,512 bilhões. Esse era o segundo maior volume já registrado até o momento. O volume anual chegava a US\$ 24,422 bilhões (28,5 de acordo com a SoBEET). Boa parte dos ingressos de capitais produtivos em setembro dirigiu-se às privatizações, como Gerasul (US\$ 408 milhões), Bandeirantes (empresa paulista de energia elétrica, com US\$ 58 milhões) e porto de Sepetiba (US\$ 46 milhões). Também houve fortes ingressos de investimentos sem relação com as

privatizações, destacando-se os setores de comunicações (US\$ 475 milhões) e de siderurgia (US\$ 267 milhões). Em dezembro, o volume mais significativo de ingressos estava ligado às vendas dos bancos Excel Econômico e Real. O presidente do Banco Central, Gustavo Franco, dizia que várias empresas brasileiras estavam com seus valores de mercado bastante baixos - muitas delas endividadas - o que estimulava grupos estrangeiros a pensar em novas aquisições no Brasil. "Esse investidor [estrangeiro] enxerga no Brasil empresas que estão baratas para qualquer padrão internacional. E, portanto, você tem um movimento de entrada de investimentos muito grande." O presidente do Banco Central lembrava que, em setembro de 98, no auge da crise internacional desencadeada pela moratória russa em agosto, os investimentos estrangeiros diretos no Brasil chegaram ao recorde de US\$ 3,6 bilhões. A média mensal desses investimentos era de cerca de US\$ 2 bilhões. "Isso é mais do que nós tivemos em qualquer ano. Nos anos 80, você não teve um número desse tamanho. (...) Apenas um terço dos investimentos diretos vieram das privatizações." Franco afirmava que o PND (Programa Nacional de Desestatização) ainda poderia render até R\$ 50 bilhões nos próximos anos. Para 1999, a previsão oficial do governo era a de arrecadar R\$ 20 bilhões com as privatizações. Segundo Franco, a maior parte desse montante seria arrecadado com a venda das geradoras federais de energia, algumas distribuidoras estaduais de eletricidade, companhias de saneamento e bancos estaduais. "A Petrobrás não está incluída", dizia. (*FSP* – 21/11/1998)

Para o economista Octávio de Barros, diretor técnico da SoBEET, o "Plano Real foi o grande impulsionador da incorporação definitiva do Brasil às estratégias mundiais das multinacionais". O país já possuía, então, a economia mais internacionalizada do mundo em desenvolvimento. Também já detinha a 5ª posição em âmbito mundial – atrás dos EUA, Reino Unido, Canadá e Bélgica. Praticamente inexistiam, no Brasil, setores virgens para o capital estrangeiro. No início do Plano Real, 384 das 500 maiores multinacionais do planeta já fixavam alguma presença no país. Cerca de metade dos fluxos que configuravam a retomada dos investimentos diretos no Brasil era explicada pelos investimentos de empresas estrangeiras instaladas no Brasil bem antes do Plano Real e que tinham ficado mais de uma década sem investir consideravelmente. A maior parte das novas grandes empresas estrangeiras que chegaram nestes anos passaram a operar no setor de serviços,

---

<sup>76</sup> crises asiática e da Rússia.

financeiros bancários e não bancários. O aumento do capital estrangeiro no comércio varejista e atacadista era uma das novidades deste período mais recente. Esta retomada dos investimentos diretos neste setor não teria sido possível sem a estabilização monetária. É possível avaliar com bastante clareza que o notável ciclo de investimentos estrangeiros ainda em curso no país só foi possível em função da convergência de três fatores básicos:

- Estabilização inflacionária, recompôs os horizontes de longo prazo das empresas estrangeiras;
- Abertura financeira, deu fluidez aos circuitos de financiamento e de remessa dos acionistas não residentes;
- Amplo processo de privatização da infra-estrutura, que leiloou ativos de baixo risco comercial e alta taxa de retorno, pavimentando o caminho para a redução do chamado custo Brasil.

O IDE já somava 2,6% do PIB – a proporção era o dobro de 1973. Empresas estrangeiras eram responsáveis por 46,8% das vendas externas nacionais. “Muitos de nós, economistas, fomos educados com teses que associavam internacionalização à dependência. É interessante que, diante das profundas mudanças em curso provocadas pela expansão dos investimentos diretos no mundo, o desafio colocado hoje para os governos e formadores de opinião deixou de ser o de gastar munição no combate retórico à dependência causada pela internacionalização crescente. O segredo deste fim de milênio é reconhecer que não existe a menor chance de se buscar independência nos fóruns internacionais de negociação e obter o respeito da comunidade de investidores, fora de seu ambiente de aprofundamento da internacionalização. Sem a convivência inteligente e estratégica com a internacionalização não há como financiar nenhum projeto de desenvolvimento. E isto é especialmente válido para o Brasil, do contrário, a instabilidade torna-se inevitavelmente maior”, afirmava Octávio de Barros (*Exame* – 02/10/1998). Por enquanto, no discurso dominante do inevitável, tanto de empresários, políticos como dos acadêmicos, só se viam os pontos positivos da entrada do capital estrangeiro, uma análise incompleta que mudaria nos anos seguintes.

### 3.4.10 1999

A crise de confiança na política econômica brasileira, deflagrada pelo colapso da âncora cambial, levava especialistas a reduzir suas estimativas para a entrada de investimento direto estrangeiro no país em 1999. A SoBEET e o Cofecon<sup>77</sup> projetavam, no início do ano, um investimento direto entre US\$ 10 bilhões e US\$ 12 bilhões no ano. As projeções anteriores à crise cambial eram de US\$ 15 bilhões, da SoBEET e do Cofecon (Conselho Federal de Economia), e de US\$ 20 bilhões, do Banco Central. Em 1998, o país recebera um valor recorde de US\$ 28,5 bilhões. No começo de janeiro, já duas empresas estrangeiras anunciavam o adiamento de projetos no Brasil: a coreana LG Electronics e a mexicana Imsa. Pedro da Motta Veiga, presidente da SoBEET, dizia que esses adiamentos indicavam uma tendência. "Acredito que o investimento direto em 1999 será de US\$ 10 bilhões a US\$ 12 bilhões, mas, se chegar a US\$ 13 bilhões, será muito bom. "Antônio Corrêa de Lacerda, presidente do Cofecon, dizia que o investimento direto, na melhor das hipóteses, cairia pela metade em 99, para um valor ainda "considerável", entre US\$ 12 bilhões e US\$ 13 bilhões." "Numa situação normal, o Brasil receberia entre US\$ 15 bilhões e US\$ 20 bilhões. O ano passado foi atípico devido às privatizações, principalmente da Telebrás. O investimento direto estrangeiro nas privatizações alcançou US\$ 6,1 bilhões em 98." James Wygrand, diretor da Control Risks, empresa de avaliação de riscos de investimento, dizia que a crise cambial afetava o ritmo do investimento direto, mas não a decisão de investir.

Os setores de bens duráveis e de produtos de consumo adiariam seus investimentos, mas haveria um "bolsão" de investimentos na área de infra-estrutura, principalmente nos setores de telecomunicações e de energia elétrica. Wygrand dizia que os investidores estavam preocupados com a volta de modelos econômicos heterodoxos, tais como a indexação. Porta-vozes das empresas transnacionais dos EUA, França e Alemanha acreditavam que a redução da entrada de investimentos diretos no país em 99 era um fenômeno passageiro. O fluxo retomaria o ímpeto dos últimos quatro anos quando o governo recolocasse a política econômica nos trilhos, com a conclusão do ajuste fiscal e das reformas. José Carlos Grubisich, presidente da Rhodia, grupo químico e farmacêutico

francês no Brasil, dizia que o impacto da crise cambial não afetaria os investimentos das multinacionais que mantinham uma "visão estratégica" do Brasil. Ingo Ploger, presidente da Câmara de Comércio e Indústria Brasil-Alemanha, de São Paulo, dizia que os investidores alemães estavam "perplexos" com a súbita mudança da política cambial. "A incerteza econômica adia a decisão de novos investimentos, mas a perspectiva da queda dos juros em médio prazo e a desvalorização dos ativos brasileiros em dólar podem reativar o interesse no país no segundo semestre deste ano." (*GM* – 10/05/1999).

Mas não demoraria para os investimentos serem retomados. Passado o susto, as operações de fusões e aquisições de empresas no país tiveram uma forte recuperação no segundo trimestre de 1999, crescendo 67,9% em relação ao trimestre anterior, de acordo com pesquisa da empresa de consultoria KPMG. Márcio Lutterbach, sócio desta consultoria, dizia que a "volta por cima" das transações de fusões e aquisições fora "mais rápida" do que as previsões da KPMG. Foram realizadas 89 operações nesse período, das quais 26 entre empresas brasileiras e 63 com a participação do capital estrangeiro. "Isso mostra que os investidores estrangeiros concluíram que o país, por não ser uma Rússia ou uma Indonésia, não ficaria refém da crise da desvalorização cambial", dizia Lutterbach. O mercado de fusões e aquisições de empresas sofrera uma acentuada desaceleração no primeiro trimestre deste ano, quando, em razão do clima de incerteza econômica na esteira da maxidesvalorização do real, foram realizadas apenas 53 operações (16 entre grupos nacionais e 37 com a participação estrangeira). Apesar da recuperação no segundo trimestre, o número de operações de fusões e aquisições nos primeiros seis meses deste ano (142) ficara abaixo dos totais de negócios realizados nos primeiros semestres de 1998 (167) e 1997 (172). "O Brasil continua na rota dos investidores, o que deve aquecer o mercado de fusões e aquisições neste [segundo] semestre. A queda dos preços em dólar das empresas brasileiras é também um fator importante nas decisões dos investimentos estratégicos no país", dizia Lutterbach. (*FSP* – 13/07/1999)

### **3.4.11 O final da década – desaquecimento e manutenção**

Apesar da pequena recuperação no final de 1999, o ano de 2000 representa a continuidade da tendência de queda dos IDEs no Brasil. Para Altamir Lopes, chefe do Departamento Econômico do Banco Central, a diminuição do volume de investimentos

estrangeiros era uma conseqüência da redução do número de empresas privatizadas em 2000. Grande parte dos investimentos estrangeiros concretizados no país ao longo dos últimos anos se fizera por meio do programa de privatizações (FSP – 21/11/2000).

Como balanço geral, em 13 de fevereiro de 2001, a empresa de consultoria A.T. Kearney publica seu *FDI Confidence Index*. Neste relatório, o Brasil ocupava a terceira posição como o país mais atrativo para investimentos diretos, depois de Estados Unidos e China. Apesar do desaquecimento, a confiança dos investidores estrangeiros no Brasil ainda continuava. Mas o desaquecimento mundial mudou o quadro de liquidez e, pela primeira vez em dez anos, houve uma queda de aproximadamente 40% no fluxo global de investimentos, afetando diretamente os países em desenvolvimento, especialmente aqueles, como o Brasil, que dependiam muito de recursos externos (Lacerda, 2001).

Tratava-se do reflexo de fatores externos, como o desaquecimento da economia mundial e a crise argentina, e também de fatores internos, como o problema energético e também uma certa saturação de oportunidades associadas ao movimento de fusões e aquisições (Idem).

### **3.5 Razões da política de atração de IDEs**

As autoridades governamentais sempre mostraram enorme entusiasmo diante do aumento dos fluxos de IDEs e da penetração do capital estrangeiro na economia brasileira desde 1995. Para Gonçalves (1999), por trás dessa manifestação, estava a procura de elementos compensatórios para a degradação acelerada das contas externas do país desde 1995. Ademais, de acordo com o autor, “o governo procurava criar biombos para as incertezas críticas que se acumulam no país como decorrência de suas políticas econômicas equivocadas e de seus erros de estratégia” (idem). A expectativa do governo FHC com relação ao capital estrangeiro resumir-se-ia, então, a três problemas concretos. O primeiro decorria do agravamento das contas externas, cujo déficit em transações correntes foi de 4,3% do PIB em 1998. O capital estrangeiro na forma de IDE tornava-se, assim, uma peça central do processo de financiamento das contas externas, no contexto de crescente vulnerabilidade externa do país e da maior volatilidade do sistema financeiro internacional.

O segundo problema envolvia o financiamento das contas públicas, cujo déficit nominal fora da ordem de 8% do PIB em 1998, de acordo com o autor. A política do governo era a de que, por meio da privatização de empresas estatais e das concessões, haveria uma arrecadação de recursos junto a investidores estrangeiros. Esses recursos reduziriam, de alguma forma, os encargos correntes da dívida interna do Governo Central (mais Banco Central); dívida essa que aumentou de 43,5 bilhões em janeiro de 1995 para 188,4 bilhões de reais em abril de 1998, isto é, aumentou de 5,9% do PIB para 20,7% do PIB. O terceiro problema referia-se ao desempenho medíocre e ao baixo dinamismo da economia brasileira - a renda *per capita* cresceu 1,2% anualmente no período 1995-98. Nesse ponto, deve-se chamar a atenção para o elemento de funcionalidade do capital estrangeiro, na lógica do governo FHC, por meio do chamado "efeito locomotiva".

A idéia central, conforme Gonçalves, era de que o IDE operasse como se fosse o motor de crescimento da economia brasileira, no contexto de um projeto de modernização conservadora, assentado, fundamentalmente, nas forças de mercado e na propriedade privada. Nesse sentido, a aposta governamental era de que o capital estrangeiro promoveria o aumento da taxa de investimento da economia brasileira e, como resultado, o país teria maiores taxas de crescimento econômico. Essa expectativa governamental fora reforçada com o passar do tempo. Isso decorria, por um lado, da crescente deterioração das contas públicas e, por outro, da fragilização do aparelho produtivo sob controle do empresariado nacional, que encolhia diante do avanço do processo de fusões e aquisições, nas quais se observava predomínio do capital estrangeiro.

A revisão constitucional (conforme visto no capítulo 1), principalmente em 1995, veio eliminar as restrições setoriais para a entrada de capital estrangeiro na economia brasileira. Iniciou-se, logo depois, o movimento para a flexibilização do monopólio estatal do petróleo. As restrições nos setores da indústria extrativa e de serviços também foram sendo gradualmente eliminadas, como, por exemplo, no caso do setor financeiro (bancos e seguradoras) e de navegação de cabotagem. Nas telecomunicações autorizou-se a participação de empresas estrangeiras no controle das empresas privatizadas (vide próximo subitem, sobre as privatizações). O esquema de reciprocidade, anteriormente existente no caso dos bancos, foi abandonado e anunciou-se a privatização de bancos estaduais com participação majoritária e, até mesmo integral, de investidores estrangeiros (*FSP* –

02/07/98). Não há dúvida de que a mudança no aparato regulatório, principalmente a desregulamentação, a abertura de setores ao capital estrangeiro e a liberalização financeira foram fatores determinantes da entrada de IDEs na economia brasileira nos últimos anos. Esse fenômeno aplica-se, fundamentalmente, ao setor de serviços, uma vez que havia poucas restrições ao IDE no setor primário e, conforme Gonçalves (1999), principalmente, no secundário. Particularmente no que se refere à indústria de transformação, com a abolição da lei da informática, só ficou mantida como restrição mais expressiva a indústria de refino do petróleo. Veremos com mais detalhes no próximo subitem como se deu a abertura aos capitais estrangeiros para a privatização. Apresentamos alguns dados e gráficos como balanço da década, eles nos apresentam o crescimento no período e sua concentração dos capitais internacionais na área de serviços, o que faz do processo de privatização de FHC um dos maiores captadores de IDEs dos últimos tempos.

Tabela 14 - Distribuição dos ativos das empresas de capital estrangeiro no Brasil – Período Base 1995

(em R\$ 1000)

<i>Atividade econômica</i>	<i>Empresas com participação estrangeira acima de 20%</i>		<i>Empresas com participação majoritária estrangeira</i>	
	<b>No de empresas 6322</b>		<b>No de empresas 4902</b>	
Agricultura, pecuária, silvicultura, pesca	2597696	1%	1753240	1%
Indústrias Extrativas	5504035	2%	2656397	2%
Indústrias Transformação	131075936	48%	81950683	51%
Serviços	134438081	49%	73411760	46%
<b>Total</b>	<b>273615748</b>	<b>100%</b>	<b>159772080</b>	<b>100%</b>

(Fonte Bacen – Censo de Capitais estrangeiros)

Tabela 15 - Distribuição dos ativos das empresas de capital estrangeiro no Brasil – Período Base 2000

(em R\$ 1000)

<i>Atividade econômica</i>	<i>Empresas com participação estrangeira acima de 20%</i>		<i>Empresas com participação majoritária estrangeira</i>	
	<b>No de empresas 11404</b>		<b>No de empresas 9712</b>	
Agricultura, pecuária, silvicultura, pesca	3673653	0,4%	2667835	0,4%
Indústrias Extrativas	11981601	1,3%	6186595	1%
Indústrias de Transformação	265824979	29,1%	191173433	29,8%
Serviços	632570092	69,2%	441577413	68,8%
<b>Total</b>	<b>914050325</b>	<b>100%</b>	<b>641605276</b>	<b>100%</b>

(Fonte Bacen – Censo de Capitais estrangeiros)

Nas tabelas 14 e 15 podemos perceber como, na segunda metade da década, o capital estrangeiro concentra-se na área de serviços, isso se dá principalmente, pelas privatizações das estatais de serviços.

Tabela 16 - Fusões, Aquisições, Joint Ventures e Alianças

Numero de transações

<i>Ano</i>	<i>Indústria</i>	<i>Serviços</i>	<i>Total*</i>	<i>Doméstica/Total</i>	<i>Cross Boarder/Total</i>
1992	39	12	58	0,64	0,36
1993	97	32	150	0,55	0,45
1994	102	49	175	0,46	0,54
1995	138	59	212	0,39	0,61
1996	136	164	328	0,49	0,51
1997	162	186	372	0,45	0,55
1998	173	156	360	0,37	0,63
1999	133	160	309	0,33	0,67
2000	199	127	353	0,34	0,66

Fonte: KPMG, 2001.

\*Inclui transações cujo ramo de atividade das empresas não foi identificado

## Gráfico 2 - Evolução no número de transações 93-2000



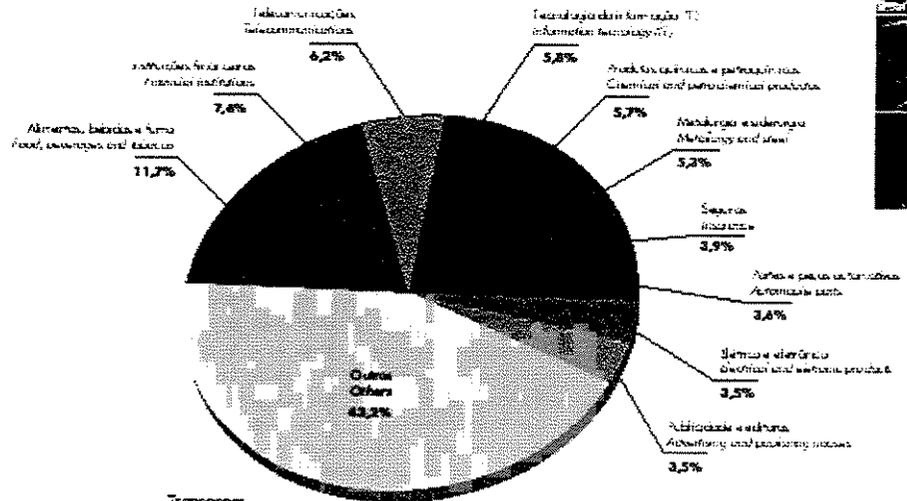
(Fonte: KPMG, 2001)

## Gráfico 3 - Principais setores de investimento 92-2000 – F&A

1992-2000

Principais setores de investimento no total das transações (acumulado)

Share of main sectors in the total of transactions (accrued)



Sector	Transações
Alimentos, bebidas e fumo / Food, beverages and tobacco	269
Indústrias financeiras / Financial institutions	176
Telecomunicações / Telecommunications	144
Tecnologia da informação TI / Information technology (IT)	134
Produtos químicos e petroquímicos / Chemical and petrochemical products	132
Metalurgia e siderurgia / Metallurgy and steel	122
Seguros / Insurance	89
Partes e peças automotivas / Automobile parts	83
Elétrica e eletrônica / Electrical and electronic equipment	81
Publicidade e editoria / Advertising and publishing houses	80
Outros / Others	998
Total / Total	2.308

(Fonte: KPMG, 2001)

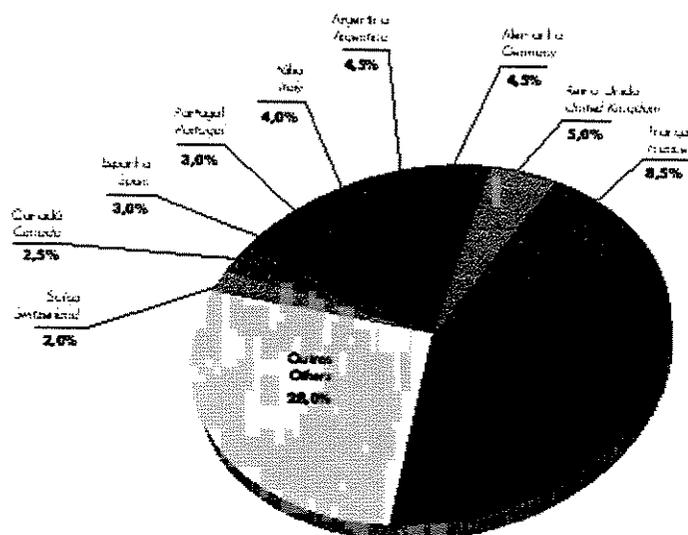
# Gráfico 4 - Participação dos principais países no total das transações cross border – 93-2000

1993-2000

Participação dos principais países no total das transações cross border (acumulado)

Share of main country participation in the total of cross border transactions (accrued)

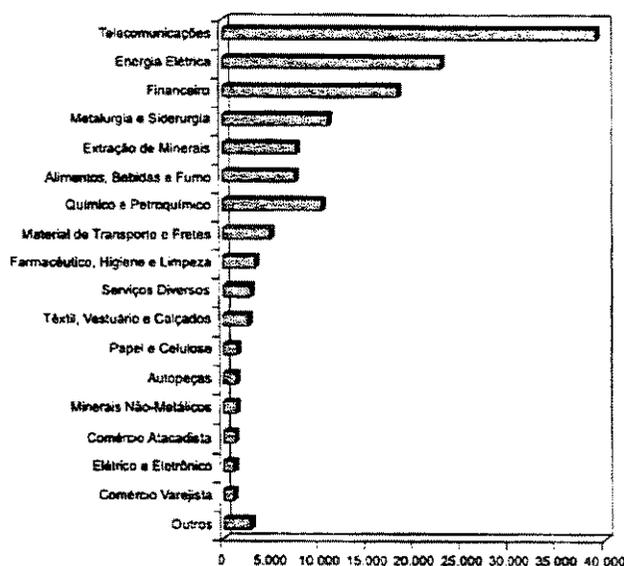
País investidor Investor Country	Transações Transactions
Estados Unidos / United States	457
França / France	111
Reino Unido / United Kingdom	69
Alemanha / Germany	60
Argentina / Argentina	57
Itália / Italy	48
Portugal / Portugal	44
Espanha / Spain	43
Canadá / Canada	34
Suíça / Switzerland	30
Outros / Others	369
<b>Total / Total</b>	<b>1.322</b>



Algunas transacciones envolveron empresas con unidades en mas de un pais.  
Some transactions include more than one country of origin/headquarters.

(Fonte: KPMG, 2001)

**Gráfico 5 - Valor das transações de F&A entre 1992-98, por setor de atividade (US\$ milhões)**

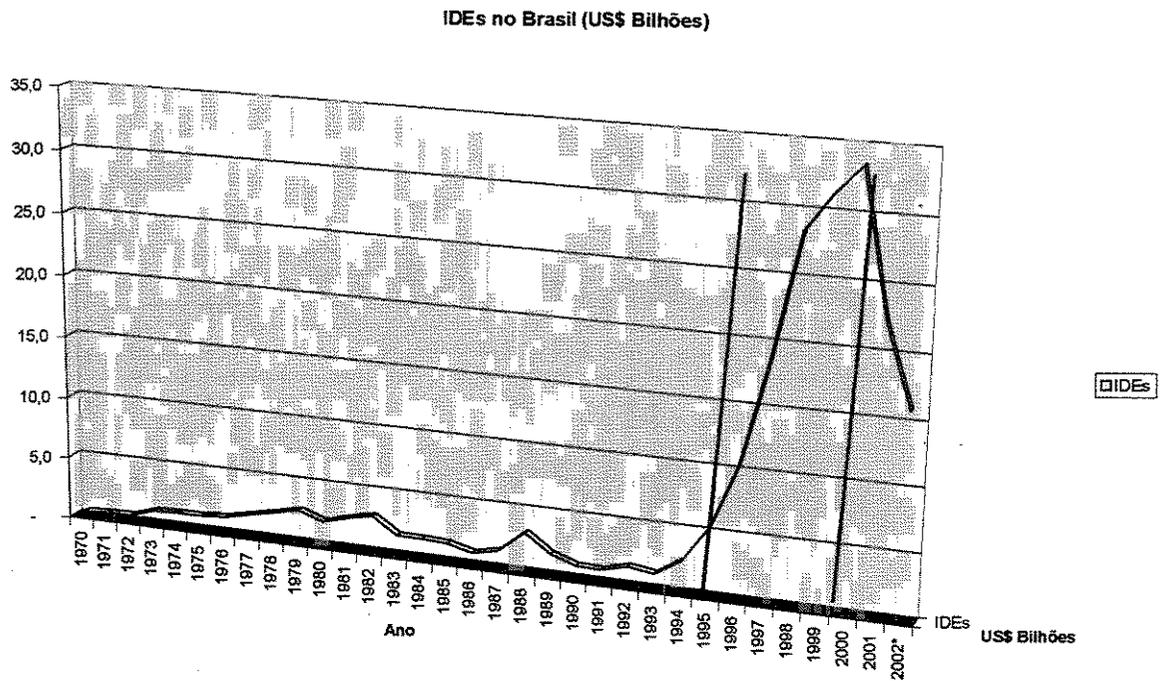


(Fonte: Filho e Souza e Silva, 1999)

Mais uma vez percebemos os altos valores nos setores de serviços, como Telecomunicações, Energia Elétrica e Financeiro. No gráfico três, podemos ver que, em quantidade de transações trans-fronteiriças, o setor de alimentos é maior, mas é nas três primeiras áreas do gráfico acima que a maior parte do capital internacional se alojou, num total aproximado de US\$ 85 bilhões, se comparado com os US\$ 10 bilhões do setor de alimentos.

Finalmente, apresentamos o balanço da década, a linha vermelha representa o período de maior intensidade dos IDEs no Brasil, no gráfico 6:

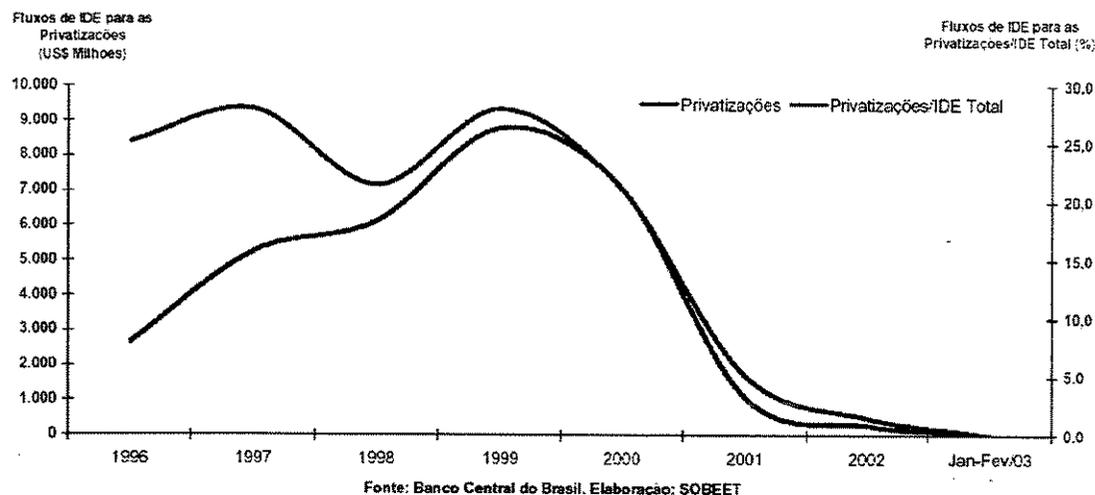
**Gráfico 6 – IDEs no Brasil, de 1970 à 2002**



(Fonte: elaborado a partir de dados da SoBEET, conforme estatísticas da UNCTAD e WIR)

### 3.6. A Privatização brasileira

**Gráfico 7 – Fluxos de IDE para o Programa de Privatizações e sua Participação no Total do IDE (US\$ Milhões e %). 1996 a Março/2003**



**Tabela 17 - Processo de Privatização (bilhões de US\$)**

PAÍS	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	MÉDIA
África do Sul	0,000	1,073	...	...	...	0,000	0,122	1,287	0,247	0,235	0,59
Argélia	0,000	...	...	...	...	...	0,009	...	...	0,046	0,03
Argentina	7,560	2,841	5,742	4,670	0,894	1,208	0,642	4,366	0,510	16,156	4,46
Brasil	0,044	1,633	2,401	2,621	2,104	0,992	5,770	18,737	32,427	2,880	6,96
Chile	0,098	0,364	0,008	0,106	0,128	0,013	0,187	...	0,181	1,053	0,24
Colômbia	0,000	0,168	0,005	0,391	0,170	0,000	1,851	2,876	0,518	...	0,75
Coréia	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	0,00
Egito	0,000	...	...	...	0,393	0,262	...	0,855	0,539	0,857	0,58
Etiópia	...	...	...	...	...	...	...	...	0,172	...	0,17
Filipinas	0,000	0,244	0,754	1,638	0,494	0,208	0,022	0,371	...	0,230	0,50
Índia	0,000	0,931	1,098	0,861	1,505	0,810	0,495	1,373	0,052	1,858	1,00
Indonésia	0,000	0,190	0,014	0,031	1,748	2,031	1,008	0,141	0,122	0,850	0,68
Irã	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	0,00
Malásia	0,375	0,387	2,883	2,148	0,798	2,519	0,214	0,704	...	0,130	1,13
Marrocos	0,003	11,289	6,924	2,132	0,766	0,167	1,526	4,496	0,999	0,291	2,86
México	0,000	...	...	0,273	0,347	0,240	0,271	0,716	0,092	1,163	0,44
Nigéria	0,016	0,035	0,114	0,541	0,024	0,000	...	...	...	...	0,15
Paquistão	0,011	0,063	0,343	0,017	1,106	0,037	0,317	0,058	0,041	...	0,22
Sudão	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	0,00
Tailândia	0,000	...	0,238	0,471	0,242	0,000	0,291	0,048	0,353	1,344	0,43
Tanzânia	0,000	...	0,003	0,027	0,005	0,077	0,013	0,016	0,111	0,021	0,03
Turquia	0,437	0,212	0,780	0,483	0,354	0,572	0,297	0,466	1,016	0,038	0,47
Venezuela	0,010	2,278	0,140	0,036	0,008	0,039	2,017	1,387	0,112	0,046	0,61
Zâmbia	0,000	...	...	0,003	0,014	0,069	0,030	0,302	0,409	...	0,14

Fonte: World Bank Indicators, 2001.

Retirado de Velasco (2004)

### 3.6.1 Introdução

Nestes dois informativos iniciais, podemos já fazer algumas constatações interessantes: 1. Os IDEs representaram fração importante nas privatizações, pelo menos no período de 1996 a 2000 (aprox. 30%) e; 2. De 1996 a 1998, o Brasil foi o maior atraente de capitais internacionais entre os países em desenvolvimento. Além disto, de acordo com os gráficos anteriores, pudemos ver que os maiores focos de atração foram as telecomunicações, distribuição de energia e setor financeiro. Cabe-nos concluir então que as privatizações do período foram o “ímã” que trouxe essa grande quantidade de capitais. Procuraremos neste subitem tentar esclarecer quais políticas governamentais permitiram transformar o Brasil num mercado extremamente atraente aos IDEs voltados à privatização.

As emendas constitucionais aprovadas a partir de 1994 e a utilização de uma brecha no texto constitucional relativo ao setor financeiro foram pré-requisitos para o crescimento de IDEs nas atividades de serviços. O programa de privatização passou a contar com expressiva participação de investidores estrangeiros, a partir de 1996, após uma série de mudanças nas regras do programa e na constituição de 1988. De acordo com Rodrigues (1999), a privatização das distribuidoras estaduais de energia elétrica respondeu por cerca de 60% dos ingressos destinados aos serviços públicos, em 1996 e 1997. As telecomunicações absorveram cerca de 30% dos investimentos nessa área através da privatização das empresas estaduais prestadoras de serviços e da concessão para exploração do serviço “Banda B” da telefonia celular. No setor de transportes, os ingressos destinaram-se à compra da RFFSA e à concessão para administração de rodovias federais.

**Tabela 18 - Distribuição dos ativos das empresas de capital estrangeiro no Brasil  
(em R\$ 1000)**

Atividade econômica	Período base 1995				Período base 2000			
	Empresas com participação estrangeira acima de 20%		Empresas com participação majoritária estrangeira		Empresas com participação estrangeira acima de 20%		Empresas com participação majoritária estrangeira	
	No de empresas 6322		No de empresas 4902		No de empresas 11404		No de empresas 9712	
Agricultura, pecuária, silvicultura, pesca	2597696	1%	1753240	1%	3673653	0,4%	2667835	0,4%
Indústrias Extrativas	5504035	2%	2656397	2%	11981601	1,3%	6186595	1%
Indústrias Transformação	131075936	48%	81950683	51%	265824979	29,1%	191173433	29,8%
Serviços	134438081	49%	73411760	46%	632570092	69,2%	441577413	68,8%
Total	273613748	100%	159772080	100%	914050325	100%	641605276	100%

Fonte Bacen – Censo de Capitais estrangeiros

Esta tabela demonstra a evolução da participação do capital estrangeiro nos diferentes setores, tomando como base 1990-95 e 96-2000. Apresenta um aumento somente nos serviços. Devemos considerar que as empresas estrangeiras cresceram muito mais entre as 500 maiores empresas do Brasil, ou seja, as multinacionais ocuparam mais espaço entre as empresas que mais criavam riqueza no país, principalmente através das privatizações.

Os programas de privatização, dentro do plano de abertura econômica, constituem uma das mais significativas reformas da década de 1990. Englobava a outorga de concessões ao setor privado, a venda de indústrias e de empresas de serviço público pertencentes aos governos federal, estadual e municipal. Faziam parte de uma profunda transformação institucional, no que se refere ao papel do Estado frente à economia que visava, de acordo com a justificativa do governo federal, a redução do déficit público, a criação de novas oportunidades de investimento, o incentivo à competição e o fortalecimento do mercado acionário. Nessa visão, o papel do Estado não é mais o de produtor de bens e serviços e sim o de regulador das concessões de serviços públicos, através das novas agências reguladoras.

Nesta década de 1990, na análise De Paula e Alves Jr. (1999), as empresas estatais deixaram finalmente de ser os pilares da política estatal. Não só elas foram privatizadas

com rapidez, mas setores que antes eram atendidos por serviços da administração direta foram entregues ao cuidado de empresas privadas, geralmente estrangeiras. Os autores citam um exemplo, o das estradas de rodagem, “cuja manutenção ou construção tem sido concedida a empresas privadas em troca da exploração dos serviços que presta - pedágio e arrendamento dos terrenos públicos que as margeiam”, mas podemos citar outros, como os serviços de telefonia, distribuição de eletricidade e bancos que atraíram grandes somas de capitais estrangeiros no final da década (gráfico 5). Ainda de acordo com os autores, esta redução das funções empresariais do Estado não eliminou, mas transformou profundamente o intervencionismo estatal. Agora o Estado concentrava-se em expandir suas funções normativas e de controle - seguindo o modelo da agência reguladora de telecomunicações (Anatel) - e procurava preservar grande parte da sua capacidade de moldar as atividades econômicas por meio das compras de bens e serviços.

Em uma análise de Vitali (2001), a privatização ocorrida no nosso país, nos anos 90, seria uma síntese de aspectos importantes do processo de reforma do Estado brasileiro. Para este autor, no entender do governo Fernando Henrique Cardoso e dos defensores do programa de privatização, este processo apresentara três elementos básicos: 1) os recursos recebidos serviriam para reduzir a dívida pública e elevar a poupança pública, 2) a responsabilidade por diversos investimentos futuros, especialmente na área de infraestrutura, seria transferida para o setor privado, desonerando o Estado de gastos que ele não teria a capacidade de executar, 3) a administração privada das empresas elevaria consideravelmente a eficiência e a produtividade nesses setores. Deve-se destacar ainda que a privatização favoreceu o forte movimento de entrada de investimentos diretos estrangeiros no período em questão.

Essa “rapidez de privatização”, citada por De Paula e Alves Jr. (1999), pode ser explicada por vários fatores. Um deles, é a construção do discurso negativista em relação às estatais e serviços públicos. Um dos argumentos muito comuns dos defensores das privatizações das estatais era a baixa lucratividade das mesmas. De acordo com Biondi (1999), isso ocorria porque as estatais foram utilizadas, pelo Tesouro, para desempenhar funções que na verdade cabiam ao governo. Nesse papel, a lucratividade das estatais era puxada para baixo. De fato, o Governo sempre manteve a preocupação –antes da privatização – de manter os preços mais baixos para os serviços utilizados pela maioria da

população. Era uma forma de política social através das estatais de serviços. Muito frequente também é a tese de que antes as estatais não lucravam e, agora privatizadas, lucram enormemente. Ainda de acordo com Biondi, isso explica-se porque houve reajustes das tarifas de 100, 300, 500% antes da privatização. Além deste motivo, em relação a lucratividade, o autor cita outros:

- Demissões – o governo fez demissões maciças antes das privatizações, pagou as indenizações trabalhistas a todos, o que deveria ser obrigação dos novos donos.
- “Dívidas engolidas” – o governo sempre usou as estatais para segurar a inflação e usava preços abaixo do mercado, isso fez com que as estatais lucrassem pouco e contráissem dívidas. O Governo passou, para o Tesouro, dívidas que eram das estatais, bilhões de reais que deveriam ser pagos pelos compradores.
- Fundos de Pensão – o governo mantém ainda em folha de pagamento os pensionistas e aposentados das antigas estatais.
- Algumas foram vendidas com dinheiro em caixa.

Complementando esta idéia, Rocha afirma em seu estudo que a administração das empresas públicas estava contaminada por objetivos de políticas macroeconômica e industrial que prejudicavam o desempenho financeiro das empresas. Um exemplo clássico é a política de preços que muitas destas empresas adotavam muitas vezes sem consistência frente a sua realidade de custos: siderurgias vendiam aço subsidiado para beneficiar indústrias de bens de consumo duráveis e o preço de transferência do nafta para as empresas petroquímicas tendia a ser substancialmente mais reduzido do que aquele presente no mercado internacional. Em simultâneo, os contratos de trabalho das empresas estatais detinham cláusulas tácitas de não demissão, salários eram determinados sem referência no mercado de trabalho, cargos de direção podiam ser apontados por interesses políticos exógenos à empresa.

São conhecidos os ajustes de preços realizados durante o período imediatamente anterior e posterior à privatização, ao mesmo tempo em que houve forte redução no emprego após a transferência de propriedade. De acordo com o autor: “Como consequência, após as privatizações, estas empresas estariam melhorando seu desempenho graças a sua capacitação acumulada e a alteração de sua função objetivo. As empresas

estatais detinham como função objetivo a maximização das parcelas de mercado e não dos lucros. A alteração de propriedade funcionou assim como forma de alteração dos interesses. As empresas privatizadas apresentariam menor necessidade de realizar investimentos, dada a sua atualização tecnológica, em relação às demais empresas” (Rocha, 2001).

Forças com grande penetração nas massas apoiaram o discurso simples dos “privatistas”, o que nos ajuda a entender porque foi possível o fenômeno da privatização quase consensual de muitas estatais. Biondi (1999) explica que os meios de comunicação fizeram forte pressão, apoiando a privatização. Criou-se a campanha de desmoralização das estatais e o argumento do “esgotamento dos recursos do Estado”, muito comum nas falas dos representantes políticos e empresários (vide anexo com as opiniões retiradas dos periódicos). O que ocorreu é que, com a forte campanha, a sociedade brasileira perdia a noção de que as estatais não eram empresas de propriedade do “governo”, mas patrimônio da sociedade.

Além da construção do consenso, Motta (2001) cita dois pontos que causaram o sucesso da privatização:

- 1) Alteração na legislação;
  - a) PND (1990) – permitia a privatização tornar-se parte integrada das reformas econômicas. Amplitude e escopo das privatizações são aumentados.
  - b) 1993-94 – mudanças na legislação para facilitar a venda e participação do capital estrangeiro.
  - c) 95-96 – FHC cria o conselho nacional de desestatização, conclui-se a privatização de estatais que atuam no seguimento industrial. Inicia-se então nova fase de privatização dos serviços públicos federais e estaduais.
  - d) 97 – intensifica-se a privatização das estatais estaduais.
- 2) Participação do BNDES<sup>78</sup> como gestor e financiador;

---

<sup>78</sup> O decreto presidencial de 24 de maio de 1997 escancarou os cofres do BNDES às multinacionais, para que comprassem as estatais. Isto ao mesmo tempo em que o banco continuava proibido de conceder empréstimos exatamente às estatais brasileiras, incumbidas dos setores de infra-estrutura básicos.

A isso, podemos acrescentar a passagem do poder de decisão a um grupo pequeno, quanto às privatizações, com a formação de comissões atreladas ao Executivo. Quanto ao porquê das privatizações, parte da explicação já foi dada no subitem anterior, que fala da atração de IDEs ao Brasil como forma de corrigir problemas de balanço. De acordo com Motta (idem), em vez da equação privatização + IDE = desenvolvimento, o que aconteceu foi a reversão no pagamento da dívida externa e investimentos. Investimentos que entraram no Brasil serviriam para cobrir déficits em transações correntes, além das remessas de lucros e dividendos para o exterior – que em 2000 atingiram US\$ 3.590 bilhões. Em 2001, com a menor entrada de investimentos, para cobrir o rombo das contas externas, começou a se apelar para empréstimos externos, dado o desaquecimento (vide 3.3.11). De 1994 a 1999, a despesa líquida (pagamento de juros) da dívida foi de US\$ 6,3 bilhões para US\$ 15,2 bilhões e o crescimento da dívida externa, entre 1994 e 2000, saltou de US\$ 148,3 bilhões para 234 bilhões.

### **3.6.2 Histórico das privatizações**

Procuraremos aqui, além de apresentar dados estatísticos sobre as privatizações do período, demonstrar como ocorreram alguns dos trâmites políticos em torno do processo, respeitando a diferença (e às vezes semelhança em alguns pontos) dos três governos estudados.

#### **3.6.2.1 O Governo Collor e as privatizações**

O primeiro governo claramente a apoiar as privatizações foi o de Fernando Collor de Mello, que apresentava o processo como uma das metas principais de seu governo. De acordo com um artigo da revista *Exame*, de 24 de janeiro de 1990, a equipe econômica de Collor, recém empossada, apresentava as seguintes idéias gerais de reforma econômicas, no que se refere às privatizações:

- 1) A privatização era necessária para a conversão da dívida externa;

2) A abertura serviria como criação de oportunidades para investidores estrangeiros participarem de porções em empresas estatais;

Com essa política, o governo Collor acabava afastando de si aquilo que desqualificava como “retrógrado”, a esquerda em geral e a direita nacionalista atrelada às estatais. E o que acaba acontecendo é uma aproximação destes grupos, que procuram reunir forças para lutar contra o que chamam de “desnacionalização da economia”.

A maior preocupação da esquerda e de seus aliados: o programa de privatização anunciado e desnacionalizações. “Quem tem dinheiro para comprar as grandes companhias públicas de setores como o elétrico e o de siderurgia são as multinacionais (...) Por esse caminho pode ser afetada a nossa soberania” (*GM* - 05/02/1990). Lula e os partidos de oposição<sup>79</sup> defendiam aliança com os conservadores contra as privatizações, até mesmo aceitando união com a direita nacionalista, mas efetivamente não conseguiriam maioria em nenhuma das votações futuras (vide capítulo 1).

Com a fraca atuação da esquerda frente às políticas de privatizações, o governo Collor tinha campo livre para atuar, num debate que nem iniciara, mas que já estava concluído, mas cuja implementação ainda dependia de acordos com sua instável base. Em março de 1990, Collor e sua equipe econômica lançam seu pacote de mudanças estruturais, incluindo a privatização das estatais<sup>80</sup>. A revista *Exame*, vários economistas, políticos e empresários<sup>81</sup> consideram o projeto positivo, pois deveria traduzir-se em 4,5 bilhões de dólares para o governo (*Exame* – 21/03/1990). O pacote, além de outras medidas, criaria o Fundo Nacional de Desestatização, onde seriam depositadas as ações das empresas estatais que periodicamente seriam levadas a leilão e colocaria o BNDES para ser gestor da privatização.

O economista Eduardo Modiano, um dos principais autores do Plano Collor, assumiria a direção do BNDES. A idéia inicial era privatizar uma estatal por mês. As privatizações seriam o melhor “produto nacional” para atrair o capital estrangeiro. De acordo com o *Gazeta Mercantil*, em sua edição de abril de 1990, Modiano, segue aos EUA

---

<sup>79</sup> PT, PDT, PC do B, PSB – partidos que mantêm resistência às medidas políticas pró-abertura durante todo o processo, na década de 90.

<sup>80</sup> Medida Provisória nº 155, de 15/3/90 - Cria o Programa Nacional de Desestatização. DOU de 16/3/90 p. 5.535/37

<sup>81</sup> vide anexo 1 – os discursos

para reuniões e contatos com dirigentes de bancos de investimentos e empresários para falar sobre os planos de privatização, mostrando a clara intenção de atrelar o programa de privatização aos IDEs.

O plano entraria vigorar depois de outubro de 1990. O Programa de Privatização anunciado por Collor enfrenta, logo que vai a público, resistência no Congresso Nacional por parte dos partidos da base que ainda não estavam completamente alinhados ao governo (leia-se aqui partes do PSDB e PMDB). Argumentam que a proposta de Collor excluía a participação do setor privado nacional no programa, já que não impunha limites para o investimento de capital estrangeiro. A oposição tacha-a de desnacionalizante e fecha-se às discussões (*GM – 23/03/1990*).

A Medida Provisória (MP) 155 lançada por Collor estremece a base de sustentação do governo Collor, ainda muito pouco solidificada. O pacote enfrenta oposição forte também da cúpula do PMDB. Isso leva o partido a alterar a Medida. Seu relator, o deputado Marcelo Cordeiro (PMDB-BA) encarrega-se disso sob a indicação das lideranças do seu partido. A alteração faz com que a MP fique com as seguintes características:

- O investimento estrangeiro na compra de estatais fica delimitada a 49% do capital votante.
- Prevê que, eventualmente, a empresa possa ter maioria do capital mediante votação no Congresso.
- Congresso poderia barrar as vendas.
- Transfere os poderes do Congresso para Comissão de Desestatização composta por representantes do governo e 4 pessoas “de notório saber” em economia<sup>82</sup>.
- BNDES é definido como gestor do programa de privatização.

As votações de junho endossam estas alterações, mantendo a restrição ao capital estrangeiro. Além disto, a Câmara dos Deputados aprova a Comissão diretora do Programa de Privatização, mas que seria ainda submetida ao Senado. O Congresso também mantinha o poder de intervenção no caso da Comissão Diretora destinar mais de 49% de capital estrangeiro em alguma das privatizações.

---

<sup>82</sup> PMDB tentou incluir nesta comissão um trabalhador eleito na empresa a ser privatizada e um empresário do setor para participar da Comissão, mas sem sucesso (veto do presidente).

É necessário salientar que, neste momento, apesar de todos os esforços de Collor e sua equipe econômica em manter o processo de desestatização como independente do Congresso e de caráter desnacionalizante, dando desculpas de que somente um grupo de competência técnica poderia tomar estas decisões e da necessidade de velocidade de implementá-lo, o Congresso consegue manter em suas mãos o poder de decisão sobre as vendas. Apesar do apoio do PFL, o PMDB e o PSDB representavam sérias ameaças ao programa liberal de Collor e ainda impediam sua livre execução.

Logo o Senado aprova a Comissão. A indicação dos integrantes ficaria a cargo do presidente. Esta comissão escolheria as estatais que seriam privatizadas e determinaria as condições de venda e fiscalização do processo. Eduardo Modiano, presidente do BNDES, fica com a presidência da Comissão. Sua composição era: um representante do Ministério da Economia, Infra-estrutura e Trabalho e mais sete pessoas de “notório saber”<sup>83</sup> em direito econômico, mercado de capitais, economia e administração de empresas. Em agosto, o presidente Collor regulamenta a lei de desestatização por decreto.

Esta equipe, logo que é formada, começa seus trabalhos selecionando as primeiras estatais a serem privatizadas, todas de mineração e siderurgia: Companhia Siderúrgica Tubarão, USIMINAS, COPESUL, COPENE, GOÍÁSFÉRTIL, MAFERSA e Siderbrás. Receberia em setembro ainda uma missão exploratória do BIRD ao BNDES, para levantamento das condições econômico-financeiras da instituição para receber novos empréstimos destinados a privatização. De acordo com o jornal *Gazeta Mercantil* (19/09/1990) o BIRD avaliou também o modelo de privatização e visitou as privatizáveis, mostrando alguma participação no processo. Cabe salientar o interesse do BIRD no processo de privatização como algo importante, demonstrando um certo apoio e vigilância a sua implementação, mas faz-se necessário ainda um estudo mais aprofundado do papel das instituições multilaterais internacionais sobre a abertura econômica brasileira na década de 1990.

Um fato interessante a ressaltar-se é que a privatização da economia ainda era algo que trazia uma imagem extremamente negativa para a população, à época, o que explica em parte a ojeriza de alguns setores dos partidos não opositoristas. Uma pesquisa feita pelo

---

<sup>83</sup> Carlos Eduardo Bulhões Pedreira, Nelson Eizirik, Ernesto Rubens Gelbecke, Luiz Gonzaga de Mello Belluzo, Geraldo Heiss, Bernardo Goldfarb, Mario Saales de Oliveira Malta Júnior.

IBOPE encomendada pela Confederação Nacional de Indústrias (CNI) em abril de 1991<sup>84</sup> revelou que a população ainda defendia a estatização, repudiando fortemente a privatização<sup>85</sup>. Para o governo, a desconfiança frente à iniciativa privada era um tabu que precisava ser demolido. Preocupado com esta pesquisa do IBOPE, o governo começa a campanha pró-desestatização na mídia – relacionando as estatais a um elefante, simbolizando lentidão. Era importante para o governo trabalhar o aspecto ideológico da questão da abertura do país: atingir o consenso pró-liberal, incipiente ainda, dada a grande força que a filosofia varguista de estado ainda gozava na sociedade brasileira.

Ainda no sentido de dar força ao plano de privatização, em setembro de 1991 Collor envia proposta ao Congresso de alteração do Orçamento, para aumentar repasse para as estatais a serem privatizadas, no intuito de levá-las a investir em melhorias e implementar reformas administrativas antes de serem vendidas, para torná-las, a princípio, “mais atrativas” e conseguir melhores preços nos leilões.

Neste mesmo mês, fora privatizada a 1ª estatal do governo Collor<sup>86</sup>. Naquele momento, as multinacionais ainda não interessavam-se pelas estatais, por causa da instabilidade econômica do país e falta de atratividade das empresas privatizadas. O capital nacional então aproveitou o uso das moedas podres para abocanhar as estatais por preços “módicos”.

O executivo enviava no mês de outubro, sua última redação do “emendão”, que incluía a possibilidade de acabar com vários monopólios da União (como refino e transporte do petróleo, exploração mineral, serviços telefônicos e telecomunicações e abertura do país ao investimento estrangeiro). Prepara-se então a privatização das grandes estatais. (*FSP* – 15/10/1991)

Após privatizar a Usiminas para o capital nacional, o governo demonstra querer agilizar os outros leilões. Para dar salto no programa de privatização, Eduardo Modiano, em entrevista para o *Gazeta Mercantil* (07/01/1992), afirmava que espera que “ocorra outra mudança no tratamento dado ao capital estrangeiro” pois, no seu entender, existiam muitas restrições à entrada deste capital e seria necessário flexibilizar a remessa de dividendos e o

---

<sup>84</sup> Conforme reportagem apresentada no *Gazeta Mercantil* de 10/1991.

<sup>85</sup> Foram ouvida 4000 pessoas

<sup>86</sup> Comprada pelo Grupo Canhêdo, a Siderbrás, com 60% das ações. O PT entra com ação judicial contestando o processo de privatização, mas sem resultado

valor do registro de investimentos de empresas estrangeiras. Em resumo, o BNDES queria extinguir o limite de 40% para participação do investidor internacional no capital das empresas, esperando assim atrair um volume maior de capital para as próximas privatizações e valorizá-las mais.

Logo no início de 1992, é preparada pelo governo a lei de concessões de serviços públicos (parte do emendão) que sofre intensa negociação para ser apressada e levada ao Congresso. Encabeçavam as negociações o Executivo, Eduardo Modiano do BNDES, o Senador Fernando Henrique Cardoso<sup>87</sup> (PSDB-SP) e outras lideranças. O Senado aceita, depois de discussões, retirar desse projeto de lei a exigência de que projetos de privatização de serviços públicos sejam aprovados pelo Congresso, **dando carta branca à comissão de privatização e ao executivo.** (GM – 17/02/1992) Isto tornou o processo mais ágil e centralizado, fazendo com que grande parte do poder sobre as privatizações ficasse com o Executivo, levando a questões quanto a falta de debate em relação ao processo. Ao Congresso sobrava então a elaboração, alteração e referendamentação das regulamentações referentes às agências fiscalizadoras.

Como balanço de Governo, a desestatização tinha sido a única realização duradoura do governo Collor, pois as moedas podres tinham viabilizado o acesso do capital privado nacional na compra de estatais. Sem moedas podres, somente grupos empresariais fortemente capitalizados poderiam participar do programa – a participação das multinacionais teria sido muito maior do que foi. Mas como as condições políticas e econômicas eram instáveis e arriscadas para investimentos de longo prazo, estas se mantiveram à distância. O discurso liberal tinha ajudado bastante o capital nacional até aquele momento, em relação à privatização.

### 3.6.2.2 Itamar

Com a queda do Governo Collor, em outubro de 1992, o economista Antônio de Barros assume o BNDES e Fernando Henrique Cardoso, a pasta das Relações Exteriores. Seguindo a linha mais nacionalista, o presidente Itamar mostra-se disposto a diversificar a

atuação do BNDES, não o limitando apenas a administrar a privatização. Por definição do novo executivo, o BNDES, além de privatizar teria a função de auxiliar na reestruturação do parque industrial brasileiro, privado e público. Logo empossado, o governo Itamar recebe apoio dos parlamentares de ampla aliança: PMDB, PFL, PSB, PT, PPS. (*GM* – 10/11/1992)

Em outubro o BNDES começa sua reconstrução do plano de privatização, seguindo as recomendações do presidente de não vender empresas estratégicas e lucrativas como a Vale do Rio Doce, Telebrás e Petrobrás. Mas o aumento da participação do capital estrangeiro, além dos 40%, para setores não estratégicos é mantido nos planos do governo. Em novembro, o Ministro do Planejamento afirmava que o governo Itamar não iria parar as privatizações. “O presidente admite que a participação do capital estrangeiro na compra das empresas de setores não estratégicos pode chegar a 100%, contra os 40% atuais” (*Exame* – 11/11/1992)

A privatização tornar-se-ia um tema ambíguo no governo Itamar, uma reportagem da revista *Exame* apresentava a seguinte análise da postura de parte do executivo: “O novo governo parece esforçar-se em jogar por terra os avanços obtidos, embora garanta que o programa está de pé”. A equipe econômica estava fazendo mudanças que sugeriam avanço, como: aumento da participação do capital estrangeiro nas privatizações, inclusão de dinheiro vivo e permissão que os fundos sociais também se habilitassem nas licitações. Mas, para os setores pró-abertura, a simples reabertura do debate permitia a “rearticulação da oposição”, pois o Presidente do BNDES, Antônio Barros de Castro, e o presidente, defendiam que a privatização de algumas estatais, como a Companhia Siderúrgica Nacional (CSN), deveriam ser submetidas ao Congresso, apesar do programa já estar aprovado por lei. Um crítica de Modiano, ex-presidente do BNDES, demonstrava bem a insatisfação deste setores: “As Multinacionais, mesmo que puderem participar, não iriam participar dos leilões, até agora só compraram 2% das ações vendidas de estatais”. O economista Paulo Guedes atribuía este desinteresse a falta de mercadorias mais atrativas, como Telebrás e Eletrobrás, a falta de estabilidade econômica e a restrição ao capital estrangeiro. Os

---

<sup>87</sup> FHC tinha defendido a reserva de mercado de informática e votado na constituição de 88 pela nacionalização da extração mineral. Afirmava que, naquele momento, tinha superado suas antigas convicções e abriu-se para novas idéias (*Exame* - 05/1993).

serviços atrairiam muito mais o investidor estrangeiro (Idem). O certo é que, apesar disso, os estrangeiros tinham seus interesses assegurados.

No final de 1992, a proposta de nova política de privatização é concluída com a permissão da passagem da participação do capital estrangeiro de 40% para 100%, exceto para setores considerados estratégicos (todos setores estatais com garantia de monopólio constitucional). Também é aprovada pelo Senado a lei dos portos, abrindo-o ao setor estrangeiro. Os programas de privatização dos estados já começavam a atrair o capital estrangeiro, principalmente os setores de energia elétrica e serviços em geral. Mostrando novamente a ambigüidade de intenções do governo, o presidente Itamar acaba por suspender o programa de privatização, depois de reação da oposição, até março de 93 e mostra pretensões de passar a CSN para os trabalhadores. Novamente esta atitude causa reações dos setores empresariais. Os banqueiros criticam a decisão, pois a consideram negativa para imagem do Brasil no exterior. O ápice da confusão na condução da política econômica causa a renúncia do Ministro da Fazenda, criando novas incertezas frente aos investidores estrangeiros. (GM – 26/11/1992).

Para resolver a confusão, iniciada no fim de 1992, ainda em fevereiro, uma nova equipe diretora toma posse no BNDES, presidida por André Franco Montoro Filho com novas regras de privatização: BNDES seria apenas órgão executor operacional do programa e a deliberação das privatizações seria pelo Congresso. O poder de decisão voltava aos parlamentares.

Neste sentido, também um poderoso *lobby* é montado para por fim ao monopólio das telecomunicações. Um grupo de 24 grandes empresas nacionais e estrangeiras funda o Instituto Brasileiro para Desenvolvimento das Telecomunicações. Participavam dela: Bradesco, Unibanco, Andrade Gutierrez e Monteiro Aranha, além de outras menores. Afirmavam que existia um déficit de 10 milhões de telefones. Evidente que, percebendo a possibilidade de alterações na carta, o capital nacional aliado ao internacional procurava facilitar o seu acesso ao “file-mignon” das estatais, que são as empresas prestadoras de serviços de grande alcance.

### 3.6.2.3 Papel de FHC na desestatização

Com a estabilização da economia e a eleição, para a presidência, do candidato preferido das multinacionais e instituições financeiras internacionais (FHC), os principais pontos do plano de abertura confirmam-se: a reforma constitucional de ordem econômica é concretizada no ano de 1995, seu primeiro ano de mandato.

Foi em meados de maio deste ano, que os deputados aprovaram a emenda que retirava da Constituição a definição de empresa brasileira e abria o setor de mineração e energia elétrica às empresas estrangeiras. Em agosto deste ano, a emenda das telecomunicações fora aprovada no Senado. Em junho de 1996, é aprovada no Senado a flexibilização do monopólio do petróleo. Também neste mês, o governo acabava com as restrições à entrada de capital estrangeiro nos mercados de seguros, de capitalização e de previdência.

Depois de 1995, houve o maior “boom” de IDEs sobre o Brasil da década (como mostrado na 1ª parte deste capítulo) – vide gráfico 6. Destes setores, selecionamos dois: analisamos a questão da abertura da telefonia e do setor financeiro, pois foram processos diretamente relacionados com o Governo Federal e o Congresso, enquanto a questão das privatizações das companhias de energia elétrica ficava a cargo dos governos e a questão do petróleo delimitou-se apenas à sua flexibilização e não privatização.

Em 1996, um ano após a reforma, o capital estrangeiro já contabilizava participação de US\$ 2,3 bilhões no programa de privatização, representando 39% do total privatizado no país, segundo dados do Banco Central. No universo dos investimentos diretos estrangeiros superiores a US\$ 10 milhões, os serviços públicos, tais como eletricidade, telecomunicações e transporte ferroviário, tinham absorvido cerca de US\$ 2,5 bilhões, em 95, representando 32% de todos os investimentos diretos no país, de acordo com o Banco.

Depois de privatizar as telecomunicações, é aprovada uma emenda para finalizar as reformas econômicas – a da regulamentação da flexibilização do petróleo, em final de 1997. (*GM* – 11/07/1997). Neste ano, o investimento direto estrangeiro também já participava com 30% do total arrecadado com privatizações no Brasil, segundo a SoBEET. A entidade fazia essa projeção com base em dados do Banco Central, segundo os quais as

privatizações alcançavam US\$ 17 bilhões até 31 de outubro. A participação do capital estrangeiro nas privatizações ocorria tanto na parcela de investimento direto (compra do controle acionário) quanto na parcela de financiamento externo. A SoBEET estimava que a parcela de investimento direto nas privatizações fora de US\$ 5 bilhões, em um total de cerca de US\$ 17 bilhões. Um Executivo do ABN-Amro Brasil comentava “O Brasil trata-se do ultimo grande mercado, que pode representar a derradeira oportunidade de posicionar-se estrategicamente no cenário mundial” (GM – 03/01/1998). Vide Anexo III, para mais detalhes sobre a privatização dos bancos no Brasil.

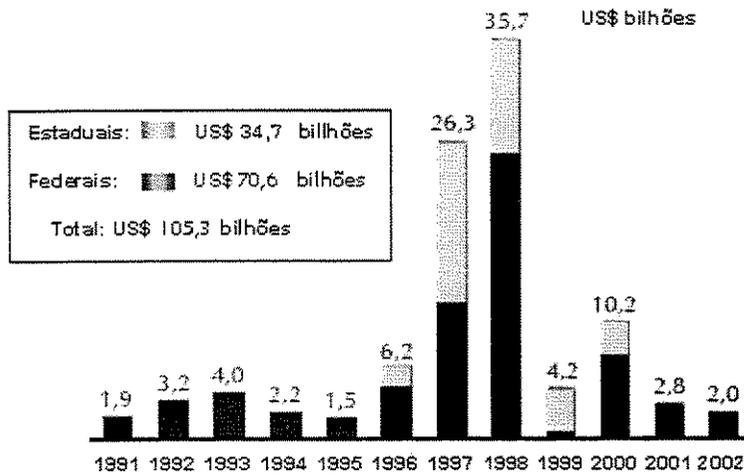
**Tabela 19 - Resumo da participação do capital estrangeiro nas privatizações, conforme o BNDES**

US\$milhões %

País	PND		Estaduais		Tele-comunicações		Total
USA	4.318	15,1	6.024	21,6	3.692	12,8	14.034 16,5
Espanha	3.606	12,6	4.027	14,4	5.042	17,5	12.675 14,9
Portugal	1	0,0	658	2,4	4.224	14,7	4.882 5,7
Itália	-	-	143	0,6	2.479	8,6	2.621 3,1
Chile	-	-	1.006	3,6	-	-	1.006 1,2
Bélgica	880	3,1	-	-	-	-	880 1,0
Inglaterra	2	0,0	692	2,5	21	0,1	715 0,8
Canadá	21	0,1	-	-	671	2,3	692 0,8
Suécia	-	-	-	-	599	2,1	599 0,7
França	479	1,7	196	0,7	10	0,0	686 0,8
Holanda	5	0,0	410	1,5	-	-	415 0,5
Japão	8	0,0	-	-	256	0,9	264 0,3
Korea	-	-	-	-	265	0,9	265 0,3
Argentina	-	-	148	0,5	11	0,0	159 0,2
Alemanha	75	0,3	-	-	-	-	75 0,1
Uruguai	0	0,0	-	-	-	-	0 0,0
Outros	1.815	2,6	350	1,3	-	-	1.078 1,3
<b>Part. Estrangeira</b>	<b>11.210</b>	<b>36,7</b>	<b>13.654</b>	<b>48,9</b>	<b>17.270</b>	<b>60,0</b>	<b>42.134 48,3</b>
<b>Total</b>	<b>30.480</b>	<b>100</b>	<b>27.949</b>	<b>100</b>	<b>28.793</b>	<b>100</b>	<b>87.222 100</b>

Atualizado em: 24/04/02

**Gráfico 8 – Valor obtido nas privatizações - entre 1991 e 2002**



Vide Anexo II e III para mais detalhes sobre os dois processos mais polêmicos de privatização no governo FHC: os bancos e o sistema de telecomunicações. Lá apresentamos os pormenores do debate entre Executivo, Congresso e Empresariado (nacional e internacional) para a regulamentação do processo.

## **4. Impactos da abertura e das reformas**

### **4.1 Introdução**

Neste capítulo procuraremos fazer uma breve síntese de várias análises referentes aos impactos causados pela abertura econômica da década de 1990. São apanhados de materiais que começaram a aparecer na mídia e no meio acadêmico no pós 1995, ganhando mais força no final da década, com a crise das desnacionalizações, o agravamento da situação do balanço de pagamentos e o aumento de remessas de lucros.

Nas mídias estudadas e no meio acadêmico (periódicos e obras relacionadas), notamos interessante fenômeno quanto à capacidade de externar alguma crítica referente ao processo liberal, particularmente na primeira metade da década. Em contrapartida ao discurso neoliberal dos defensores da abertura brasileira ao capital internacional, na primeira metade da década de 90, o que aparecia na mídia eram algumas vozes esparsas de alguns economistas, acadêmicos, sindicalistas e de políticos de oposição. Os políticos de oposição, os mais presentes na mídia, apesar de fazerem críticas voltadas a apresentar os problemas da abertura, não conseguiam convencer e fazer reprovar as medidas no Congresso. Suas críticas perdiam força justamente por causa de seu papel de oposição, taxada no momento por forte campanha como sendo retrógrados e contra-desenvolvimentista. Além disto, o discurso dominante era forte e visto, ou anunciado, como a solução de todos os males do subdesenvolvimento. Quem dissesse algo contra isso era visto como “dinossauro”. As duas derrotas da esquerda na década também diminuíram sensivelmente o poder de mobilização da opinião pública destes partidos e seu poder de convencimento.

Começam a surgir algumas críticas e análises já em 95, mas o discurso nacionalista só ganha força e penetração nas mídias estudadas em 1997, quando começava-se a sentir os sintomas da desnacionalização: as remessas de lucros e os resultados dos estudos que mostravam a porcentagem de empresas que já eram possuídas pelo capital internacional. Também é um período onde grandes bancos brasileiros são privatizados e os banqueiros nacionais começam a mobilizar a opinião pública e os partidos, pois sentiam que estavam

ameaçados pelas grandes corporações financeiras mundiais e não poderiam concorrer na compra de novos ativos interessantes, além da ameaça de novos concorrentes poderosos. (Vide capítulo 3 sobre a privatização dos bancos e nos anexos, mais detalhadamente).

Apresentaremos a seguir alguns pontos que a literatura e os periódicos apresentam quanto aos problemas causado pelas reformas de abertura econômica e da desnacionalização, algo que poderíamos considerar de contra-discurso - tardio pois ganhou força depois das reformas, ao pensamento liberal dominante no início da década de 90.

#### **4.2 O começo da década – críticas esparsas**

Em 1990, de acordo com análises dos periódicos estudados, a característica mais acentuada na crítica da oposição contra a abertura era a previsão dos possíveis desequilíbrios sociais e vulnerabilidades. Citaremos um exemplo do economista Antônio Barros de Castro<sup>88</sup> (*Exame* – 25/07/1990), que resumiria a opinião da esquerda no momento. Podemos apresentar assim suas colocações:

- Abertura colocaria o Brasil no vai e vem do comércio internacional;
- Empresas teriam que se reorganizar e não se modernizar somente;
- Abertura levaria ao desemprego, destruição de muitas empresas, com efeitos sócio-políticos imprevisíveis.

Mas não podemos limitar as críticas a esse modelo liberalizante somente aos setores políticos e acadêmicos de esquerda. Também aparecem nos periódicos as críticas de pequenos setores nacionalistas dos partidos pró-governo e nota-se a crescente insatisfação de parte do setor industrial com a política de abertura rápida para as importações, realizada pelo governo Collor. Em meados de julho de 1990, o IEDI (Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial) reage comentando na imprensa sobre o plano de abertura e a entrada de mercadorias estrangeiras, apontando para a dificuldade de reestruturação das empresas frente à concorrência externa. Pede a proteção a produtos estratégicos (*Exame* – 25/08/1990). Esta seria uma crítica que o IEDI faria durante toda a década (conforme seu relatório lançado no final da década de 1990), mas como amplos setores do empresariado

nacional apoiavam a abertura, estas reclamações não surtiriam efeito ou seriam sufocadas pelo discurso dominante. Na verdade, no discurso liberal, o problema da concorrência internacional era visto como benefício, pois levaria as empresas brasileiras a um esforço de modernizar-se e a desenvolver-se, o que traria o crescimento interno. Na realidade isso parece não ter acontecido, dada a falta de recursos internos para este tipo de investimento. Como veremos mais adiante, esta abertura ajudou a aceleração das fusões e aquisições (F&A), já que muitas das empresas não conseguiram modernizar-se e concorrer com os novos produtos, mais baratos que os nacionais, e tiveram que vender seus ativos, ou pelo menos parte deles, geralmente para estrangeiros, a preços baratos, se comparados mundialmente.

No ano de 1990, devemos lembrar, o esforço governamental e de setores do empresariado para difundir os preceitos liberais ainda era incipiente, o que fazia com que ainda muitas opiniões contrárias ao Consenso aparecessem nos periódicos estudados. Notamos que isso começa a mudar nos anos posteriores.

Aloysio Mercadante, numa entrevista para a revista *Exame* (06/03/1991) afirmava que as atitudes pró-abertura estavam afastando cada vez mais o governo da oposição. Mercadante, por sua vez, definiria o novo governo Collor como “Representante de um projeto neoliberal conservador que entende que o mercado por si só organiza uma sociedade. Bastaria então abrir a economia, desregular e retirar o Estado que o desenvolvimento retornaria automaticamente”. Esta frase e as citações anteriores representam, genericamente, a posição da esquerda<sup>89</sup> durante os anos que vão de 1990 a 1994, no que se refere às reformas liberais que o governo procurava implementar no Brasil. Também são os integrantes de partidos de esquerda os personagens principais a se manifestar contra a onda de reforma e abertura, nos periódicos estudados. Apresentamos no Anexo I uma tabela com as opiniões de personalidades coletadas nos periódicos estudados.

---

<sup>88</sup> Economista, assume a presidência do BNDES à época do presidente Itamar Franco

<sup>89</sup> Devemos esclarecer que quando falamos esquerda brasileira, devemos pensar principalmente em PT e PDT, partidos de oposição que mais manifestações tinham nos periódicos estudados. Mas não desconsideramos outros partidos de esquerda e deduzimos que suas posições anti-liberais se assemelhavam aos dois partidos considerados.

### **4.3 A segunda metade da década – um contra-discurso começa a tomar forma**

Houve, aparentemente, uma lacuna de quase cinco anos, em matéria de crítica, na imprensa estudada (excetuando-se, como já dissemos, as manifestações dos partidos de oposição, que foram presentes e freqüentes durante todo o período, mas com pouca relevância e espaço nos periódicos analisados); somente em 1995 vimos algo diferente, o que mostrava o surgimento de uma outra percepção do processo que estava se dando no Brasil, ou mesmo da gradual abertura de maiores espaços na mídia para críticas à panacéia neoliberal. A economista Maria da Conceição Tavares, para a *Folha de São Paulo* (12/02/1995), comentava os efeitos do Consenso de Washington no Brasil. Para ela, as "reformas estruturais" do Consenso destinavam-se, no Brasil como em toda a parte, a propiciar a transferência maciça de patrimônio público para grandes grupos privados internacionalizados, sob o pretexto de que não existiam recursos internos (este argumento é muito usado pelos defensores da abertura, vide capítulo anterior). No caso do Brasil, de acordo com a autora, esse pretexto era falso por duas razões. Em primeiro lugar, porque não se vendiam ativos, desvalorizando-os, para resolver problemas fiscais que se repetiam todo ano. Em segundo lugar, porque não se extinguíam fundos de poupança das estatais da ordem de US\$ 40 bilhões a pretexto de acabar com privilégios de funcionários. Mas a campanha na grande imprensa e no Congresso Nacional já estava bem encaminhada naquela época, diferente do começo da década. Para a autora, naquele momento, o que estava em jogo era o destino desta nação, com a possibilidade do Brasil perder de vez qualquer capacidade de autodeterminação no seu processo de desenvolvimento. Como o processo ainda não estava concluído, ainda era "tempo de esclarecer os problemas e fazer as alianças corretas, antes de sermos levados de roldão, no Congresso, pelo rolo compressor armado pelo bloco comandado pelo PFL". Pelo que observamos no histórico das emendas, não foi possível vencer o "rolo compressor" e evitar as reformas.

À época da reforma econômica, percebemos nos periódicos alguns textos de terceiros criticando o processo. Um exemplo disto é um artigo do tributarista Osires Lopes Filho, em março de 95 para a *FSP*, falando das mudanças que estavam encaminhadas através da revisão constitucional. "É impressionante o conjunto de propostas de emenda à Constituição já enviadas ao Congresso Nacional pelo Poder Executivo", comentava em

artigo. Para ele, as propostas envolviam a mais significativa alteração da ordem econômica vigente no país. As propostas “encerravam muitas fraturas dos monopólios e das medidas de proteção ao empresariado nacional”. Continuando, o autor dizia: “Preocupante é essa abertura em um momento em que o exemplo eleito pelos países desenvolvidos e organismos internacionais como adequado para o Terceiro Mundo —o México— passa por um terremoto econômico e social, em grande parte causado por este receituário neoliberal”. Neste momento, o Brasil começava a viver os sintomas mais agudos do início da crise cambial. A fase mais idílica do Real tinha acabado. Continua o autor, num trecho interessante que colocaremos aqui na íntegra:

“Examinando as exposições de motivos que encaminham tais propostas de emenda à Constituição, verifiquei que se utilizou uma palavra aparentemente elegante para expressar a quebra dos monopólios estatais, que já foram esteios da nacionalidade e do poder nacional e, ainda hoje, desempenham papel de relevo na economia brasileira. O problema da flexibilização é que, quando a posição anterior é altaneira, vertical, durante o aperto, a dificuldade, pode ser que a nova posição implique se curvar tanto que se termine de joelhos. Infelizmente, o defeito dessas emendas não está no seu conteúdo, mas sim na forma pela qual foram apresentadas ao Congresso. Características marcantes dessas exposições de motivos são a sua singeleza franciscana e a sua sinteticidade lacônica. Há mais de uma exposição de motivos composta apenas por três parágrafos: um de saudação; outro de breve apresentação da proposta de emenda; e um terceiro, de despedida solene. Todas as justificativas podem receber um adjetivo comum: exíguas. Confesso que fiquei perplexo diante de tamanha economia. E temeridade. Propor alterações substanciais na ordem econômica nacional sem uma justificação adequada, sem explicitação dos argumentos que baseiam a proposição, revela ou um enorme despreparo de quem a redigiu, ou uma **segurança absoluta de sua aprovação**<sup>90</sup>, desprezando-se os cuidados necessários para salvar a face do Congresso. Cheguei a pensar que a explicação estivesse na opção feita anteriormente pelo presidente. Entre Juscelino Kubitschek e Getúlio Vargas, como modelos de estadistas, a escolha do presidente anunciada pela imprensa foi pelo primeiro. Lendo tais

---

<sup>90</sup> Grifo meu. Essa segurança tornou-se evidente ao analisarmos o processo político das aprovações no primeiro mandato de FHC. O governo tinha maioria esmagadora no Congresso para todas as reformas de ordem econômica.

exposições de motivos, vejo que se a inspiração foi de Juscelino, só pode ter sido da sua fase adolescente, quando foi telegrafista.” (FSP - 12/03/1995)

Este trecho mostra bem o quanto era desnecessário naquele momento criar um texto bem elaborado para se fazer aprovar as emendas no Congresso, pois de antemão já estavam aprovadas. Na opinião do autor, o que impressionava no atual quadro político brasileiro era que este fato demonstrava que a democracia estava longe de se consolidar. Para ele, eram poucos os centros de poder, e o ideal de uma sociedade pluralista estava longe. “A pressa, a falta de divulgação, a ausência de discussão, o modo imperial e impreciso com que se comunicou à nação a profunda revisão do papel do Estado na ordem econômica, evidenciam a total despreocupação com a opinião pública e o alijamento dos entes da sociedade civil organizada do processo democrático. Mais uma vez tem-se a repetição da antinomia característica das nossas lideranças. O discurso é generoso, mas a ação é mesquinha. E, por isso, é de se aconselhar ao governo, que pelo jeito já desistiu de respeitar o povo, a Constituição e os seus eleitores, que ao menos respeite e auxilie a sua base parlamentar. O Congresso apreciará.”. O consenso interno alcançado com a eleição de FHC dispensava qualquer debate democrático em relação às reformas, a esquerda não tinha número, força e sequer projeto alternativo para fazer frente a este novo poder político.

Interessante notar que, em julho 1995 (época das reformas de ordem econômica), o FMI apresentava um relatório que falava justamente sobre os investimentos internacionais, mas chegava a uma conclusão não esperada: o investimento das multinacionais poderia ser tão instável e problemático quanto o *hot money* e o dinheiro especulativo. A rigor, poderia até mesmo agravar os momentos de crise externa, em vez de auxiliar nos processos de estabilização. A tese poderia muito bem estar num panfleto de qualquer partido de esquerda ou fazer parte do discurso de algum “dinossauro” da esquerda nacionalista. Afinal, como tanto se ouvia naqueles tempos pelos políticos mais influentes do governo e dos economistas, um país ou uma política econômica que privilegiassem a atração de investimentos produtivos estaria dando passos rumo à estabilidade. Entretanto, a tese de que o investimento direto estrangeiro poderia criar instabilidade não estava no programa de nenhum partido esquerdista. Preparado por uma equipe de 15 especialistas do departamento de *Policy Development and Review*, o relatório fora publicado em março sob o título

*Private Market Financing for Developing Countries*. Uma das “verdades” econômicas amplamente difundidas que os economistas do FMI trataram de criticar é justamente essa distinção entre capital produtivo e capital especulativo. Mais especificamente, eles alertavam para um aspecto técnico de amplas repercussões políticas. A distinção relevante, diziam, não é aquela entre investimentos diretos (construção de fábricas, por exemplo) e de “portfólio” (ou de formação de “carteiras”, como quando se compram ações em Bolsas de mercados emergentes). Mais importante era diferenciar esses dois tipos de investimento do endividamento. Diluir a fronteira entre investimento direto e de “portfólio” era o primeiro passo para apresentar uma conclusão que foi comprovada através de pesquisas. É verdade que as posições de investimento direto raramente eram liquidadas rapidamente. Ou seja, ninguém monta e desmonta fábricas da noite para o dia, o tempo todo. Mas considerando a totalidade das transações associadas ao investimento externo, poderiam surgir fluxos de recursos negativos, ou seja, significativas saídas de capitais – **as remessas**. Especialmente em momentos de crise, quando comumente se imaginava que o investimento produtivo era mais “sólido” ou permanente. Tal conclusão, naturalmente, dava margem a muita rediscussão sobre o papel do investimento externo nas tentativas de estabilizar a economia ou mesmo de redesenhar modelos de desenvolvimento. Mas o estudo não ficava nisso. Insistia ainda em dar maior evidência aos resultados de pesquisas mostrando que os mercados financeiros, especialmente os mercados emergentes, tornaram-se mais ineficientes justamente quando começaram a crescer, como ocorreu no início dos anos 90. A despeito disso, as reformas no Brasil continuaram, e as fusões e aquisições continuavam crescendo (vide gráficos do capítulo anterior).

Apesar dos indícios negativos, em dezembro de 1996, o discurso contra o “governo neoliberal” de FHC começava a ganhar mais espaço na mídia. Um exemplo disso são os comentários de Haroldo Lima, deputado federal pelo PC do B da Bahia, na *Folha de São Paulo* (FSP – 28/12/1996): “O ideário elaborado pelos países desenvolvidos para os que não o são prevê Estado mínimo, privatização generalizada, desenvolvimento com base na poupança externa, integração no mercado mundial via importação, previdência privada, direitos sociais flexibilizados, soberania limitada, transformação das Forças Armadas em forças de combate ao narcotráfico, entre outros pontos. A conseqüência inexorável dessas teses é o anacronismo dos Estados nacionais, o questionamento dos projetos de nação. Por

isso, esperava-se que país do porte do Brasil olhasse essas idéias com extrema reserva. Não foi o que se deu.” Para o deputado, FHC tinha abraçado sem ressalvas esse ideário neoliberal. Cumpria-o à risca, sem negociar salvaguardas, compensações ou vantagens. Cedia em tudo quanto lhe fora imposto pelo capital estrangeiro até o momento. Já tinha quebrado o monopólio estatal do petróleo e o das telecomunicações, aberto aos estrangeiros a navegação de cabotagem e o subsolo do país, “liquidado” com a diferenciação entre empresa nacional e estrangeira, “capitulado” na Lei de Patentes e derrubado as barreiras alfandegárias, “supostamente para aumentar a produtividade das empresas brasileiras”. O deputado criticava a venda da Vale do Rio Doce e dizia que “na esteira dessa política, crescem a desindustrialização, a desnacionalização e o desemprego. O país vai sendo introduzido de forma subalterna no mercado globalizado”. De outra parte, falava que sentia-se no país “a estruturação de um Estado autoritário com fachada democrática”, pois “o Legislativo foi reduzido a um subpoder, e o Judiciário sofre ameaças: O Executivo abusa, até o impensável, das medidas provisórias, editando ou reeditando, até agora, 1.018 delas, a uma média de 46,3 MPs por mês, muito mais que a ditadura com seus decretos-leis.” Criticava fortemente o fato de que FHC queria sua reeleição. Se a emenda da reeleição fosse vitoriosa, seu eventual novo mandato seria “visto como usurpado, posto que nem emenda constitucional pode ter efeito retroativo para rever o significado de fato já acontecido há dois anos, o de que o presidente então eleito o foi, nos termos constitucionais, para um “mandato (...) de quatro anos, vedada a reeleição para o período subsequente (...)” (artigo 82). Tratava-se de um discurso que provinha da esquerda, no momento ainda tachada fortemente na mídia como retrógrada. O nível de impacto das críticas contra a abertura cresce quando os personagens externos a este alinhamento político participam do debate, como os economistas do governo e banqueiros, como veremos adiante.

Em 1997, os próprios membros do governo já se assustavam com os resultados da crescente desnacionalização, Fábio Giambiagi, economista do BNDES, comentava (*GM* – 04/06/1997): “A longo prazo [o IDE] traz impactos indesejáveis sobre o balanço de pagamentos porque o Brasil terá de pagar lucros e dividendos sobre estes investimentos”. Conclusão tardia, interessante notar que os integrantes do executivo pró-abertura em nenhum momento anterior levantaram a possibilidade das remessas - nas mídias estudadas,

pelo menos. Os financiamentos do BNDES continuavam abertos aos estrangeiros, no entanto.

No final de 1997, já se começava a falar de “desnacionalização da economia” abertamente na mídia de grande circulação, coisa que até o momento era termo dos “dinossauros” nacionalistas e de esquerda. Paulo Nogueira Batista Jr., professor da Fundação Getúlio Vargas, escrevendo à *Folha de São Paulo*, comentava um discurso pronunciado na época (21/08/1997), por ocasião de encontro com empresários do setor de construção pesada, em Brasília, onde o presidente da República negava taxativamente que estivesse ocorrendo desnacionalização da economia. "Está havendo, sim, participação do capital externo, mas não predomínio", dizia. Os dados a respeito dessa questão ainda eram bastante incompletos, mas para a autor, havia informações que pareciam contradizer o ponto de vista do presidente. Em julho de 1997, a revista "*Exame*" divulgara o seu levantamento anual sobre as maiores empresas do Brasil e esse levantamento continha informações que lançavam alguma luz sobre a evolução recente da participação do capital estrangeiro na economia do país. O aumento da participação relativa das empresas estrangeiras era impressionante. Em 1996, das receitas das maiores empresas do Brasil (privadas e estatais), 44,1% foram de empresas estrangeiras, contra 32% em 1994. Um crescimento de 12 pontos percentuais em apenas dois anos. No mesmo período, em função das privatizações, a participação das empresas estatais caiu de 24% para 20,2% das vendas das maiores empresas. A participação das privadas nacionais caíra de forma ainda mais acentuada, de 44% em 1994 para 35,7% em 1996, o que era atribuído, em grande parte, à onda de fusões e aquisições na qual o capital externo apareceu com frequência na ponta compradora. Desde que a "*Exame*" começara os seus levantamentos anuais, em 1974, nunca fora tão elevado o peso relativo das empresas estrangeiras. O recorde anterior havia sido registrado em 1975, quando a participação das estrangeiras alcançava 41,8%. O crescimento da sua participação se devia não só à aquisição de empresas nacionais, como a Metal Leve, a Arno, a Iochpe-Maxion, a Lacta e tantas outras, mas também ao aumento das vendas em setores dominados por filiais de capital externo, como automóveis, higiene e limpeza, computação e farmacêutica. Os resultados desse levantamento, embora impressionantes, não chegavam a constituir uma surpresa completa para Batista. Afinal, nos anos anteriores, “estabeleceu-se um quadro macroeconômico em que as empresas

brasileiras foram obrigadas a competir em bases desiguais. As elevadíssimas taxas de juro e as restrições ao crédito tiveram efeitos arrasadores sobre muitas firmas nacionais, especialmente as de menor porte, que têm menos acesso a crédito em moeda estrangeira. A forte valorização cambial, combinada com uma aceleração improvisada da abertura às importações, submeteu os produtores domésticos, de forma abrupta, a uma intensa competição externa, que acabou se revelando destrutiva para muitas empresas. Além disso, o sistema tributário não foi inteiramente adaptado à abertura externa, e conserva características, notadamente os tributos em cascata, que prejudicam os produtores nacionais relativamente a seus competidores do exterior". No final fazia um diagnóstico, dizendo que se prevalessem essas tendências e políticas, os anos 90 acabariam ficando na história como um período de forte desnacionalização e aumento da dependência externa do país. E, quando se escrevesse algum dia a biografia de Fernando Henrique Cardoso, talvez se concluísse que um título apropriado seria "Dependência: da Teoria à Prática".

Dentre 1998 e 1999 conseguimos coletar várias reportagens de acadêmicos nas mídias estudadas apresentando os problemas da desnacionalização e da privatização, como os artigos de Nogueira Batista, Luciano Coutinho, Celso Antônio Bandeira de Mello, CEPAL e relatório do IEDI. Todos eles fazem uma crítica de certo modo tardia do processo, pois em 1999 a reforma estava concluída e implementada e as últimas grandes estatais estavam sendo vendidas.

Em início 1998, o ex-presidente José Sarney<sup>91</sup> fazia seus comentários sobre a desnacionalização. Para ele, com o ajuste por que passava a economia brasileira, agravado pelo pacote de outubro de 97, o empresariado nacional não poderia concorrer com o capital estrangeiro nas privatizações nem na venda de outros ativos. De acordo com Sarney, "O custo do dinheiro para as empresas nacionais, com os juros estratosféricos, criou uma imensa desigualdade para o capital nacional e tornou impossível qualquer competição. Nessa situação, a abertura ficou como sinônimo de entrega. A desnacionalização passa a ser total e impossível de deter. Já está na mão de estrangeiros toda a indústria de autopeças, de alimentação, farmacêutica, automobilística. Diz-se que é a globalização inevitável. Mas não pode ser feita contra o Brasil. Não podemos pagar o preço de nossa identidade e soberania com a falácia de que a produção é mundial. Não sou contra a participação do capital

estrangeiro, mas não posso aceitar que ele goze de privilégios monopolistas nem que entreguemos, não somente às empresas, mas o que vem com elas, o mercado nacional. Dir-se-á que o processo é salutar, porque absorvemos poupança internacional. Mas se esquecem de que os investimentos feitos aqui serão repatriados, para atender às próprias leis de mercado. É dinheiro que entra, mas volta. Fica, assim, o Brasil sujeito, hoje e amanhã, a grandes remessas de lucros e volta dos capitais investidos. No ano passado, já enviamos US\$ 5 bilhões!". Concluindo sua análise, escrevia: "Não acredito que o presidente Fernando Henrique feche os olhos para essa tragédia nacional, o Brasil fora de seu destino. Sei, porque fui presidente, que nesses instantes, os governos dos países interessados pressionam defendendo os seus interesses e de suas empresas. O governo deve resistir. Não podemos desmontar o Brasil nem ficar "sem mel e sem cabaça"."<sup>92</sup> (FSP – 09/01/1998). Mas, neste momento, os críticos deveriam se questionar se o "mel e cabaça" ainda existiam, para que pudessem ser protegidos e se existiriam possibilidades legais para isso.

Já percebendo o elevado grau de internacionalização da nossa economia, o presidente do BNDES, Andrea Calabi, defendia, em setembro de 1999 numa entrevista à *Folha de São Paulo*, a necessidade de inverter o "movimento pendular" dos investimentos estrangeiros no país, reduzindo o processo de desnacionalização da economia. Na sua opinião, o processo de desnacionalização durante o Plano Real tinha sido muito acentuado e era necessário um movimento oposto, para preservar as empresas nacionais. Calabi dizia que o BNDES estava "prioritariamente" afinado com esse movimento. O presidente do BNDES afirmava que o banco não financiaria empresas estrangeiras para a compra de empresas brasileiras, no processo de reestruturação setorial, mas defendia empréstimos a essas empresas em situações "onde houver interesse nacional". (FSP – 12/09/1999) Em outubro, o BNDES decidia financiar grupos estrangeiros na privatização da Companhia de Geração de Energia Elétrica Tietê, depois que a norte-americana Duke Energy tinha desistido de participar do leilão. Mas o financiamento oficial não alterou a decisão da Duke de ficar fora do leilão. Não era a primeira vez que empresas de capital estrangeiro poderiam

---

<sup>91</sup> Integrante do PFL, partido de direita que apoiou a abertura em todos os momentos do começo e meio da década e participou ativamente do debate da reforma econômica, a favor de maior liberalização.

<sup>92</sup> Infelizmente não conseguimos informações que pudessem esclarecer se essa era uma posição partidária ou pessoal. O mesmo político viria a publicar vários artigos na *Folha de São Paulo*, utilizando os mesmos argumentos protecionistas, mostrando claramente o desconforto criado no final da década frente a grande penetração do capital internacional no país, em busca de empresas financeiras.

ser custeadas em parte pelo banco num processo de privatização. O BNDES já tinha financiado compradores estrangeiros da Coelba (Bahia), da Cesp Metropolitana (SP) e da CEEE (RS). Nos empréstimos feitos em 98, o banco utilizou principalmente recursos próprios (79%), oriundos de aplicações e vendas de participações da BNDESPar, mas sua carteira contava também com empréstimos internacionais (9%) e recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (6%). Segundo o BNDES, não havia uma política pré-definida em relação a financiamento para empresas estrangeiras em privatizações. As decisões do banco eram tomadas caso a caso. (*Idem*) Embora negasse formalmente, o BNDES tinha decidido abrir sua linha de financiamento para a venda da Cesp Tietê a empresas estrangeiras após consultas de grupos interessados na compra. Segundo a *Folha de São Paulo*, a direção do banco concluía então que poderia haver dificuldades para a venda da companhia se ele mantivesse seu financiamento restrito ao capital nacional. A aparente contradição entre discurso e ação já mostrava que não existia mais um consenso, como o de 94-95, entre os membros do próprio governo.

Em fevereiro de 2000, as opiniões contrárias à abertura atingem grande força, 5 anos após as reformas. Já ganhava força nos últimos anos o repúdio político e a crítica teórica à políticas ultraliberalizantes. O Consenso de Washington, ideário que orientou governos latino-americanos nas décadas de 80 e 90, parecia ter perdido terreno a partir da crise asiática e da chamada “desilusão com os mercados emergentes” dos grandes capitais. Numa pesquisa da Datafolha, podemos perceber a intensidade da insatisfação popular com os modelos de ajuste pautados numa adoção fundamentalista de privatização e abertura aos capitais estrangeiros. O “consenso” da cidade de São Paulo, onde se dera a pesquisa, era formado por 48% de contrários à privatização do Banespa. Os que se opunham à participação do capital estrangeiro na privatização do banco perfaziam 71% da amostra. Eram 55% os que gostariam de ver o governo reduzir a entrada de empresas estrangeiras. Chegavam a 80% os descontentes com a concessão de empréstimos do BNDES a empresas do exterior. Ao mesmo tempo, o presidente Fernando Henrique Cardoso reafirmava, em reunião da Câmara de Política Econômica, que não cederia às pressões para alterar o decreto que permitia a venda de até 100% do Banespa a bancos estrangeiros<sup>93</sup>. A mesma mensagem era reforçada pelo presidente do BC, Armínio Fraga. Para ele, a polêmica sobre

---

<sup>93</sup> Foi o que aconteceu, o Banespa foi vendido para o capital estrangeiro.

a adoção de empecilhos à entrada de estrangeiros estava calcada em "conceitos equivocados". Os críticos recordavam que, no Brasil como na maior parte do mundo, as experiências liberalizantes até meados de 2000 não chegavam perto dos resultados sociais e de eficiência econômica tão ardorosamente apregoados pelos advogados do Consenso de Washington. Muitos cogitavam a hipótese de que, se o governo tivesse dado ouvido aos críticos, em vez de desqualificá-los e negar-se ao debate, a privatização e a abertura teriam ainda assim ocorrido, mas com maior equidade e menor instabilidade. O governo empunhava como justificativa maior para a manutenção de princípios ultraliberais o receio de que atitudes defensivas ou restritivas seriam um péssimo sinal para os investidores estrangeiros. De fato, a preocupação com a imagem externa do país continuava relevante. A elite brasileira parecia estar finalmente acordando para as malignas implicações desse "verdadeiro desmonte do Brasil enquanto nação, enquanto estrutura capitalista e enquanto Estado"- na palavra dos nacionalistas ressurgidos. Mas fica a questão, esta nova consciência não teria vindo tarde demais, já que o prejuízo já estava feito? O consenso criado em 94-95 e a fraqueza política da esquerda e da sociedade organizada não permitiu o debate que se fez necessário.

As críticas às políticas liberais, inspiradas no Consenso de Washington, são feitas agora não só por intelectuais de esquerda ou nacionalistas, mas pelos próprios representantes das instituições que encabeçaram esse ideário. É interessante notar que mesmo o FMI ultimamente fez sua autocrítica, quanto às recomendações de políticas econômicas que fez aos países em desenvolvimento em meados de 1990 (*FSP* - 29/07/2003), mas também aproveitou para deixar claro que grande parte da culpa foi dos governos desses países. Além do FMI, as declarações de Joseph Stiglitz (*Idem*), ex-vice-presidente do Banco Mundial tem seguido essa linha. Para ele, o consenso e mais objetivamente as políticas aplicadas segundo as linhas gerais do consenso, não conseguiram dar resposta a uma série de questões vitais para o desenvolvimento, além de ter deixado de lado todo o problema de ordem social e ambiental. Para Stiglitz, a abertura desenfreada e as privatizações acabaram por ter um efeito perverso para o mercado: prejudicou a concorrência com a criação de poderosos monopólios.

#### **4.4 Problemas da abertura apresentados em análises coletadas**

Em outubro de 1999 fora lançado um relatório da Unctad sobre os investimentos estrangeiros, assinado por Rubens Ricupero, secretário-geral do organismo (*FSP* – 28/10/1999). Resumia em alguns tópicos as principais críticas feitas à presença do capital estrangeiro em países receptores dos investimentos, na década de 1990:

- 1) as aquisições de empresas pelo capital estrangeiro não adicionavam capacidade produtiva; elas apenas transferiam a posse e o controle de mãos domésticas para estrangeiras;
- 2) a transferência de controle é geralmente acompanhada por demissões em massa ou pelo fechamento de unidades (como, por exemplo, instalações para pesquisa e desenvolvimento);
- 3) os lucros obtidos no negócio são mais tarde transferidos ao exterior em moeda estrangeira, fonte de pressão potencial sobre o balanço de pagamentos;

Abaixo iremos apresentar análises de alguns destes pontos, além de acrescentar outros.

##### *1) Crítica à tese da capacidade dos investimentos estrangeiros gerarem exportações e auxiliar na balança de pagamentos:*

Apresentamos duas análises que criticam a capacidade dos IDEs gerarem superávits nas balanças comerciais.

De acordo com Laplane (2000), os investimentos estrangeiros na indústria, a partir do Plano Real, estariam inseridos num movimento que tinham “baixo poder de realimentar endogenamente o crescimento econômico”, o autor explica: “as tendências de especialização e focalização no mercado doméstico teriam se aprofundado a partir do Plano Real em resposta à política macroeconômica que penalizava a rentabilidade dos setores comercializáveis.” De acordo com este autor, os investimentos das empresas estrangeiras, neste contexto, estariam contribuindo para a manutenção dos desequilíbrios comerciais, que exigiam financiamento externo crescente e elevadas taxas de juros, minando a constituição de um ambiente favorável à retomada sustentada dos investimentos. Os ganhos de

eficiência poderiam não ser sustentáveis e configurarem-se como um obstáculo ao crescimento.

Com o intuito de avaliar a contribuição das empresas estrangeiras para a redução da vulnerabilidade externa por meio de suas operações comerciais, Laplane fez uma análise dos fluxos de exportação e de importação das 500 maiores empresas privadas brasileiras nos anos de 1989, 1992 e 1997. Dentro desse conjunto, foram separadas as empresas nacionais e as estrangeiras, para possibilitar a comparação de suas respectivas contribuições. O saldo comercial das grandes empresas de capital nacional da indústria de transformação foi positivo nos três anos considerados. Já o saldo das empresas estrangeiras que atuam nesse mesmo setor tornou-se deficitário em 1997. O déficit comercial dessas empresas (US\$ 1,035 bilhão) foi compensado pelo superávit das que atuam na indústria extrativa mineral e no comércio, gerando um pequeno superávit de US\$ 177 milhões para o conjunto das grandes empresas estrangeiras. Assim, a contribuição direta das atividades comerciais das empresas estrangeiras para a redução da vulnerabilidade externa, medida pelo saldo de divisas, não pareceu estar à altura das propaladas expectativas a esse respeito, pelo menos em 1997, justamente após o avanço da internacionalização da economia brasileira. As grandes empresas de capital nacional tiveram, nesse mesmo ano, contribuição muito mais expressiva.

A abertura da economia teria sido efetivamente acompanhada de maior integração das filiais brasileiras na rede corporativa das respectivas matrizes. No entanto, diferente do que alguns analistas e defensores da abertura esperavam, o resultado foi fortemente assimétrico, em favor de maior propensão a importar do que a exportar. Dessa forma, a suposta contribuição de divisas do comércio das filiais não se materializou. Como consequência, as empresas estrangeiras tiveram expressivos déficits comerciais com os mercados dos países nos quais se localizam suas matrizes e superávit com o Mercosul e com a Aladi (Associação Latino-americana de Integração). O saldo total das empresas da amostra foi deficitário (US\$ 1.438,7 bilhão) (vide tabela 27 para mais dados). Deve-se registrar que essas exportações foram destinadas prioritariamente ao Mercosul e à Aladi – mercados de dimensões reduzidas, se comparados aos mercados dos países desenvolvidos e, de modo geral, sujeitos aos mesmos problemas de vulnerabilidade externa que afetam o

Brasil. No que diz respeito aos grandes mercados dos países desenvolvidos –isto é, no Nafta, na União Européia e na Ásia – o comércio das filiais foi deficitário.

Em outras palavras, ainda de acordo com Laplane, a despeito de sua contribuição para o *upgrade* da pauta, as filiais não satisfizeram as expectativas de que seu comércio permitiria explorar oportunidades de intercâmbio intra-industrial com os países desenvolvidos. Em síntese, os resultados da análise das atividades comerciais de filiais de grandes empresas estrangeiras que atuavam no Brasil não condiziam com as avaliações otimistas quanto a sua contribuição para reduzir a vulnerabilidade externa do País. A inserção internacional dessas filiais não garantiu que seu comércio exterior gerasse um fluxo de divisas que contribuísse para reduzir significativamente a vulnerabilidade externa brasileira, conforme muitos dos defensores da abertura propagavam.

Ano	Tabela 20 - Balança de Pagamentos do Brasil – 1989-1999					Reservas	Dívida Externa
	Exportações	Importações	Serviços	Transferências	Capitais		
89	34,4	(18,3)	(15,3)	-	(9,6)	7,3	115,5
90	31,4	(20,7)	(15,4)	0,8	(0,4)	8,8	123,4
91	31,6	(21,0)	(13,2)	1,6	(4,1)	8,6	123,9
92	35,8	(20,6)	(11,3)	2,0	4,7	19,0	135,9
93	38,6	(25,3)	(15,6)	1,7	10,1	28,9	145,7
94	43,5	(33,1)	(14,7)	2,6	14,3	36,5	148,3
95	46,5	(49,9)	(18,6)	4,0	29,4	50,5	159,2
96	47,7	(53,3)	(21,7)	2,9	32,2	59,0	179,9
97	53,0	(61,3)	(256,9)	2,2	25,9	51,4	200,0
98	51,1	(57,6)	(28,8)	1,8	25,6	43,6	243,2
99	48,0	(49,2)	(25,2)	2,0	16,6	35,6	236,9

Fonte: Conjuntura Econômica, abr. 2000; p. 6-7.

Este quadro demonstra o aumento da dívida externa no período estudado, mostrando o aumento das importações e transferências, resultados da abertura.

Em agosto de 1997, Luiz Gonzaga Belluzzo, professor de Economia da Unicamp, fazia sua análise da elevação dos IDEs durante o Plano Real na *Folha de São Paulo* (FSP – 10/08/1997). As conclusões da análise já colocavam em dúvida as avaliações do governo quanto à possibilidade de que viesse a ocorrer, dentro de alguns anos, uma reviravolta na balança comercial, causada pelos ganhos de produtividade e de competitividade induzidos pelo ingresso de capital estrangeiro. Para o pesquisador, eram claras as indicações de que os

novos fluxos de investimento estrangeiro apresentavam uma composição diferente daquela que prevalecia até o início dos anos 80. Na "onda" dos anos 90 havia uma clara preferência pelo setor de serviços e essa tendência, no seu entender, não deveria ser atribuída apenas ao surto de privatizações. Em 1989 o estoque acumulado de capital estrangeiro estava distribuído da seguinte maneira: 71,1% na indústria de transformação e 23% no setor de serviços (incluído o investimento de porta-fólio). Em 1995 essa composição se altera significativamente, passando o setor de serviços a representar 42,5% do total dos investimentos, contra 53,2% na indústria de transformação. Em segundo lugar, "os atuais investimentos industriais das empresas estrangeiras têm sido induzidos pela expansão do mercado doméstico e estão concentrados nos setores de bens de consumo duráveis". Esses projetos, em geral, apresentavam baixa capacidade de estimular a produção interna de equipamentos e de gerar novos empregos. Essa era, aliás, uma característica universal do investimento no final da década, em que o novo paradigma tecnológico e organizacional preconizava flexibilidade e "enxugamento" de custos.

No caso brasileiro, houve uma substituição rápida dos fornecedores domésticos por supridores estrangeiros de equipamentos, partes e peças, componentes e matérias-primas, de acordo com o autor. Entre 1995 e 1996, as importações dos setores em que vinha se concentrando o investimento direto estrangeiro apresentavam taxas de crescimento muito superiores às das importações totais. Enquanto essas avançaram 6,9%, partes e peças para veículos expandiram-se à taxa de 22,6%; componentes eletrônicos, 24,3%; computadores, partes e peças, 12,2%; motores de pistão, 22,3%; e circuitos integrados, 10,1%. O estudo, como já foi dito, considerava improvável que os investimentos estrangeiros em curso ou programados na indústria de transformação fossem capazes de provocar, dentro de alguns anos, uma reviravolta na balança comercial. O máximo que poderia se esperar, afirmava, era uma substituição de importações de alguns componentes nos casos em que fossem atingidas escalas mínimas de produção, fossem elevados os custos de transporte ou a proximidade entre fornecedores e montadoras justificasse a produção doméstica.

A conclusão: observando o fenômeno do ângulo do dinamismo tecnológico e da perspectiva estratégica da grande empresa internacional, era muito provável que a crescente dependência do investimento estrangeiro, associado à política de valorização do câmbio real que estava sendo implementada no momento, viesse a agravar e não minorar a situação

deficitária da balança comercial. Isso para não falar dos efeitos negativos do crescimento das remessas de lucros e por conta da assistência técnica que deveriam onerar a balança de serviços.

*2) Crítica ao discurso de que o investimento direto estrangeiro geraria riqueza (porque abriria novas empresas), tecnologia, além de novos empregos:*

Nos anos do Real, invertera-se a tendência de os empresários estrangeiros virem para o Brasil constituir novos negócios. Em 1999, a maioria vinha apenas para comprar os já existentes, o que agravou mais ainda a diminuição na base de empresas nacionais em relação às internacionais. Em 1994, por exemplo, apenas 0,38% dos US\$ 2,1 bilhões em investimentos externos foram para a compra de empresas já constituídas. Em 1998, o percentual já era de 74,1%. Ou seja: dos US\$ 28,7 bilhões que entraram, US\$ 21,3 bilhões foram usados para que empresas brasileiras passassem a ter donos estrangeiros. A tendência se acentuaria por causa da desvalorização do real em janeiro de 1999, que deixou as empresas nacionais ainda mais baratas.

De acordo com Schwarz (1999), os investimentos estrangeiros tinham contribuído menos do que se previa para a ampliação do estoque de capital do país. Na verdade, muitos desses investimentos correspondiam a transferências de propriedade, isto é, à aquisição por grupos estrangeiros de empresas públicas ou privadas já existentes. Grande parte do que aparecia como investimento direto na conta de capitais do balanço de pagamentos não tinha, portanto, a contrapartida de uma ampliação da capacidade de produção da economia brasileira. E muitas vezes patrocinados com recursos públicos e créditos de bancos de desenvolvimento.

Um estudo, publicado pela Cepal, em 1999, também criticava os benefícios da abertura comercial. O trabalho apresentava sérias dúvidas sobre os efeitos e a qualidade dos investimentos nos países em desenvolvimento. Na prática, houve uma forte tendência, ao longo da década, à concentração desses investimentos em operações de transferência de propriedade. O estudo da Cepal revelava que, nos três anos antes de 99, as transferências de propriedade respondiam por nada menos que dois terços de todos os investimentos diretos.

O problema não era de origem do capital, mas dos efeitos que a mudança de donos tinha sobre os horizontes de crescimento da economia. Na análise da Cepal, quando ocorria a mera transferência de patrimônio, não havia aumento da capacidade produtiva. Em muitos casos, reduzia-se a concorrência, racionalizavam-se as plantas produtivas já existentes e reduzia-se o número de postos de trabalho. Fazem sentido do ponto de vista da gestão de cada empresa individualmente, pois mantinham-nas competitivas. Da perspectiva da economia como um todo, no entanto, tornava-se uma modalidade de investimento que contribuía pouco para ampliar os horizontes de desenvolvimento e geração de empregos, além de acarretar remessas de lucros<sup>94</sup>. (FSP – 26/06/99)

De 94 a 2000, o número de fusões e aquisições envolvendo o capital estrangeiro aumentou mais de 200% - vide tabela 10 do capítulo 3.

3) O aumento do poder econômico e o domínio estrangeiro nas mais diversas áreas, incluindo as mais modernas da economia brasileira – desaparecimento de setores do empresariado nacional

**Tabela 21 - Participação das empresas estrangeiras, nacionais e estatais no total das vendas das maiores: período: 1980 a 1999**

Ano	Estrangeiras	Nacionais	Estatais
1980	32,5%	35,9%	31,6%
1981	31,2%	35,2%	33,6%
1982	30,9%	36,1%	33,0%
1983	29,7%	39,1%	31,2%
1984	27,2%	39,9%	32,9%
1985	28,5%	40,7%	30,8%
1986	28,7%	42,4%	28,9%
1987	30,7%	41,0%	28,3%
1988	31,6%	42,4%	26,0%
1989	30,8%	44,0%	25,2%
1990	31,0%	42,7%	26,2%
1991	31,0%	42,4%	26,6%
1992	31,3%	41,7%	27,0%
1993	35,0%	40,2%	24,8%
1994	32,0%	44,0%	24,0%
1995	33,3%	43,6%	23,1%
1996	34,1%	42,1%	23,8%
1997	36,3%	40,4%	23,3%
1998	43,5%	39,4%	17,1%
1999	44,7%	37,7%	17,6%

Fonte: Exame, jun. 2000

De início, podemos observar, através desta tabela, que houve uma inversão na participação nas vendas das maiores empresas estatais em favor das estrangeiras.

De acordo com Rodrigues (1999), as altas taxas de juros não afetaram somente a competitividade externa e o crescimento interno, mas também, determinaram uma desvalorização dos ativos denominados em moeda nacional, traduzindo-se em baixos valores de propriedades e ativos internos. Isso aumentou a atratividade das empresas nacionais frente ao capital estrangeiro.

O número de firmas estrangeiras no Brasil foi crescendo em ritmo vertiginoso. Em 1992, na lista das 500 maiores empresas privadas que operavam no Brasil, havia 142 estrangeiras – número que passou a 170 em 1997 e que, um ano depois saltou para 209. De acordo com Lima (2000), nosso parque industrial, que chegou a ser o maior da América Latina e o oitavo no mundo, produzia em 1998, 5,3% menos do que produzia há dez anos. As empresas estrangeiras já respondiam por cerca de 40% das exportações e 44% das vendas no mercado nacional. No setor financeiro, em apenas dois anos (de 95 a 97), o controle estrangeiro sobre os ativos totais dos bancos passou de 21% a 30%; ampliando-se mais ainda em 98. Esse resultado foi obtido, em grande parte, graças ao financiamento de aquisição de bancos, por meio do Proer.

Comparato (1998) aponta que a desnacionalização no setor elétrico levou-nos de volta à situação de antes da Revolução de 30, quando aí dominava o capital estrangeiro. Hoje, a Escelsa (ES) é portuguesa; a Eletrosul (RS) virou belga; a Cerj (RJ), chilena; a Coelce (CE), espanhola; a Coelba (BA), espanhola; a Celpe (PE), espanhola; a Cesp-Bandeirante (SP), portuguesa; a CEE-NNE (Norte e Nordeste), norte-americana; a CEE-CO (Centro-Oeste), norte-americana; a Eletropaulo, norte-americana; a Elektro, norte-americana; e a Cesp-Paranapanema (SP), norte-americana. De acordo com o autor, tudo fora vendido com financiamento do Fundo de Amparo ao Trabalhador.

Também houve intensa desnacionalização do setor bancário. Em 1994, quando FHC tornou-se Presidente, a parcela dos estrangeiros nesse setor estava em torno dos 10%. Em 2000, essa participação ia além dos 50%. De 1995 a 2000, o número de bancos estrangeiros saltou de 2% para 17% do total das agências existentes, de acordo com Comparato. Enquanto em 1994 a especulação com títulos públicos correspondia a 4% das receitas dos bancos, no final de 1998 a renda proveniente da especulação chegava a 43%.

Chegamos, no final da década, a uma situação em que os setores hegemônicos da economia brasileira, o financeiro e o industrial, já não eram majoritariamente brasileiros.

De acordo com Comparato, começavam a surgir os efeitos de um confronto desigual: ao lado da privatização de empresas públicas, setores privados nacionais inteiros desapareciam, absorvidos ou vencidos por concorrentes externos, muitos destes auxiliados pelo crédito fácil do próprio BNDES, negado a muitos brasileiros.

Além disso, o setor industrial perdeu significativamente sua importância relativa na formação do PIB, de acordo com Lima (2000). De 1989 a 1998, pela primeira vez desde 1930, o nosso produto industrial decresceu 5,3%. Para o autor “a ocupação estrangeira do território econômico nacional não só não resolveu, como ainda agravou o problema da falta de geração de poupança interna, condição *sine qua non* para o desenvolvimento do país”. Em lugar dos industriais, foram os banqueiros que passaram a ocupar a posição hegemônica no quadro de nossas classes dominantes. E, tal como ocorreu com os industriais, a desnacionalização das instituições financeiras acelerou-se em pouco tempo. Em 1999, os bancos estrangeiros lucraram no Brasil 832% a mais que em 1998, em grande parte em cima de papéis do governo.

Um estudo dos economistas da Unicamp Fernando Sarti e Mariano Laplane, baseado em dados do Ipea (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada), divulgado no início de 2000 na *Folha de São Paulo* (24/01/2000) apresenta algumas informações interessantes. Em 1990, do total gasto com compra de equipamentos, instalação ou modernização de fábricas, 1,2% era dinheiro vindo do exterior. Em 1999, a participação subira para 19,4%. Como a taxa de investimento global da economia, que inclui os gastos de capitais nacionais, do governo e do capital externo, não tinha crescido no mesmo ritmo, Sarti concluía que o capital externo estava substituindo o nacional. O fenômeno era mais visível a partir de 1995, quando o Brasil retomava o crescimento econômico. A taxa de investimento permanecera praticamente estabilizada, entre 16,5% e 18% do PIB (total de riquezas produzidas pelo país), mesmo com a entrada maciça de capitais estrangeiros. Em 1997, ano em que a taxa de investimento atingiu seu ápice, na década de 90 (17,9%), o Brasil recebeu US\$ 17,1 bilhões. Em 1999, o Brasil havia recebido US\$ 30 bilhões, 29,27% a mais que em 98. A taxa de investimentos estava em 17,2%. “Essa é a desnacionalização do setor industrial e de prestação de serviços no Brasil”, afirmava Sarti.

Para os autores, esse processo de substituição do capital nacional pelo capital estrangeiro se devia à falta de uma política industrial e de financiamento no Brasil. A

capacidade de investimento do capitalista brasileiro era limitada pela falta de acesso a empréstimos de longo prazo. O economista da Unicamp afirmava que um investidor internacional conseguia financiamentos com taxas entre 4% e 5% ao ano, no exterior. O empresário brasileiro pagaria taxas de juro de até 15% ao ano. A diminuição dos gastos do governo em investimentos e a venda das empresas estatais também explicavam o aumento da participação estrangeira na taxa global de investimento. A tabela 29 representa a relação de crescimento dos IDEs em relação ao PIB brasileiro.

**Tabela 22 - Capital estrangeiro, PIB e formação bruta de capital fixo: Brasil: 1980-98**  
(valores correntes em US\$ milhões e coeficientes em porcentagem)

Ano	PIB	Investimento externo direto (IED)	IED/PIB
1980	250315	1499	0.59
1981	267499	1781	0.67
1982	270310	1354	0.50
1983	188583	865	0.46
1984	188083	1126	0.60
1985	210844	815	0.39
1986	256538	-105	-0.04
1987	282392	608	0.22
1988	307105	2256	0.73
1989	411737	736	0.18
1990	440201	628	0.17
1991	384926	608	0.16
1992	377254	1405	0.17
1993	438390	614	0.22
1994	564919	1888	0.33
1995	717164	3928	0.55
1996	748582	9529	1.27
1997	803236	16934	2.11
1998'	808877	20000	2.47

fontes: *Conjuntura Econômica* e *Boletim mensal do Banco Central do Brasil*, vários números.

Notas: PIB calculado pela taxa média de câmbio. O investimento externo direto refere-se aos investimentos na forma de moeda, mercadorias, conversão, menos repatriação. 'Estimativas preliminares.

Na mesma edição da Folha, Luciano Coutinho, professor do Instituto de Economia da Universidade de Campinas, comentava sobre a destruição do empresariado nacional. Afirmava que “Premidas por condições desiguais de competição, as empresas nacionais vêm sendo engolidas em muitos setores industriais e de serviços por concorrentes estrangeiros. Semana passada ouvi, com estupefação, de uma alta autoridade da equipe

econômica, a afirmação de que essa desnacionalização do sistema empresarial não deveria preocupar. O capital estrangeiro sendo mais apto e capacitado, auxiliaria a superar mais depressa as nossas deficiências de competitividade. A aflição com respeito ao avanço da desnacionalização seria um sentimento ideológico obsoleto ou fruto de algum complexo de inferioridade.” O pesquisador adiciona: “A verdade é que o complexo de inferioridade decorre muito mais desse ceticismo estabelecido a respeito do potencial da empresa nacional. Esta é sempre estereotipada como incompetente, rapina, sequiosa por proteção. As empresas estrangeiras, por sua vez, seriam as portadoras da nossa redenção tecnológica e gerencial.” Mas, para ele, existiam sólidas razões para se preocupar com o fortalecimento e capacitação dos grupos econômicos de capital nacional: era fundamental contar com grupos nacionais qualificados e aptos para atuar globalmente, e colocava as seguintes razões: 1) as parcerias com estrangeiros exigiam empresas nacionais altamente capacitadas para atuar no mercado; 2) em muitos setores, o fortalecimento das empresas nacionais era necessário para assegurar e intensificar a competição no mercado doméstico; 3) a debilidade financeira e o reduzido porte dos grupos empresariais brasileiros dificultavam a adoção de estratégias ativas de inovação técnica e de internacionalização, como resultado, ficava difícil avançar em setores de elevada complexidade tecnológica, alto valor agregado e forte dinamismo de mercado.

Em suma, a superação das deficiências competitivas do sistema industrial brasileiro não poderia prescindir de um conjunto de grupos nacionais de grande porte, com “habilitação gerencial e capacidade própria de inovação”, de acordo com Coutinho. Sem isso não se desenvolveriam “núcleos endógenos de progresso tecnológico”, capazes de criar novos mercados e de gerar empregos de elevada qualificação e rendimento. “O capital estrangeiro poderia cumprir apenas em parte essas funções, pois tendia a concentrar os seus centros de inovação nas respectivas matrizes.” Recomendava então a criação de uma estratégia de formação de “campeões nacionais” que, a partir do Mercosul, se projetasse como atores globais. Grandes grupos econômicos eficientes poderiam alavancar mais crédito e capitalização e poderiam investir mais agressivamente. Poderiam, também, exportar mais para minimizar a crescente vulnerabilidade comercial. Coordenados, em articulação com o Estado, fortaleceriam o poder nacional e aceleraria o progresso técnico. Para o autor, sem eles “ficaremos excessivamente dependentes das estratégias de outros

atores privados e reduzidos à mimetização- sem personalidade - de produtos, design, marcas e referências culturais alienígenas. Não se recomenda qualquer restrição ao investimento direto estrangeiro, mas apenas que sejam criadas condições eficientes para fortalecer a empresa nacional”.

#### *4) O aumento do poder político do capital estrangeiro*

O domínio do capital estrangeiro nas áreas de ponta, como a indústria e as finanças - provocaria um efeito político de importância decisiva: os interesses nacionais correriam grande risco de serem suplantados pelos interesses externos – expressados agora de dentro do país, que estariam em condições de pressionar e impor opções, dada sua importância econômica no Brasil.

Um fato ocorrido poderá ajudar a compreender também as relações de poder que se estabeleceriam no curso do processo de desnacionalização da economia brasileira. Isso demonstra que, com as privatizações e F&A não estávamos vendendo apenas patrimônio, mas talvez vendendo a própria capacidade de decisão governamental. Desembarcaram no Palácio do Planalto, no dia 5 de julho de 2000, para uma audiência com Fernando Henrique e o Ministro Tourinho, os dirigentes de dez grupos estrangeiros e dois brasileiros do setor de distribuição de energia elétrica. Eles compraram sua parte no parque energético brasileiro com US\$ 18 bilhões, e eram donos de 70% da distribuição e de 50% dos investimentos programados no programa térmico emergencial. Esses grupos detinham um poder de chantagem brutal: “uma retração cartelizada dos investimentos privados programados, determinaria o racionamento energético a curto prazo.”, de acordo com Assis (2000). Todos eles de gigantesco porte internacional. Eram eles: AES, Alliant, CMS, EDF, EDP, Endesa, Enron, Grupo Rede, Iberdrola, PSEG, Southern e VBC Energia. Essas empresas pesavam consideravelmente quando se juntavam. E eles se reuniam para conseguir do Governo um “aumento emergencial” da energia elétrica, sob o pretexto de que existia uma “defasagem nos preços de 6% a 10%”. Mesmo existindo uma agência regulamentadora, a Aneel; um Ministério das Minas e Energia e um Ministério da Fazenda, os grandes executivos estrangeiros do setor elétrico aparentemente não aceitavam intermediários e preferiam ir direto ao centro do poder.

De acordo com Assis, o poder fragmentado e alienígena dos *lobbies* dos estrangeiros e seus representantes já teria se transformado em poder local, instalado no país. Numa análise mais imediata, poderia se deduzir que, quando o poder político supremo já não é exercido por nacionais, o país deixa de ser independente em suas relações internacionais. Na década de 1990, o Brasil conhecia uma mudança na qualidade de suas classes dirigentes: elas se tornavam predominantemente estrangeiras, ou vassalas de estrangeiros. O grande problema, quando se pensa num desenvolvimento independente e sustentável é que, para elas, a prosperidade ou mesmo a independência da nação brasileira não são condição indispensável de sua própria sobrevivência econômica.

Gonçalves (1999) nos apresenta alguns argumentos adicionais a esta questão. Para o autor, na medida em que os estrangeiros tinham fontes significativas de poder, o Estado nacional perderia grau de manobra na definição de suas estratégias e implementação de suas políticas. O ponto central seria que o capital estrangeiro tem fontes internas e, principalmente, fontes externas de poder que o capital privado nacional não tem. Isso representaria, então, uma menor capacidade de resistência do governo diante de pressões internacionais. Assim, a desnacionalização ocorrida na década de 1990 aumentou a vulnerabilidade externa do país por meio do que poderia se chamar de “a economia política internacional do capital estrangeiro”, nas palavras do autor. O resultado seria não somente a perda da capacidade de resistência a pressões políticas externas, mas também a baixa capacidade de resistência a fatores econômicos desestabilizadores e choques externos.

##### *5) Esvaziamento de centros de desenvolvimento tecnológico e de decisão*

De acordo com Schwarz (1999), as análises do comportamento das corporações ditas “transnacionais” ou “globais” mostram que elas tendem a concentrar decisões estratégicas, como a pesquisa tecnológica, nos seus países de origem. Em países periféricos como o Brasil, o investimento dessas empresas em pesquisa e desenvolvimento é geralmente muito limitado, o que se constata, por exemplo, no pequeno registro de patentes resultantes de pesquisas aqui realizadas.

No estudo de Belluzo citado anteriormente, considera-se que, sobretudo nos setores em que vinha se concentrando o investimento direto estrangeiro, o processo de internacionalização tendia a acarretar “efeitos de encadeamento tecnológico fracos, em

função dos imperativos de eficiência. A ênfase na eficiência, por meio da padronização de produtos, processos e formas de organização e gestão, leva à especialização e à racionalização no desenvolvimento das inovações. As filiais concentram-se nas atividades de adaptação, enquanto as matrizes concentram os esforços de inovação".

Em meados de 2000, a revista *Exame* apresentava uma pesquisa sobre este assunto. A Associação Nacional de Pesquisas e Desenvolvimento das Empresas Industriais (Anpei) fez levantamento de como andava o investimento em inovação tecnológica em 420 empresas instaladas no país, maioria de capital nacional. O gasto era de 1,3% das vendas deste grupo. Numa outra pesquisa da SoBEET, feita só com multinacionais, mostrava 3,7 %, isso era superior ao que era gasto pelas multinacionais na França e na Itália e muito próximo da Alemanha. Quando o universo se restringia às megaempresas multinacionais, esse valor aumentava para 4,63%. A maioria das empresas ouvidas (92%) usavam recursos próprios para financiar seus projetos tecnológicos. A capacidade da matriz de buscar dinheiro barato lá fora e repassá-lo as subsidiárias instaladas no país permitia um nível de investimento muito superior aos nacionais. Como o custo do dinheiro era muito maior no Brasil, as empresas locais tinham serias desvantagens. Esses indicadores aparentemente destoavam da afirmação do enfraquecimento da pesquisa tecnológica causado pelas desnacionalizações, mas precisamos verificar a qualidade em vez da quantidade. De fato, as multinacionais no país não possuíam carta branca na hora de inovar, de acordo com a reportagem, para 75% delas, o investimento em inovação e capacitação tecnológica eram definidas em conjunto com a matriz - para evitar gastos replicados, mas o *file mignon* do investimento em tecnologia ficava sempre com as matrizes dos países ricos, 80% delas indicam que os gastos com inovação tecnológica estavam voltados para ampliar sua participação no mercado interno (adaptação) - não estavam voltadas para exportação. (*Exame* – 17/05/2000)

Além disso, a desnacionalização e a reestruturação produtiva suprimiu dos mercados marcas brasileiras (muitas delas centenárias); aniquilou empresas e projetos inovadores. Setores fundamentais para a revolução tecnológica, como o de telecomunicações e energético, foram passados à empresas estrangeiras, limitando amplamente as possibilidades de inovação tecnológica na produção nacional.

### *5) A pobreza, ou o não enriquecimento prometido pela agenda neoliberal*

De acordo com Schwarz (1999), os investimentos estrangeiros só gerariam empregos ao abrir novas unidades produtivas. Como vimos no item 1, a aquisição de unidades existentes (Fusões e Aquisições) foi predominante dentre os IDEs, levando à reestruturação das empresas nacionais, muitas vezes redundando no corte sistemático de trabalhadores. A empresa nacional, na tentativa de se modernizar para competir com os estrangeiros, precisou fazer intensos cortes nas vagas de trabalho também. Conforme Motta (2001), ao longo dos anos 90, mais de 3,3 milhões de postos de trabalho formal foram eliminados. Só a partir de 1995, início da reestruturação produtiva, foram 1,8 milhão – de acordo com os dados do Cadastro Geral de Empregados (CAGES) do Ministério do Trabalho.

Um dos relatórios do Bird (Banco Mundial), divulgado dia 14/09/1999, mostrava que no período de maior adesão ao neoliberalismo aumentaram a pobreza em escala internacional. “A receita liberal ganhou força nos anos 80 e os países em desenvolvimento aderiram rapidamente aos seus três principais ingredientes: abriram seus mercados, reduziram o papel do Estado e estimularam a entrada de investimentos estrangeiros” – o quadro brasileiro, mas no nosso caso esse fenômeno tinha ganhado força na década de 90. Em números absolutos, a quantidade de pessoas vivendo com menos de US\$ 1 por dia passou de 1,2 bilhão em 1987 para 1,5 bilhão em 1999. O relatório lembrava ainda que a relação entre melhoria na renda média e redução da pobreza nem sempre andam juntas, pois, mesmo quando a renda média aumenta, a redução da pobreza pode não ocorrer no mesmo ritmo. (retirado de Schwarz, 1999)

A inundação de importados, somada aos altos juros, levou um grande número de empresas ao fechamento ou ao "ajuste": demissões, ampliação de jornada, "flexibilização" de direitos e redução salarial. Abaixo apresentamos a tabela de taxa de desemprego na década.

**Tabela 23 – Taxa de desemprego no Brasil(1989-2000)**

<i>Ano</i>	<i>Taxa de desemprego<sup>3</sup></i>
1989	3,3
1990	4,3
1991	4,8
1992	5,7
1993	5,3
1994	5,1
1995	4,6
1996	5,4
1997	5,7
1998	7,6
1999	7,6
2000	7,1

3-médias anuais pela PME do IBGE.

Fonte: Banco Central, IBGE e IPEADATA.

#### *6) A remessa de lucros*

O dinheiro que entra na forma de IDEs gera um fluxo de saída, na forma de remessa de lucros, *royalties* e outros serviços. Quando o investimento externo ocorre em setores "comercializáveis" (que geram exportações ou substituem importações), o que se ganha na balança comercial compensa o que se perde no fluxo financeiro ou de serviços. Quando o investimento é em setores "não-comercializáveis" (serviços, bancos, infra-estrutura de maneira geral), o fluxo de dólares é amplamente negativo e em poucos anos supera qualquer entrada inicial de recursos, pois ocorre por tempo indefinido.

De acordo com Gonçalves (1999), à medida que o investimento externo direto é orientado principalmente para setores de serviços (com destaque para as privatizações), que não exportam e, portanto, não geram dólares, as contas externas do país ficam cada vez mais oneradas com a saída de lucros e dividendos. Isto é, uma entrada de 10 bilhões de dólares no final da década, em um setor de *non-tradeables*, poderia significar um fluxo perpétuo de saída anual para o exterior de lucros de, conforme o autor, 1 bilhão de dólares. Na hipótese razoável de que, ao longo do tempo, a acumulação de capital pelo investidor

estrangeiro se faça com base em recursos internos (lucros retidos, reservas de depreciação e financiamentos governamentais), o balanço de pagamentos do país passa a ter uma rigidez estrutural tendo em vista as remessas de lucros sobre estoques crescentes de capital estrangeiro no país. Considerando a fragilidade estrutural das contas externas do Brasil na segunda metade de 1990, esse tipo de capital estrangeiro (principalmente, o produtor de serviços) implicou em um aumento da vulnerabilidade externa da economia estrangeira.

Nas mídias estudadas, 1999 foi o ano que o país “acordou” para o pagamento da conta da abertura. Percebia-se que o Brasil estaria obrigado a transformar-se numa máquina exportadora. O motivo era simples: nos anos anteriores, a economia tinha sido inundada por dólares, que vieram sob a forma de empréstimos externos, investimentos de multinacionais e aplicações financeiras. O volume de saída de dólares para pagamento de juros e remessa de lucros estava crescendo e aumentaria ainda mais. Estudos já mostravam que não haveria alívio a curto prazo. Dentro dos dez anos posteriores, o Brasil teria déficits nas suas contas externas (transações correntes) equivalentes a pelo menos 2,5% do PIB. Essas eram as principais conclusões de um extenso estudo sobre o endividamento externo brasileiro preparado pelo economista-chefe do banco Bilbao Vizcaya, Octávio de Barros, (ex-diretor-técnico da SoBEET) (*FSP* – 04/06/1999).

O Brasil deveria ter déficit durante mais uma década, pelo menos, porque houvera um enorme aumento do que os economistas chamam de passivo externo (aquele dinheiro que vinha do exterior e, em algum momento, teria de voltar). Desde janeiro de 1994, o Brasil tinha recebido mais de meio trilhão de dólares (US\$ 514,6 bilhões) do exterior. No mesmo período, tinham saído cerca de US\$ 332,9 bilhões para amortização de dívidas, retorno dos investimentos financeiros e repatriação de capital. O saldo, de US\$ 181,7 bilhões, era considerado grande pelos especialistas. "Levando em conta os empréstimos e os investimentos de fora, o Brasil é o mais endividado entre os países em desenvolvimento", dizia Barros. Isso explicava porque o Brasil estava tão exposto aos humores do mercado financeiro internacional. Como tinha muito dinheiro aplicado no país, o investidor estrangeiro acompanhava com máximo interesse tudo que acontecia na política e na economia brasileira. Toda vez que algo menos ortodoxo acontecia ele se assustava e ameaçava tirar o dinheiro do país. "Ficamos mais plugados e mais dependentes das expectativas e dos humores internacionais sobre a forma como se administra o país. Os

raios de manobra são menores e não há espaço para desprezar o que pensam da gente", afirmava Octavio de Barros.

O crescimento da dependência externa era uma das razões pelas quais o Brasil dependia de um esforço radical nas exportações. A balança comercial era o principal item das contas externas que poderia compensar o aumento das saídas de dólares para pagamento de juros e de remessa de lucros. Aumentar as exportações era o caminho, dizia Barros, para afastar o risco de novas pressões no câmbio. Em 1998, o Brasil tinha tido um déficit comercial de US\$ 6,4 bilhões. Segundo as projeções do economista, o país poderia ter um superávit de US\$ 13,4 bilhões no ano 2002. Seria um enorme esforço para as empresas brasileiras, difícil de ser atingido. Mesmo assim, não seria suficiente para zerar o déficit externo. O problema era que outro importante item da contabilidade externa deveria apresentar déficit crescente. É a conta de serviços, na qual estavam incluídos a remessa de lucros e a despesa com juros<sup>95</sup>. O buraco deveria chegar a US\$ 36,1 bilhões em 2002. Para que o déficit das contas externas fosse zerado nos próximos dez anos, o Brasil precisaria de saldos comerciais superiores a US\$ 20 bilhões. O Brasil estava entre os que mais receberam aplicações não só financeiras, mas também em produção. Nos anos anteriores, os investimentos produtivos tinham sido fundamentais para cobrir o déficit nas contas externas. Em 1999, os investimentos das multinacionais em produção deveriam somar R\$ 23 bilhões, o equivalente a 88% do buraco das contas externas. Nos anos posteriores, as transnacionais viriam a despejar menos dinheiro no Brasil. A principal razão era que as principais empresas do programa de privatizações já tinham sido vendidas. O maior interesse das multinacionais que investiram, ou aumentaram seus investimentos, no Brasil naqueles anos era aproveitar o enorme mercado interno do país. Por isso, essas companhias exportavam relativamente pouco.

Nos anos do Real, o envio de dinheiro das multinacionais para fora triplicou. De acordo com reportagem da *Folha de São Paulo* (03/10/1999), a desnacionalização da indústria e do setor de serviços no Brasil vinham produzindo um salto na remessa de lucros e dividendos das empresas estrangeiras. Passara de US\$ 2,5 bilhões em 1994 para US\$ 7,2 bilhões em 1998. Antônio Lacerda, economista da alemã Siemens e vice-presidente da

---

<sup>95</sup> 2003 fora o ano que o governo, agora sob a presidência de um partido de esquerda (PT), pela 1ª vez em 10 anos, não precisou de financiamento externo para fechar as contas, devido ao crescimento das exportações. (Diário Popular, 01/04/2004)

SoBEET, apontava os prós e contra da desnacionalização. O Brasil tinha, no final de 99, um déficit em suas contas externas de cerca de 5% do PIB. Para cobrir o rombo, atraia capital estrangeiro volátil (para a Bolsa e juros) e permanente (investimentos diretos). O problema é que a tendência dos investimentos estrangeiros diretos no Brasil já começava a declinar. Deveria recuar para US\$ 25 bilhões e se estabilizar na faixa de US\$ 10 bilhões em 2000, segundo dados da SoBEET. Assim, as empresas continuariam a remeter lucros e dividendos sem trazer novos investimentos de vulto<sup>96</sup>. A SoBEET estimava que esse número chegaria a US\$ 7 bilhões em 2001 e a US\$ 8 bilhões em 2002.

Apresentamos, a seguir, a tabela histórica das remessas (lucros e dividendos), na década de 1990.

**Tabela 24 - Serviço do passivo externo brasileiro em US\$ bilhões (1990-1998)**

	<i>Juros</i>	<i>Amortizações pagas</i>	<i>Serviço da dívida externa</i>	<i>Lucros e dividendos</i>	<i>Serviço do passivo externo</i>
1989	9,6	14,5	24,1	2,4	26,5
1990	9,7	8,6	18,3	1,6	19,9
1991	8,6	7,8	16,4	0,6	17
1992	7,3	8,5	15,8	0,5	16,3
1993	8,2	9,9	18	1,8	19,9
1994	6,3	11	17,3	2,5	19,8
1995	8,2	11	19,2	2,6	21,8
1996	9,8	14,4	24,2	2,3	26,5
1997	10,4	28,7	39,1	5,6	46,7
1998	11,9	33,5	45,4	7,1	52,5

Fonte: Boletim do Banco Central (2001).

Para Lacerda (2001), o menor ingresso de IDE exigiria maior contração de empréstimos. O Brasil precisaria de cerca de US\$ 50 bilhões a partir de 2000 para financiar o déficit em conta corrente do balanço de pagamentos e a rolagem da dívida externa.

Além de não auxiliar na balança de pagamentos, as estrangeiras que se instalaram no país na década de 90 apresentam outros fatores negativos na conta final. Laerte (2000) afirma que na chamada guerra fiscal, governos estaduais emprestavam dinheiro, doavam

<sup>96</sup> A empresa de telecomunicações Telefônica, que tinha comprado o filão mais rico da privatização da telefonia no Brasil, já remetia, em final de 2003, 1,18 bilhões de euros. A matriz da empresa já chamava sua filial brasileira de “máquina de fazer dinheiro”. Um montante, resultado de lucros, que não ficaria no Brasil. (FSP – 31/12/2003)

terrenos e concediam isenção de impostos, para atrair empresas sediadas em outras unidades da federação, beneficiando ainda mais as empresas estrangeiras.

#### **4.4 Algumas conclusões**

Poucos dos resultados esperados e tão alardeados pelos defensores do novo liberalismo foram obtidos, mas diversos efeitos perversos (descritos anteriormente) ocorreram.

As críticas positivas à entrada do capital estrangeiro no país pregavam que os processos de abertura comercial, globalização, privatização e estabilização estariam conduzindo a economia a um ciclo virtuoso de crescimento não limitado por constrangimentos impostos por crises no balanço de pagamentos, nos que diz respeito aos resultados internos. Nesta visão, o ambiente de abertura comercial estaria garantindo, ao mesmo tempo, ganhos de produtividade, estímulos aos investimentos produtivos e distribuição de renda. A concorrência deveria induzir investimentos visando aumentar a produtividade, e os ganhos de produtividade permitiriam reduzir preços e aumentar os salários. As empresas multinacionais teriam papel de destaque nesta dinâmica devido a suas vantagens competitivas, sobretudo tecnológicas e comerciais. O processo de desnacionalização da indústria, acarretado pelas fusões e aquisições conduzidas por empresas estrangeiras, seriam benéficos devido às vantagens competitivas destas empresas.

Mas, verificando as análises dos últimos anos da década de 90, chegava-se a conclusão de que não havia precedente na história do Brasil de um período tão intenso e tão rápido de desnacionalização e de debilitação do Estado nacional quanto o dos últimos anos da década. A resistência a esse processo fora surpreendentemente baixa, o que se explicaria pela adesão incondicional da elite brasileira à onda ideológica neoliberalizante. Para Batista (1999), essa onda tinha sido inspirada “nos interesses do grande capital que nunca respeitou fronteiras e desde sempre buscou explorar todos os espaços mundiais de mercado; codificada nos mandamentos do “Consenso de Washington”, que organizou a atuação das agências multilaterais de regulação do comércio, finanças e supervisão dos países em desenvolvimento; animada pelos enormes fluxos de capitais e pelo extraordinário processo de valorização dos ativos financeiros; e apresentada como panacéia pela grande mídia, a

grande onda ideológica do "borderless world" engolfou quase todos os países, partidos políticos e sociedades nos anos 90." (retirado de *FSP* – 08/2000). As exceções foram poucas: a China (persistindo em seu projeto nacional, singular, de socialismo de mercado com capitalismo de Estado); a Índia (cujo processo lento e truncado de liberalização, sob o Partido do Congresso, foi interrompido pelo nacionalismo do partido Bharatya Janata); Taiwan (por oposição simétrica à China); a França e a Alemanha (pela paradoxal ousadia de tentar criar, juntas, uma nova moeda continental para se livrar da influência do dólar). Finalmente, a reiterada exceção do Japão, uma sociedade mobilizada por uma coesa cultura nacional. É importante sublinhar as exceções para mostrar que não havia "inevitabilidade" histórica na adesão brasileira. De acordo com Nogueira Batista, na América Latina a adesão à nova onda foi total. Na Ásia, quase total.

A elite brasileira (inclusive grande parte da sua "inteligentzia") "embarcou na folia com imperdoável irresponsabilidade", conforme Batista. Estado, regulação pública, empresa nacional, projeto de desenvolvimento, proteção, soberania, autonomia, capacitação tecnológica, interesse nacional, direitos sociais e trabalhistas passaram a constar de uma lista vocábulos banidos do novo dicionário politicamente correto – exatamente as bandeiras dos "contras" da reforma da 1ª metade da década. A Constituição de 1988, por isso, repudiada por alguns que ajudaram a elaborá-la. "Quem não abjurou foi tachado de retrógrado, atrasado, jurássico<sup>97</sup>". A grande maioria do espectro político brasileiro aderiu ao receituário neoliberal, inclusive muitos dos expoentes da aliança democrática, social-reformista e desenvolvimentista que tanto lutaram para mudar o regime autoritário.

Essa adesão foi bem compensada pelos prêmios de popularidade, tanto interna quanto externa, decorrentes da estabilização da moeda implantada pelo Plano Real. De acordo com Batista, este plano, viabilizado pelo forte ingresso de capitais, foi logo se tornando um círculo vicioso de câmbio supervalorizado e dependência crescente (via déficit externo) dos humores dos investidores estrangeiros. Ante um desequilíbrio comercial cada vez maior, se fazia imprescindível abrir mercados, atrair capitais, oferecer papéis a juros altíssimos, vender empresas estatais e ativos produtivos privados a preços baixos. Enfim, "dançar conforme a música dos grandes interesses internacionalizantes". A desnacionalização foi rápida, crescente e profunda na indústria e depois em setores de

serviços e de infra-estrutura. Mais que triplicou de 1995 a 1999 o estoque de investimento direto estrangeiro, em larga medida em setores que não poderiam exportar, mas que gerariam um substancial fluxo futuro de remessas de lucros, dividendos e outras rendas para o exterior, pressionando o balanço de pagamentos do país, naquela época “estruturalmente debilitado e ponto nodal de fragilização do Estado brasileiro” de acordo com Nogueira. O custo de capital brutalmente desfavorável (dado pelos juros elevadíssimos e pelo alto risco-país) incentivou a alienação de grandes empresas nacionais; destruiu núcleos de desenvolvimento tecnológico e subordinou ou transferiu centros relevantes de decisão privada para o exterior. Setores estratégicos foram entregues às empresas estrangeiras, através das privatizações.

Conforme Mineiro (2000) analisou, somente no final da década começamos a estranhar que o "dever de casa" bem cumprido - controle da inflação, abertura comercial segundo o figurino da globalização, reformas em vários níveis - resultasse em déficits comerciais crescentes, falências, enfraquecimento do mercado interno devido ao desemprego, intensificação da dívida pública, duplicação da dívida externa, controle estrangeiro crescente da economia e protecionismo atento dos países industrializados, exatamente os maiores pregadores do livre mercado. Mas decisões tomadas já não podiam ser revogadas, deveríamos agora limitar-nos a remendar os buracos causados pela onda liberal, com imensos sacrifícios para manter a balança equilibrada, desde então, o novo objetivo apontado pelos grandes capitais e instituições multilaterais. Desta vez pagávamos por um milagre econômico que não aconteceu.

No final da década de 1990, o receituário do “Consenso de Washington”, ou o liberalismo, aparentemente colocara-se na berlinda mais uma vez, apenas para voltar, talvez, como tem acontecido na história político-econômica da humanidade, num futuro – mas com outro nome e roupagem, como acontecem com os vírus que, ao encontrarem o organismo novamente resistente, mutam-se em novas versões de si mesmo, com novos recursos de infecção e parasitismo.

---

<sup>97</sup> A “vanguarda do atraso”, como a revista *Exame* definia os setores nacionalistas em suas edições do início da década.

## 5. Conclusões Gerais

As grandes instituições internacionais, chamadas multilaterais, como FMI e Banco Mundial, tiveram papel relevante nas reformas dos países em desenvolvimento, na década de 1990. As condicionalidades dos empréstimos impostas por estes órgãos, aliadas à enxurrada de “novas” idéias de política econômica trazida pelo Consenso de Washington tornou o processo de abertura e reforma destes países uma consequência esperada, e concomitantemente, desejada pela maioria no poder. No Brasil, particularmente, vimos um fraco governo Collor dando o “pontapé inicial” na tentativa de implantar os preceitos do Consenso, mas, devido à resistência de alguns setores nacionalistas ainda existentes nas bases de apoio, das crises políticas e casos de corrupção, o projeto de abertura fracassou nas suas tramitações. Mas o governo Collor serviu para criar as condições de implantação do plano liberal no país, com as primeiras tentativas de aprovar o “emendão”, com o Plano Nacional de Desestatização e o avanço no processo das privatizações.

A idéia de que o Brasil só sairia da crise com a abertura foi, aos poucos, tornando-se uma realidade: no argumento dos neoliberais, somente o capital estrangeiro poderia salvar-nos do subdesenvolvimento, pois o país não tinha capacidade de investir em seu próprio crescimento econômico. Mais um elo da corrente de dependência estava sendo forjado, um círculo vicioso forte demais para ser rompido, ainda mais com a crescente perda política das esquerdas brasileiras na citada década.

Num quadro de crise econômica e política, foi relativamente fácil para o candidato FHC, um intelectual de passado brilhante e social-democrata, além de participante já ativo dos círculos do poder e sujeito preferido do capital estrangeiro, subir ao máximo poder nacional com um pacote de salvação para o país, já cansado de ver-se empobrecido pela amaldiçoada inflação. O próprio FHC reconhecia-se como a única saída para o país. O capital internacional queria estabilidade e regras claras e o Plano Real veio de encontro a isso. O consenso criado em torno do candidato Fernando Henrique Cardoso é o contrapeso esperado depois de um período tão conturbado que foi o final do governo de Collor; para os partidos, era preciso retomar a confiança do eleitorado e garantir um pedaço do poder nesta nova era, de alinhamento às leis das grandes potências internacionais. Grandes partidos nacionais apóiam o Presidente FHC e seu plano salvador, as votações de reforma

econômica são esmagadoras e rápidas. As esquerdas, cada vez mais enfraquecidas por suas contradições internas, sequer tiveram energia para tentar o debate e limitavam-se a não participar das votações e organizar escassas manifestações, sistematicamente reprimidas, além de ignoradas pela maioria.

O papel de FHC, além de articulador político para a aprovação do Real e seus elementos de suporte, reformas e das privatizações, fora, desde seus tempos de Ministro, de um competente garoto-propaganda das oportunidades de investimento no Brasil. Em suas viagens ao exterior, nunca esquecia de lembrar aos investidores estrangeiros como o Brasil se tornaria uma “mina de ouro”, com empresas a preços baratos para o padrão internacional, além de estatais com grande potencial de crescimento prontas para serem vendidas nos leilões de privatização, também a preços módicos. A necessidade de controlar as contas públicas e trazer grandes somas de dinheiro (*hot money*) ao país se fazia à custa de uma desnacionalização intensa.

A diminuição do “Estado Empresário” na década de 1990 deu-se através da reforma econômica e das privatizações, o que causou o enfraquecimento da empresa nacional e o afastamento do Estado em algumas áreas econômicas, notadamente a de serviços – de grande impacto social. A grande parte dos IDEs, no governo FHC, vieram para as privatizações. A partir de 1998, os IDEs somavam por volta de US\$ 30 bilhões ao ano, seis vezes mais que os anos anteriores ao governo FHC: um número recorde, mas que traria conseqüências.

Vimos também que a massa de investimentos estrangeiros que vieram para o Brasil, além de trazer menos tecnologia do que se pregava, representaram o motor da reestruturação produtiva. Com isso, tivemos várias conseqüências que, em geral, nos pareceram prejudiciais à economia do país: remessa de lucros – um dinheiro que sai do país e enriquece as matrizes, desemprego causado pelas fusões e aquisições, esvaziamento dos centros tecnológicos, substituição do empresariado nacional, o aumento do poder político do capital estrangeiro no país. Estes fatores viriam a agravar mais ainda a condição dependente do país frente às grandes potências e capitais.

Seria necessário, além dos aspectos nacionais desta problemática, conhecer o nível de intervenção das instituições, governos e empresas internacionais sobre o executivo e parlamento brasileiros, pois daria-nos uma idéia mais exata da condição de autonomia do

governo brasileiro em relação as suas políticas internas. O caso das patentes, mostrada no Anexo I deste trabalho, é somente um caso claro de capitulação frente aos Estados Unidos. Faz-se urgente conhecer mais a fundo os níveis de influência direta de forças externas ao governo brasileiro, para que possamos pensar em alguma política auto-sustentável e independente para o Brasil.

Finalmente, pudemos concluir que em nenhum momento foi feito um debate e uma análise profunda sobre alternativas e as conseqüências da abertura. Não podemos considerar o processo como resultado do debate democrático, porque em nenhum momento pensou-se em discutir com a oposição e com os setores descontentes, desqualificando-os “minorias privilegiadas” e/ou “retrógradas, contrárias a modernidade”. O simples fato de possuir maioria no Congresso era o suficiente para referendar as medidas como “democraticamente desejáveis”. As análises atuais dos prejuízos políticos, econômicos e sociais da abertura não servirão só para “chorarmos o leite derramado”, mas para aprendermos a verificar os erros políticos do passado e seus atores, possibilitando a construção de uma nova consciência política para corrigir os erros dos governos através melhores votações. Esperamos ter contribuído neste sentido com esta pesquisa, ao mostrar como as decisões de políticas econômicas tomadas por governos eleitos democraticamente podem levar a prejuízos enormes àqueles que os elegeram, muitas vezes por longo prazo. Se pretendemos construir um país que possa definir, de forma autônoma, seus planos de desenvolvimento, precisamos eleger representantes que tomem atitudes diferenciadas, ou pelo menos, que tenham a capacidade e coragem de criticar os parâmetros norteadores originados de instituições internacionais que visam, em sua última instância, a manutenção das desigualdades globais.

O aumento do capital estrangeiro no Brasil, fruto direto da adesão das autoridades políticas nacionais ao “Consenso de Washington” não trouxe o paraíso que prometia e o discurso liberal que se introduziu com força no Brasil com o presidente Collor e concretizou-se nas reformas com FHC não trouxe a modernidade que prometia. Trouxe tecnologia, mas voltada a explorar o mercado interno e mandar seus lucros às matrizes. Trouxe empresas mais competitivas, mas destruiu a empresa nacional e causou parte do desemprego estrutural. E o mais importante, deslocou os centros de decisão da produção e prestação de serviços para fora do país, criando uma nova situação política, onde o Estado

não mais faz política econômica através das estatais ou negocia com pequenas empresas nacionais, mas trata agora com megaempresas que geram mais riqueza que muitos países do mundo, com enorme poder de pressão – e este é um quadro de difícil reversão.

## 9. Referências Bibliográficas

ARAGÃO, M. "Ação dos grupos de pressão nos processos constitucionais recentes no Brasil", in Rev.Sociol.Polít.,Curitiba (PR), n. 6-7 / jun.-nov. 1996.

ASSIS, José Carlos de. "O preço da desnacionalização." Rio de Janeiro: Monitor Mercantil, 7 de julho de 2000.

AVERBURG, A. "Abertura e Integração comercial brasileira na década de 90". In: "A economia brasileira nos anos 90". Cambiaggi, F. e Moreira, M. (org). BNDES, 1999.

BACEN. Relatórios Banco Central do Brasil, 1990-1995-2001

BATISTA JR., P. N. "A desnacionalização continua". In JC Online. Editoria de Economia. 15/07/1999.

BIONDI, A. "O Brasil privatizado – Um balanço do desmonte do Estado". Ed. Fundação Perseu Abramo, SP, 1999.

CARVALHO, C.; Studart, R.; Alves Jr., A; "Desnacionalização do setor bancário e financiamento das empresas: a experiência brasileira recente". Texto para Discussão. No 882. IPEA, 2002

CHAGAS, Helena. "Relações Executivo Legislativo". In A Era FHC, Um Balanço. Lamounier, B. (Org.). Cultura Editores, SP. 2002 (331-368)

COMPARATO, F.K. "A Denacionalização da economia brasileira e suas conseqüências políticas". IAB Notícias, Ago/1998. IAB On-Line Notícias.

COMPARATO, F.K. "Indignidade Nacional", IN Folha de São Paulo, 20 Junho 1999. Conjuntura Econômica, abr. 2000; p. 6-7.

Constituição Federal de 1967.

Constituição Federal de 1988.

DE PAULA, L.F.R.; Alves Júnior, A.J. "*Fragilidade financeira externa e os limites da política cambial no Real*", In Revista de Economia Política, v. 19, n. 1 (73), jan./mar. 1999.

DIMENSTEIN, G., Souza, Josias de "*A História Real: Trama de uma sucessão*". Ed. Ática, 1994, SP.

ENGLER, M. "*O Programa Estadual de Desestatização (PED) do Estado de São Paulo*". Cadernos Fundap. n. 22, 2001, p. 69-73

Exame, as 500 maiores – 1990-2000.

FILHO, N.S.; Souza e Silva, C. "*As grandes empresas nos anos 90: respostas estratégicas a um cenário de mudança*". In: A economia brasileira nos anos 90. RJ, BNDES, 1999.

FIORI, J.L. "*O Consenso de Washington*" Palestra proferida no Centro Cultural Banco do Brasil, RJ. 04 de setembro de 1996. Retirado de [http://www.dhnet.org.br/direitos/DireitosGlobais/Textos/consenso\\_w.htm](http://www.dhnet.org.br/direitos/DireitosGlobais/Textos/consenso_w.htm) 2003.

FREIRE, V.T.; Nobre M. "*Política Difícil, Estabilização Imperfeita: Os Anos FHC*". In Novos Estudos CEBRAP. No 51:1998 (123-147).

FREITAS, M. C. P. e Prates, D. M. "*Abertura financeira na América Latina: as experiências da Argentina, Brasil e México*"; Economia e Sociedade, Campinas, (11): 173-98, dez. 1998

FURTADO, J. e Ribeiro do Valle, M. "*Globalização, estabilização e o colapso da empresa nacional*". In Economia e Sociedade, Campinas, (16): 83-104, jun. 2001.

GIANOTTI, J.A. et al., "*O Primeiro Ano do Governo Fernando Henrique Cardoso*". Debate. Novos Estudos CEBRAP. No 44:1996 (47-72).

GONÇALVES, R. "*Globalização e Desnacionalização*". São Paulo, Paz e Terra, 1999.

GUIMARÃES, S. P. “*Inserção Internacional do Brasil*”. Economia e Sociedade, Campinas (17): 1-31, dez. 2001.

IEDI, “*Trajetória de Estudos para o Desenvolvimento Industrial*” Outubro, 1998. Mimeo.

Jornal Folha de São Paulo; edições de janeiro de 1990 a Dezembro de 2000;

Jornal Gazeta Mercantil; edições de janeiro de 1990 a Dezembro de 2000;

KPMG, “*Fusões e Aquisições – Análise dos anos 90*”. Pdf retirado da Internet. 2001

KUPFER, D. “*Mudança estrutural nas empresas e grupos líderes da economia brasileira na década de 90*”. IE-UFRJ. Publicação do Grupo Indústria e Competitividade. Dezembro, 2001.

LACERDA, A. C. “*Investimentos externos no Brasil*”. Entrevista para a Abrifina (<http://www.abifina.org/e-1101.html>) 2001

LAPLANE, M. “*Vulnerabilidade externa e comércio das filiais de empresas estrangeiras*”. Indicadores DIESP, No 78, Mai/Jun 2000

LIMA, H. “*Informe Especial sobre a desnacionalização*”. Mimeo. 2000.

LUSSIEU da Silva, M. “*Internacionalização das grandes empresas brasileiras de capital nacional nos anos 90*”. Tese de Doutorado, Unicamp, Campinas, 2002.

MACHADO, G. V. “*A burguesia brasileira e a incorporação da agenda liberal nos anos 90*”. Dissertação de Mestrado, Instituto de Economia, Unicamp. Campinas, 2002.

Medida Provisória nº 155, de 15/3/90 - Cria o Programa Nacional de Desestatização. DOU de 16/3/90 p. 5.535/37

MINEIRO, P. “*Desnacionalização da economia: alerta no setor produtivo, as graves conseqüências da liquidação do setor industrial brasileiro*” Cadernos do Terceiro Mundo Nº 217 Ano 2000 - Fev/Março.

MIRANDA, J.C. e Martins, L. “*Fusões e Aquisições de Empresas no Brasil*”; Economia e Sociedade, Campinas (14): 67-88, jun. 2000.

MOTTA, C.M. “*A Política de reformas do estado brasileiro, na década de 1990: uma inserção neoliberal*”. Tese de Mestrado, PUC-2001.

NAIM, M. “*O Consenso de Washington ou a Confusão de Washington*”. Rev. Brasileira de Comércio Exterior (RBCE). 2000.

NETTO, D. “*Neocolizados ou Neobobos?*” Carta Capital 118 / 15 de marco 2000. Ano VI

Partido PSDB. Programa de Governo do candidato à presidência Fernando Henrique Cardoso, “*Mãos à obra*”, 1995.

PINHEIRO, A.C. “*Privatização no Brasil: Por quê? Até onde? Até quando?*”. In: “*A economia brasileira nos anos 90*”. Cambiaggi, F. e Moreira, M. (org). BNDES, 1999.

PUGA, F. “*Sistema financeiro brasileiro: reestruturação recente, comparações internacionais e vulnerabilidade*”. In: “*A economia brasileira nos anos 90*”. Cambiaggi, F. e Moreira, M. (org). BNDES, 1999.

RAMOS, L.C. “*OMC e Liberalismo*”. Retirado de <http://www.odebatedouro.com.br/odebatedouro.html>. 2003

RAMPINELLI, J. W. “*Uma política externa subserviente a um governo mundial de fato*”. In “*No fio da navalha: crítica das reformas liberais de FHC*”. SP. Xamã, 1997. 65-90.

Relatórios BNDES. Privatizações 1990-2002

Relatórios Unctad, 1998

Revista Exame; edições de janeiro de 1990 a Dezembro de 2000;

ROCHA, F.; Iotty, M.; Ferraz, J.; “*Desempenho das fusões e aquisições e rentabilidade na indústria brasileira na década de 90: a ótica das empresas adquiridas*”. UFRJ, 2001

RODRIGUES, Rute I. “Investimento direto estrangeiro e fusões e aquisições, estudos de caso para os ramos de autopeças e de alimentos/bebidas”. 1999. Mestrado IE/Unicamp.

SALLUM JR, B. “*Estamos Reorganizando o Capitalismo Brasileiro. Entrevista com Fernando Henrique Cardoso*”. In In Lua Nova: Revista de Cultura Política. No 39:1997 (11-31).

SALLUM JR., B. “*O Brasil sob Cardoso: neoliberalismo e desenvolvimentismo*”. [http://www.lainsignia.org/2001/febrero/econ\\_002.htm](http://www.lainsignia.org/2001/febrero/econ_002.htm) 2002

SARTI, F. “*Internacionalização Comercial e Produtiva no Mercosul*”. Tese de Doutorado, Instituto de Economia, Unicamp. Campinas, Dezembro 2001.

SCHWARZ, G. “*Abertura não reduz pobreza, diz Bird*”. In. Jornal "Folha de São Paulo", 16/09/1999.

SIFFERT Fo., N. & Souza e Silva, C. “*As grandes empresas dos anos 90: Respostas estratégicas a um cenário de mudanças*”. In: “A economia brasileira nos anos 90”. Cambiaggi, F. e Moreira, M. (org). BNDES, 1999.

SILVA, L. Acioly da “*Tendências dos Fluxos Globais de investimento direto*”. Boletim IPEA de Política Industrial; 16; Abril 2002.

TORRE, J.C. “*O Encaminhamento Político das Reformas Estruturais*”. In Lua Nova: Revista de Cultura Política. No 37:1996 (57-69).

VELASCO, S.C. “*Alguns Argumentos Sobre Reformas para o Mercado*”. In Novos Estudos CEBRAP. No 45:1998 (5-27).

VELASCO, S.C. “*Experiências de Reforma Econômica em Países em desenvolvimento: Visão Panorâmica e Seleção de Casos Nacionais a Estudar*” In: Cadernos do IFCH – Unicamp, No 30 – 2004. 43-114

VELASCO, S.C. “*Idéias do Poder: Dependência e Globalização em F.H. Cardoso*”. In Lua Nova: Estudos Avançados da Universidade de São Paulo. Vol 13. No 37:1999 (225-247).

VITALI, A.P. “*Taxa de câmbio e reestruturação industrial no Brasil*”. Dissertação de Mestrado. UNB. 2001

WILNER, A. “As rotas da riqueza”. Carta Capital 39, de 25/12/1996

World Bank Report: “1999 annual review of development effectiveness (ARDE)”, Report number 20180. 30/11/1999.

## **Anexo I - Lei das patentes: um exemplo de “soberania”**

Neste anexo, apresentamos um quadro que representa bem a posição do governo brasileiro frente à potência mundial dos Estados Unidos, quanto a uma questão econômica. Utilizamos esse quadro para demonstrar o quanto a diplomacia e o executivo brasileiro foram fracos frente aos interesses internacionais, o que torna altamente questionáveis as reformas da década de 1990, no que diz respeito ao desenvolvimento econômico real do país, atendendo aos seus interesses enquanto nação. As ameaças de sanções econômicas venceram qualquer resistência patriótica dos governantes brasileiros, se é que elas existiam.

Iniciava-se em meados de junho de 1991, a *via crucis* do Congresso Brasileiro com as empresas farmacêuticas internacionais em relação à lei de proteção à propriedade intelectual. Os grupos privados já começavam a pressionar o governo – algo que em 1994 ganharia contornos de indisposição diplomática dos EUA com o Brasil. Em agosto de 1991, uma delegação americana, com o seu vice-presidente, chega ao Brasil para reunião com Collor e enfatiza a necessidade de legislação de proteção intelectual. Em sua comitiva, vinham o secretário do comércio e mais oito empresários de multinacionais.

O problema não solucionado da lei das patentes, voltaria à tona em março de 1993. O Presidente da Comissão de Comércio Internacional – ITC, dos EUA, Donald Newquist, em almoço com empresários na Câmara Americana do Comércio no Rio de Janeiro comentava que “o setor privado americano está fazendo um forte *lobby* para que o Brasil tenha sua legislação de propriedade industrial aprovada o mais rápido possível, mas há muitos problemas políticos envolvendo a aprovação dessa lei”. O presidente da Câmara dos deputados, Inocêncio Oliveira (PFL-PE) descartava a possibilidade de aprovar a lei das patentes até 31 de março “Os EUA podem esquecer este prazo (...) O Congresso quer mais tempo para discutir a matéria e pretende dar um prazo para adaptação da indústria nacional à nova lei”. Apesar da pressão da Câmara de comércio, o Congresso tentava esperar e estabelece um novo prazo, 28 de abril. Isso, apesar da lei estar tramitando em regime de urgência, seria uma forma encontrada pela Câmara para evitar a impressão de que o Congresso estava votando uma lei sob pressão dos EUA, cuja lei do comércio estabelecia um cronograma rígido a ser aplicado a parceiros internacionais em matéria de propriedade intelectual. Cerca de mil emendas já tinham sido apresentadas a esta lei na Câmara,

mostrando a diversidade de posições em relação à matéria – além de ser uma forma de resistir à sua votação. (GM – 23/03/1993) O Embaixador Britânico no Brasil, em Palestra da Câmara de Comercio Britânica reforçava o coro americano “É essencial que o Brasil tenha uma lei que proteja marcas e patentes (...) Isso afasta a vinda de novos investimentos e reduz os projetos de expansão das empresas já instaladas”.

Em abril, continuam as pressões americanas para a votação da lei das patentes<sup>98</sup>. Uma mesa redonda organizada pela Câmara Americana de Comércio no Rio de Janeiro serviria de canal para os representantes das multinacionais instaladas no país fazerem suas velhas reivindicações: reformas na constituição para permitir capital estrangeiro na pesquisa de minérios; regulamentação dos papéis do Estado e iniciativa privada no setor de telecomunicações; e aprovação, de imediato, da lei de proteção intelectual. “Estas, coincidem com as necessidades brasileiras de desenvolvimento econômico e social, beneficiando mais ao país, que procura atrair capitais, do que as próprias matrizes multinacionais” (GM – 10/04/1993). Mas a Câmara ainda estaria votando o 2º substitutivo para lei de patentes no final do mês. Fernando Henrique Cardoso, um dos articulistas da votação, dizia: “Acredito que os parlamentares vão aprovar a lei de patentes enviada pelo executivo. Depois disso, vou aos EUA conversar sobre o assunto (...) O projeto é bom e atende tanto aos interesses brasileiros quanto americanos”. No dia 28, a votação das patentes é suspensa por falta de quorum, pois ainda alguns pontos da lei eram polêmicos. Líderes políticos afirmavam “Não devemos trabalhar em função do interesse dos EUA”. Mas o cômico é que, no dia seguinte, a lei de patentes é aprovada, com algumas alterações feitas pela Comissão especial da Câmara dos deputados. Parlamentares de esquerda (PT, PDT, PC do B) queriam quatro anos para que entrasse em vigor, ao invés de um.

No começo de maio, a Representação de Comércio Exterior dos EUA, United States Trade Representative (USTR) colocava o Brasil no topo da lista da seção 301 da lei do comércio Norte Americana, sinalizando futuras represálias comerciais “A aprovação da lei de propriedade intelectual, como está, não é adequada, e nós já dissemos isso às autoridades brasileiras”, comentava o representante americano. Faltavam modificação dos detalhes referentes a biotecnologia e o *pipeline*. (GM – 03/05/1993). Um novo substitutivo da lei das patentes então é elaborado e enviado para análise em Plenário da Câmara dos Deputados.

Miguel Arraes e Leonel Brizola (presidente PDT) e PT planejam oposição à aprovação das leis das patentes sob pressão. A oposição também queria retirar o *pipeline*<sup>99</sup> do texto original. Para o governo, isso dificultaria mais ainda a relação com os EUA, pois este era ponto principal defendido pelas multinacionais. Fernando Henrique Cardoso, já como Ministro da Fazenda, encontra-se então com representante da USTR para discutir a sessão 301. Logo no dia 5 de Junho é aprovada a lei, com *pipeline*, na Câmara. Os partidos pró-governo acabam aprovando num acordo de lideranças. A indústria farmacêutica nacional reprovava a medida, mas a lei seria votada em outubro no Senado.

Logo após o conflito da reforma, também é votada em outubro a lei das patentes no Senado. As modificações feitas pela Câmara complementarizam o processo de abertura comercial do país e poderiam evitar que as investigações realizadas pelos EUA sobre falta de proteção à propriedade intelectual no Brasil resultasse em represálias. O governo americano, através do seu Departamento de Comércio e do seu escritório de representação comercial (USTR) já estava investigando se o Brasil não observava critérios de proteção a patentes industriais. Indústrias farmacêuticas nacionais ainda reclamavam muito contra a lei, mas sem sucesso algum. (GM – 11/10/1993).

E a crise da lei de patentes continuava. No início de fevereiro de 1994, o novo presidente da Câmara de Comércio Americana<sup>100</sup>, Omar Carneiro da Cunha, dizia que o Congresso teria de aprovar até o dia 28 do mês a nova lei de patentes, ainda em tramitação no Senado Federal. Segundo ele, sem a nova lei, o Brasil poderia sofrer sanções do governo norte-americano. A data seria o prazo final concedido pelo governo norte-americano para que o Brasil regulamentasse a concessão de patentes e propriedade industrial. “Nós vamos encaminhar uma manifestação formal ao governo dos Estados Unidos, mas para evitar as sanções aos produtos brasileiros terá que haver a contrapartida nacional”, dizia Cunha. Na pauta dos produtos sujeitos a sobretaxa pelos norte-americanos estavam o suco de laranja, calçados e aço. Segundo Cunha, que também era o presidente da Shell do Brasil, o projeto

---

<sup>98</sup> EUA estavam ameaçando colocar o Brasil na sua lista negra das restrições comerciais, a super 301, caso não aprovasse a lei de patentes.

<sup>99</sup> Permissão para registro no Brasil de patentes em vigor nos outros países, desde que o produto não esteja sendo industrializado em qualquer mercado do mundo.

<sup>100</sup> Para se ter uma idéia da “força” da Câmara: ela congregava, na época, 1.200 empresas, das quais 48% são empresas brasileiras de capital nacional, 41% empresas brasileiras de capital norte-americano e as demais com participação de capitais provenientes de 20 países. As empresas associadas exportam mais de 30% do total exportado pelo Brasil –um volume próximo a US\$ 8 bilhões em 93. (FSP-03/1994)

de lei das patentes já tinha sido aprovado na Câmara dos Deputados e, neste momento, aguardava parecer das comissões de Finanças e Economia do Senado, para só depois ir a plenário. Depois de apreciada no Senado, a proposta teria ainda que voltar para a Câmara, antes de ir a sanção do presidente Itamar Franco. Outra prioridade da Câmara do Comércio, segundo Cunha, seria o acompanhamento das propostas do setor na revisão constitucional. "É necessário acabar com a discriminação do capital estrangeiro, além de reformas nos setores tributário, previdenciário e político", afirmou na época. (FSP – 04/02/1994)

No dia 16, acontece uma reunião entre o Ministro das Relações Exteriores, Celso Amorim, e Representante Comercial dos EUA, Mickey Cantor, para novas negociações, mas não conseguem eliminar as diferenças de percepção quanto à proteção da propriedade intelectual. Continuavam as divergências quanto ao *pipeline* e se referiam, basicamente, as reclamações das indústrias farmacêuticas americanas e brasileiras de cada lado. No dia 21 Fernando Henrique e Celso Amorim reúnem-se para fechar a posição do governo brasileiro, que seria apresentada ao Representante do comércio dos EUA (USTR) já com a alteração na lei que tramitava no Senado em relação ao *pipeline*. No dia 25, os Estados Unidos decidem não aplicar sanção às exportações brasileiras num acordo entre governo brasileiro e representante do Comércio exterior dos EUA, que não fica explícito na mídia. Especulava-se que o Brasil tinha fixado um cronograma de reformas de sua legislação de patentes, mas não divulgava ao público o seu teor. (GM – 26/02/1994) Pudemos verificar que esta lei seria aprovada com as alterações desejadas pelos EUA, no governo FHC.

Março e abril são os meses que fecham o capítulo da aprovação da lei de patentes. A lei é aprovada, o governo e os laboratórios farmacêuticos multinacionais venciam, mas perdiam os laboratórios nacionais, partidos de esquerda e entidades científicas brasileiras. Foram aprovados definitivamente o *pipeline*, o registro de microorganismos e diminuição do prazo de transição e exploração local da patente. A Esquerda atribui mais esta derrota ao "rolo compressor" do Palácio do Planalto. FHC tinha se reunido com seus aliados do PFL, PMDB, PSDB, PTB e PPB para garantir a aprovação, um dia antes da chegada à Brasília do Secretário de Estado Norte Americano, Warren Christopher. A lei fora aprovada a gosto dos Estados Unidos e ponto final. (GM – 01/03/1996)

De acordo com Rampinelli (1997), nesta aprovação da lei de patentes, o governo brasileiro cedeu a todas as exigências norte-americanas, antes mesmo da finalização das negociações

no Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT). Parece que as ameaças de retaliação dos EUA tinham causado sérios temores ao executivo brasileiro. Diferente do Brasil, na Argentina, o Congresso, contra a vontade do Presidente Menen, conseguiu estabelecer um prazo de oito anos para a implantação da sua lei de patentes (similar à brasileira) e decidiu que os medicamentos básicos, definida em lista da OMS (Organização Mundial de Saúde), não poderiam ser patenteados (diferente da lei brasileira). Apesar da Argentina ter implementado antes o seu plano de abertura, em alguns setores o fez com mais critério.

## **Anexo II - O caso das Telecomunicações no Governo FHC**

Em outubro de 1995, depois da reforma econômica, a Câmara dos deputados lançava um projeto de regulamentação das telecomunicações, antes do executivo. Neste, previa a criação de conselho federal das telecomunicações (órgão regulador), limitava a participação estrangeira a 20% do capital total e 20% do votante e regulamentava os celulares. (*GM* – 24/10/1995). Mas, em novembro, o presidente Fernando Henrique Cardoso encaminha ao Congresso a versão do executivo limitando em 49% a participação do capital estrangeiro nas empresas que viessem a explorar telefonia celular e satélites no país. Pela proposta, só empresas que tivessem pelo menos 51% de suas ações com direito a voto em poder de brasileiros poderiam assinar contratos de concessão de serviços de telecomunicação com o governo. Esta restrição maior era idéia do Ministro Sérgio Motta, que afirmava que serviria para “negociar acordo de reciprocidade junto a União Internacional de Telecomunicações”. O limite de 49% proposto pelo governo era mais generoso do que os 20% sugeridos em projeto de lei pelo presidente da Comissão de Ciência e Tecnologia da Câmara, deputado Marcelo Barbieri (PMDB-SP) - mesmo limite praticado nos Estados Unidos. Na divulgação da nova política das telecomunicações, cerca de 400 empresários e executivos do setor participaram da solenidade, realizada no Ministério das Relações Exteriores (*idem*).

O processo político que envolvia a regulamentação do setor de telecomunicações prosseguia, fazendo aflorar vários conflitos dentro do Congresso, em relação à participação do capital estrangeiro no setor. O relator do projeto queria eliminar a restrição e eram da mesma opinião os partidos da base governista, mas não existia unanimidade dentro do PSDB. Roberto Campos (PPB-RJ) acusava o governo de estar criando uma “reserva de mercado”. O Ministro Sérgio Motta enfrentava na Câmara Federal pesadas críticas à proposta do governo que limitava a participação do capital estrangeiro na exploração da telefonia celular e de satélites. Três integrantes da Comissão de Ciência e Tecnologia apresentam emendas para acabar com a restrição. Os deputados Paulo Bornhausen (PFL-SC), Roberto Campos (PPB-RJ) e Paulo Cordeiro (PTB-PR), autores das emendas, afirmavam que o projeto restabeleceria as discriminações recém-retiradas da Constituição. Em fevereiro de 96, o PFL continuava pressionando o presidente Fernando Henrique

Cardoso a eliminar o limite para o capital estrangeiro na exploração da telefonia. Os membros do PFL argumentavam que a restrição ao capital estrangeiro não se enquadrava ao “espírito da emenda constitucional” que acabara com a diferenciação entre empresas brasileiras e estrangeiras. Segundo o líder do PFL na Câmara, Inocêncio Oliveira, FHC respondia que reavaliaria a constitucionalidade da matéria. O presidente, porém, repetiu os argumentos do Ministro Sérgio Motta, de que o limite estabelecido não prejudicava nenhum dos consórcios formados. Pela proposta do governo, os brasileiros teriam de controlar pelo menos 51% das ações com direito a voto nas empresas de telefonia. Como uma empresa poderia ter até dois terços de suas ações sem direito a voto, o limite real para os estrangeiros era 83%. (*FSP* – 12/02/1996).

Na verdade, o governo não estava demonstrando algum sentimento “repentinamente nacionalista”, mas sim queria guardar para si recursos para negociação futura. Motta já tinha traçado planos para atrair capital internacional às telecomunicações: Em final de fevereiro já lançava os editais internacionais da Banda B de celular, planejando viajar o mundo para divulgar abertura: Japão, França, EUA, Inglaterra, Alemanha. (*GM* – 15/02/1996)

O deputado Arolde de Oliveira (PFL-RJ) entregava em março às lideranças dos partidos a versão final do projeto de lei das telecomunicações, que autorizava o governo a leiloar concessões para serviços privados de telefonia celular e satélites. O texto do relator eliminava o limite para participação do capital estrangeiro proposto pelo governo, mas permitia ao Executivo criar limites no futuro, em nome do "interesse nacional". A postura dos EUA, na mesma época, de liberar totalmente a participação do capital estrangeiro nas telecomunicações derrubou o argumento que o governo brasileiro estava se valendo, que passou a considerar uma posição mais flexível. Após reuniões com o Ministro das Comunicações, Sérgio Motta, Arolde de Oliveira elabora a versão final do projeto de lei. Pelo texto do relator, o Executivo poderia adotar, "nos casos em que o interesse nacional assim o exigir", limitações quanto à composição e natureza do capital estrangeiro e, ainda, quanto à participação de estrangeiros na administração das futuras concessionárias. Pela proposta, o governo poderia decidir as restrições analisando caso a caso e teria a faculdade para adotar o princípio da reciprocidade. Estabelecia-se a competência do presidente da República em decidir o percentual de participação do capital estrangeiro em empresas

privadas de telefonia celular. Mais uma vez caberia ao Presidente decidir sobre o “interesse da nação”, como no caso dos bancos. Houve críticas ao projeto. Tanto de quem preferia mais capital estrangeiro como dos que pediam mais reserva de mercado. “É curioso que, nas minhas conversas com empresas investidoras, ninguém criticou a proposta do governo sobre o percentual de participação estrangeira. Isso não é um dogma para o governo. (...) A única coisa que lamentei aqui no Japão foi não ter podido trazer já a legislação que regulará a participação privada em telefonia celular”, dizia Motta no *tour* de promoção das oportunidades brasileiras. (FSP – 15/03/1996)

Em maio acontece a votação do projeto alterado das telecomunicações, e depois de acordos com o PSDB, o PFL recua e aceita a restrição ao capital estrangeiro. O Ministro das Comunicações, Sérgio Motta, conseguia manter o controle do processo de abertura ao capital privado da telefonia celular. Pelo acordo que fora aprovado pela Câmara, o governo poderia exigir, durante três anos, limites na composição do capital das empresas concessionárias dos serviços. Além disso, o texto aprovado assegurava que, durante esse período, pelo menos 51% do capital votante pertencesse, direta ou indiretamente, a brasileiros. Isso significaria que o Poder Executivo poderia até mesmo aumentar a restrição ao capital externo nesses três anos. Depois disso, acabavam os limites, e o mercado estaria completamente aberto. Para chegar ao acordo, o PSDB, que defendia o poder do governo de limitar o capital sem tempo determinado, também teve de ceder. O PFL, por sua vez, defendia a liberação total. O acordo previa também que o ministério de Motta agiria como o órgão regulador do setor de telefonia até que uma lei criasse a CNC (Comissão Nacional de Comunicações<sup>101</sup>), responsável pela função. O ministério teria ainda o prazo de seis meses para enviar projeto de lei ao Congresso para criação do órgão regulador. Caso não o fizesse, o Congresso poderia elaborar a lei. Enquanto o órgão regulador não fosse criado, caberia a Motta administrar os recursos provenientes de taxas e outorgas de concessões. A justificativa apresentada pelos líderes governistas para fixar o prazo de transição de três anos foi a tendência internacional. Segundo eles, os outros países estabeleceram o fim de restrições de entrada de capital estrangeiro também nesse período. O placar registrou 315 votos favoráveis, 101 contra e 7 abstenções. O projeto de lei ainda teria de ser aprovado pelo Senado para ser sancionado pelo presidente. O líder do PFL no Senado, Hugo

---

<sup>101</sup> O que futuramente seria a ANATEL.

Napoleão (PI), afirmava que o partido iria tentar mudar no Senado a proposta aprovada na Câmara, abrindo o setor ao capital estrangeiro sem limitações."Os Senadores não participaram desse acordo", dizia. (*FSP* – 16/05/1996)

Em meados de maio, a discussão continuava no Senado. O ressurgimento das divergências entre o PFL e o Ministério das Comunicações sobre o projeto de lei da telefonia celular teria sua primeira consequência - o atraso na votação do texto no Senado. Continuava em junho a discussão. O PFL decide fazer profundas alterações no projeto de lei aprovado pela Câmara. Por decisão da direção do partido, é apresentada uma emenda que retiraria do Executivo, no caso de interesse nacional, o poder de fixar limites ao capital estrangeiro nos três anos que se seguiriam à publicação da lei. Em outras três emendas, o Senador defendia a retirada de mais três itens do texto aprovado na Câmara, os artigos 4º, 5º e 6º. O artigo 4º autorizava o ministério a transformar em concessão de telefonia celular as autorizações para exploração de serviço de radiocomunicação móvel terrestre restrito. Essas autorizações foram dadas de forma precária aos operadores de telefonia celular, como forma de se driblar o monopólio estatal previsto na Constituição. Já o artigo 5º autorizava a Telebrás a criar até 27 novas empresas para explorar a telefonia celular. O artigo 6º permitia ao Executivo vender sua participação nessas empresas. O Senador dizia querer impedir a criação de novas estatais. A intenção do governo era criar empresas na chamada banda A (pública), para competir com a banda B (privada).

As emendas do PFL contrariavam o Ministro Sergio Motta, que tinha se esforçado em aprovar o texto da Câmara. Para Motta, o limite ao capital estrangeiro serviria como moeda de troca nas negociações sobre telecomunicações no âmbito da Organização Mundial do Comércio. O argumento de Napoleão, autor da emenda e relator do projeto na Comissão de Infra-Estrutura do Senado, era que a restrição seria inconstitucional. "A restrição perdeu sua base com a revogação do artigo 171 pela emenda constitucional de número 6", justificava-se. Mesmo assim, no dia 18 de junho, é aprovado o projeto de telecomunicações, em votação de 55 a 6. FHC iria sancionar no dia seguinte e em 30 dias editais seriam publicados, iniciando o processo de privatização. Motta conseguia aprovar a limitação de 49% nos 3 primeiros anos após sua publicação. Seria feito o leilão das bandas B no país e futuramente da banda A (ainda controlada pela Telebrás).

Mas o próprio governo ainda não tinha um discurso unificado sobre questões essenciais nessa área, reflexo da própria luta no Congresso para aprovar esta abertura. O Ministro Kandir afirmava, por exemplo, que a Embratel seria privatizada, sendo depois desautorizado pelo Ministro Motta. Ao mesmo tempo, o Ministro das Comunicações retomava um discurso de defesa da indústria nacional de equipamentos de telefonia e da capacitação tecnológica amparada no Estado. (*FSP* – 06/11/1996) Todas estas discussões seriam resolvidas em 1997, com o fim do discurso moderadamente protecionista de Motta.

Em maio de 1997 avançavam as discussões para a votação da Lei Geral das Telecomunicações, que privatizaria a Telebrás e regularia o setor. O Ministro das Comunicações, Sérgio Motta, persistentemente, queria que a privatização das telefônicas estatais fosse feita com a manutenção do controle nacional das empresas e iria propor o índice máximo de 49% para participação estrangeira, já aplicado nas licitações para o celular privado (banda B). Ele afirmava que o presidente Fernando Henrique Cardoso também defendia essa posição, mas que o assunto seria ainda submetido a debate. Motta dizia que a exigência de controle nacional não desestimulava o investidor estrangeiro. Segundo ele, em todos os consórcios que estavam disputando a banda B, os sócios estrangeiros ficaram aquém dos 49% permitidos pela legislação. Alguns deputados do PFL continuavam contra o artigo do projeto que dava ao Executivo o direito de impor limites à participação estrangeira nas telecomunicações. Motta afirmava que o governo insistia na manutenção de um limite e que essa questão deveria ser decidida no voto, como ocorreu em 1996, durante a votação da Lei Mínima das Telecomunicações. Naquela ocasião, o PFL queria total liberdade para o investimento estrangeiro, mas o governo acabou vitorioso e prevaleceu o limite máximo de 40% nas ações com direito a voto. Pela primeira vez, o Ministro Sérgio Motta entrou em detalhes sobre a posição do governo em relação à participação externa na privatização das teles. Ele dizia que a privatização deveria ser feita de modo a estimular a utilização de equipamentos, tecnologia e mão-de-obra local. Motta criticava a postura assumida no Brasil pela Telefônica da Espanha, que em dezembro de 96 tinha comprado 35% do capital com direito a voto da CRT (Cia. Riograndense de Telecomunicações). Segundo ele, a Telefonica da Espanha tentava substituir fornecedores locais por fornecedores de seu país de origem e disse que, se a empresa não mudasse sua estratégia no país, seria alijada do processo de privatização das demais teles (aconteceu

justamente ao contrário, o capital estrangeiro comprou a maior parte da Telebrás, sendo um dos principais compradores a Telefonica). Ele calculava que a venda das concessões da telefonia celular privada geraria uma receita para a União de R\$ 6 bilhões e que a venda da participação da União na Telebrás poderia gerar outros R\$ 25 bilhões. (FSP – 09/05/1997)

Mas ainda em maio de 1997, curiosamente, o presidente Fernando Henrique Cardoso assinava o decreto determinando que não haveria limite na participação de capital estrangeiro na privatização da Telebrás, mas com uma ressalva: a empresa teria de estar constituída no Brasil, sob as leis brasileiras. A intenção era estimular as empresas a abrir subsidiárias ou a se associar a empresas preexistentes no país. (FSP – 24/05/1997) O candidato do PT à Presidência, Luiz Inácio Lula da Silva, procurava fazer a vinculação entre corrupção e a "pressa" do governo para vender as empresas do sistema Telebrás. "Possivelmente o governo quer fazer 'caixa dois' para a campanha eleitoral", dizia Lula (idem). José Dirceu, presidente do PT, abrira, antes da declaração de Lula, a suspeita sobre a lisura do processo de privatização das teles. "É bom olhar depois as doações para as campanhas eleitorais. Talvez assim seja possível entender tanta pressa para vender a Telebrás quando faltam apenas 110 dias para o final do governo", afirmava. "O governo falava que iria vender as empresas por R\$ 40 bilhões, depois foi para R\$ 20 bilhões e agora parou em R\$ 13 bilhões. Se continuar assim, vão pagar a quem ficar com a Telebrás", afirmava Lula. Brizola classificava como "jogo sujo de interesses de um governo em final de mandato" a privatização da Telebrás. O companheiro de chapa de Lula fez uma advertência que soou como ameaça aos grupos empresariais interessados em adquirir empresas do sistema de telecomunicações: "Investidores estrangeiros e nacionais, se existirem, não devem se meter nisso. Cuidado, mesmo que Fernando Henrique Cardoso consiga levar adiante essa ignomínia", declarou Brizola. A frase do pedetista sugeria que a frente de partidos de esquerda que sustentava a candidatura Lula pensava, se ganhasse a eleição, em rever a provável privatização da Telebrás. Até agora, Lula só admitia rever, obviamente se fosse eleito, a privatização da Vale do Rio Doce. Sobre as demais estatais que já passaram para o controle privado limitava-se a propor uma genérica "auditoria" para investigar os processos. (FSP – 13/06/1997). A abertura de 100% ao capital estrangeiro valeria para a Embratel, as três empresas de telefonia fixa e para as oito empresas de telefonia celular (Banda A) que seriam criadas após a cisão da Telebrás. Essa definição

deveria aumentar o interesse dos investidores pela Telebrás, cuja privatização estava marcada para julho. O decreto presidencial alterava por completo o limite ao capital estrangeiro determinado na venda das concessões da banda B da telefonia celular<sup>102</sup>. Nesse caso, os investidores estrangeiros puderam participar com até 49% do capital das empresas formadas para disputar as concessões. Esse limite era exigido pelo artigo 11 da Lei Mínima das Telecomunicações, que regulamentava o serviço de telefonia celular no país. Mas a LGT (Lei Geral de Telecomunicações), que quebrou o monopólio estatal no setor, concedia ao presidente da República a prerrogativa de estabelecer os limites para a privatização da Telebrás – que no caso seria zero. (GM – 15/05/1997)

No dia 18 de junho de 1997 é aprovada a Lei Geral das Telecomunicações, pela votação de 312 contra 90, sem abstenções, apesar da tentativa do PT em adiar a decisão com liminar do STF. Um acordo de última hora entre os partidos da base governista acabou mantendo o artigo que concedia poder ao presidente da República de decidir sobre a limitação do investimento do capital estrangeiro no setor. O PFL decidiu deixar a questão em aberto, para que os deputados do partido optassem por votar a favor ou contra o artigo. "Temos a lealdade de votar com o governo", dizia o líder do partido, Inocêncio Oliveira (PE). O PT apoiava a emenda do deputado Roberto Campos (PPB-RJ), que previa a liberdade total para o capital estrangeiro. Segundo o deputado José Genoíno (PT-SP), o partido não concordava em deixar a decisão sobre a participação do capital externo com o presidente da República, mesmo que isso contrariasse suas "tendências nacionalistas". O governo mostrava, logo após a aprovação, pretensões de começar a privatização do Sistema Telebrás pela Telesp e Embratel até o final de 1997 e depois vender todas as outras 26 empresas estatais de telecomunicações. A Anatel (Agência Nacional de Telecomunicações), seria criada conforme a LGT (Lei Geral de Telecomunicações), e conduziria o processo de licitação das teles. (FSP – 19/06/1997). O Senado aprovava no começo de julho, por 58 votos a favor e 13 contra, o projeto da LGT.

Na época, em palestra aos investidores de Nova York, o diretor de privatização do BNDES - Pio Borges- dizia: "Comprem as empresas de telecomunicações brasileiras agora, que daqui a dois ou três anos vocês poderão revendê-las por duas ou três vezes os preços pagos". Há nisso visível sugestão de que o Brasil fez péssimo negócio ao vendê-las

---

<sup>102</sup> Interessante, pelo fato de que o governo, em 1996, ter lutado pelo limite de 49%, uma reivindicação de

e de que seus compradores fariam um "negócio da China" à custa do patrimônio público. Tal declaração não poderia ser desconsiderada, fora feita por um agente público, em viagem e palestra oficiais. E não por qualquer agente, mas pelo representante do Brasil encarregado diretamente do negócio mais rentável do momento (*GM* – 20/07/1997).

Em julho de 1998 acontecia a privatização da Telebrás. O tumulto ocorrido nas ruas próximas à Bolsa de Valores do Rio de Janeiro só foi percebido no interior do prédio pelo noticiário transmitido por aparelhos de TV. O leilão ocorreu em clima de tranquilidade, sem nenhuma interferência. Mas lá fora, o clima fervia. As ruas do centro do Rio, onde se localiza a Bolsa de Valores, transformara-se em uma praça de guerra entre 3.000 policiais e milhares de manifestantes contrários à privatização. Pelos menos 30 pessoas tinham sido presas, dezenas ficaram feridas e o comércio foi obrigado a fechar as portas durante quase todo o dia. O presidente Fernando Henrique Cardoso considerava o leilão um sucesso e dizia que parte do dinheiro seria destinado a programas na área social. (*FSP* – 29/07/1998).

O governo brasileiro tinha arrecadado R\$ 22,058 bilhões com a venda das 12 empresas nas quais dividiu o Sistema para a privatização. O ágio médio alcançado em quatro horas e quatro minutos de leilão foi de 63,74%, muito superior aos 17% esperados pelo governo. Os grupos estrangeiros, principalmente espanhóis e portugueses, dominaram a disputa. Das 12 empresas, 4 foram arrematadas por consórcios de capital externo. Em outras 6, houve associação entre capital nacional e estrangeiro. Somente 2 telefônicas foram arrematadas por grupos exclusivamente nacionais. No leilão, foram vendidas 51,79% das ações ordinárias (com direito a voto), que representam 19,26% do capital social do Sistema Telebrás. A distância entre o preço mínimo e o lance dado em leilão chegou a 242,40% na Tele Leste Celular, arrematada pelos espanhóis, líderes absolutos da disputa. O ágio ficou acima de 100% em 7 das 8 empresas de telefonia celular privatizadas. Só a venda da Telesp Celular rendeu ao governo R\$ 3,588 bilhões. A empresa ficou com a Portugal Telecom, que pagou ágio de 226,18%. Sozinhos, os consórcios estrangeiros investiram R\$ 8,026 bilhões, pouco mais que o dobro do total pago pelas empresas compradas exclusivamente por grupos nacionais (R\$ 3,874 bilhões). Associados, capital externo e nacional investiram mais R\$ 10,157 bilhões. "Fizemos royal straight flush", comemorava na saída do leilão o

---

Sérgio Motta. Agora o governo fazia questão de permitir os 100% ao capital estrangeiro.

português Miguel Horta e Costa, vice-presidente da Portugal Telecom, em referência à participação da empresa na compra das duas partes da Telesp (FSP – 30/07/1998).

Interessante notar que o Ministro Sérgio Motta, quando Ministro das Comunicações, estimava que a venda da Telebrás renderia R\$ 30 bilhões. Depois, seu sucessor estimara-a em cerca de R\$ 21 bilhões, sem que se saiba como ou por que pessoas com a responsabilidade daquele cargo fizeram estimativas tão díspares. O preço mínimo fixado tinha ficado ainda mais abaixo: R\$ 13,47 bilhões, ou seja, 35,85% menos que o previsto pelo segundo e 55,1% menos que o previsto pelo primeiro;

O processo de privatização das telecomunicações levou mais de dez anos na Inglaterra. Numa entrevista de FHC à revista "Veja", em 1996, dizia ele que a reestruturação e a desestatização das telecomunicações deveriam ser muito prudentes, para não causar danos irreparáveis ao patrimônio público. Exemplificando, citou a Inglaterra. "Poderia ser mais rápido? Talvez. Com os recursos de que disponho, não", afirmou, conclusivamente. Difícil seria explicar, pois, o leilão agora de todas as ações da União, em todas as empresas de telecomunicações, em um mesmo dia.

O que fora alienado não era simplesmente uma dada quantidade de ações da Telebrás. Ao ser leiloada a parte da União no pacote acionário da empresa, o que se vendeu fora o controle do negócio, uma das dez maiores empresas de telecomunicações do mundo. Seu patrimônio, em 31 de dezembro de 1996, era de R\$ 31 bilhões. Seu faturamento anual em 1997 fora de R\$ 22 bilhões. Seu lucro líquido em 1997 fora de R\$ 4,3 bilhões. A previsão do faturamento para 1998 era de R\$ 27 bilhões. Seu investimento com recursos próprios, em 1997, foi de R\$ 7,5 bilhões. As ações da Telebrás representavam mais de 50% do volume diário de movimentação da Bovespa; era a segunda empresa não-americana que mais vendia ações na Bolsa de Nova York, superada apenas pela Shell. Segundo a "Newsweek", era a segunda maior empresa do mundo dos mercados emergentes. O setor de telecomunicações era um dos de maior potencialidade no mundo. Por que, então, vender a Telebrás por preço abaixo das avaliações? No Estado de São Paulo, a concessão da banda B foi outorgada, no em 1996, por cerca de R\$ 3,9 bilhões. Só o direito de exploração; não foram vendidas instalações nem havia, é óbvio, assinante algum. Na expressão de Sérgio Motta, "foi vendido só o ar". E o preço mínimo de venda fixado para a Telesp Celular, que

explora a banda A fora de R\$ 1,1 bilhão, com todas as suas instalações e 1.348.726 assinantes (foi vendida por R\$ 3,588 bilhões). Em Minas, a Telemig Celular, com todos os seus equipamentos, 450 mil assinantes e faturamento mensal de R\$ 52 milhões, teve seu preço mínimo fixado pelo edital em R\$ 230 milhões. No mesmo Estado, para a outorga da concessão da banda B o preço mínimo fixado foi de R\$ 400 milhões; ela foi efetivamente liquidada por R\$ 520 milhões. A Embratel, de que a União detinha 98% das ações e cujo patrimônio era de R\$ 5,6 bilhões, tinha obrigações de apenas R\$ 0,593 bilhão. Para saldar tais obrigações, a empresa tinha reservas de R\$ 1,377 bilhão. Seu preço mínimo fora fixado em R\$ 1,8 bilhão (e foi vendida por R\$ 2,65 bilhões) (Celso Antônio Bandeira de Mello, em *FSP* de 03 de Agosto de 1998)

Permitiu-se que participassem do leilão estatais de governos estrangeiros e não se permitiu que Estados, municípios ou entidades da administração indireta o fizessem, numa discriminação clara em desfavor do que é nacional. Também se proibiu que fundos de pensão brasileiros participassem majoritariamente. Nem mesmo a Sistel e a Telos, fundos de pensão geridos por empregados e ex-empregados das telecomunicações, foram isentos dessa restrição. Já os fundos de pensão estrangeiros não sofreram restrição alguma. O Governo, no caso das telecomunicações, às claras tinha discriminado o capital nacional, criando situação de vantagem em favor do que é estrangeiro. Difícil é encontrar as razões do porquê desta preferência.

Luciano Coutinho e Celso Antônio Bandeira de Mello, professor da Faculdade de Direito da PUC-SP, criticaram veementemente o leilão da Telebrás na *Folha de São Paulo* (02/08/1998), comentando a “dependência fabricada” e as “partes duvidosas” da negociata. O governo comemorava o seu êxito no leilão da Telebrás pois tinha conseguido vender por um preço apenas aceitável, numa conjuntura internacional pouco favorável. Esse afã comemorativo não obscurecia, porém, os seguintes fatos, de acordo com os autores :

- o nosso sistema de telecomunicações tinha sido substancialmente desnacionalizado (100% da telefonia interurbana e de longa distância, 80% do serviço celular, 2/3 da telefonia fixa,);
- o modelo escolhido, excessivamente fragmentado e por isso mesmo menos eficiente, tenderia a ser reconcentrado depois de 2002 sob a liderança dos *players* internacionais que melhor se posicionaram na América do Sul: a Telefônica da Espanha (telefonia local e móvel) e a MCI (longa distância);

- o Brasil abdicava de jogar um papel ativo do cenário global de telecomunicações por meio de uma grande empresa de controle nacional, que poderia disputar o mercado da América do Sul e fomentar o avanço tecnológico e a produção industrial no país. A pretexto de maximizar os benefícios ao consumidor, que poderiam vir até de forma mais eficiente sob um modelo alternativo, o Brasil era colocado pelo governo FHC numa posição de país de terceira classe. De acordo com Nogueira Batista “essa decisão subtraía ao Brasil um vetor importantíssimo para o exercício de sua soberania”. Ademais, em larga medida alienava-se ao controle estrangeiro um negócio de alta rentabilidade, que “não gera receitas em divisas fortes, mas originará fluxos relevantes de remessa de lucros e dividendos para o exterior por anos a fio no futuro, contribuindo para fragilizar ainda mais o preocupante déficit externo na conta de serviços”.

**Tabela 25 - Privatizações federais Telecomunicações - Telecomunicações 1991-2002**

US\$ milhões

<b>Empresa</b>	<b>Resultado dos Leilões</b>	<b>Dívidas Transferidas</b>	<b>Resultado Geral</b>
<b>1. Empresas Federais:</b>	19.237	2.125	21.362
<u>-Telefonia fixa e serviços de longa distância</u>	11.970	2.125	14.095
<u>-Telefonia celular - Banda A</u>	6.974	-	6.974
<u>-Oferta Empregados</u>	293	-	293
<b>2. Concessões:</b>	<b>9.556</b>	-	<b>9.556</b>
<u>-Telefonia Celular Banda B</u>	7.613	-	7.613
<u>-Telefonia Celular - Banda D</u>	1.334	-	1.334
<u>-Telefonia Celular - Banda E</u>	482	-	482
<u>-Empresas Espelho</u>	128	-	128
<b>Total</b>	<b>28.793</b>	<b>2.125</b>	<b>30.918</b>

### **Anexo III - A questão dos Bancos no governo FHC**

De acordo com Carvalho *et ali* (2002), em 1995, entre os dez maiores bancos não havia nenhum estrangeiro, situação que mudaria radicalmente nos próximos anos. Em 1999, três deles já se encontravam posicionados entre os maiores.

Em março de 1995, é publicada a exposição de motivos, de Pedro Malan, Ministro da Fazenda, no DOU (Diário Oficial da União) dizendo que o BC e BNDES iriam conduzir a privatização dos bancos BANESPA, BANERJ, PRODUBAN e BEMÁT e sugeria que o presidente usasse artigo 52 para definir participação do capital estrangeiro. Bastava que o presidente reconhecesse que essa participação era de interesse nacional. A justificativa para isso era a de conseguir melhores preços nos leilões.

Além da corrida das multinacionais no setor de telecomunicações, o governo tomava medidas para atrair os grandes bancos internacionais para o Brasil, oferecendo aos bancos estrangeiros uma forte flexibilização das restritivas regras na época vigentes. Os bancos estrangeiros poderiam, então, passar a participar do processo de privatização de instituições financeiras oficiais, o que se revelou uma suculenta atração. O governo federal não escondia o seu desejo de ver privatizado o maior número de bancos estaduais, entre eles o Banespa, o banco estatal paulista. Até início de 1995, a privatização nessa área excluía a participação de capitais estrangeiros. Mas o plano de abertura no setor ia além de eliminar a diferença de tratamento entre instituições financeiras nacionais e estrangeiras. De fato, caíam três restrições aos bancos internacionais, a saber:

- 1 - A impossibilidade de ter rede própria de caixas eletrônicas. Pelas regras vigentes, um banco estrangeiro só poderia ter caixa eletrônico em “pool” com instituições nacionais, como o chamado “Banco 24 Horas”;
- 2 - A exigência de que os bancos estrangeiros tivessem o dobro do capital, na comparação com bancos nacionais;
- 3 - A eliminação do poder discricionário do Banco Central para dar tratamento diferente a bancos nacionais e estrangeiros.

Todas essas concessões foram feitas junto à OMC (Organização Mundial do Comércio). Tratava-se de um protocolo referente ao comércio de serviços, na época o mais rico ramo do comércio internacional. O acordo alcançado em Genebra comprometia todos os 125 países-membro da OMC, com exceção de Estados Unidos, Colômbia e Ilhas Maurício, que se recusaram a endossá-lo. Abrangia também a área de seguros, mas o setor bancário seria, no Brasil, o mais atraente para o capital estrangeiro. Bastava lembrar que o ativo total do setor financeiro, ao terminar 1994, batia em US\$ 394 bilhões, a soma de todas as operações da área (empréstimos, câmbio etc), conforme números da Febraban (*FSP* – 01/08/1995). As restrições à participação estrangeira nesse mercado estavam previstas no artigo 52 das disposições transitórias da Constituição de 1988. Por esse dispositivo, ficava vedada a instalação no Brasil “de novas agências de instituições financeiras domiciliadas no exterior”. Proibia também “o aumento do percentual de participação, no capital de instituições financeiras com sede no país, de pessoas físicas ou jurídicas residentes ou domiciliadas no exterior”. Mas o parágrafo único do artigo 52 dizia que as proibições não se aplicavam “às autorizações resultantes de acordos internacionais, de reciprocidade, ou de interesse do governo brasileiro”. Por essa brecha, o governo decidiu fazer as concessões no âmbito da OMC, depois de pesadas críticas em especial dos Estados Unidos, Suíça, Canadá e da União Européia. Mas as novas regras ainda dependiam da ratificação pelo Congresso Nacional para que pudessem entrar em vigor.

Já no final de agosto de 95, atraídos pela “boas novas”, os bancos começaram a aparecer. O banco holandês Rabobank Nederland - um dos 20 maiores bancos do mundo àquela época - passava a operar no Brasil por decreto do presidente Fernando Henrique Cardoso. Seria o primeiro decreto do gênero assinado pelo governo brasileiro com o objetivo de estimular a entrada no país de bancos que participassem do processo de privatização ou que trouxessem empréstimos substanciais para as atividades produtivas. (*FSP* – 04/09/1995). Em setembro os bancos Goldman Sachs, Lehman Brothers e Oppenheimer - que estavam entre os cinco maiores bancos de investimento e corretoras dos Estados Unidos - abrem seus escritórios no Brasil, atraídos pelo potencial de negócios. As novas instituições pretendiam atuar nos processos de fusões e aquisições, privatização e lançamentos de títulos de empresas brasileiras no exterior. A abertura da economia brasileira ao exterior e a estabilização econômica com o Plano Real tornaram o Brasil

bastante atraente para negócios, afirmavam. Ricardo Fleury Lacerda, especialista em mercado financeiro da Universidade de Columbia (Nova York), dizia que os bancos internacionais que estavam chegando no Brasil estavam apostando no potencial de negócios e no desenvolvimento da economia brasileira nos próximos anos. O fato é que os ganhos dos bancos no exterior estavam se reduzindo e havia um processo de fechamento de instituições e mesmo fusões nos Estados Unidos, Europa e Japão. (FSP – 04/09/1995) Em novembro, FHC faz publicar no "Diário Oficial" decreto autorizando a participação de 10% de capital estrangeiro no Bamerindus, "por ser de interesse do governo brasileiro". (FSP – 04/11/1995)

Em junho de 1996, o governo acabava com as restrições à entrada de capital estrangeiro nos mercados de seguros, de capitalização e de previdência. Ainda no setor financeiro, a participação dos bancos estrangeiros no mercado brasileiro, segundo a consultoria Austin Asis, já era de 6,79% no total de ativos e de 2,58% nos depósitos. O presidente da Febraban, Maurício Schulman, no momento estava satisfeito com o grau de abertura do setor bancário ao capital estrangeiro e não fazia críticas à abertura. O Banco Central tinha imposto aos estrangeiros, para cada um que quisesse entrar, a compra de um banco em processo de liquidação extrajudicial, para livrar-se do problema. Já contabilizavam cinco casos em 96, até junho. "Tem de ser assim mesmo, não podemos escancarar o setor", dizia o presidente. De acordo com a *Folha* (29/07/1996) Schulman só tinha elogios para a recente tática adotada pelo governo para permitir a entrada de novos bancos no mercado. "O mercado é fechado, mas isso está sendo resolvido com o estoque de bancos existentes", dizia. "O mercado de atacado (atendimento a empresas) está muito internacionalizado, há bancos de fora fazendo negócios aqui sem precisar de presença física local. No varejo, duvido que haja interesse estrangeiro. O mercado já tem muitas agências e não é atrativo o suficiente" (idem), afirmava o executivo. Isso não se comprovaria, na prática, com a privatização futura de grandes bancos por estrangeiros, como seria o caso do Banespa.

Os dados comprovam que os bancos estrangeiros tinham melhor acesso aos mercados externos que os bancos brasileiros e, à medida que seu tamanho relativo aumentaria, cresceria também a sua participação nas captações externas. Provavelmente, um dos fatores que define o acesso privilegiado de bancos estrangeiros é a perspectiva de

crises de balanço de pagamento. As principais quedas de participação nas captações externas ocorreram em 1995, ano da crise mexicana; em 1997, ano da crise asiática; em 1998, ano da crise russa; e em 1999, ano da crise de balanço de pagamentos brasileira. A maior presença de conglomerados estrangeiros na BM&F é também um outro dado importante. Essa disputa produzia o aumento da concentração no mercado, o que pode ser facilmente identificável pelo fato de os dez primeiros do *ranking* terem aumentado o seu peso no total de operações de 21,4%, em 1995, para 41,4% em 1999. Além disso, os seis primeiros colocados em 1999 detinham fatias de mercado de tamanho relativo superior ao do primeiro colocado em 1995. A principal arma da concorrência era o volume operado por meio de aumento dos limites de endividamento e, principalmente, pelas aquisições e fusões para ganhar escala. Era a novidade da década de 1990: os bancos estrangeiros procuravam entrar no mercado bancário de varejo brasileiro pela perspectiva de aumento expressivo da “população bancarizada” nos próximos anos, em decorrência da estabilização dos preços e da expectativa de aumento da renda de parcela expressiva da população com o crescimento da economia (*Exame* – 11/5/1997).

A reação do setor nacional não demorou<sup>103</sup>. Se os bancos estrangeiros controlassem os maiores bancos brasileiros, aumentaria o risco de um ataque especulativo contra o real, o poder e o crédito do Banco Central ficariam enfraquecidos, seria mais difícil controlar o fluxo de capitais e a alocação da poupança nacional. Era com esta lista de argumentos que Roberto Setúbal, presidente do Itaú e da Febraban (Federação dos bancos), vinha tentando frear o avanço dos bancos estrangeiros no Brasil. Uma discussão que voltava a esquentar no final de 1997. Naquele momento, o avanço dos estrangeiros entre os grandes bancos de varejo se limitava ao britânico HSBC e ao espanhol Santander. As conversas, contudo, não paravam. O Bandeirantes já negociava com o espanhol Bilbao Viscaya e com o canadense Nova Scotia. O Citibank já se declarava comprador, se o preço fosse bom. Acima de tudo, o Banespa deveria ir à venda nos próximos meses e havia uma fila de estrangeiros interessados. Ele poderia ser uma porta de entrada crucial para colocar, de imediato, um banco externo entre os quatro maiores privados do país. Vários banqueiros estavam preocupados, mas poucos, como Setúbal, falavam o que pensavam em público. Ele admitia que, na Febraban, existiam os que concordam com ele, os que eram ainda mais radicais do

que ele, e os que discordavam. O coração do debate é político, mas não só. Setúbal dizia que a decisão sobre a entrada de bancos estrangeiros deveria ser discutida amplamente, de preferência na elaboração de uma lei complementar, e que não ficasse sujeita ao poder discricionário de uma ou poucas pessoas. "É um poder absoluto que não condiz com a democracia", observava (*GM* – 05/ 10/1997). Aí vão seis pontos básicos contra a predominância externa entre os grandes bancos de varejo, com argumentos dos defensores da proteção ao setor:

- 1) O real ficaria mais vulnerável. Bancos brasileiros dependiam do BC e seria "impossível peitar a autoridade de seu país de origem". Além disso, os nacionais teriam mais a perder do que a ganhar com uma desvalorização. Um banco externo, ao contrário, poderia lucrar ao apostar contra a moeda, usando seu "funding" em reais e comprando dólares do BC. Seria fácil para grandes bancos apostarem bilhões de dólares na desvalorização.
- 2) O BC poderia perder crédito. Um banco brasileiro daria crédito ilimitado para o BC. Para um estrangeiro, "o BC é um risco de crédito como qualquer outro". Isso poderia levar à imposição de um limite de crédito ao BC, por uma decisão externa, exatamente quando esse crédito fosse importante.
- 3) O poder do BC sobre os bancos nacionais era muito maior, porque o "funding" deles é local. O nível de ascendência sobre bancos internacionais seria muito menor.
- 4) Controles sobre capitais externos seriam menos eficazes. Bancos brasileiros também têm uma base externa, "offshore", mas com capacidade limitada de levantar recursos. Bancos externos poderiam mobilizar uma enorme "massa de negócios fora do controle do BC", tornando ineficazes mecanismos de controle.
- 5) A decisão sobre onde e para quem alocar a poupança nacional seria decidida no exterior. Admite-se que o centro de seu argumento não é técnico (por exemplo, pelo lado da eficiência), mas político.
- 6) Nenhum país desenvolvido, na prática, permite que seus maiores bancos sejam comprados por estrangeiros.

Em setembro a entrada dos estrangeiros no setor bancário continuava e já se calculava que 16% dos ativos dos bancos eram estrangeiros (*GM* – 15/07/1997). Essa fatia tinha crescido 75% depois do Real comparado aos 9,5% anteriores da primeira metade da

---

<sup>103</sup> Antes o setor fazia vista grossa, agora ameaçado pela crescente abertura, queria aumentar os limites ao

década. Já até existia uma Associação Brasileira dos Bancos Internacionais (ABBI). Percebendo esta tendência, o Banco Central só autorizava agora a compra de Bancos Estaduais a serem privatizados, porque alegava que os nacionais privados que sobraram já estavam em boa situação. Mas em outubro, o CMN (Conselho Monetário Nacional) aprovava o ingresso no país de mais quatro instituições financeiras estrangeiras. Entre elas, o Morgan Stanley, instituição que operava ativos de US\$ 270 bilhões no mundo. Também recebiam sinal verde o banco espanhol Santander, que comprara o Noroeste, o banco de investimento norte-americano Mellon Bank Corporation e a Capital Markets Latin America. Em troca do ingresso no país, essas empresas pagaram um "pedágio" total de R\$ 37,1 milhões, por meio da compra de créditos "podres" de instituições em liquidação. Em novembro o CMN aprovava o ingresso e o aumento de participação no país de mais cinco bancos estrangeiros. Através da compra dos resquícios dos bancos nacionais liquidados, os bancos estrangeiros iam entrando lentamente. (*FSP* – 28/11/1997)

No início de 1998, já 7 estrangeiros integravam a lista dos 15 maiores bancos privados por ativos totais. HSBC Bamerindus, Bank Boston, CCF Brasil, Sudameris, Santander, Citibank e a Caixa Geral de Depósitos. No começo de 1997 eram apenas 3: Banco Francês e Brasileiro (comprado pelo Itaú em 95), Citibank e Sudameris. O total de agências de bancos estrangeiros autorizados pelo BC aumentara quase 10 vezes em 2 anos. Passou-se de 300 em 95, para cerca de 2000. Nos depósitos a vista desde 93, 4,5% para 14% do total. (*Exame* – 14/01/1998). O "interesse nacional" estava presente em todas as aquisições ou novas instalações dos bancos estrangeiros, e a CMN continuava dando aval à participação de capital estrangeiro nos bancos nacionais. Em julho, a compra do banco Real causa intensas discussões entre os setores nacionais. Em julho, Roberto Setúbal, do Itaú, criticava Aloísio Faria, do Real, pela venda. Tinha, sido vendidos 40% do Real (compra de 100% do capital votante). Setúbal colocava a idéia de que o BC deveria impedir a transação para evitar a crescente desnacionalização do setor e levantava críticas à atuação do BC em deixar os bancos ficarem problemáticos e depois usar dinheiro do Proer. A compra tinha sido pelo ABN-Amro (holandês), até agora a maior transação da América Latina com uma empresa do setor privado – 2,1 bilhões de dólares. Faria afirmava que iria vender o resto depois. Na verdade é que interesses de grupos nacionais foram feridos, o que fez esta crítica

---

capital estrangeiro.

adquirir um caráter aparentemente nacionalista. A crítica de Setúbal era de que faltaram compradores no mercado nacional e o problema da facilidade que os estrangeiros tinham acesso ao crédito, por isso a luta desigual nos negócios de compra. Azaro Brandão, presidente do Bradesco, comentava: “Faltou transparência. O governo deveria ter procurado saber primeiro se os grandes bancos nacionais estavam interessados em cobrir a proposta feita ao Real”. Um membro de consultoria dizia que os bancos nacionais tinham sido lentos na negociação (idem).

Os bancos nacionais queriam agora manter o nível de concorrência ou diminuí-lo. Gustavo Franco do BC rebatia: “Não há razão para haver reserva de mercado nas atividades bancárias”, negava-se a colocar limites e ainda se dizia disposto a ver o Banespa privatizado por instituições estrangeiras. (*Exame* – 29/07/1998)

Com a compra do Bozano, Simonsen pelo Santander, em janeiro de 1999, os bancos estrangeiros passavam a deter cerca de 40% dos ativos do sistema financeiro nacional. No segmento de bancos de atacado, no entanto, os estrangeiros já eram maioria esmagadora. Alguns analistas avaliavam que os estrangeiros representavam mais de 80% do mercado. Entre os grandes bancos de atacado, apenas o Pactual e o Icatu tinham capital totalmente nacional. Outro grande no segmento, o BBA, tinha participação minoritária do austríaco Creditanstalt<sup>104</sup>.

Em julho, mais uma facilitação aos estrangeiros no mercado financeiro. O governo decidia abrir mão do tradicional "pedágio" cobrado no ingresso de capital estrangeiro no sistema financeiro. As primeiras instituições beneficiadas com a nova orientação eram as francesas Crédit Lyonnais, que ampliava de 60% para 100% sua participação em uma financeira instalada no país, e Crédit Agricole, que elevava de 70% para 100% sua fatia no capital do Banco Boavista Interatlântico. Ainda a Constituição proibia o ingresso de capital estrangeiro no sistema financeiro, a não ser que o presidente da República decretasse o interesse nacional na operação. Antes, para decretar tal interesse, o governo exigia dos estrangeiros um "pedágio", pago por meio da compra de créditos podres de bancos que quebraram. Segundo o diretor de Normas do BC, Sérgio Darcy, a partir daquele momento, o "pedágio" não seria mais exigido. Ele dizia que as autorizações para ingresso seriam dadas com base na contribuição que o estrangeiro pudesse dar ao fortalecimento do sistema

nacional. Entre as contribuições, dizia para a Folha, “estava o volume de linhas internacionais de crédito que a instituição estrangeira poderiam trazer ao país”. (*FSP* – 30/07/1999).

Em dezembro de 1999, o governo decide que os estrangeiros poderiam comprar até 100% do controle acionário do Banespa no leilão de privatização do banco, que deveria acontecer até junho de 2000. Essa autorização seria dada por meio de decreto presidencial. A decisão de autorizar a participação de grupos empresariais estrangeiros no leilão de venda do Banespa foi tomada durante reunião do CMN, que aprovou resolução proposta pelo Banco Central e a encaminhou à Presidência da República. Um dos argumentos da proposta era que a participação de grupos estrangeiros aumentaria a concorrência pela instituição e deveria elevar o seu preço final. Se essa participação não fosse de até 100%, o governo avaliava que a disputa pela instituição poderia ficar restrita a duas ou três empresas nacionais. Como o Banespa era um banco de grande porte, o governo avaliava que os investidores estrangeiros teriam muito interesse em comprá-lo. (*GM* – 19/12/1999)

O ano 2000, de certa forma, é a continuidade do ano 1999, no que se refere à entrada do capital internacional no país. O setor financeiro era o mais visado, e isso já causava fortes críticas dos setores nacionais. Fernão Bracher, dono do BBA, era o primeiro banqueiro de peso a “falar grosso”, nas mídias estudadas, contra a presença maciça de bancos estrangeiros no país. Ex-presidente do Banco Central, Bracher afirmava que já tinha passado da hora de o governo limitar a entrada de bancos internacionais. A permissão para que os estrangeiros comprassem o Banespa, dada no final de 1999, tinha sido um erro, na sua opinião. “O Brasil só não entrou em colapso durante a desvalorização do real porque o Bradesco, o Itaú e o Unibanco eram controlados por brasileiros”, dizia o banqueiro. “Se fosse como na Argentina, onde sobrou apenas um grande banco nacional, os estrangeiros não teriam rolado a dívida pública e o país teria entrado em parafuso”. (*FSP* – 02/01/2000). Em meados de janeiro, o BC fechava o mercado financeiro brasileiro de varejo à entrada de bancos estrangeiros até que acabasse a privatização dos bancos estaduais. A idéia era usar os bancos estaduais como pedágio para quem quisesse entrar no mercado nacional. Quem quisesse ter uma rede de agências no Brasil ou mesmo aumentar sua rede de atendimento teria de recorrer aos leilões de privatização. “Não pretendemos autorizar nem a abertura de

---

<sup>104</sup> Os bancos de atacado trabalham como grandes consultores e corretores. Atuam, por exemplo, lançando

novas agências para os bancos estrangeiros que já estão instalados no país enquanto não terminar o processo de venda dos bancos estaduais", dizia o diretor de Normas do Banco Central, Sérgio Darcy, responsável pelas autorizações para funcionamento de bancos. A posição do BC ia ao encontro dos pleitos dos banqueiros nacionais, que vinham reclamando da excessiva abertura do sistema financeiro para grupos estrangeiros desde a incorporação do Bamerindus pelo HSBC. A preocupação tinha aumentado nos últimos meses por causa da divulgação da venda do Banespa, com a autorização para que estrangeiros comprassem até 100% do banco. O banco paulista era o sexto maior do país, com um currículo de R\$ 25 bilhões de ativos, R\$ 4,4 bilhões de créditos, 577 agências e 3 milhões de clientes. Seu controle era considerado fundamental para os grandes bancos nacionais e era a última chance de um estrangeiro montar uma rede de atendimento para competir com os nacionais. Com tanto dinheiro em jogo, as pressões dos banqueiros nacionais se tornaram públicas. Grandes executivos do mercado financeiro como Roberto Setúbal, do Itaú e presidente da Febraban, e Fernão Bracher, do BBA, apareciam freqüentemente nos jornais para defender a reserva do mercado. Claro que os três primeiros colocados no ranking nacional, Bradesco, Itaú e Unibanco, estavam também na corrida pelo controle do banco paulista. O BC apostava alto no interesse do Citibank, que poderia ganhar uma rede de varejo, além do holandês ABN-Amro, dono do Real, e do HSBC-Bamerindus. Os dois precisavam montar uma rede em São Paulo e tinham a chance com o Banespa. No governo, a aposta era que o Banespa não atraísse mais gente do exterior. "Acho que o Banespa vai ficar com um dos grandes bancos brasileiros ou com estrangeiros que já estão por aqui", dizia o diretor de Normas do BC. (GM – 07/01/2000). O Banespa seria comprado pelo espanhol Santander.

Quanto ao debate em relação à entrada dos bancos estrangeiros no Brasil, que teve seus momentos mais polêmicos na segunda metade de 1999, poderíamos fazer o seguinte resumo:

**TABELA 26 - Debate sobre a entrada de bancos estrangeiros no Brasil**

**Argumentos pró**

Bancos estrangeiros trazem maior estabilidade ao sistema financeiro nacional

Concorrência leva à redução de tarifas e da taxa de juros aos tomadores finais (spread)

Os bancos internacionais obrigam os domésticos a se atualizarem, também pela concorrência.

O país consegue recursos no mercado internacional com mais facilidade

Surgimento de produtos financeiros mais eficientes, trazidos pelos novos bancos

**Argumentos contra**

Como os centros de decisão dos bancos estão fora do país, o Banco Central perde raios de manobra

O Brasil fica mais vulnerável a ataques especulativos contra o real

Os bancos estrangeiros se adaptam ao mercado brasileiro e não reduzem tarifas ou taxas

A maior internacionalização faz crescer o déficit da balança de serviços<sup>105</sup>

As decisões de investimento são controladas por instituições não comprometidas com os interesses nacionais

Fonte: resumo *FSP/GM/Exame*

A privatização do Banespa fora o estopim dos descontentamentos quanto à invasão estrangeira no setor financeiro. A resistência da oposição crescia, não só entre os banqueiros e os "contras". Membros do PSDB paulista defendiam também a tese de que o Banespa não passasse às mãos de um investidor estrangeiro, além de figuras de partidos tradicionalmente liberais. Essa bandeira conseguiu unir vozes tradicionalmente divergentes, como o líder do PT, deputado Aloizio Mercadante (SP), e o deputado Delfim Netto (PPB-SP). "Estamos preocupados e não achamos relevante um ágio no Banespa", dizia o líder do PPS, Senador Paulo Hartung (ES), no *Gazeta (Exame - 23/01/2000)*. "Sou liberal, mas acho preferível vender mais barato a um banco nacional", defendia o deputado José Lourenço (PFL-BA). Hartung e Lourenço não eram paulistas mas tinham sido autores de discursos sobre o tema no Senado e na Câmara. O PT tinha saído na frente da reação no

Congresso e já apresentava projeto de decreto legislativo que sustava a participação do capital estrangeiro na privatização do Banespa. A proposta era assinada pelo presidente do partido, deputado José Dirceu (SP). "Os estrangeiros são muito sensíveis às turbulências internacionais, teríamos um fator de instabilidade no sistema financeiro, além de uma pressão maior sobre as contas externas, com as remessas de lucros", dizia Mercadante. O líder do PT era contra a alternativa de financiar banqueiros nacionais. "Sustar o decreto do presidente é uma alternativa mais inteligente e mais barata", avaliava. "É uma situação delicada, que fará o Brasil retornar aos tempos de colônia", criticava Delfim Netto, reclamando da influência do FMI sobre a política econômica. Ele calculava que, com a venda do Banespa ao capital estrangeiro, quase metade do patrimônio líquido do sistema financeiro ficaria fora do controle brasileiro. "Isso seria um pecado capital", dizia. Netto previa que o problema não seria resolvido nem com o debate ideológico nem com o confronto com o governo para sustar o decreto presidencial. "Basta o governo fazer cara feia para os estrangeiros", defendia. (idem).

Até aquele momento, esta tinha sido a reação contra o capital internacional mais contundente, se considerarmos toda a década de 90, pois partidos de oposição, membros do partido que compunham o executivo e partidos liberais da base governista estavam unidos no mesmo discurso de defesa do Banespa (Banco do Estado de São Paulo).

A participação estrangeira no leilão do Banespa já dividia fortemente o governo, em fevereiro de 2000. O Ministro Pedro Parente (Casa Civil) voltava a divulgar o decreto que reconhecia como de interesse do governo a participação do capital estrangeiro no Banespa. O presidente assinara o decreto em dezembro de 99. A nova divulgação do decreto ocorreu depois que Parente tinha sido questionado pela imprensa sobre o tema. "Não creio que haja (mudanças)", afirmava. Mas existia um consenso de opiniões quanto a venda do Banespa entre os diferentes partidos: deveria se dar preferência ao capital nacional, pois já existia a percepção do crescimento acelerado do domínio estrangeiro no setor financeiro. Somente o executivo apoiava a maior abertura. O presidente do Senado e do Congresso, Senador Antonio Carlos Magalhães (PFL-BA), membro de partido que sempre pregou a abertura e os IDEs, defendia tratamento privilegiado para o capital nacional na privatização do Banespa. "Não sou contra o capital externo, mas acho que deve haver preferência para o

---

<sup>105</sup> Conta do balanço de pagamentos que registra remessa de lucros e juros ao exterior, pagamento de fretes,

capital nacional", dizia à *Folha* (09/02/2000). ACM ressaltava que não concordava com restrições à participação de investidores estrangeiros no leilão de venda do Banespa. "Isso seria uma posição contrária à política do governo". Para ele, uma eventual emenda constitucional que objetivasse proibir ou restringir a participação de capital externo na privatização do Banespa não teria efeitos práticos sobre o leilão de venda do banco. O Senador baiano afirmava que o financiamento ao capital nacional deveria ser dado pelo BNDES. O líder do PFL na Câmara, Inocêncio Oliveira, também defendia medidas de proteção ao capital nacional: "Não podemos ter o sistema financeiro totalmente dominado pelo capital estrangeiro. Se (o capital estrangeiro) comprar o Banespa, vai ficar com maioria no mercado brasileiro". O governador de São Paulo, Mário Covas (PSDB), adversário do PFL em outros assuntos, apesar de ser do mesmo partido do Presidente, também se manifestava favorável a que o Banespa fosse comprado por um banco brasileiro. Covas afirmava ainda que era favorável à imposição de limites para a compra de empresas nacionais por investidores estrangeiros. O sentimento nacionalista ressurgia em alguns grupos, por motivos ainda obscuros, mas com muita força. Do comercial da AmBev (uma das maiores companhias nacionais de bebidas, na época), no horário nobre da época:

*- Aqui no Brasil, grupos multinacionais tentam impedir que Antarctica e Brahma (se unam)... Os interesses em jogo não são os interesses do Brasil, mas sim os da Coca-Cola internacional... Essa luta é a luta de duas empresas brasileiras contra um gigante chamado Coca-Cola... O que está em discussão é se queremos ser um Brasil que só vende empresas ou um Brasil que também pode comprar e crescer<sup>106</sup>. (FSP – 09/02/2000).*

Um estudo feito na época mostrava que a opinião do público não era diferente da desses políticos, como indica uma pesquisa datafolha:

---

etc.

<sup>106</sup> Curiosamente, em 2004 a Ambev se associava à cervejaria belga Interbrew e formaria a maior cervejaria do mundo, num negócio de 11 bilhões de dólares. Mais uma vez o discurso nacionalista serviu de máscara para defesa de interesses locais de mercado.

**TABELA 27 - Os números da pesquisa sobre investimento externo e privatização(O caso Banespa) (%)**

Pergunta	Sim	Não	Indiferente	Não sabe	
O Banespa deve ser estrangeiro?	13	71	7	9	
O Banespa deve ser privatizado?	28	48	11	12	
O BNDES deve emprestar para investidores externos?	10	80	4	6	
Empresa nacional deve receber empréstimo público?	39	49	4	8	
O governo deve limitar a entrada de empresa estrangeira?	40	55	1	5	
	<i>Mais que beneficia</i>	<i>Mais que prejudica</i>	<i>Outras respostas</i>	<i>Não sabe</i>	
Empresa estrangeira prejudica ou beneficia o país? Em %	58	30	1	11	
	<i>PT</i>	<i>PMDB</i>	<i>PSDB</i>	<i>Outros partidos</i>	<i>Sem partido</i>
Quem é contra capital externo no Banespa, por partido, em %	82	78	69	69	68

Fonte: Datafolha – 02/2000

Apesar da resistência de alguns parlamentares, bancos nacionais e setores organizados da sociedade, em novembro de 2000 é feita a venda do Banespa para um banco de origem espanhola (Santander), o que aumentava substancialmente a participação do capital estrangeiro no sistema financeiro nacional. As instituições estrangeiras, que detinham um pouco mais de um quinto do total dos ativos, agora passavam a ter participação superior a um quarto. Segundo cálculos do Banco Central, os bancos de fora passavam a deter 25,6% dos ativos totais, estimados em R\$ 220 bilhões. Antes do leilão de

privatização, a participação era de 22,6%. (FSP – 19/11/2000). Com a privatização do Banespa, os estrangeiros já possuíam 25% dos ativos financeiros no país.

Abaixo apresentamos alguns dados da evolução dos bancos no mercado nacional:

**Tabela 28: Presença de bancos estrangeiros no mercado nacional: 93-2000**

**Presença de Bancos Estrangeiros no Mercado Nacional: Alguns Indicadores**

Em %

Instituição	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
<b>Ativos Bancários</b>								
Bancos Públicos	50,9	51,4	52,2	50,9	50,1	45,8	43	44
Bancos Privados Nacionais	40,7	41,2	39,2	39	36,8	35,3	33,1	32,2
Banco com Controle Estrangeiro	8,4	7,4	8,6	10,1	13,1	18,9	23,9	23,8
<b>Depósitos de Sistema Bancário</b>								
Bancos Públicos	56,3	55,9	58	61,2	59,1	51,2	50,6	48,5
Bancos Privados Nacionais	38,8	39,4	36,4	34,1	32,9	32,1	31,8	33,2
Banco com Controle Estrangeiro	4,9	4,7	5,6	4,7	8	15,7	17,6	18,3
<b>Créditos do Sistema Bancário</b>								
Bancos Públicos	61,8	59,1	62,1	58,1	52,2	53,2	47,5	46,6
Bancos Privados Nacionais	31,5	35,4	31,8	32,7	35,4	31	31,7	33,1
Banco com Controle Estrangeiro	6,7	5,5	6,1	9,2	12,4	15,8	20,8	20,3

Fonte: ANDIMA (2001, p. 33).

## Tabelas 29 e 30: Maiores bancos no Brasil – Patrimônio Líquido e Ativos

### Maiores Bancos no Brasil – Patrimônio Líquido

Em R\$ milhões e em % do total do sistema bancário

1995			1999			2001		
Nome	(R\$ Milhões) (%)		Nome	(R\$ Milhões) (%)		Nome	(R\$ Milhões) (%)	
BRASESCO	4 892,0	9,0	BB	7 271,0	7,3	BRASESCO	9 489,0	9,9
ITAU	3 708,0	6,8	ITAU	6 912,0	7,0	ITAU	9 105,8	9,5
CEF	3 529,0	6,5	BRASESCO	6 854,0	6,9	BB	8.638,1	9,0
BB	3 466,0	6,4	ABN AMRO	4 345,0	4,4	UMBANCO	6 223,2	6,5
UMBANCO	1 968,0	3,6	BANESPA	4 177,0	4,2	ABN AMRO	5 090,0	5,3
BANESPA	1 462,0	2,7	UMBANCO	4 095,0	4,1	SANTANDER BRASIL	4 872,3	5,1
BSAL	1 385,0	2,6	CEF	3 718,0	3,7	CEF	4 250,5	4,4
BAMERINDUS	1 337,0	2,5	CITIBANK	1 748,0	1,8	CITIBANK	2 814,0	2,9
BCN	929,0	1,7	SANTANDER BRASIL	1 161,0	1,2	BANKBOSTON	1 977,0	2,1
MERCANTIL FINASA	832,0	1,5	MERCANTIL FINASA	1 115,0	1,1	SAFRA	1 840,5	1,9
SAFRA	580,0	1,1	SAFRA	1 054,0	1,1	HSBC	1 617,4	1,7
CITIBANK	573,0	1,1	BANKBOSTON	945,0	1,0	BBA-CREDITANSTALT	1 292,6	1,3
BANRISUL	443,0	0,8	HSBC	933,0	0,9	SUDAMERIS	1 269,0	1,3
BANESTADO	442,0	0,8	BBA-CREDITANSTALT	912,0	0,9	MERCANTIL FINASA	1 154,1	1,2
AMERICA DO SUL	423,0	0,8	SUDAMERIS	823,0	0,8	NESSA CADA	1 122,7	1,2
MERIDIONAL	420,0	0,8	MERIDIONAL	780,0	0,8	JP MORGAN CHASE	1 079,5	1,1
GARANTIA	419,0	0,8	ALFA	759,0	0,8	BNE	1 029,8	1,1
MERQESTE	419,0	0,8	BILBAO VIZCAYA	647,0	0,7	ALFA	847,6	0,9
SUDAMERIS	408,0	0,8	CCI BRASIL	599,0	0,6	YOTOPANTIN	816,1	0,8
BOAVISTA	379,0	0,7	CHASE	572,0	0,6	BILBAO VIZCAYA	801,6	0,8
Total Grupo	28 014,0	51,7		49 420,0	49,8		65 330,8	68,0
Estrangeiros	981,0	1,8		12 113,0	12,2		21 967,5	22,9
Privados Nacionais	17 691,0	32,7		21 569,0	21,7		28 322,2	29,5
Estrangeiros e Privados Nacionais	18 672,0	34,5		33 682,0	33,9		50 289,7	52,3
SFN	54 170	100,0	SFN	99 228,0	100,0		96 099,725	100,0

Fonte: Relatório do Sistema Financeiro Brasileiro do BCB.

### Maiores Bancos no Brasil – Ativos

Em R\$ milhões e em % do total do sistema bancário

1995			1999			2001		
Nome	(R\$ Milhões)	(%)	Nome	(R\$ Milhões)	(%)	Nome	(R\$ Milhões)	(%)
CEF	80 413	13,5	BB	126 454	14,4	BB	157 225	14,5
BB	79 855	13,4	CEF	122 441	13,9	CEF	99 371	9,2
BANESPA	49 143	8,3	BRANESCO	71 241	8,1	BRANESCO	97 114	8,9
BRANESCO	29 426	5,0	ITAU	48 409	5,5	ITAU	78 039	7,2
ITAU	23 731	4,0	UNIBANCO	33 536	3,8	SANTANDER BRASIL	63 706	5,9
UNIBANCO	22 291	3,8	BANESPA	2 831	0,3	UNIBANCO	54 639	5,0
BANERJUNIS	14 582	2,5	ABRANCO	2 542	0,3	ABRANCO	33 246	3,1
BANRISUL	12 193	2,1	SAFRA	18 811	2,1	BANRIBOSTON	32 147	3,0
REAL	11 116	1,9	BANRIBOSTON	17 617	2,0	CITIBANK	27 532	2,5
BRB	10 234	1,7	SUDAMERS	14 313	1,6	SAFRA	28 671	2,6
ATUCCAP	8 265	1,4	CITIBANK	1 356	0,2	HSBC	27 585	2,5
SAFRA	7 087	1,2	HSBC	13 262	1,5	MOSSA CAIXA	21 857	2,0
CREDREAL	6 635	1,1	SANTANDER BRASIL	13 204	1,5	SUDAMERS	19 561	1,8
BANERJ	624	0,1	BRA-CREDITANSTALT	12 043	1,4	BRA-CREDITANSTALT	16 938	1,6
ECOPARINCO	5 815	1,0	BANDEIRANTES	8 733	1,0	VIOTORIANT	13 653	1,3
BRA-CREDITANSTALT	54	0,0	BUBAO VICRYA	8 683	1,0	BUBAO VICRYA	12 763	1,2
CCF BRASIL	5 275	0,9	MERCANTIL FINASA	7 974	0,9	ILYDIS	10 919	1,0
BANESTADO	5 143	0,9	MERIDIANA	6 908	0,8	BBR	9 048	0,8
SUDAMERS	4 964	0,8	BANRISUL	6 244	0,7	BANRISUL	8 812	0,8
BANRIBOSTON	439	0,1	BANESTADO	6 196	0,7	MERCANTIL FINASA	8 853	0,8
<b>Total Grupo</b>	<b>392 218</b>	<b>66,0</b>	<b>603 359</b>	<b>68,6</b>	<b>821 678</b>	<b>75,7</b>		
Estrangeiros	20 029	3,4	126 835	14,4	224 836	20,7		
Privados nacionais	132 567	22,3	186 879	21,2	309 578	28,5		
Estrangeiros/Privados Nacionais	152 596	25,7	131 714	15,2	534 414	49,2		
SFZ	593 839	100,0	SFZ	879 661	100,0	1 065 825	100,0	

Fonte: BCB.

### Tabela 31: Bancos no Brasil – participação nas captações externas

TABELA 9

#### Participação nas Captações Externas

Em %

Instituição	1995	1996	1997	1998	1999	Jun. 00	Dez. 00
Bancos Nacionais	75,73	81,52	72,50	68,73	63,49	64,07	59,98
Bancos com Controle Estrangeiro	13,08	10,29	14,29	21,86	25,45	25,77	28,30
Bancos com Participação Estrangeira	9,75	6,92	11,66	7,82	9,26	8,34	9,70

Fonte: BCB.

Tabelas 28-31 retiradas de Carvalho, C.; Studart, R.; Alves Jr, (2002)

## **Anexo IV – Quadro de opiniões**

Os presidentes Collor e FHC seguiram uma linha de política econômica de caráter desestatizante. Com FHC se dão as reformas econômicas mais importantes ao capital estrangeiro. Pela análise que fizemos através dos materiais jornalísticos, percebemos que os anos 90-94 serviram para se estabelecerem os conceitos liberais de abertura e modernização, os periódicos estudados tratam então de apresentar, através de vários interlocutores, as idéias de desestatização, privatização e abertura ao investidor estrangeiro. Por outro lado, quando apresenta-se uma opinião contrária, geralmente proveniente das esquerdas, estas aparecem enfraquecidas e desmoralizadas, ainda mais depois da derrota dos candidatos de esquerda para Collor e posteriormente para FHC. Geralmente estas opiniões são desqualificadas como retrógradas e anacrônicas. Poucos estudos acadêmicos neste período inicial apontam para os problemas da abertura. Natural então que o debate sequer se desenvolva no sentido de analisar os preceitos do Consenso, fazendo com que o processo político caminhe para composição de um executivo e um parlamento que se esforçam em implementar as medidas “modernizantes”.

### **Quadro de opiniões sobre a abertura. De 1990 a 1995. Retirados da Revista Exame, Jornal Gazeta Mercantil e Folha de São Paulo.**

Um dos elementos notáveis no processo de abertura econômica brasileira na década de 90 é a formação de um discurso liberal que criaria o substrato das reformas constitucionais, ou seja, que ajudaria a sustentá-lo e justificá-lo. Sempre diagnosticando um quadro de falta de capacidade nacional para investimentos, desenvolvimento tecnológico e crescimento econômico, os diversos atores, muitos deles com grande influência na política ou opinião pública, apresentavam como única saída para o Brasil os capitais internacionais. Até meados de 95, é um discurso muito presente nas mídias estudadas, mas acabam desaparecendo aos poucos, depois da aprovação das reformas. A seguir, apresentamos um apanhado do discurso neoliberal, que mostra-nos a diversidade de argumentos utilizados para defender a desestatização e a abertura econômica do país :

Tabela 32 – Quadro de Opiniões

Nome	Histórico	Resumo de sua opinião
Affonso Celso Pastore	Economista, ex-presidente do Banco Central na época do presidente Figueiredo	Defende a privatização, pois aumenta a eficiência produtiva. “O administrador da empresa estatal procura o poder e não o lucro ou a eficiência (..) A eficácia econômica é inversamente proporcional ao nível de estatização da economia” (02/1990 - Exame)
Ernesto Ramón	Presidente da Dow Química	Diz que Estado deve diminuir para aumentar investimento estrangeiro. Estatal gera empresas desatualizadas, lobbies, cartéis e troca de favores. “Temos que caminhar logo para o livre mercado a fim de que os investimentos sejam realizados (...) O governo precisa acabar com a ingerência do governo na economia. O controle dos preços, as altas tarifas alfandegárias e reserva de mercado, e inflação devem acabar” (03/1990 - Exame)
José Alberto Nascimento Oliveira	Diretor da Cia. de Força e Luz Cataguazes-Leopoldina	Defende abertura da economia, é contra o controle de preços e congelamentos. Contra reserva de mercado (lei da informática). Pede maior integração da nossa economia no ambiente internacional, atrair e fixar o capital estrangeiro. (GM - 05 / 1990)
Ozires Silva	Ministro da Infra-estrutura e conselheiro de várias empresas	O Estado brasileiro custa muito para o contribuinte. “Com a privatização, as estatais, em sua maioria ineficientes, deixam de significar um peso para o governo. Assim, o governo poderá acumular mais poupança e investir na infra estrutura social.” (05/1990 - Exame)
Mailson da Nóbrega	Ex-ministro da Fazenda	Inflação é causada pelos desequilíbrios do setor público. Grande intervenção do Estado é prejudicial. Estatais possuem atividades econômicas que estariam melhor na iniciativa privada. Estatal significa burocracia corporativista. Existência de monopólios e oligopólios empresariais que impedem a formação de um capitalismo concorrencial. (06/1990 - Exame)

Antônio Kandir	Equipe econômica do governo Collor	“Me convenci de que, dado o desajuste financeiro ao setor público, não havia alternativa a não ser a privatização” (06/1990 - Exame)
Roberto Campos	Senador	Estado deve voltar a suas funções naturais “Não há sobra de recursos financeiros e gerenciais no Estado” (Exame)
Horácio Ives Freyre	Presidente da Sociedade Algodoeira do NE	Abertura e internacionalização permitirão renascimento econômico. Integração do mercado brasileiro aos centros financeiros mais desenvolvidos é condição necessária para atrair investidores estrangeiros. Entrada de capital estrangeiro significa modernização tecnológica. Estabilização macroeconômica e revisão da política tributária sobre remessas são condições para crescimento de IDE. (07/1990 - GM)
Félix Bulhões	Presidente da White Martins	Defende as privatizações, pois é necessário reduzir a “face” empresarial do Estado Brasileiro. (01/1991 - GM)
Hermann Wever	Presidente da Câmara de Comércio e Indústria Brasil-Alemanha	“Dada a instabilidade econômica não há possibilidade de grande entrada de investimentos estrangeiros”. Fundamental também tirar da constituição cláusula que determina tratamento diferenciado para empresas multinacionais. (01/1991 - GM)
George W. Bush	Presidente dos Estados Unidos	O Brasil não atrai capital americano porque possui política de proteção às patentes estrangeiras deficitária. As regras precisam ser mais estáveis. Necessário acerto com os bancos comerciais.(02/1991 - GM)
Dan Quayle	Vice Presidente dos Estados Unidos	Associa criação de legislação de proteção aos direitos intelectuais a entrada de maiores investimentos no Brasil. (02/1991 - Exame)
Paulo Setúbal	Presidente da Duratex	Privatização deve seguir o estilo do México das pequenas para as grandes – e serem usadas para saldar a dívida do Estado.(03/1991 - GM)

Werner Baer	Brasileiro, professor da Universidade de Illinois dos EUA	Para resolver o problema do crescimento do país é preciso atrair o capital estrangeiro. IDE não chega a 1Bi US\$ por ano, quando deveria ser no mínimo de 2 a 3 Bi. Fundamental acordo com FMI e bancos credores. Aumentar o limite de remessas de lucros. Integrar-se nos grandes blocos econômicos: investir em infra estrutura e perguntar aos investidores externos onde o Brasil deve se especializar. Atrair multinacionais para infra-estrutura (p.ex. pedágio). Se o Brasil seguir todas as recomendações do FMI seu crescimento será afetado. (04/1991 - Exame)
Ryutaro Hashimoto	Ministro das Finanças do Japão	Acordo de ajuste com FMI é condição básica para Japão investir no Brasil (05/1991 - FSP)
César Maia	Deputado Federal pelo PMDB - RJ	A favor da liberalização da economia e retomada das privatizações. (06/1991 - FSP)
Luiz Antônio Fleury Filho	Governador do Estado de São Paulo	Aprova a privatização da infra-estrutura, energia elétrica, transportes, saneamento básico, telefonia e administração de presídios. Aporte de recursos aos estados. (01/1992 - GM)
Mario H. Simonsen	Empresário e Editor da revista Exame	Acordo fechado com os bancos credores reabre o Brasil ao mercado internacional de capitais. Fechamento do acordo da dívida. Depois da moratória de 87 (Sarney) o Brasil se tornou um país pouco confiável. Etapas de reinserção do país no sistema financeiro internacional: 1)Acordo com FMI; 2)Acordo com clube de Paris; 3)Acordo com bancos comerciais; 4) Falta ajuste fiscal e liquidar a inflação. (02/1992 - Exame)
Armínio Fraga	Diretor da área internacional do BC	"Um ajuste fiscal não é o suficiente para assegurar o governo de um plano de estabilização (...) O truque está em conseguir algo que tenha credibilidade". Quer BC forte e independente, como referencial de credibilidade. (03/1992 - GM)
Paulo Haddad	Ministro do Planejamento	Haddad diz que é importante criar condições para entrada do capital estrangeiro no país, com cuidado para não criar um país no modelo dos tigres asiáticos. (04/1992 - Exame)

Paul Michel Raphael	Vice presidente do Banco de Investimento Salomon Brothers	O Impeachment de Collor foi visto com bons olhos pelos investidores estrangeiros. Defende a continuidade das privatizações. O Brasil oferece oportunidades de investimento superiores à China e Argentina. O Brasil só não atrai mais porque não há um programa fiscal confiável que tranqüilize o mercado, que de uma perspectiva de longo prazo. (08/1992 - FSP)
Eliseu Rezende	Ministro da Fazenda	Plano de estabilização depende de privatizações. Retorno financeiro das estatais para o governo é insignificante. "Temos que esquecer os aspectos ideológicos e pensar como empresários. (...) Quando a economia vê um buraco no caixa, mas um enorme patrimônio, o que ela faz? Vende." (02/1993 - Exame)
Delfim Netto	Deputado Federal	"Realizar rigoroso e revolucionário processo de privatização capaz de produzir receitas patrimoniais importantes a curto prazo, que colaboraria para sanear as finanças públicas e aliviar a pressão da monitorização da dívida, além de reduzir os gastos e aumentar a eficiência do setor produtivo. Um dos mais importantes subprodutos da privatização será aumentar a credibilidade do governo, sem ela não acreditamos no sucesso de nenhum programa." (04/1993 - Exame)
Antônio Carlos Rego Gil	Presidente da Sid Telecomunicações	Crítica a reserva de mercado a telecomunicações. Investimento estrangeiro precisa de potencial de mercado e infraestrutura. Estrutura de telecomunicações no Brasil é pobre e está sendo sucateada. É necessário fim do monopólio da Telebrás. (05/1993 - Exame)

Antônio Carlos Queiroz	Presidente da Monsanto do Brasil Ltda. e membro do grupo das Empresas Brasileiras de Capital Estrangeiro.	Para um país que trabalha por sua inserção na economia mundial, quer se integrar ao Mercosul e precisa avidamente de recursos para relançar a economia e gerar empregos, é um contra-senso manter na Constituição restrições ao capital externo. A Constituição brasileira limita ou proíbe a participação de capital estrangeiro na mineração, telecomunicações, petróleo, mídia, transporte marítimo, saúde e bancos. Somos os campeões em restrições ao investimento externo.(...) Para tornarmos o Brasil mais forte, precisamos antes modernizá-lo. (02/1994 - FSP)
Rubens Ricupero	Ministro da Fazenda	É preciso privatizar porque o Estado não tem capital para investir nas estatais. (03/1994 - Exame)
Jeffrey E. Ganter	Subsecretário do comércio dos EUA	Critica as leis que restringem participação do capital estrangeiro na economia (04/1994 - Exame)
Douglas A. Warren III	Presidente do J.P. Morgan (4º maior banco americano)	Sua empresa se interessa pela privatização, e para isso quer montar consórcios com seus clientes brasileiros e estrangeiros. (06/1994 - Exame)
Pérsio Arida	Economista, presidente do BNDES	Privatização é lenta devido a problemas de ordem constitucional e jurídica. (08/1994 - Exame)
Flávio A. Corrêa	Presidente das empresas Ogilvy e Mather para América Latina, Caribe e África	Critica a lentidão do Congresso e apóia revisão (política), quer reforma tributária e fiscal, acabar com monopólios e estimular livre concorrência, abrir economia para capitais nacionais e internacionais (onde se insere prioritariamente o programa de privatização) (08/1994 - Exame)

Paulo Pereira da Silva	Presidente do Sindicato dos Metalúrgicos de São Paulo e membro da Executiva Nacional da Força Sindical.	“O cidadão brasileiro não agüenta mais o peso desse Estado improdutivo em suas costas. Fala-se em uma campanha nacional contra o desemprego quando, na verdade, o maior gesto para começar a solucionar este grave problema seria uma ampla reforma fiscal e tributária que desse fôlego às pequenas e médias empresas. Para se gerar mais emprego é preciso deixar de encarar o ingresso de capital estrangeiro como uma ameaça à "soberania nacional" e liquidar os monopólios estatais em alguns setores que precisam de maior eficiência, como é o caso do petrolífero.” (10/1994 - FSP)
Carlos Alberto Sardenberg	Repórter da Folha de São Paulo	Monopólio privado (serviços) é melhor que estatal – pode ser controlado pelo Estado que determina e fiscaliza as regras de funcionamento, preços e qualidade dos serviços. Concessionária estatal acaba sendo protegida pela corporação estatal – Público tem mais capacidade de reclamar junto as privadas. Pode ser entregue á companhia estrangeira: sim, o importante é o contrato de concessão, a garantia financeira e o sistema de controle. (10/1994 - Exame)
Romeu Chap Chap	Presidente Mundial para as Américas da Fiabci (Federação Internacional das Profissões Imobiliárias) e vice-presidente da Abrasce (Associação Brasileira de Shopping Centers).	“O investidor quer realizar negócios no Brasil, mas quer segurança. Como sabemos, por nosso lado, que temos enorme capacidade de superação de problemas, resta-nos apenas lutar para estimular o ingresso de capital externo e invocar um velho ditado: quem não arrisca não petisca.” (12/1994 - Exame)
Silvano Valentino	Presidente da Fiat	“A revisão tem que ser vista pelo lado prático, que é o de tornar o Brasil um país viável”. Custo Brasil é alto: tarifas altas e excesso de burocracia. Produzir no Brasil é mais caro. Reforma tributária e da previdência. (01/1995 - Exame)

Mark Mobius	Investidor, administrador da Templeton	O Brasil tem muitas restrições aos investidores estrangeiros. É um grande país e não deveria ter medo do IDE. Eles não podem levar coisas para fora do país nas costas. Todas essas restrições nacionalistas deveriam ser eliminadas, pois o Brasil tem condições de absorver muito capital, e isso certamente beneficiaria o país” (02/1995 - Exame)
Mário Henrique Simonsen	Empresário, editor de Exame	“A crise mexicana de dezembro de 94 deixou claro que , em matéria de capital estrangeiro, é preciso separar o joio do trigo. Hot money que só ingressa no país atraído por diferenciais entre taxas internas e externas de juros e capital superabundante, mas que pouco nos interessa. Pois com a mesma facilidade que ingressa, retorna a origem a primeira suspeita de desvalorização cambial. O capital que nos interessa é o IDE que cria raízes no país. Esse capital afluí na medida das oportunidades que lhe são oferecidas. E a privatização e a maneira mais eficaz de criar tais oportunidades”. (04/1995 - Exame)
Dorothea Werneck	Ministra da Industria, Comercio e Turismo	E necessária criação de um debate propício aos investimentos externos, começando com a aprovação de emendas constitucionais propostas pelo governo na área econômica, (...) Mudanças no tratamento do capital estrangeiro. constituem um ponto chave. Sua aprovação pode decidir a entrada de novos recursos na economia ou deixa-los para economias emergentes em outras partes do mundo”. (06/1995 - Exame)

Henrique de Campos Meirelles	Presidente do Banco de Boston e da Câmara Americana de Comércio de SP	“Para crescer a taxa de 7% ao ano, o Brasil precisa investir equivalente a 25% do PIB. A taxa de poupança interna nos últimos anos tem sido de 16% do PIB, mesmo se voltássemos aos 21% - que foi o máximo já atingido pelo Brasil – ainda assim haveria um hiato de 4% do PIB. Em resumo, o Brasil precisa de uma urgente transfusão de capital estrangeiro da ordem ideal de 20bi de US\$ por anos. É um volume de recursos viável (...) São os investimentos diretos que geram empregos e crescimento (...) A não discriminação dos capitais pela sua origem é uma atitude de bom senso. O congresso nacional não deve proteger os empresários mas sim os trabalhadores.” (07/1995 - Exame)
David Mulford	Presidente do Banco de Investimento, Crédit Suisse, First Boston na Europa	“O presidente FHC, por ser paciente, pode ter frustrado aqueles que querem maior rapidez nas reformas. Mas eu conheço o homem e posso dizer que é um político hábil que está, preparando cuidadosamente as etapas de um consenso político que é necessário para realizar reformas genuínas e consistentes”. (10/1995 - Exame)

Cabe um comentário aqui: nos anos de 96 a 2000, reduzem-se drasticamente as manifestações em mídia no sentido de apoiar as reformas e a abertura, dando cada vez mais espaço às críticas à desnacionalização. Neste anos, identificamos poucos comentários de atores relevantes no sentido de apoiar a abertura, pois ela já estava praticamente pronta em 1995, com as reformas. O foco agora estava nos problemas que a desnacionalização poderia causar à nação, mas as críticas começam a ficar mais evidentes na mídia oficial depois de 1997 (vide capítulo 4).