

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM INTEGRAÇÃO LATINO-
AMERICANA (MILA)**

**A CRISE DO ESTADO INVESTIDOR E AS
PRIVATIZAÇÕES NO BRASIL E NA ARGENTINA
(1990 – 1999)**

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

Josélia Elvira Teixeira

Santa Maria, RS, Brasil

2006

**A CRISE DO ESTADO INVESTIDOR E AS PRIVATIZAÇÕES
NO BRASIL E NA ARGENTINA
(1990 – 1999)**

por

Josélia Elvira Teixeira

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado do Programa de Pós-Graduação em Integração Latino-Americana (MILA), Área de Concentração em Integração Econômica, da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM, RS), como requisito parcial para obtenção do grau de **Mestre em Integração Latino-Americana.**

Orientador: Prof. Dr. Pascoal José Marion Filho

Santa Maria, RS, Brasil

2006

**Universidade Federal de Santa Maria
Centro de Ciências Sociais
Programa de Pós-Graduação em Integração Latino-Americana**

A Comissão Examinadora, abaixo assinada,
aprova a Dissertação de Mestrado

**A CRISE DO ESTADO INVESTIDOR E AS PRIVATIZAÇÕES NO
BRASIL E NA ARGENTINA
(1990 – 1999)**

elaborada por
Josélia Elvira Teixeira

como requisito parcial para obtenção do grau de
Mestre em Integração Latino-Americana

COMISSÃO EXAMINADORA:

Dr. Pascoal José Marion Filho, (UFSM)
(Presidente/Orientador)

Dr. Adayr da Silva Ilha, (UFSM)

Dr. Orlando Martinelli Junior, (UFSM)

Santa Maria, 31 de julho de 2006.

IN MEMÓRIA
LEOVALDO CARLOS TEIXEIRA
(meu pai)

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus, consolo e fiel Amigo nos momentos mais difíceis da minha vida.

Agradeço aos meus familiares pelo incentivo, principalmente a minha mãe Arvina da S. Teixeira e a minha irmã Tania M. da S. Teixeira, que são exemplos de força e luta, mulheres guerreiras, mas que não perderam a ternura.

Aos professores do Mestrado em especial ao meu orientador Dr. Pascoal José Marion Filho, pela dedicação de sua orientação, por mostrar-me como polir a pedra bruta. Também, ao Mestre Ricardo Rondinel, embora sendo extremamente exigente e crítico, foi um grande incentivador e espero fazer jus as suas palavras.

À secretária do Mila, Maristela Ribas Smidt.

Agradeço aos colegas e aos amigos que me tornaram mais forte e suavizaram meus dias em Santa Maria, em especial: Mónica Martínez Montaña, Sabrina Belusso e Juliana Franchi.

Se não vencer pelo talento vença
pelo esforço.

RESUMO

Dissertação de Mestrado
Programa de Pós-Graduação em Integração Latino-Americana
Universidade Federal de Santa Maria

A CRISE DO ESTADO INVESTIDOR E AS PRIVATIZAÇÕES NO BRASIL E NA ARGENTINA (1990 – 1999)

AUTORA: JOSÉLIA ELVIRA TEIXEIRA

ORIENTADOR: PASCOAL JOSÉ MARION FILHO

Data e Local da Defesa: Santa Maria, 31 de julho de 2006.

Este trabalho tem por objetivo analisar os principais fatores que desencadearam a crise do Estado investidor e os programas de privatizações do Brasil e da Argentina, no período de 1990 a 1999. A compreensão da crise do Estado limita-se à incapacidade de investimento do mesmo nas empresas estatais. O modelo conceitual indica o sentido da análise, ou seja, parte-se dos principais fatores externos e internos que desencadearam a crise do Estado investidor para o processo de privatização. As recomendações do Consenso de Washington (1989) também integram a análise, já que entre elas estavam as privatizações. Conclui-se que as privatizações foram utilizadas em ambos os países como eixo da reforma do Estado, após 1990, e empregadas como auxiliar de política econômica para a estabilização da economia, atração de investimentos externos e para conquistar a credibilidade da comunidade de negócios internacional. Na Argentina, o Presidente Carlos Menem, ainda no início de seu mandato, conseguiu apoio político para efetuar a privatização de duas grandes companhias estatais: ENTEL (Empresa Nacional de Telecomunicações) e Aerolíneas Argentinas, ambas do setor de serviços. Diferentemente da Argentina, no Brasil foi criado o Programa Nacional de Desestatização e as privatizações foram iniciadas por setores industriais, como siderurgia, petroquímicas e fertilizantes, sendo que a privatização do setor de serviços só foi aprovada constitucionalmente depois de 1995. Entretanto, ambos os países privatizaram muitas empresas estatais nos mais variados setores da economia, além de promoverem cortes de subsídios aos setores privados e

diminuírem os gastos públicos, sendo o maior legado desse período a estabilidade da moeda.

Palavras-chaves: Crise do Estado – Reforma do Estado – Privatização

ABSTRACT

Master of Science Degree Dissertation
Postgraduation Program of Latin-American Integration
Federal University of Santa Maria

THE CRISIS OF THE INVESTOR STATE AND THE PRIVATIZATIONS IN BRAZIL AND ARGENTINA (1990 – 1999)

AUTHOR: JOSÉLIA ELVIRA TEIXEIRA
ADVISOR: PASCOAL JOSÉ MARION FILHO
DATE AND LOCAL OF DEFENSE: SANTA MARIA, JULY 31st 2006.

This work aims at analyzing the main factors that triggered off the crisis of the Investor State and the programs of privatizations in Brazil and Argentina between the years of 1990 and 1999. The comprehension of the State's crisis is limited to its incapacity of investment. It is used the deductive method in the analysis, since it comes from external and internal factors, that influenced the crisis in the investor State. Among the Washington's Consensus recommendations (1989) there were the privatizations, which were used in both countries as a link in the State reform and used to help the economic politics for the economy stabilization, attraction of external investments and to achieve the credibility of the international business community. In Argentina, the President Carlos Menem started the privatizations with two big companies: ENTEL and Argentinean Airlines. Differently from Argentina, in Brazil it was created the National Program of Non-Nationalization and the privatizations were started by sectors of industries such as steel industry, petrochemicals and fertilizers, observing that the privatization of the service sector was only constitutionally allowed after 1995. However, both countries privatized many state companies in several different sectors of economy, besides cutting subsidies off private sectors and decreasing public expenses, being the stability of currency the biggest conquest.

Key words: State Crisis – State Reform - Privatization

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Cotação média do barril de petróleo 1973 – 1983	39
Tabela 2 – Participação das EPEs no gasto público	49
Tabela 3 - Dívida externa brasileira 1970 – 1979 (US\$ milhões)	51
Tabela 4 - Brasil: a inflação no período de 1970 a 1979 (%)	52
Tabela 5 - Dívida externa brasileira 1980 –1989	52
Tabela 6 - Brasil: a inflação no período de 1980 a 1989 (%)	53
Tabela 7 – Rendas pagas para o resto do mundo	62
Tabela 8 – Produto Interno Bruto, a preços correntes de mercado	63
Tabela 9 - Déficit (-) ou superávit (+) total do governo federal - 1988-95 (% do PIB)	65
Tabela 10 - Dívida Externa do Brasil no período de 1990 a 1999	75
Tabela 11 - Índices de inflação: de 1990 a 1999	77
Tabela 12 - Índices de preço ao consumidor	96

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Crises do Estado Contemporâneo	23
Quadro 2 - Evolução da dívida externa da Argentina	57
Quadro 3 – Balanço do PND (dezembro de 1994)	78
Quadro 4 – A nova fase da privatização PND 1991 –1994	80
Quadro 5 - Resultados da privatização: Receitas de 1991 a 1999	85
Quadro 6 – Indicadores Econômicos do Brasil (1990 – 1999)	87
Quadro 7 – Indicadores econômicos da Argentina de 1990 a 1999	101
Quadro 8 - Indicadores Econômicos de 1990 a 1999	102

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Monopólio Natural	27
Figura 2 – Modelo conceitual proposto	33
Figura 3 - PIB brasileiro de 1970 a 1979	50
Figura 4 - PIB brasileiro de 1980 a 1989	54
Figura 5 - Resultado setorial de 1990 a 1994	79
Figura 6 – Trindade Impossível	95

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	14
1.1 Problema de pesquisa	15
1.2 Objetivos	17
1.2.1 Objetivo Geral	17
1.2.2 Objetivos específicos	17
1.3 Justificativa	17
1.4 Estrutura do trabalho	18
2 REFERENCIAL TEÓRICO E METODOLOGIA	20
2.1 Aspectos teóricos	20
2.2. Aspectos metodológicos	32
3 FATORES EXTERNOS QUE CONTRIBUÍRAM PARA A CRISE DO ESTADO	35
3.1. A dolarização da economia mundial e as crises do petróleo	35
3.2. A política do dólar forte e suas conseqüências para a economia mundial	40
4 ENDIVIDAMENTO EXTERNO NO BRASIL E NA ARGENTINA: A CRISE DO ESTADO INVESTIDOR	43
4.1. O Estado investidor: a estatização no Brasil e o setor “assistido” na Argentina	43
4.2. Endividamento externo e gasto público no Brasil	49
4.3. Endividamento externo e o discurso privatizador na Argentina ...	56
4.4. A armadilha do endividamento externo dos países latino-americanos e o Consenso de Washington	61
5 AS PRIVATIZAÇÕES NO BRASIL E NA ARGENTINA E A REESTRUTURAÇÃO DO PAPEL DO ESTADO NA ECONOMIA	67
5.1. Privatizações no Brasil e a reestruturação do papel do Estado	67
5.1.1. Os primórdios da privatização no Brasil	67

5.1.2. Reconfiguração da atuação do Estado na economia: as privatizações a partir de 1990 no Brasil	70
5.2. Privatizações na Argentina e a reestruturação do papel do Estado	88
5.2.1. A revisão do papel do Estado na economia e as reformas na Argentina nos anos 90	88
5.2.2. O Estado e as privatizações no governo Menem	94
5.3. Comparação entre as privatizações e as reestruturações dos Estados do Brasil e da Argentina (1990 – 1999)	104
6 CONCLUSÕES	111
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	114

1 INTRODUÇÃO

A atuação do Estado nas atividades econômicas tem sido fonte de grande polêmica ao longo da história contemporânea. Portanto, os programas de privatização tornaram-se fundamentais na reformulação do papel do Estado. Os defensores da desestatização argumentam em favor da economia de mercado, favorecendo, assim, os agentes privados considerados os mais aptos para atuar sob livre concorrência.

Porém, nos países latino-americanos que adotaram a privatização como um meio viável para reformular as bases do papel do Estado, ainda é um tema controvertido, não sendo totalmente aceita para sociedade. Pois, as estatais foram símbolos do desenvolvimento da economia e de soberania econômica destes países.

A compreensão de crise do Estado no Brasil e na Argentina, desenvolvida nesta dissertação, relaciona a perda da capacidade do Estado seguir investindo, principalmente, nas empresas estatais, em obras públicas, nas atividades produtivas e econômicas e prestadoras de serviços, com o objetivo de atender o bem-estar social.

Segundo Hanke (1989), a privatização não pode ser compreendida apenas como a transferência de poder, de controle e de propriedade da empresa pública ao setor privado ou, apenas, a reorganização dos objetivos da empresa para interesses privados. Ela se incorpora, também, dentro de um programa de desregulamentação maior, marcado por um desengajamento regulamentar, financeiro, social e fiscal do Estado.

Portanto, à medida que os programas de privatização são implantados, faz-se necessário criar um arcabouço jurídico, o qual implica na Reforma do Estado, resultando em outras reformas necessárias para dar prosseguimento ao programa de privatização, consistindo num elemento que afeta outros aspectos como soberania nacional, as funções do próprio Estado na intervenção nas atividades econômicas e produtivas, apresentando impactos profundos, também, nos aspectos macroeconômicos mais relevantes dentro do país.

Na Argentina, na década de 80, apesar de tentativas anteriores de privatização das estatais, as mesmas foram insignificantes e, além disso, os

governantes não conseguiram apoio popular. Somente com a entrada do Presidente Carlos Menem, em 1989, várias reformas foram propostas e aprovadas pelo Congresso Nacional, dando início ao programa de privatizações.

No Brasil, ocorreu a mesma situação. As privatizações foram extremamente modestas na década de 80 e, só em 1990, começaram a ser implantadas. A criação do Programa Nacional de Desestatização (PND) foi levada adiante pelos presidentes subseqüentes ao governo de Fernando Collor de Melo, que deu início ao programa.

No início dos anos noventa, ocorreu um reordenamento do papel do Estado, derivado das amplas transformações na conjuntura internacional. Países como Brasil e Argentina possuíam elevadas dívidas externas, déficit público, hiperinflação, enfim, os fundamentos macroeconômicos estavam profundamente abalados.

Nessa perspectiva, a presente dissertação destaca os principais fatores que causaram a crise do Estado, enquanto investidor, motivando o processo de privatização no Brasil e na Argentina. Procura-se demonstrar, desse modo, que este processo de privatização foi acelerado, a partir de 1990, utilizado mais expressivamente como instrumento auxiliar de política econômica e eixo da reestruturação do papel do Estado.

1.1. Problema de pesquisa

O século XX foi marcado por crises financeiras e econômicas mundiais, duas Grandes Guerras, de modo que o Estado teve um papel crucial na resolução das crises, ocupando lugar de destaque na promoção do crescimento e do desenvolvimento das várias economias mundiais.

Após a II Guerra Mundial, os países latino-americanos, influenciados pelas idéias da Comissão Econômica para América Latina e Caribe (CEPAL), começaram a industrializar-se. Principalmente, Brasil, Argentina e México adotaram medidas para dar um salto em rumo à industrialização, na tentativa de desenvolver-se e deixarem de ser apenas países primário-exportadores e dependentes de bens manufaturados, dado a deterioração dos termos de trocas. O Estado teve papel vital nessa redefinição dos caminhos a serem tomados para o desenvolvimento. Além de incentivar a iniciativa privada a investir no setor industrial, o Estado, através de recursos próprios ou de empréstimos externos, investiu em infra-estrutura e em

setores onde a iniciativa privada não tinha interesse ou capital para realizar investimentos, tais como: estradas, energia elétrica, água e esgoto, educação, saúde, entre outros.

No entanto, na década de 70 vários choques externos impactaram negativamente sobre as diversas economias mundiais obrigando aos países diminuírem o ritmo do crescimento adotando uma política contracionista e reservando-se de empréstimos externos. Porém, isso não se deu no Brasil, o país assumiu uma política de desenvolvimento gradualista e prosseguiu com os investimentos e efetuando empréstimos externos.

Na Argentina, já sob o regime militar, já se cogitava a perspectiva de privatizar determinadas empresas estatais, entretanto isso não se concretizou, e o estado prosseguiu na mesma linha centralizadora.

Porém, em 1979, o aumento da taxa de juros norte-americana estabeleceu uma nova ordem mundial, e os países, que após a fartura de petrodólares na década de 70, se esbaldaram contraindo empréstimos estavam numa situação ímbar: endividados e imersos numa crise que marcaria a década de 80 que foi denominada “a década perdida”, devido à inflação elevadíssima e à crise econômica que, especialmente, os países latino-americanos sofreram.

No final da década de 80, observou-se o ápice da fragilidade do Estado brasileiro e argentino, frente aos choques externos, o crescente desenvolvimento tecnológico e aumento da competitividade mundial, que impuseram novos paradigmas, de modo que tais países necessitavam reconfigurar o papel do Estado para enquadrar-se nessa nova estrutura competitiva global, pois os recursos estatais já não eram suficientes para financiar essa necessária reestruturação produtiva.

A partir de 1990, com o Presidente Carlos Menem, na Argentina, e sob a liderança do Presidente Fernando Afonso Collor de Melo, no Brasil, foram instaurados programas de privatizações das empresas estatais. Frente ao exposto, questiona-se:

Por que o Estado investidor entra em crise e, quais foram os argumentos utilizados pelos governos para colocar as privatizações no eixo do programa de reforma do Estado do Brasil e da Argentina, a partir de 1990 a 1999?

1.2. Objetivos

1.2.1. Objetivo Geral

Analisar os principais fatores que desencadearam a crise do Estado investidor e os programas de privatizações do Brasil e da Argentina, no período que compreende aos anos de 1990 a 1999.

1.2.2. Objetivos específicos

- Analisar os principais fatores externos, que contribuíram para a crise da capacidade de investimento do Estado do Brasil e da Argentina.
- Avaliar os principais fatores internos, que levaram os governos do Brasil e da Argentina a avançar com o programa de privatização das empresas estatais, a partir de 1990.
- Identificar fatores comuns no endividamento das economias e nos programas de privatizações realizados no Brasil e na Argentina, na década de 1990.

1.3. Justificativa

Os projetos de privatização das estatais, no início dos anos 90, efetuados na Argentina e no Brasil, foram justificados pelos governantes dos respectivos países como uma necessidade de financiar a dívida externa e aumentar a adequar-se aos parâmetros de competitividade internacional.

As dívidas externas desses países elevaram-se consideravelmente após o aumento da taxa de juros norte-americana, em 1979.

Algumas dessas estatais encontravam-se com passivos acumulados, devido à má gestão das mesmas, gerando déficits às contas públicas. Os governos não dispunham de dotações para fazer novos investimentos nas estatais, tornando-as obsoletas. Por conseqüência, estavam perdendo competitividade, embora algumas delas fossem monopólios estatais.

Porém, na década de 80, as privatizações foram modestas, quase insignificantes e não contavam com o apoio popular. Além disso, as empresas

estatais eram utilizadas pelos governantes como instrumentos auxiliares de política econômica, para manter os preços e conter a inflação. Entretanto, a crise do Estado como investidor foi agravando-se durante todo este período.

A partir de 1989, na Argentina, com a posse do Presidente Carlos Menem e, de 1990, no Brasil, com o Presidente Fernando Collor, os programas de privatização foram acelerados, as reformas do Estado foram efetivadas, dando um novo foco para as obrigações do Estado, enquanto administrador dos interesses coletivos. Justifica-se o período escolhido para análise, englobando os anos de 1990 a 1999, pelo fato de ter sido neste período a efetuação de um grande número de privatizações de empresas estatais, sem precedentes na história de ambos os países.

A escolha dos países para a investigação Brasil e Argentina, se deu em função de ambos os países pertencerem ao mesmo bloco econômico (MERCOSUL), além de serem os países mais industrializados do bloco, possuíam o maior número de estatais e no início dos anos 90 aceleraram o processo de privatização.

A relevância desta investigação consiste em compreender a razão porque somente a partir de 1990 as privatizações das empresas estatais tornaram-se epicentro da reorganização do Estado.

1.4. Estrutura do trabalho

A dissertação é composta pelo presente capítulo, no qual é feita uma breve apresentação do tema, levantando-se o problema principal deste trabalho, destacando-se os objetivos e justificando-se a relevância da pesquisa, finalizando com a sua estruturação textual. O capítulo 2 apresenta os aspectos teóricos e metodológicos da pesquisa. O capítulo 3 discorre sobre os fatores externos que afetaram os Estados latino-americanos, como a dolarização da economia mundial e as crises do petróleo. O capítulo 4 discute sobre a crise da capacidade do Estado de realizar investimentos e o endividamento externo dos países latino-americanos, enfatizando o endividamento do Brasil e da Argentina. E, ainda, apresenta as propostas do Consenso de Washington como solução para resolver os problemas macroeconômicos da América Latina. O capítulo 5 aborda os programas de privatizações no Brasil e na Argentina como eixo da reestruturação do papel do Estado na economia a partir de 1990 até 1999, fazendo uma comparação desse

processo entre os dois países. Finalmente, o capítulo 6, apresenta as conclusões da presente dissertação.

2 REFERENCIAL TEÓRICO E METODOLOGIA

2.1. Aspectos teóricos

A intervenção do Estado nas atividades econômicas não é recente. Porém, o apoio da sociedade, analistas e governantes à intervenção estatal em maior ou em menor grau, faz-se distinto nas diferentes épocas e, geralmente, não houve um consenso.

Na América Latina, os estudos realizados pela Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL), nos anos 50, apontaram as transformações sociais e econômicas que ocorreram nas primeiras etapas de mudança do padrão de acumulação na região, do modelo primário exportador ao urbano industrial. Ressaltam a agenda de políticas, inclusive a intervenção direta do Estado, para corrigir os problemas estruturais de uma “periferia” subdesenvolvida, que o mercado poderia fazer de forma espontânea. Nos anos 90, os estudos realizados destacaram as transformações decorrentes do novo modelo de acumulação na região, isto é, a que se dá pela reorientação dos marcos regulatórios, através da liberalização dos mercados e pela reforma do Estado, especialmente via privatização (BIELSCHOWSKY, 2000).

Grau (2002) salienta que antes da II Guerra Mundial ampliou-se o consumo e a aplicação de políticas de proteção ao bem-estar dos trabalhadores e dos cidadãos, derivados da teoria de Keynes. Porém, após a Guerra, o Estado passou a ser considerado o vilão por vários críticos, reforçando os aspectos abaixo elencados, que iriam predominar e acentuarem-se cada vez mais, nos anos posteriores, completando-se com a própria privatização:

a) desregulamentação dos mercados domésticos e eliminação das barreiras à entrada e saída de capital-dinheiro, de modo que a taxa de juros possa exprimir, sem distorções, a oferta e demanda de “poupança” nos espaços integrados das finanças mundial;

b) para os mercados de bens, submissão das empresas à concorrência global, eliminando-se os resquícios do protecionismo e de quaisquer políticas deliberadas de fomento;

c) para os mercados de trabalho, flexibilização e remoção das cláusulas sociais.

Segundo Streck e Morais (2001), o intervencionismo, no Brasil, atendeu a objetivos como acumulação de capital e renda para as elites brasileiras. A ampliação das funções do Estado teve objetivos contraditórios, no sentido que atuou na defesa da acumulação do capital, em conformidade com os propósitos da classe burguesa, e a proteção dos interesses dos trabalhadores.

De acordo com Hanke (1989), a presença crescente da intervenção¹ do Estado em economias como o Brasil foi derivada de fatores internos e externos. Primeiramente, pode-se ressaltar a falta de capital ou de interesse da iniciativa privada em promover infra-estrutura necessária ao desenvolvimento. Os fatores externos estão diretamente relacionados pela disponibilidade de petrodólares na década de 70, combinados com a necessidade de endividamento externo para financiar novos projetos, infra-estrutura e déficits em conta corrente.

Segundo Ferrer (1995), desde a reforma financeira de 1977 na Argentina, as flutuações da produção e do emprego e o ajuste do balanço de pagamentos correspondem aos movimentos de capitais de curto prazo. O serviço da dívida se tornou eixo da política econômica do país, pois ficaram subordinados ao movimento desses fundos externos necessários para complementar os recursos próprios destinados ao pagamento dos compromissos externos.

Além dos mesmos fatores citados no Brasil, ampliou-se, também, uma gama de assistencialismo ao setor privado, denominado por Díaz (2002) como “capitalismo assistido”, existindo no país até 1989. O mesmo decorreu dos regimes militares de 1966 a 1983 e, de acordo com a análise de Díaz (2002, p. 29), a atuação do Estado nesse período, enquadra-se à teoria de exploração de North:

Douglass North há planteado que “cabem dos tipos generales de explicación para la existencia del Estado: una teoría contractual y otra predatoria o de la explotación. La teoría contractual considera al Estado como maximizador de la riqueza social; sus funciones son el establecimiento de un marco institucional que haga posible la cooperación, que establezca derechos de propiedad eficientes y que funcione como parte neutral en el cumplimiento de los contratos. La teoría de la explotación considera al Estado como el

¹ Segundo Streck e Morais (2001, p. 69), o processo intervencionista não se dá uniformemente, podendo ser diferenciado em razão de sua extensão e profundidade. Observa-se: A) Intervencionismo – fase inicial da decadência do regime liberal. Caracterizou-se por medidas esporádicas e sempre circunscritas a ocasiões específicas. Visava solucionar problemas concretos que surgiam e podiam colocar em risco a manutenção do regime; B) Dirigismo – nesta segunda fase, a atuação estatal passa a ser mais firme e coerente, com atos sistemáticos de ajuda e reforço à iniciativa privada, inclusive com objetivos político-econômicos predeterminados; e C) Planificação – representa o último e mais acabado estágio de atuação do Estado, inclusive com previsões que abrangem largo período temporal, e com análise econômica global.

instrumento de un grupo o clase; sus funciones son la extracción de ingresos de la sociedad para favorecer los intereses de ese grupo, el establecimiento de derechos de propiedad ineficientes (que favorezcan al grupo dominante) y el papel de tercero que obliga a su cumplimiento. El criterio que distingue estas explicaciones es la distribución del potencial de coerción característico del Estado. La teoría contractualista asume una distribución igualitaria del potencial de coerción basada en el consenso; en otras palabras, asume la existencia de un Estado democrático. Por su lado, la teoría de la explotación asume una distribución desigual e impuesta del potencial de coerción; asume, por lo tanto, un Estado autoritario.

Países como o Brasil e Argentina, que vinham de um processo de industrialização e recém desmantelavam o modelo de substituição de importações (início da década de 80), estavam retomando o regime democrático, após longos anos de ditadura militar. Encontravam-se altamente endividados, com gasto público elevado, hiperinflação e vulneráveis aos choques externos. A máquina estatal havia se tornado inchada e a deterioração dos serviços públicos apresentava-se cada vez mais evidente. Logo, a discussão sobre a abrangência do Estado, também influenciado pela corrente neoliberal internacional e os próprios problemas macroeconômicos, tomaram proporções que o redirecionamento dessas economias tornou-se proeminente, além do impacto dos novos paradigmas trazidos pela globalização.

Sob a égide do neoliberalismo, inicia-se um movimento em prol do Estado mínimo e da economia de mercado. Na Inglaterra, Margaret Thatcher e, nos Estados Unidos, Ronald Reagan, assumem a bandeira do neoliberalismo no início dos anos 80. Segundo Nunes (1997, p. 4), “o reordenamento da participação do Estado na economia esteve associado ao processo de privatização em vários países”. Porém, intelectuais como Chomsky e Dieterich (1999, p. 79) fazem enormes críticas à privatização:

A privatização da riqueza nacional proporcionou ao grande capital um boom de investimentos adicionais enormes. Não só porque muitas empresas foram entregues à iniciativa privada a preços simbólicos, mas também porque se abriram instantaneamente novos mercados gigantescos – telecomunicações, serviços, etc. – “diante do nariz” do grande capital. Essa nova forma de enriquecimento rápido da grande burguesia – similar às amortizações históricas das terras comunais e eclesiásticas em benefício dos favoritos burgueses dos Estados da acumulação original e das revoluções liberais – aconteceu em todo o mundo com uma dinâmica verdadeiramente planetária. Segundo dados do Banco Mundial, realizaram-se programas de privatização em mais de 80 países e, desde 1980, foram privatizadas mais de 6.832 empresas públicas, entre elas 2.000 no Terceiro Mundo.

Streck e Morais (2001) fazem considerações sobre a ampla abordagem, que poderia ser feita, sobre crise do Estado. Propõem o debate a partir de duas grandes versões de carácter genérico, agregadas a uma terceira vertente crítica de carácter institucional. A primeira relaciona-se à crise conceitual, em particular a idéia de soberania. A outra, impactaria não na idéia mesma de Estado, porém uma de suas materializações, o *Welfare State*. E, a terceira, reflete-se sobre a fórmula moderna de racionalização do poder, isto é, o Estado Constitucional, sem descurar-se de uma quarta vertente que atinge a tradição da separação funcional do poder estatal (ver Quadro 1).

Crises	Estado	Aspecto	Reflexo(s)
CONCEITUAL	Moderno	Território Povo Poder-Soberania Direitos Humanos	Público/Privado Nacional Local Supranacional "Extranacional"
ESTRUTURAL	Contemporâneo (Welfare State) (Função social)	Financeira (custos) Ideológica (burocracia vs. democracia) Filosófica (individualismo/ solidarismos)	REFORMA DO ESTADO
Institucional (Constitucional)	Contemporâneo	Constitucionalismo Moderno Globalização Mutaçãõ	Desconstitucionalização Flexibilização Desrespeito Desprestígio Prático (Dallari)
FUNCIONAL	Contemporâneo	Funções do estado Crise de Identidade	Legislativo: lex mercatoria; direito inoficial; direito Marginal Executivo: assistencialismo Jurisdição: fórmulas Alternativas

Quadro 1 - Crises do Estado Contemporâneo

Fonte: Streck e Morais (2001, p. 148).

Porém, a compreensão de crise do Estado, proposta neste trabalho, refere-se à capacidade de investimento do Estado, principalmente nas empresas estatais e serviços públicos.

Ao procedimento técnico aplicável na promoção da idéia de redução do tamanho do Estado denomina-se “desregulamentação”, fato histórico da economia, em consonância com as demais atividades de controle de “outros setores da vida social” (MUYLAERT, 1999, p. 163). A redução da atuação do Estado, principalmente nas atividades econômicas produtivas, tornava-se uma retórica adotada para solucionar os problemas da crise do Estado, enquanto investidor.

De acordo com Hanke (1989), a privatização pode promover um ciclo de crescimento na economia, por intermédio dos recursos líquidos advindos do setor privado, auxiliando ao governo (que possui dotações limitadas para investimento devido ao alto nível de endividamento), a readquirir a capacidade de investir e garantir infra-estrutura, condições necessárias para um novo ciclo de expansão econômica. Entretanto, para Petras (1999, p. 306):

A privatização quase sempre está associada à desnacionalização da economia. As duas políticas são vitórias estratégicas para a economia das superpotências no seu empenho em conquistar a economia e hegemonizar a “sociedade civil”.

Petras (1999) ressalta que a “matriz privatizadora” abrange agentes e consultores internacionais, conselheiros e especialistas em finanças, de modo que o capital estrangeiro foi incluído como elemento essencial para a realização das privatizações. Por isso, os esforços dos governos para abrir o mercado e facilitar o acesso ao capital estrangeiro tornaram as privatizações em sinônimo de desnacionalização.

Segundo estudo do World Bank (1997 apud CARNEIRO e ROCHA, 2000), três fatores gerais foram essenciais para a redução do Estado na economia: a) a necessidade de reduzir os gastos públicos; b) um ânimo crescente pelas soluções de mercado entre as elites latino-americanas; e c) um desencantamento progressivo com a intervenção do Estado.

Segundo Johnson et al. (1996) e Nunes (1997), as propostas de desregulamentação e privatização chegam ao Brasil num momento em que a economia brasileira encontrava-se bastante frágil, passando pela crise da dívida externa, aceleração inflacionária, crescimento acelerado da dívida pública, refletindo

diretamente sobre as empresas estatais. Assim, o Estado reduziu sua capacidade de investimento, as empresas estatais enfrentavam a deterioração na qualidade dos serviços oferecidos e não demonstravam capacidade de expandir-se para atender a demanda crescente por serviços públicos.

Para Díaz (2002), na Argentina os militares trocaram o modelo de “Estado nacional-popular” e sua modalidade de organização econômica baseada na substituição de importações propiciando subsídios aos setores privados, para um novo modelo que era o “Estado burocrático-autoritário” com sua própria organização econômica: o capitalismo assistido. Em 1989, muitas instituições desse modelo encontravam-se entre as estatais, que pertenciam ao setor público, mas fora da Administração Pública, à medida que o dinheiro arrecado era gasto como dinheiro privado.

A privatização pode ser utilizada como um instrumento de política econômica, podendo atender a objetivos econômicos. Devido à conjuntura apresentada acima, tornou-se um meio viável para os governantes reestruturarem o papel do Estado e dinamizarem os agentes econômicos privados. Para Muylaert (1999, p. 167):

Trata-se de um dos institutos jurídicos integrantes da política econômica, de que se valem os governos, caracterizada por ser o conjunto de medidas postas em prática para atender a objetivo econômico, no propósito múltiplo de elevar os incentivos às empresas, reduzir-lhes os custos, fixar preços à altura destes custos, sem excluir o quesito econômico da eficiência.

Hanke (1989) alude que a privatização pode minorar o problema do déficit público, melhorar o afluxo de investimentos e valorizar o capital de risco em detrimento do capital de empréstimo. Portanto, é necessário criar um ambiente político favorável à redução dos privilégios, incentivar a criar ou fortalecer o mercado de capitais, fazer a avaliação dos custos sociais e a sua adequação ao início do processo, facilitar a transparência do processo e melhorar a eficiência das empresas que ainda estão em mãos governamentais. Logo, a redução da participação do Estado exige parcimônia. Para Nunes (1997, p. 9):

A respeito da prescrição teórica de intervenção estatal, portanto, os resultados da escola da Escolha Pública sugerem que o aumento da intervenção do Estado na economia implica em perda de produtividade, com conseqüente redução da taxa de crescimento econômico e aumento do déficit público. Em conseqüência, o prognóstico da teoria prevalecente refere-se à transferência das atividades estatais para a iniciativa privada.

Hanke (1989) acredita que as teorias de empresa privada são imprescindíveis para entender o comportamento das mesmas e do desempenho das empresas privadas e públicas. As empresas privadas criam mecanismos que estimulam a produtividade e eficiência dos funcionários. No entanto, as empresas públicas não criam estes incentivos. Desta forma, do ponto de vista teórico, é de esperar que as empresas privadas tendam a ser mais eficientes do que as empresas públicas.

Entretanto, segundo Biondi (1999), o número de funcionários públicos no Brasil, não eram excessivos, como alardeavam os meios de comunicação. O Ministro Bresser Pereira, responsável pela Administração e Reforma do Estado, insistiu nesta argumentação visando propiciar a reforma administrativa, contudo, após o cadastramento do funcionalismo público, foi constatado que o número de funcionários públicos era baixo diante da demanda pelos serviços básicos prioritários.

Beker et al. (2001) observam que os monopólios naturais geralmente são administrados ou regulados pelo Estado. Exemplifica o caso dos serviços de telefonia, que podem estar em mãos estatais, em que as regulamentações não existem, mas o comportamento se aproxima da concorrência perfeita, pois as perdas são cobertas com subsídios; ou em mãos de empresas privadas, com um marco regulatório que as controla. É importante ressaltar que a única relação que existe com o modelo de concorrência perfeita é o preço que paga o usuário pelo serviço, uma vez que a necessidade do subsídio – e de imposto adicional – não parte deste modelo de concorrência.

O processo de privatização de empresas públicas introduz no mercado um comportamento monopólico que, anteriormente, não refletia no preço. Analisando sob o ponto de vista estático a transferência das empresas públicas ao setor privado, pode-se avaliar economicamente através da consideração dos custos e benefícios da eficiência, que a mesma é suscetível de apresentar, a partir das suposições gerais:

a) a transferência dessas empresas públicas à iniciativa privada traz, conseqüentemente, uma diminuição do nível de custos da firma pelos maiores incentivos à eficiência produtiva que esta forma de propriedade apresenta;

b) mas implicam em perdas líquidas de excedentes dos consumidores de bens produzidos pela empresa, pela tendência que têm os proprietários privados de explorar monopolicamente os mercados (BEKER et al., 2001).

A Figura 1 aponta as variações que se produzem quando um monopólio natural (pertencente ao Estado), que fixa preços como se estivesse em concorrência perfeita, passa a ser um monopólio natural privado, que tenta maximizar os seus benefícios. O estudo de Beker et al. (2001) mostra que o excedente do produtor monopolista aumenta em **A**, pelo incremento registrado no preço de todas as unidades que vende, e diminui em **C**, pela menor venda de unidades adicionais a um preço mais baixo. Ao mesmo tempo, o excedente dos consumidores diminui em **A**, pelo aumento dos preços das unidades intramarginais, diminuindo em **B**, pelas unidades que se deixa de oferecer no mercado. A área **A** é uma transferência do consumidor ao monopolista, isto é, melhora o bem-estar do empresário e piora o do consumidor, embora o excedente total não varie. Todavia, a área **B + C**, é uma diminuição do excedente e representa unidades que não poderão ser nem consumidas nem vendidas por agentes econômicos, que antes participavam do mercado. A área **B + C** é chamada de triângulo de Harberger e representa a perda irreversível do bem-estar provocada pelo monopólio, que mede o valor da produção perdida, valorizando cada unidade perdida no preço que os consumidores estão dispostos a pagar.

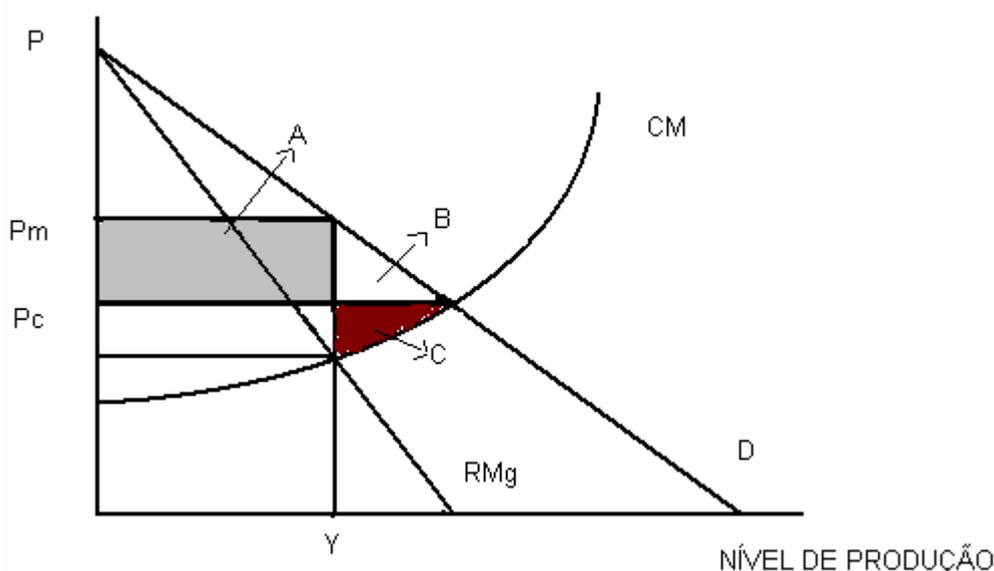


Figura 1 – Monopólio Natural

Fonte: Adaptado de Beker et al. (2001, p. 10).

Supõe-se que, pelos compromissos que assumem as empresas mediante à privatização, apareçam com o tempo mercados que antes da privatização não existiam na indústria das telecomunicações e o façam em condições de concorrência perfeita. Desta maneira, a sociedade recupera parte das perdas provocadas pelo monopólio consolidado pela privatização, aparecendo um novo mercado com o excedente do consumidor, identificado pelo setor sombreado na Figura 1 e chamado de triângulo de Dupuit, em 1844.

Além das formulações teóricas, instituições financeiras internacionais, também adotaram essas formulações teóricas como as mais adequadas para solucionar os problemas macroeconômicos nos países latino-americanos. Segundo Cachanosky (2003), o Consenso de Washington, em 1989, cunhou recomendações econômicas para a América Latina, formuladas pela maioria dos organismos multilaterais e pelos funcionários públicos da capital americana. As recomendações básicas incluíam:

- Disciplina fiscal;
- Reordenamento do gasto público;
- Reforma tributária;
- Liberalização das taxas de juros;
- Taxa de câmbio competitiva;
- Abertura da economia;
- Liberalização do investimento externo direto;
- Privatizações;
- Desregulamentação;
- Direitos de propriedade.

As recomendações, também para o Brasil e a Argentina, iriam influenciar na adequação da economia pelos futuros Presidentes, a partir de 1990.

A Argentina, com a posse do presidente Carlos Menem, em 1989, adotou um vasto plano de privatizações que abrangia o conjunto de empresas de serviços, cuja urgência na sua concretização estava determinada pelas necessidades fiscais, além de um amplo leque de Reformas. O instrumento liminar da nova estratégia governamental foi a Lei 23.696, sancionada em agosto de 1989, conhecida como a Reforma do Estado, construindo um marco regulatório para as posteriores privatizações (REY, 2003).

No Brasil, o Programa Nacional de Desestatização começou a dar um novo direcionamento para o papel do Estado com a consecução das privatizações, a partir de 1990.

Nunes (1997, p. 51) analisa os principais pontos que o Programa Nacional de Desnacionalização poderia contribuir para o melhoramento do desempenho das empresas privatizadas e da competitividade industrial no país, que seria em decorrência de:

- a) possibilidade de racionalizar e desburocratizar a estrutura administrativa, agilizando a gestão das empresas e reduzindo os custos indiretos;
- b) obtenção de ganhos de eficiência e redução de custos diretos da produção, fruto da eliminação do excesso de funcionários;
- c) independência estratégica, que permitirá às ex-estatais aumentarem seus lucros aproveitando oportunidades em negócios afins a sua atividade principal;
- d) abertura de alternativas de financiamento para seus investimentos, através de seus acionistas privados, o que permite contornar a exaustão dos recursos orçamentários públicos disponíveis para inversão nas estatais;
- e) delimitação dos objetivos e resolução de problemas de agência.

Segundo Pinheiro (2000), o Programa Nacional de Desestatização estava diretamente relacionado ao plano de estabilização lançado no governo Collor, explicando a necessidade de acelerar o processo de privatização independente da situação macroeconômica, pois o governo esperava reduzir o déficit fiscal e a dívida pública, consolidando a estabilidade dos preços.

Segundo Hanke (1989), a privatização pode ser uma opção do Estado e pode ser utilizada como um elemento de política econômica, de modo a proporcionar aumento de eficiência das atividades econômicas, que podem ser atividades típicas exercidas pelo governo, ou não. A concessão de serviços públicos ou a transferência de ativos sob o controle estatal à iniciativa privada a investidores, clientes, funcionários das empresas e público em geral, é a maneira usual de efetivação da privatização. Grau (2002) relembra que não há nada de novo na privatização dos serviços públicos, quando procedida mediante concessão ou permissão. A privatização e a reprivatização da exploração de determinada atividade econômica obedecem aos princípios definidos no art. 37 da Constituição Brasileira de 1988 e, no caso da privatização, o Estado, preferencialmente, deve manter o controle do capital se for vontade da sociedade, transferindo, mediante acordo de acionistas, a sua administração ao setor privado.

Pinheiro (2000, p. 16) afirma que não havia um firme compromisso com as privatizações e a Constituição de 1988 foi estatizante:

Em 1989, o Congresso rejeitou a Medida Provisória 26, que sujeitaria todas as estatais à privatização, exceto aquelas que não poderiam ser vendidas por causa de restrições constitucionais. Na prática, a Constituição de 1988 foi claramente estatizante, estabelecendo monopólios públicos nos setores de telecomunicações, petróleo e distribuição de gás e impondo barreiras ao controle estrangeiro dos setores de mineração e energia elétrica.

Johnson et al. (1996) afirmam que a Constituição de 1988 abriu a possibilidade para alterações na forma de organização de serviços de utilidade pública no Brasil, devido à estrutura vigente ser sedimentada em telecomunicações e distribuição de gás canalizado. A Lei 8.987, de 1995, definiu normas mais precisas sobre as concessões de serviços de utilidade pública. É importante ressaltar que há dois tipos de concessões: uma que abrange somente a prestação do serviço e a outra que abrange também a prestação do serviço, mas precedida da execução de obra pública (construção, conservação, reforma, ampliação ou melhoramento de qualquer obra de interesse público). Em ambos os casos, o concessionário será remunerado pela exploração do serviço ou obra concedida. A concessão é sempre determinada por um prazo, e os bens são reversíveis, os quais ao final do prazo voltam ao poder do Concedente. Logo, não são bens que fazem parte do patrimônio do concessionário. Então, não há privatização em sentido estrito. Contudo, pode-se dizer, em sentido amplo, que há privatização quando uma atividade, até então controlada por empresas estatais, passe a contar com o capital privado.

Muylaert (1999) menciona que a Lei nº 8.987/95 e a Lei nº 9.074/95, dispõem sobre o regime de concessão e permissão de serviços públicos nas atividades elencadas, de maneira que a norma de subordinação aos princípios programáticos e às políticas públicas se perfaz em presença dos fundamentos jurídicos, entre os quais, o pluralismo político e a livre iniciativa.

Segundo De Paula (1997), há outros empecilhos na avaliação da privatização de um determinado setor. Por exemplo, a literatura internacional coloca em primeiro lugar e, como mais importante, os programas de privatização nacionais, buscando compreender como determinado país promoveu ou pretende implantar o seu processo de privatização. Em segundo lugar, enfatiza-se o âmbito macroeconômico (nacional e internacional) que vai influir na avaliação financeira das

empresas, no montante obtido pela venda e, no sucesso ou fracasso, da própria privatização.

Johnson et al. (1996) questionam a avaliação do desempenho das empresas estatais, pois o principal objetivo da empresa privada é a maximização do lucro. No entanto, as empresas estatais podem estar cumprindo outros objetivos, atendendo às políticas governamentais. Objetivos estes que podem sobrepor mesmo a sua finalidade lucrativa. Como exemplo, pode ser citado o transporte de populações de baixa renda, a fixação de tarifas reduzidas e insuficientes para cobrir os custos de produção deste serviço. O prejuízo da empresa não significa necessariamente a ineficiência da empresa, e sim uma opção política do Governo ao fixar as tarifas de transporte. Conseqüentemente, índices de desempenho baseados em preços não são adequados para avaliar empresas públicas, assim como não se pode justificar aumentos de preços para garantir sua rentabilidade, uma vez que se trata, quase sempre, de monopólios.

Outra importante característica do processo de privatização é a grande diversidade institucional dos programas. As empresas têm sido vendidas (algumas até alugadas) através dos mais diferentes modos. Algumas operações procuram pulverizar a propriedade do capital, outras privilegiam a venda para grupos empresariais. Algumas ocorrem através da alienação de recorrentes tranches de ações, em outras, o Estado vende o controle acionário num único dia. Esta grande diversidade de casos de privatização favorece a polemização do tema. Em outras palavras, a dificuldade de comparação entre os casos reais de privatização obscurece muito o debate (DE PAULA, 1997, p. 92).

É importante salientar que na Argentina, o Presidente Carlos Menem, foi eleito em 1989, reeleito em 1995, permanecendo no poder até 1999, podendo, assim, dar continuidade às reformas propostas, ao programa de privatização e ao plano de conversibilidade paralelamente.

No entanto, no Brasil, o Programa Nacional de Desestatização foi criado pelo Presidente Fernando Collor de Melo, em 1990, dado prosseguimento pelo Presidente Itamar Franco (em meados de 1992), e acelerado profundamente pelo Presidente Fernando Henrique Cardoso, a partir de 1995 (MODIANO, 2000). Portanto, a análise torna-se mais complexa, dado que os três presidentes não tiveram uma postura homogênea quanto ao programa de privatizações e, tampouco, efetivaram os mesmos programas de estabilização.

De acordo com Hanke (1989), o âmago da privatização está em compreender e em ser capaz de responder aos problemas e às necessidades dos principais grupos envolvidos. É da maior importância que esses grupos compreendam as obrigações, os riscos e as oportunidades da privatização. Estes grupos devem estar interagindo em harmonia, pois a preparação para a privatização requer orientação, organização e mobilização destes quatro grupos. Cada um desses grupos deve compreender os custos vigentes, a produtividade, a capitalização e outros aspectos que dizem respeito a empresas cuja propriedade e operação estão sob o controle do governo. Os quatro grupos capazes de viabilizar ou de arruinar um programa de privatização são: na área política, na área pública, funcionários e dirigentes públicos e a comunidade dos negócios.

2.2. Aspectos metodológicos

A análise parte dos fatores externos que contribuíram para a crise da capacidade de investimento do Estado. A conjuntura internacional e os problemas macroeconômicos desencadearam a crise do Estado, enquanto investidor. Propostas externas, como as do Consenso de Washington, foram adotadas por economias como o Brasil e a Argentina.

Os principais fatores externos que contribuíram para que o “Estado Investidor” entrasse em crise foram (ver Figura 2):

- A dolarização da economia mundial: a abordagem histórica econômica do processo que se desenvolveu para estabelecer um novo sistema financeiro mundial, baseado no dólar americano é analisada desde Bretton Woods e as conseqüências para as demais economias;

- A política do dólar forte: Em 1979, as taxas de juros norte-americanas foram elevadas, sendo um dos fatores da consolidação da hegemonia mundial norte-americana. Porém, houve vários efeitos negativos decorrentes dessa decisão para o mundo, principalmente para os países que possuíam dívidas externas;

- As crises do petróleo: Destaca-se a dependência mundial dos países que não eram auto-sustentáveis na produção de petróleo. Portanto, os países latino-americanos, que mais enfaticamente na década de 70 estavam industrializando-se, aumentaram extraordinariamente as suas dívidas externas, em função,

primeiramente, dos empréstimos contraídos decorrentes dos petrodólares e, em segundo lugar, dos aumentos sucessivos do preço do barril do petróleo, decorrentes das guerras no Oriente Médio.

A Figura 2 mostra a seqüência analítica desenvolvida nesta dissertação para compreender a reformulação do papel do Estado, na economia do Brasil e da Argentina, e os programas de privatização como eixo da reforma do Estado.

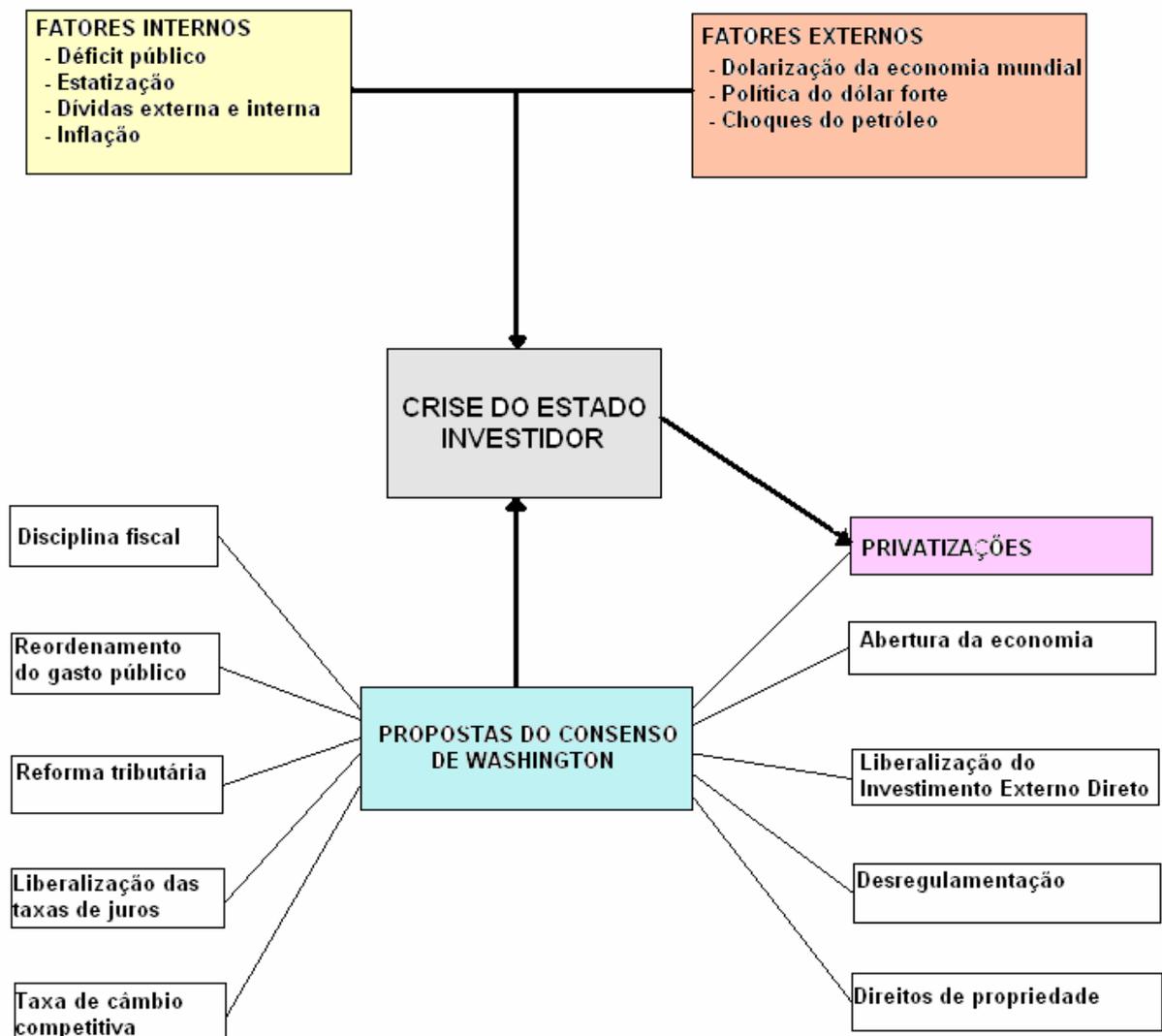


Figura 2 – Modelo conceitual proposto

Esses fatores tiveram impacto na economia mundial e, por conseqüência, abalaram as economias latino-americanas entre elas, Brasil e Argentina, que foram os dois países analisados nesta dissertação.

Os principais fatores internos destacados foram:

- Déficit público;
- Estatização;
- Dívida pública;
- Inflação.

O déficit público, a inflação e a dívida pública vinham apresentando números crescentes no Brasil e na Argentina. A estatização contribuiu, também, para o aumento do déficit público nestes países.

A crise da capacidade do Estado investir e pagar as suas dívidas atingiu seu ápice na década de 80. Em 1989, um conjunto de medidas foi elaborado e recomendado por um grupo de organismos multilaterais e funcionários do governo norte-americano, para que a América Latina resolvesse seus problemas macroeconômicos. A Figura 2 mostra as dez principais recomendações, entre elas a privatização das empresas estatais.

Seguindo esta linha analítica, a presente dissertação analisa como a privatização das empresas estatais foi apresentada como consequência da crise da capacidade de investir do Estado e, paralelamente, como solução para reestruturar o Estado e estabilizar a economia no Brasil e na Argentina.

O método dedutivo foi utilizado na análise, pois partiu dos fatos gerais para se chegar a conclusões específicas.

Os dados foram coletados de revistas, livros, internet e trabalhos científicos. Foram, também, relevantes as informações coletadas de fontes como o BNDES, Banco Central do Brasil, Secretaria de Comunicação do Governo, CEPAL.

3 FATORES EXTERNOS QUE CONTRIBUÍRAM PARA A CRISE DO ESTADO

3.1. A dolarização da economia mundial e as crises do petróleo

Para entender a aceleração das privatizações nos anos 90 no Brasil e na Argentina, faz-se necessário mergulhar nos principais fatores que levaram os administradores dessas economias a adotar programas de privatização como instrumentos de política econômica e eixo estratégico da reestruturação do Estado. Para tanto, será feita uma pequena reconstrução histórica de como os países, Brasil e Argentina, submergiram num mar de dívidas (que se tornaram praticamente impagáveis) no início da década de 80, o que implicou no esgotamento da capacidade de investimento do Estado.

O Sistema de Bretton Woods², que conseguiu manter-se até 1971, quando os Estados Unidos abandonaram oficialmente o padrão câmbio-ouro, explica os primórdios da troca da hegemonia inglesa para hegemonia norte-americana, através do sistema internacional monetário.

Após o término da Segunda Guerra Mundial, os países europeus, asiáticos e africanos abatidos pelo conflito, demandavam divisas para a reconstrução. No entanto, não tinham reservas em ouro nem contavam com um comércio exportador para a captação de divisas, o que levou os Estados Unidos a concederem empréstimos ao Plano Marshall³ (SANDRONI, 1998). Os Estados Unidos, após o término da Segunda Guerra Mundial, passaram a ter o controle da liquidez mundial. Arrighi (2003, p. 284) comenta que:

² “Em julho de 1944, os representantes de 44 países se encontraram em Bretton Woods, New Hampshire, planejaram e assinaram os Artigos do Acordo do Fundo Monetário Internacional (FMI). Mesmo com a continuidade da guerra, os representantes de Estado dos países aliados preocupavam-se com as necessidades econômicas mundiais após a guerra. Lembrando os eventos econômicos desastrosos do período entre as guerras, eles esperavam planejar um sistema monetário internacional que levasse ao pleno emprego e à estabilidade dos preços, embora permitisse que os países obtivessem o equilíbrio externo sem a imposição de restrições ao comércio internacional. O sistema elaborado pelo acordo de Bretton Woods estabeleceu taxas de câmbio fixas em relação ao dólar norte-americano e um preço em dólares do ouro invariável – US\$ 35 por onça. Os países membros mantinham suas reservas internacionais oficiais em grande parte na forma de ativos em ouro ou dólares e tinham o direito de vender dólares para o Federal Reserve em troca de ouro ao preço oficial. O sistema era um padrão câmbio-ouro, com o dólar como sua principal moeda de reserva” (KRUGMAN e OBSTFELD, 2004, p. 557 - 556).

³ “Programa iniciado em 1948 de doações em dólares dos Estados Unidos para a Europa” (KRUGMAN e OBSTFELD, op. cit., p. 560).

Em 1947, suas reservas de ouro equivaliam a 70% do total mundial. E a exacerbação da demanda de dólares, por parte de governos e empresas estrangeiros, significou que o controle norte-americano da liquidez mundial tornou-se muito maior do que estava implícito nessa extraordinária concentração de ouro monetário.

Observa-se que os Estados Unidos, enquanto controladores da liquidez mundial, principalmente nas décadas de 50 e 60, promoveram e sustentaram a expansão do comércio mundial, através da liberalização do comércio e, mais efetivamente, por intermédio de acordos entre os Estados Unidos, Japão e Comunidade Européia, e acordos bilaterais com outros países menores.

Porter (1995, p. 355) fez uma análise observando o fortalecimento dos Estados Unidos logo após a II Guerra Mundial, com o fortalecimento da indústria, tornando-se um exemplo para o mundo industrializado a ser seguido:

A economia americana era realmente um indicador principal do rumo da economia mundial e tornou-se o centro mundial de inovação. As empresas americanas colheram as vantagens dos que começaram primeiro, as quais persistiram durante décadas. O aprimoramento da economia era constante e o investimento direto no estrangeiro transferiu as atividades de menor produtividade para o exterior e levou a um fluxo crescente de repatriamento de lucros provenientes do exterior.

Arrighi (2003, p. 68 – 69) comenta:

Durante todo o período das décadas de 1950 e 1960, o FMI e o Banco Mundial desempenharam um papel pequeno ou nulo na regulamentação do dinheiro mundial, comparados e relacionados com um seleto conjunto de bancos centrais nacionais, liderados pelo Sistema de Reserva Federal dos Estados Unidos.

Krugman e Obstfeld (2004, p. 560) destacam que foi difícil estabelecer a conversibilidade, pois na maioria dos países da Europa não havia sido restabelecida a conversibilidade antes do final de 1958, e comentam:

A Alemanha também permitiu uma conversibilidade substancial da conta de capital, apesar de não ser uma exigência contida nos artigos do FMI. Anteriormente àquela data, uma União Européia de Pagamentos havia funcionado como uma câmara de compensação para moedas européias não conversíveis, tendo algumas das funções de um mercado de câmbio e, portanto, facilitando o comércio interno da Europa. A Inglaterra fez uma *corrida para a conversibilidade* em 1947, mas sofreu grandes perdas de reservas internacionais.

O Japão estabeleceu a conversibilidade apenas em 1964 (KRUGMAN e OBSTFELD, 2004). Entretanto, cabe perguntar por que o dólar, embora apresentasse tendência à desvalorização, na década de 60, foi aceito como moeda de reservas no Sistema Monetário Internacional? Tavares (1998, p. 31) explica que “ocorreu a filialização dos bancos americanos e os bancos centrais europeus foram obrigados a absorver o excesso de liquidez proveniente do déficit do balanço de pagamentos americano, sob pena de paralisarem as suas políticas monetárias”.

O dólar-americano ganhou posição privilegiada no sistema de Bretton Woods e a sua conversibilidade o tornou realmente uma moeda internacional. Aliando os dois fatores mencionados e a reconstrução da Europa e Japão, uma vez que os Estados Unidos tornaram-se um dos principais produtores de bens e serviços e os dólares tornaram-se atraentes para a compra dos mesmos. Assim, os Estados Unidos projetaram-se como epicentro da economia mundial.

Até a década de 70, nota-se uma difícil tarefa para os Estados Unidos, ou seja, a consolidação de sua hegemonia mundial, pois enquadrar o Japão e a Alemanha ao seu patamar de interesses estratégico-políticos, ainda parecia longe do alcance. Segundo Tavares (1997, p. 30), “os interesses em jogo eram tão visivelmente contraditórios que as tendências mundiais eram policêntricas e parecia impossível aos Estados Unidos conseguir reafirmar sua hegemonia, embora continuassem a ser potência dominante”.

A partir de 1970, inicia-se a crise da hegemonia norte-americana. Entretanto, as empresas multinacionais haviam evoluído para um sistema de produção, intercâmbio e acumulação, em escala mundial, sem precedentes na história e que revolucionaria as relações de poder econômico, além da esfera estatal, pois se tornaram agentes econômicos autóctones, não se submetendo inclusive aos Estados Unidos (ARRIGHI, 2003).

A partir de 1971, ocorreu uma forte desvalorização do dólar, rompendo, assim, com o sistema de paridade fixa. Além disso, houve uma crescente expansão dos petrodólares e um aumento significativo da especulação das moedas⁴, levando à criação do mercado *offshore*⁵. Para Furtado (1983, p. 100):

⁴ “As crises do balanço de pagamentos tornaram-se crescentemente freqüentes e violentas nos anos 60 e início dos anos 70. O déficit recorde da balança comercial inglesa no início de 1964 levou a um período de especulação intermitente contra a libra, que complicou a política econômica da Inglaterra até novembro de 1967, quando a libra finalmente foi desvalorizada. A França desvalorizou o franco e a Alemanha valorizou o DM em 1969, após ataques especulativos similares. Essas crises se tornaram

A técnica de empréstimos de bancos comerciais através dos mercados *offshore*, sem qualquer controle das autoridades monetárias dos países a que pertencem os bancos, é um aspecto de transnacionalização das atividades econômicas. Dessa forma o crédito bancário passou a desempenhar importante papel na transformação internacional dos ativos.

Outro fenômeno foi o fortalecimento do marco alemão e do iene japonês como moedas internacionais. Desde então, as dívidas externas dos países do Terceiro Mundo vinham numa crescente, indicando um futuro risco para a saúde do sistema financeiro internacional.

Como o sistema de paridade fixa foi extinto, não era mais possível ter um correspondente equivalente em moeda ao PIB dos países, devido aos movimentos especulativos de moeda e, por isso, havia um descontrole por parte dos bancos centrais, tanto dos países superavitários como dos países deficitários.

Outro agravante foi o conflito árabe-israelense, em 1973, que gerou aumentos extraordinários do petróleo em mais de trezentos por cento, no período entre outubro de 1973 e janeiro de 1974, o que acabou conduzindo a economia mundial sob os efeitos adversos da elevação do preço, devido à dependência do petróleo dos países industrializados desenvolvidos e dos países em desenvolvimento. No Brasil, o problema se acentuou, pois o país era um grande importador de petróleo. Entretanto, o governo preferiu adotar uma política gradualista, pesquisando fontes alternativas de energia, aumentando as exportações e investindo, ainda mais, na substituição das importações (CERQUEIRA, 1997).

Observa-se na Tabela 1 que, de setembro de 1973 até outubro de 1973, houve um acréscimo no preço do barril de petróleo de 134,86%. Se for comparado o preço do barril de petróleo de setembro de 1973 com 1982, a valorização foi de 1459,63%. Ocorreu uma pequena queda, após longos anos de elevações de preço, no ano de 1983, reduzindo para US\$ 29, significando uma redução de 1982 para 1983 de 14,71%.

tão numerosas no início dos anos 70 que por fim arrasaram a estrutura de taxas de câmbio fixas Bretton Woods” (KRUGMAN e OBSTFELD, 2004, p. 562).

⁵ Krugman e Obstfeld (op.cit.) analisam a atividade bancária *offshore* e a negociação de divisas *offshore*, pelo termo atividade bancária *offshore* pode ser entendido como os negócios que os escritórios internacionais dos bancos conduzem fora de seus países de origem. O crescimento da negociação de divisas tem ocorrido paralelamente ao crescimento da atividade bancária *offshore*. Por depósito *offshore*, pode ser descrito como um depósito bancário denominado em uma moeda que não a do país de origem do banco (ex. depósitos em ienes em um banco de Londres). Já os depósitos efetuados em moedas no mercado de câmbio são depósitos *offshore*. No entanto, os depósitos *offshore* em moeda são normalmente considerados euromonedas, uma denominação que gera confusão, pois os negócios em euromonedas acontecem em centros não europeus.

Tabela 1 - Cotação média do barril de petróleo 1973 - 1983

Preço do barril em dólares	
set. 1973	2,18
out. 1973	5,12
jan. 1974	10,84
ano 1975	10,46
ano 1976	11,51
ano 1977	12,09
ano 1978	12,70
ano 1979	13,34
ano 1980	26,00
ano 1981	32,00
ano 1982	34,00
ano 1983	29,00

Fonte: Biz e Girardi (1988, p. 12).

O aumento dos preços do petróleo contribuiu para o crescimento dos chamados petrodólares e, segundo Biz e Girardi (1988, p. 13), aumentou “o saldo da conta corrente da OPEP, que antes de 1973 não passava dos 800 mil dólares, a partir de 1974 passou para 59,2 bilhões de dólares”. Grande parte foi aplicada nos bancos europeus e americanos, sendo disponibilizados para empréstimos.

Então, com receio de uma forte desvalorização do dólar-americano no mercado de câmbio mundial, que já vinha apresentando um histórico recorrente nos últimos anos, uma decisão inusitada viria a mergulhar a economia mundial numa profunda recessão, mas garantindo a vigência e supremacia do dólar.

Tavares (1997, p. 33) relata que:

Na reunião mundial do FMI de 1979, Mr. Volker, presidente do FED⁶, retirou-se ostensivamente, foi para os Estados Unidos e de lá declarou ao mundo que estava contra as propostas do dólar desvalorizado e a implementar um novo padrão monetário internacional. Volker aduziu que o FMI poderia propor o que desejasse, mas os EUA não permitiriam que o dólar continuasse desvalorizado tal como vinha ocorrendo desde 1971 e em particular depois de 1973 com a ruptura do Smithsonian Agreement. A partir dessa reviravolta, Volker subiu violentamente a taxa de juros interna e declarou que o dólar manteria sua situação de padrão internacional e que a hegemonia da moeda americana iria ser restaurada.

A partir dessa decisão, estavam ditadas as regras para a consolidação da dominação mundial dos Estados Unidos, trilhada sob aspectos financeiro-econômicos, militares e ideológicos. A elevação dos juros nos Estados Unidos, em

⁶ Federal Reserve System, conjunto das organizações financeiras que formam o sistema bancário central dos Estados Unidos (SANDRONI, 1998).

1979, gerou conseqüências nefastas na década de 80, principalmente para os países latino-americanos, considerada a década perdida.

3.2. A política do dólar forte e suas conseqüências para a economia mundial

Em conseqüência das medidas adotadas pelo Sr. Volker, bem como dos efeitos negativos do primeiro choque do petróleo, com a elevação dos preços do mesmo devido à incerteza de oferta do produto, a economia mundial entrou numa séria recessão por três anos, inclusive a economia norte-americana.

Portanto, no período de 79 a 81 todos os países desenvolvidos do mundo e subdesenvolvidos são alinhados, em se tratando de política cambial, política de taxas de juros, política monetária e política fiscal, pois se viram asfixiados e compelidos a sincronizar suas políticas econômicas às norte-americanas. A elevação dos juros norte-americanos impôs um ônus, principalmente, aos países latino-americanos, que submergiram em uma crise econômica, que elevou consideravelmente as dívidas externas, hiperinflação incontrolável na maioria deles, além da crise social que gerou maior empobrecimento da maioria da população. Portanto, os Estados Unidos exportaram sua inflação aos países estrangeiros através de sua restrição monetária.

Krugman e Obstfeld (2004, p. 555) comentam que “uma medida que eleva o bem-estar doméstico é denominada *política de empobrecimento do vizinho* quando ela beneficia o país doméstico somente porque pioram as condições econômicas no exterior”.

“Somente com a crise da hegemonia norte-americana na década de 1970, e, sobretudo na de 1980, foi que, pela primeira vez, as organizações de Bretton Woods alçaram-se a uma posição de destaque na regulamentação monetária global” (ARRIGHI, 2003, p. 68 – 69).

Os desequilíbrios macroeconômicos obrigaram as diversas economias a obter superávits comerciais crescentes para saldar os déficits públicos que se tornaram monumentais, dificultando a capacidade endógena de crescimento das economias dos países devedores.

A partir de 1982, os Estados reiniciaram a retomada do crescimento, mas, segundo Tavares (1997), foi à moda latino-americana, pois estavam aplicando o

mesmo método utilizado por Brasil e México na década de 80. O financiamento do crescimento com base em crédito de curto prazo, endividamento externo e déficit fiscal, mas com uma grande e exclusiva vantagem: a moeda sobrevalorizada e hegemônica. Conclusão: nem inflação os Estados Unidos possuíam.

Os interesses da elite financeira internacional, sob o comando norte-americano, traçaram o seu papel na economia mundial. "Ainda que uma desvalorização do dólar fosse provocar uma nova crise financeira internacional, os Estados Unidos não perderão o papel reitor na reestruturação de uma possível *nova ordem financeira internacional* (TAVARES op.cit., p. 37).

Os Estados Unidos utilizaram-se do que é teoricamente chamado de "vantagens comparativas entre as nações", aumentando a sua capacidade tecnológica constantemente. As conseqüências por conseguirem sair na frente nesse jogo competitivo mundial são aludidas por Porter (1989, p. 355): "Foi um padrão de vida elevado e crescente, acumulação da riqueza nacional, baixos níveis de desemprego e capacidade de realizar grandes investimentos sociais em áreas como ajuda externa, defesa, exploração do espaço, vida cultural e igualdade de oportunidades".

No entanto, o efeito benigno sobre a economia interna dos Estados Unidos é questionado a partir do momento que é observado um déficit no Balanço de Pagamentos extraordinário, constituindo-se em um dos maiores devedores mundiais, embora a hegemonia mundial lhe assegure benefícios como o acesso à mão-de-obra, matérias-primas, bens e mercadorias mais baratos, além de assegurar a ampliação de mercado.

O custo da supremacia mundial impõe aos próprios cidadãos norte-americanos a deterioração de suas condições sociais. Embora a elite financeira que realmente detém o capital e investimentos globais, venha beneficiando-se das vantagens asseguradas pela força hegemônica, está ocorrendo uma deterioração da situação interna do país. O Estado não consegue assegurar os serviços básicos à população, devido à íntima ligação com as elites exportadoras, que se fazem representar tanto no Executivo quanto no Legislativo (PETRAS, 1999).

O enfraquecimento dos sindicatos favoreceu a precarização dos direitos trabalhistas, e as grandes empresas, geralmente multinacionais, cada vez mais, alicerçam suas estratégias no mercado global, tornando crescente o volume de lucros advindos dos países do exterior. Os assalariados, além de serem um número

cada vez mais reduzido, devido ao aumento de tecnologia e automação, exigem-se especialistas e em um número cada vez menor, por isso, torna-se outro fator que contribuiu também para a perda de qualidade do ensino para a grande massa (PETRAS, 1999).

Porém, o aumento do fluxo das atividades das multinacionais norte-americanas gerou maior demanda por novos bens e serviços dos mais modernos em diferentes países, contribuindo para o aumento de renda na economia norte-americana. Para Krugman e Obstfeld (2004, p. 667), “uma motivação para o crescimento rápido da atividade bancária *offshore* e da negociação de divisas tem sido o crescimento do comércio internacional e a natureza crescentemente multinacional da atividade das empresas”.

Portanto, o atrelamento ao dólar da economia mundial pode ser considerado como um estratagema para a manutenção e até de recuperação da hegemonia norte-americana. Todavia não é o único, nem garante a sua supremacia mundial. Segundo Tavares (1998), enquanto todos os outros países eram sujeitados a aumentar suas exportações e, ao mesmo tempo, diminuíram seu nível de investimento e de crescimento, os Estados Unidos abriram sua economia com o propósito de desencadear um influxo de renda e de capitais. Assim, cada vez que o FED lança títulos da dívida pública no mercado, tanto rentistas de países desenvolvidos e não desenvolvidos estão financiando não apenas o Tesouro Americano, mas os investidores e consumidores americanos.

Na contramão, ficaram os países não desenvolvidos, que com o objetivo de industrializarem-se e desenvolverem-se conseguiram aumentar seus níveis de crescimento, porém sem alcançar as metas do desenvolvimento auto-sustentável, contribuindo para acentuar as desigualdades sócio-econômicas do eixo norte-sul. O crescente endividamento dos países latino-americanos se tornou uma das conseqüências que iria, indiscutivelmente, ditar o rumo da política econômica traçada nesses países e sujeitá-los as decisões de política econômica, delineadas nos Estados Unidos. Por isso, será discutido com mais detalhes.

4 ENDIVIDAMENTO EXTERNO NO BRASIL E NA ARGENTINA: A CRISE DO ESTADO INVESTIDOR

4.1. O Estado investidor: a estatização no Brasil e o setor “assistido” na Argentina

O déficit público brasileiro e argentino foi agravado pelas dívidas acumuladas das estatais ao longo dos anos. Ao término da década de 80, muitos serviços prestados pelas estatais haviam se deteriorado, perdendo qualidade e eficiência. Porém, as estatais, durante vários anos, foram utilizadas como auxiliares para atingir as metas de políticas públicas e econômicas pelos governantes.

Muylaert (1999, p. 104) analisa a empresa pública como instrumento de realização das políticas públicas e explica que:

Em síntese preliminar, a criação das empresas-entidades públicas de fins econômicos se destina à satisfação dos desejos e interesses coletivos que o Estado tem o dever de tutelar, razão pela qual o motor destas empresas, instrumentos da política econômica do governo voltados para a exploração da atividade econômica (de produção ou serviços), atende à destinação pública e aos fins colimados, primários ou secundários.

A estatização de atividades produtivas no Brasil foi intensificada com a Primeira Guerra Mundial (1914 a 1920), sendo triplicada sua produção industrial, pois havia perdido mercados para a exportação. Foi necessário produzir certos produtos que antes eram importados. Ter maior autonomia na produção de insumos básicos, aço e petróleo eram de extrema importância naquele momento, porém “o atendimento a essas necessidades e a construção de uma infra-estrutura enfrentava a escassez de capitais e a falta de investimento externo” (HANKE, 1989, p. 12).

A Segunda Guerra Mundial foi responsável por alavancar a produção desses itens no Brasil e os primeiros exemplos de empresas estatais foram:

A Companhia Vale do Rio Doce (CVRD), a Companhia Nacional de Álcalis, a Aços Especiais Itabira (Acesita), a Companhia Hidrelétrica do São Francisco (Chesf), dentre outras. Depois delas vieram a petróleo Brasileiro S. A. (Petrobrás), a Companhia Siderúrgica Nacional (CSN) e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDES) (HANKE, op. cit., p. 12).

Após o término da guerra, os governos passam a vislumbrar os setores de energia, transportes, equipamentos e insumos como setores estratégicos para o

desenvolvimento. Hanke (1989) analisa a criação de estatais também em consequência da utilização, por parte do governo, de políticas de contenção de preços em épocas de inflação. Logo, propiciou a aquisição de empresas estrangeiras na área de infra-estrutura, como ferrovias, hidrelétricas e navegação costeira.

Além disso, foi criada a Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL), organismo pertencente à Organização das Nações Unidas (ONU), e suas teorias tiveram grande influência sobre países como Brasil e Argentina, influenciando a substituir as importações e, assim, incentivar o processo de industrialização.

Raúl Prebisch⁷, em 1949, afirmou que a industrialização com discernimento, poderia elevar a renda nacional, por conferir um emprego mais produtivo às massas da população que estavam em áreas de baixíssima produtividade. Além de preocupar-se com a repercussão da deterioração dos termos de troca referia-se, também, ao problema causado pela escassez de dólares aos outros países, incluindo os efeitos perniciosos ao crescimento dos países latino-americanos. A concentração de dólares nos Estados Unidos, analisada por Prebisch, significava que este país não estava comprando mercadorias e serviços e, também, não estavam emprestando dinheiro à medida que os outros países necessitavam. Desta forma, era necessário recorrer às reservas monetárias e vender dólares, ou remeter ouro aos Estados Unidos. Assim, a atração do ouro para o centro cíclico principal, consistia num problema monetário, e manifestava-se num fenômeno dinâmico mais profundo, relacionado com o ritmo e a forma de crescimento econômico dos diferentes países (PREBISCH, 1949 apud BIELSCHOWSKY, 2000).

O desenvolvimento crescente da industrialização exigiu maior capacidade do Estado em atender necessidades sociais, como saúde e educação, para os trabalhadores que se deslocavam para os centros urbanos, que estavam em franco desenvolvimento da industrialização, bem como suprir necessidades de infraestrutura. Deste modo, aumentaram os gastos públicos e o número de empresas estatais. Além disso, Petras (1999) afirma que a nacionalização de empresas na América Latina, em grande parte, resultava da incapacidade dos investidores em

⁷ Economista argentino (1901 – 1986), secretário executivo da CEPAL, desde sua fundação em 1948, até 1962. Deu decisiva contribuição à teoria sobre o comércio entre os países subdesenvolvidos e industrializados, destacando a tendência à deterioração nos termos de troca, em prejuízo dos primeiros (SANDRONI, 1998, p. 280).

manter ou modernizar suas unidades produtivas ou, ainda, por não conseguir transferir-se para setores mais lucrativos ou para outras regiões, o que acabava na deterioração de diversos setores da economia.

Para Furtado (1973, p. 140) “é necessário ter conta que, tratando de uma industrialização substitutiva de importações, os investimentos se vinham fazendo em função de uma demanda pré-existente, mesmo que esta se apresentasse em estado virtual, em razão das restrições impostas à importação”.

O Estado tornou muitas empresas e setores em propriedades públicas, em muitos casos, por razões absolutamente pragmáticas. Consistia na necessidade de dinamizar a economia através da sua diversificação. Reter em poder do Estado, serviços básicos e energéticos era considerado possuir maior soberania⁸ sobre seu território e maior liberdade para executar a política econômica e programas de desenvolvimento.

Hanke (1989, p.12) relata:

Para tanto foram criadas grandes empresas do chamado setor estatal produtivo que predominam os setores de monopólio (geração de energia, petróleo, telecomunicações, transportes) ou de oligopólios concentrados e/ou diferenciados (siderurgia, petroquímica, fertilizantes) que são altamente intensivos de capital e, em alguns casos, de lento retorno.

Pinheiro (2000) aponta vários fatores para o crescimento da presença das estatais na economia brasileira, como sendo de processos diferentes:

a) Desenvolvimentismo - a decisão de instalar um setor industrial diversificado no Brasil, com a criação de estatais em áreas que o setor privado não estava interessado ou não dispunha de recursos financeiros para investir;

b) Preocupação com a “segurança nacional” – são três áreas principais apontadas como 1) preocupações com a escassez de alguns produtos importantes durante a Segunda Guerra Mundial; 2) desejo de manter as indústrias consideradas

⁸ Segundo Streck e Moraes (2001, p. 156 – 157), soberania possui duplo significado. Um interno, de insubordinação a um poder superior e outro externo, de independência e impermeabilidade, muito embora modernamente se lhe atribua um caráter de coordenação. Sob a perspectiva externa, ela se baseia no poder de fato do Estado, mas juridicamente considera irrelevante esta força, baseando-se na igualdade jurídica dos Estados que pressupõe o respeito recíproco como regra de convivência pacífica das diversas unidades estatais, levando-se em consideração as interdependências que se estabelecem entre as mesmas, onde os fatores materiais de poder interferem de forma definitiva.

estratégicas sob o controle do governo; e 3) decisão de limitar a participação de empresas estrangeiras na economia brasileira ⁹;

c) Estatização de empresas estrangeiras em áreas que devido à regulamentação não conseguiu atrair os níveis de investimento necessários pelo grande crescimento econômico do Brasil¹⁰;

d) Falha regulatória do tipo oposto (isto é, proteção excessiva dos investidores), seguida pela estatização. Isso ocorreu quando, por força de contrato, a regulamentação obrigava grandes transferências de recursos públicos para empresas estrangeiras, processo que enfrentou forte oposição política, como foi o caso das ferrovias estatizadas, no final do século 19 e início do século 20;

e) Verticalização e diversificação das atividades das grandes estatais, motivadas pelo objetivo de ocupar “espaços ociosos”, elemento central da estratégia de substituição de importações, e pelo aumento de lucratividade das estatais, com a criação de subsidiárias em setores com altas taxas de retorno. Esse processo, facilitado pela grande capacidade de autofinanciamento das estatais, levou a um rápido aumento da participação do setor público em setores como papel e celulose, petroquímico, alumínio e transporte¹¹.

f) Estatização de empresas falidas – a maioria delas grandes devedoras de bancos públicos – que operavam em setores pouco familiares à administração pública, como hotéis, usinas de açúcar, editoras, entre outras. Subseqüentemente, essas empresas exibiram uma notável resistência em retornar ao setor privado. Em 1979, existiam 268 estatais federais e 76 passaram às mãos do Estado dessa maneira, comparadas a um total de 40 criadas por lei.

Com o segundo choque do petróleo em 1979, as estatais atuaram como instrumentos de programas econômicos do governo, contribuindo para a redução da inflação através de políticas de preços e controle dos investimentos para a redução da demanda global.

⁹ Por exemplo, a Fábrica Nacional de Motores, a Álcalis, o Lloyd, o Serviço de Navegação da Baía do Prata e a Embraer foram empresas criadas, ou estatizadas, por esse motivo. O nacionalismo econômico, como refletido na preocupação em manter a exploração do subsolo em mãos brasileiras, determinou a criação tanto da CVRD como da Petrobras, respectivamente as maiores empresas de mineração e de petróleo do país (PINHEIRO, 2000).

¹⁰ Exemplos são os setores de ferrovias, comunicações e energia elétrica (IBID).

¹¹ A Reforma Administrativa de 1967 (Decreto-Lei 200) e o aumento das tarifas das estatais no final dos anos 60 intensificaram esse processo, dando às empresas desses setores a liberdade e os meios para se expandir (PINHEIRO, 2000).

No Brasil, a intervenção do Estado era elevada, atuando em setores básicos como saúde, educação e segurança. De modo assistencialista, a atuação ocorria através da merenda escolar ou cestas básicas para as populações mais carentes. Atuava como regulador do mercado, tanto intervindo na formação e regulação de preços, como dando subsídios a determinados setores de interesse. Além disso, o Estado atuava, na percepção de Hanke (1989, p. 9 -10), como:

Agente econômico produtor de bens e serviços; como regulador da vida das empresas e cidadãos, através de normas, portarias, decretos e tributos; e como poder coercitivo garantindo o cumprimento da legislação. O mercado é tolhido por restrições de governo, a concorrência é parcialmente substituída por cartórios e cartéis, e o investimento é regulado e contingenciado pelo Estado.

“No Brasil, das 150 estatais no início dos anos 60, passou para quase 700 no início dos anos 80. Em 1987, esse número havia caído para aproximadamente 600” (HANKE, 1989, p. 13). Nesse período, das décadas de 60 a 80, o Brasil passou por um regime militar, que só foi sufragar no ano de 1985, e o governo militar sustentou uma política com elementos como manter a soberania nacional através de recursos energéticos nas mãos do Estado e incentivos à indústria bélica e à energia nuclear, que requeriam grandes recursos orçamentários. No entanto, o perfil das contas governamentais não atendia a demanda de investimentos.

Até o final dos anos 80, a máquina pública continuou inchada e requeria tanto uma reforma do Estado, quanto administrativa. As estatais foram utilizadas para atender fins macroeconômicos e conter a inflação através da defasagem dos preços públicos em relação aos aumentos gerais dos preços. Schneider (1992) aponta como exemplos o aço e as tarifas telefônicas: em 1986, os preços reais do aço eram 40% menores que em 1980 e as tarifas telefônicas eram 65% mais baratas. Segundo Biondi (1999), a imposição de preços mais baixos às estatais para a venda de aço para as indústrias de automóvel, eletrodomésticos, máquinas e equipamentos, tinha como objetivo incentivar tais indústrias a exportar, já que teriam custos mais baixos, trazendo divisas para o país. Conclusão: as empresas estatais subsidiavam os consumidores. Além disso, os empregados das estatais gozavam de salários mais altos e outros benefícios que os empregados de empresas privadas não dispunham, tornando as estatais empresas com altos custos devido à folha de pagamentos.

Schneider (1992, p. 7) argumenta que “setenta por cento dos trabalhadores da indústria ganham menos de seis salários mínimos (por volta de \$ 500 ao mês em agosto de 1990) ao passo que 86% dos trabalhadores em empresas estatais recebem seis ou mais”.

A máquina estatal foi usada como cabide de empregos, sendo que vários políticos utilizavam os cargos públicos para ajustá-los segundo seus interesses, indicando vários funcionários para ocupá-los.

Na Argentina, os motivos que desencadearam a estatização de empresas coincidem com os do Brasil. Segundo Rey (2003), o discurso das privatizações na Argentina, no setor público, começa a aparecer a partir do golpe de Estado pelos militares, após 1976. Todavia, a atuação dos militares conduziu ao aumento do déficit público, devido à quantidade de empresas quebradas adquiridas pela máquina estatal por medidas que favoreciam grandes grupos econômicos, através de contratações do Estado, privatizações periféricas, subsídios e promoção industrial.

Díaz (2002) analisa que, até 1989, a economia mista vigente na Argentina era composta por três setores: o setor público, o setor privado e o denominado setor assistido, constituído por uma gama de empresas privadas que recebiam subsídios do Estado de modo institucionalizado. As empresas do “setor assistido” desfrutavam de isenções tributárias, adiamento do pagamento de impostos, e o chamado “benefício da inflação”. Os subsídios eram: 1) subsídios impositivos (promoção industrial, isenções tributárias); 2) subsídios através dos preços (alguns serviços públicos efetuados pelas empresas estatais eram pagos abaixo do custo; 3) subsídios de créditos (empréstimos dos bancos estatais com taxas de juro inferiores ao nível da inflação); 4) compras públicas ou contratos protegidos; e 5) anistias impositivas (sobre impostos não pagos ou de dívidas referentes à previdência social). Alguns economistas afirmam que as transferências ao setor assistido podem explicar a metade do déficit fiscal argentino no final dos anos 80.

A Tabela 2 apresenta a participação percentual das empresas públicas estatais, no gasto público do governo argentino. Os gastos públicos são crescentes desde 1970 como demonstra a tabela. No entanto, de 1985 a 1989 apresentou um número percentual ascendente, contudo, não houve um salto abrupto em gastos nas estatais, refletindo a tendência em cortar gastos relacionados às estatais.

Tabela 2 – Participação das EPEs no gasto público

Ano	% GP
1970	11,9
1975	16,9
1980	15,9
1985	22,9
1989	23,9

Fonte: Díaz (2002, p. 30).

Segundo Díaz (2002), em 1989, as empresas estatais argentinas somavam 236 empresas, destacando-se que 70 empresas eram nacionais, 4 empresas eram binacionais e 162 estaduais. Estas empresas abrangiam os mais variados setores das atividades produtivas:

- exploração de recursos naturais: petróleo, gás e energia;
- serviços públicos: água, eletricidade, linhas de trem, linhas aéreas;
- infra-estrutura: estradas e portos;
- indústrias: aços, plásticos, químicos, têxteis e alimentícios;
- bancos: bancos comerciais de propriedade estatal.

As empresas estatais nacionais consistiam em:

- monopólios de serviços públicos: telecomunicações, transporte, eletricidade, gás, água e correio;
- empresas que participavam nos mercados concorrenciais: petroquímica, ferro, aço, rádio, TV, têxtil e bancos; e
- empresas com fins estratégicos: indústria de defesa.

Portanto, esta ampla gama de setores conferia ao Estado uma interferência total no mercado, e a má administração de tais empresas acarretava, a cada ano, ineficiência na administração dos gastos públicos. A péssima qualidade dos serviços públicos começou a tornar-se cada vez mais evidente para a sociedade, que por sua vez, também passou a aceitar a privatização de diversos serviços públicos como caminho lógico a ser tomado.

4.2. Endividamento externo e gasto público no Brasil

A questão do endividamento externo do Brasil não faz parte da história recente, porém o financiamento externo se intensificou ainda mais após a década de

50, pois o Brasil tinha como objetivo industrializar-se e substituir as importações de produtos manufaturados, incentivando à indústria nascente. Com a industrialização, cresce a necessidade de recursos energéticos para manter o ritmo de crescimento e para o transporte (especialmente o rodoviário). Portanto, a dependência de petróleo era eminente e os efeitos negativos das elevações contínuas do seu preço (ver Tabela 1), refletiram sobre as economias dos países não produtores. Essas flutuações de preço foram derivadas da organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP), cartel composto por treze países produtores de petróleo, e da deflagração da segunda guerra contra Israel, em 1973.

A Figura 3 apresenta o PIB brasileiro, no período de 1970 a 1979, constatando-se o crescimento da economia.

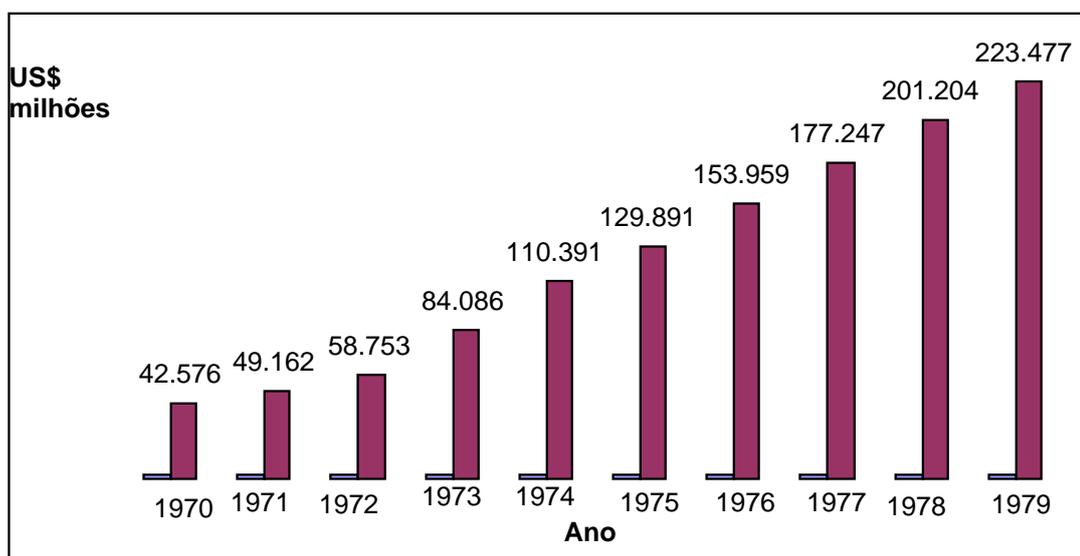


Figura 3 - PIB brasileiro de 1970 a 1979

Fonte: Conjuntura Econômica (2005, p. XIX).

Para Cerqueira (1997, p. 16):

É evidente que essa linha estratégica fez elevar, de forma acentuada, a dívida externa brasileira. Os ingressos de recursos no país, destinados a investimentos, atingiram, no período de 1974 a 1982, cerca de US\$ 50 bilhões e as elevações dos preços do petróleo, no mesmo período, representaram um dispêndio adicional de mais de US\$ 30 bilhões, formando as duas parcelas a significativa soma de US\$ 80 bilhões.

Desta forma, o endividamento foi crescendo e mais empréstimos foram realizados para pagar juros devido à facilidade de acesso ao crédito nos bancos estrangeiros. Até 1978, as taxas de juros giravam em torno dos 7% ao ano. Delfin Neto¹² foi renegociar a dívida e optou pelos juros flutuantes, que estavam baixos. Em dois meses, porém a taxa de 7,5% subiu para 21% nos Estados Unidos e 17 % na Inglaterra, a dívida externa brasileira, de 1979, aumentou de aproximadamente US\$ 50 bilhões para US\$ 91 bilhões em 1984 (ver Tabela 3). Cabe ressaltar que 77% do total da dívida foi contratada a taxas de juros flutuantes, ligadas às variações do “libor” ou “prime rate”. Além de tudo, havia o “spread”, que é uma taxa extra de risco, sendo variável, de acordo com o montante emprestado e o risco. Isso explica a evolução do endividamento, que se tornou uma bola de neve sem contenção (BIZ e GIRARDI, 1988).

**Tabela 3 - Dívida externa brasileira 1970 – 1979
(US\$ milhões)**

Período	Dívida Externa Bruta	Reservas Internacionais	Dívida Externa
1970	5.295	1.187	4.108
1971	6.622	1.746	4.876
1972	9.521	4.183	5.338
1973	12.572	6.416	6.156
1974	17.166	5.269	11.897
1975	21.171	4.040	17.131
1976	25.985	6.544	19.441
1977	32.037	7.256	24.781
1978	43.511	11.895	31.616
1979	49.904	9.689	40.215

Fonte: Conjuntura Econômica e Valor Pesquisa Econômica¹³

A Tabela 4 apresenta a inflação no período de 70 a 79. Observa-se que de 1971 até 1973 as taxas foram caindo. Entretanto, de 1973 para 1974 ocorreu uma elevação acentuada, passando de 15,50% para 34,50%, decorrente, principalmente, da alta do preço do petróleo. Essa elevação acentuada ocorre novamente de 1978, que estava em 40,80%, passando em 1979 para 77,20%.

¹² Foi Ministro da Fazenda e do Planejamento durante o regime militar no Brasil.

¹³ CONJUNTURA ECONÔMICA E VALOR PESQUISA ECONÔMICA. **Produto Interno Bruto do Brasil**. Disponível em: <<http://www.economiabr.net/indicadores/index.html>>. Acesso: 02 fev. 2006.

Tabela 4 - Brasil: a inflação no período de 1970 a 1979 (%)

Anos	Varição anual Dos preços (%)
1970	19,30
1971	19,50
1972	15,70
1973	15,50
1974	34,50
1975	29,40
1976	46,30
1977	38,80
1978	40,80
1979	77,20

Fonte: FGV (apud LOPES e ROSSETTI, 1998, p. 354).

Na Tabela 5, constata-se que as reservas estavam em US\$ 6,693 bilhões, em 1981, caíram para US\$ 3,994 bilhões, em 1982, e continuaram refletindo a crise de liquidez, caindo para US\$ 3,972 bilhões, em 1983. Os empréstimos de curto prazo realizados visavam atender aos compromissos de caixa mais urgentes.

**Tabela 5 - Dívida externa brasileira
1980 -1989**

Período	Dívida Externa Bruta	Reservas Internacionais	(US\$ milhões)
			Dívida Externa Líquida
1980	53.848	5.853	47.995
1981	61.411	6.693	54.718
1982	69.654	3.994	65.720
1983	81.319	3.972	76.756
1984	91.091	11.995	79.096
1985	95.857	11.608	84.249
1986	101.759	6.760	94.999
1987	107.514	7.458	100.056
1988	102.555	9.140	93.415
1989	99.285	9.679	89.606

Fonte: Conjuntura Econômica (2005, p. XVII).

A Tabela 6 apresenta os índices de inflação, a partir de 1980 até 1989, no Brasil. A década de 80 apresenta acentuadas taxas de inflação, derivadas de fatores internacionais e de fatores internos, revelando a incapacidade das autoridades de conter a hiperinflação no final dessa década.

Tabela 6 - Brasil: a inflação no período de 1980 a 1989 (%)

Anos	Varição anual dos preços (%)
1980	110,20
1981	95,20
1982	99,70
1983	211,00
1984	223,80
1985	231,50
1986	65,00
1987	415,80
1988	1.037,60
1989	1.782,90

Fonte: FGV (apud LOPES e ROSSETTI, 1998, p. 354).

A partir de setembro de 1982, reduziu drasticamente a entrada de investimentos externos (aproximadamente US\$ 1,5 bilhão por mês) no país. Iniciava-se, dessa forma, uma crise no mercado financeiro internacional. Porém, era um momento em que o país precisava de recursos para efetuar os pagamentos ao exterior. Assim, o governo se obrigou a recorrer ao Fundo Monetário Internacional, devido aos problemas de liquidez de curto prazo. “Afora os recursos levantados junto ao FMI, ao Tesouro norte-americano, ao Bank for International Settlements – Bis e junto aos bancos privados estrangeiros, sob a modalidade de empréstimos-ponte, o Brasil se viu obrigado a montar uma estratégia de renegociação da sua dívida externa” (CERQUEIRA, 1997, p.17).

O então presidente da República João Baptista Figueiredo, em 1983, preocupado com a dependência do país de financiamentos externos, começou a implantar um programa econômico. Em 1984, já se notava a redução da taxa de crescimento da dívida externa de curto e longo prazo, cerca de 8%, em 1983, para 7%, em 1984, em comparação com a média de 14%, no período 1978/82 (CERQUEIRA, op.cit.).

As medidas, resumidas por Cerqueira (1997) previam a redução do déficit do setor público de cerca de 6% para 3,5% do PIB:

- principalmente por meio da queda real de 21% nos investimentos das empresas estatais;
- pelo reajuste da estrutura da taxa de juros;
- pela desvalorização da taxa de câmbio;
- pela eliminação gradual dos subsídios agrícolas;

- pela diminuição das pressões da dívida pública interna sobre as taxas de juros; pela desvalorização real da taxa de câmbio; e

- pelo aumento da produção doméstica de petróleo e seus derivados, em conjunto com o prosseguimento da política de preços de derivados de petróleo, reajustados acima da inflação doméstica.

Percebe-se, na Tabela 5 que, em 1984, o nível das reservas voltou a crescer para US\$ 11,995 bilhões, decorrente da queda das taxas de juros internacionais e da redução dos preços do petróleo (ver Tabela 1). Porém, o PIB brasileiro (Figura 4) continuava caindo, refletindo a dura crise instaurada no país, apresentando recuperação somente a partir de 1985. Porém, as taxas de crescimento eram menores do que as apresentadas, principalmente, na década de 70.

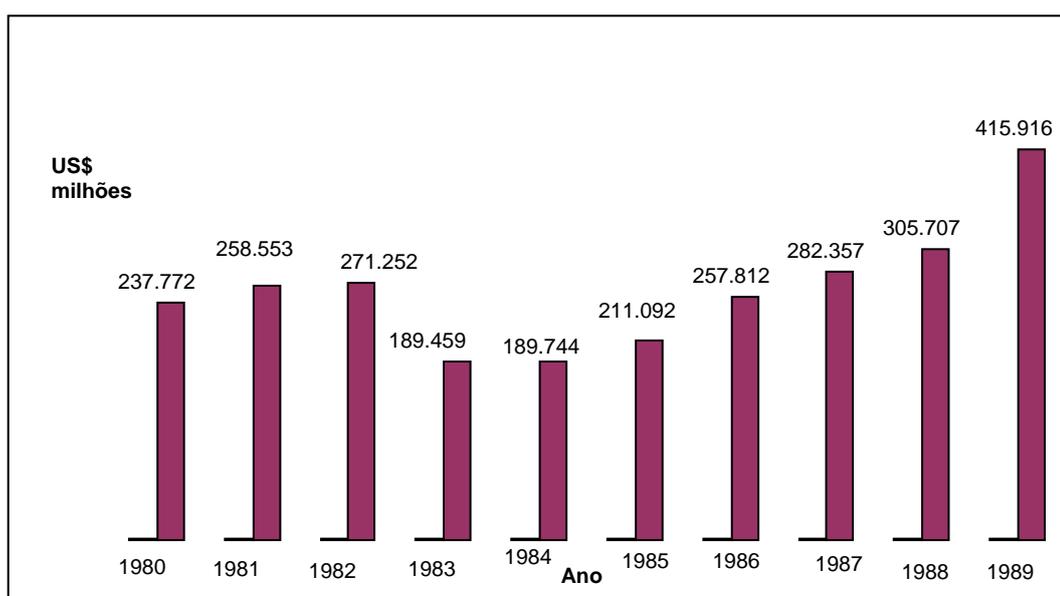


Figura 4 - PIB brasileiro de 1980 a 1989

Fonte: Conjuntura Econômica (2005, p. XIX).

Em 1986, chegou-se a um entendimento com os credores privados, embora não houvesse ainda entendimento junto ao FMI. No entanto, em 1987, o país se viu obrigado a pedir moratória, dificultando ainda mais o relacionamento com os credores, além das grandes dificuldades econômicas enfrentadas pela população em geral. Todavia, o governo brasileiro conseguiu um novo empréstimo-ponte, concedido por 114 bancos credores, em 15.12.87, no valor de US\$ 3 bilhões, para

pagar os juros devidos no período de 20.02.87 a 31.12.87, que somavam US\$ 4,5 bilhões, e a diferença seria paga com as reservas (CERQUEIRA, 1997).

Em 1988, a nova Constituição Federal estava sendo elaborada e o Brasil se preparava para implantar o regime democrático de fato. Paralelamente, os problemas econômicos seguiam incontroláveis: o déficit público estava em 5,5% do PIB e a taxa de crescimento do PIB era de 2,9%. O governo Sarney, na tentativa de conter a inflação e os problemas econômicos decorrentes, criou o programa de ajuste e modernização do país para o biênio 1988 – 1989. Para tanto, o governo tinha como objetivo combater o déficit público, modernizar e abrir a economia, atender as necessidades básicas do país e normalizar as relações com a comunidade financeira internacional. Para que acontecesse a normalização das relações com a comunidade financeira, o Brasil efetuou pagamentos dos juros devidos nos períodos e renegociou a dívida de médio e longo prazo, tomando mais empréstimos. Entretanto, as negociações conseguiram reduzir os juros para a dívida do setor público, resultando em uma economia para os cofres públicos de US\$ 102 milhões para o ano de 1988, US\$ 1.584 milhões para o período até 1993 e US\$ 3.285 milhões, considerando-se o prazo de vigência (CERQUEIRA, op.cit).

Na Tabela 5, constata-se que a dívida externa líquida apresentou queda. Em 1987, ela estava em US\$ 100,056 bilhões, passando para US\$ 93,415 bilhões em 1988 e, em 1989, para US\$ 89,606 bilhões. Além de tudo, as obrigações de médio e longo prazos devidas pelo setor público a bancos privados, foram renegociadas e firmado um contrato com os credores, os quais poderiam trocá-las por bônus de emissão da República.

Em 1989, com hiperinflação, o governo lança um novo plano de estabilização da economia, centrado na desindexação e no controle das contas públicas. No entanto, diante de mais um fracasso, o governo retorna a indexar a economia e manter as taxas de juros elevadas. Apesar de apresentar superávit na balança comercial de US\$16 bilhões, novamente o governo toma a decisão de suspender parte dos pagamentos ao exterior, devido ao aumento da repatriação de investimentos estrangeiros e na remessa de lucros e dividendos (CERQUEIRA, 1997).

É neste cenário que o Presidente Fernando Afonso Collor de Melo, recebeu o país: com uma dívida externa se aproximando de US\$ 100 bilhões de dólares,

perda de credibilidade frente às instituições financeiras internacionais, hiperinflação e por consequência perda do poder aquisitivo da população.

4.3. Endividamento externo e o discurso privatizador na Argentina

O discurso da privatização vem permeado pela necessidade de contenção dos gastos públicos, após longos anos de endividamento da máquina pública.

El primer escollo severo a sortear era la magnitud inédita que había adquirido la deuda externa, que pasó de U\$S 35.671 millones en diciembre de 1981 a U\$S 43.634 millones en diciembre de 1983. Mientras en la segunda mitad de la década de los setenta, la deuda externa representaba entre el 20% y el 25% del PIB nacional, en 1984 ya superaba el 60%. Por su parte, los ingresos impositivos del gobierno nacional apenas superaban el 20% del PIB, en tanto sólo los pagos por intereses alcanzaban el 8%. Basta comparar ambas cifras para tener una idea del impacto que representaba el servicio de la deuda sobre el erário público (REY, 2003, p. 15).

A dívida no último período militar (1976 – 1983) é justificada pela compra de armas, antes mesmo da disputa pelas ilhas Malvinas. O crescimento da dívida é analisado pelo economista Eric Calcagno (2001 apud CECCHINI e ZICOLILLO, 2002, p. 25), que levanta três fatores principais:

En síntesis, puede afirmarse que, con respecto al grueso de la deuda externa existieron, en diferentes proporciones, tres grandes causas de endeudamiento: el financiamiento de la exportación (o fuga) de capitales por parte de agentes privados, nacionales y extranjeros (44%), el financiamiento del pago de intereses a la banca extranjera (33%) y la compra de material bélico por parte de las fuerzas armadas y otras importaciones no registradas (23%).

Ainda, Cecchini e Zicolillo (2002) ressaltam que algumas medidas tomadas durante o governo militar também contribuíram para o aumento da dívida externa argentina, como a decisão tomada pelo presidente do Banco Central, Domingo Felipe Cavallo (mais tarde ministro da Economia de Menem), de salvar empresas privadas que mantinham um bom relacionamento com o governo militar e se encontravam incapazes de saldar suas dívidas com o exterior. Assim, Cavallo acabou por transferir aos argentinos U\$S 7.330 milhões de dívidas contraídas pelas seguintes empresas privadas: Celulosa Argentina (U\$S 1.500 milhões), COGASCO (U\$S 1.350 milhões), Autopistas Urbanas (U\$S 950 milhões), Pérez Companc (U\$S

910 milhões), Banco de Itália (U\$S 550 milhões), Alpargatas (U\$S 470 milhões) e Techint (U\$S 350 milhões).

Observa-se no Quadro 2, que a dívida externa da Argentina acentuou-se no período entre 1976 a 1983, marcado pelo retorno do período militar neste país.

Ano	Presidente	Partido	Dívida Externa (milhões de dólares)
1970	Levingston	MILITAR de fato	4.765
1971	Lanusse		4.800
1972			4.800
1973	Cámpora/Perón	PERONISTA	4.890
1974	Perón		5.000
1975	Martínez de Perón		7.800
1976	Videla	MILITAR de fato	9.700
1977			11.700
1978			13.600
1979			19.000
1980			27.200
1981			Galtieri
1982	Bignone	43.600	
1983		45.100	
1984	Alfonsín	União Cívica Radical	46.200
1985			49.300
1986			52.500
1987			58.500
1988			58.700
1989	Menem	Justicialista	65.300
1990			62.200
1991			61.334
1992			62.586
1993			72.209
1994			85.656
1995			98.547
1996			109.756
1997			124.832
1998			140.884
1999			146.219

Quadro 2 - Evolução da dívida externa da Argentina

Fonte: Adaptado de Cecchini e Zicolillo (2002, p. 208).

O Presidente Raúl Alfonsín (1984 – 1989) recebeu a Argentina num período em que se acentuavam as conseqüências da crise da dívida latino-americana. O discurso de privatização e a reforma do Estado ganhavam mais fôlego, diante da conjuntura que se apresentava e os meios de comunicação de massa passaram a ser um importante instrumento de divulgação da privatização, como alternativa para solucionar problemas relacionados ao gasto público.

Bernardo Grinspun foi nomeado Ministro da Economia, “cuja estratégia original foi a de sustentar um alto nível de emprego mediante os clássicos instrumentos de estímulo à demanda (crédito barato e gasto público), e combater a inflação” (REY, 2003, p. 15).

Entretanto, os serviços da dívida continuavam elevando-se, e incrementar as entradas tornava-se cada vez mais difícil, dificultando o equilíbrio das contas públicas. Nesse contexto, era necessário renegociar a dívida com os credores internacionais, as autoridades argentinas acreditavam que tinham possibilidades de fazê-lo com o FMI. Para Rey (2003, p. 16):

De hecho, los programas iniciales de reestructuración económica de los países endeudados guiados por el FMI se centraban en lograr la estabilidad macroeconómica. Ello debía hacerse mediante una disminución de la emisión monetaria y la reducción del déficit fiscal, así como mejorando la asignación de los recursos a través de los precios correctos. *La receta era liberar los mercados financieros, de productos y de factores, de los controles y subsidios que, según este criterio, encorsetaban a las naciones deudoras y les impedían crecer*¹⁴.

As ferramentas para a execução dessa política econômica geralmente são as privatizações, a desregulamentação de mercado e a abertura comercial. Este receituário se tornaria, posteriormente, no Consenso de Washington (1989), dever de casa obrigatório dos países endividados do “Terceiro Mundo”.

Segundo Rey (op. cit), na plataforma eleitoral de 1983 de Raúl Alfonsín, não existia a proposta do Estado privatizar empresas em áreas do setor produtivo, mas sim, que se eliminassem empresas que por vários motivos caíram em poder do Estado em períodos diferentes e por vários motivos.

“A privatização como alternativa de governo visa reduzir a participação do Estado na economia, através da valorização da iniciativa individual, como opção de retorno a uma economia de mercado moderna e competitiva” (HANKE, 1989, p. 10).

¹⁴ Grifo meu.

Rey (2003, p. 17) relata que:

Coherente con este principio, en enero de 1984 se crea - por decreto n° 414 del Poder Ejecutivo – una Comisión cuya misión era determinar en qué casos se debían privatizar o liquidar las empresas que en ese momento administraba o poseía el estado, y llevar a cabo los procesos que fueron posibles . La llamada “Comisión 414” pudo concretar la privatización de SIAM, de Opalinas Hurlingham y de la empresa de turismo Sol Jet, y encaró la venta de la compañía azucarera Las Palmas del Chaco Austral, sin alcanzar a concretarla, así como la de Austral Líneas Aéreas, que finalmente concluyó en 1987 – ya desaparecida la Comisión¹⁵.

As políticas econômicas lançadas por Grinspun não obtiveram sucesso, observando-se que, em 1984, houve um aumento do salário real de 35%, mas com uma economia caminhando para a recessão e uma inflação de 646%, o que levou a substituição de Grinspun, em 1985, por Juan Vital Sourrouille (REY, 2003). Diante dos problemas econômicos que o país estava envolto, Alfonsín lançou o plano Austral que previa deter a inflação, e já tinha traços das concepções neoliberais quanto ao tamanho e papel do Estado.

Frente à pressão internacional, a dificuldade de estabilizar economicamente o país e ajustar as contas públicas, em 1986, Alfonsín decide promover mudanças na política de privatizações do país. O objetivo agora não era apenas privatizar algumas empresas sem interesse para a máquina estatal, mas privatizar empresas que atraíssem o capital privado. Assim, justifica Rey (2003, p. 19): “Este cambio no se debió a revisiones ideológicas, sino a perentorias urgencias de caja: era necesario apuntalar la recaudación fiscal para sostener al alicaído plan Austral. De este modo, comienza a hablarse de la privatización de las petroquímicas estatales, lo que generó fuertes e inmediatas reacciones adversas en la oposición”.

Havia, também, o mote político que acelerou este processo:

La presión para que se redujera el gasto fiscal y para que se dotara al estado de recursos para asegurar la imprescindible inversión pública, corría paralela a la necesidad de mostrar, tanto a los organismos internacionales de crédito como a ciertos sectores de poder internos, que existía realmente la voluntad de reformular el marco general de la actividad estatal en la línea reclamada: abrir el juego a los inversores privados y reducir el gasto público (REY, 2003, p. 19).

¹⁵ A autora acrescenta que em todas essas privatizações o procedimento seguiu as disposições da lei 22.177 e não somente não se remitiram atuações ao parlamento, e este não teve nenhum questionamento a respeito, que poderia ser interpretado como um acordo tácito e velado entre diferentes bancadas, apresentando-se como um processo de pouca transparência (REY, op. cit).

A introdução do plano Austral não foi vitoriosa em se tratando do aspecto resolução da dívida externa e, tampouco, conseguiu apoio dos credores internacionais. Por isso, a pressão recaiu sobre o orçamento. Apertar os gastos públicos era imprescindível naquele momento, porém reduzir gastos públicos requer cortar investimentos em infra-estrutura ou reduzir gastos na área social, pois era extremamente importante não recorrer à emissão de moeda para levar a cabo o plano Austral, gerando o descontentamento da população.

O plano não conseguiu sustentar-se e o retorno da inflação foi imediato, obrigando o governo a rever suas concepções quanto à função do Estado, sendo redesenhada pelos acordos com o FMI e Banco Mundial, o que figurou a obrigação da Argentina em começar o processo de privatização das empresas estatais. Portanto, o projeto de privatização das estatais argentinas começa em 1987, quando Alfonsín nomeia para o Ministério de Obras e Serviços Públicos Rodolfo Terragno “quien de inmediato se lanza con un proyecto que incluye la privatización parcial de ENTEL, de Aerolíneas Argentinas y del sector petrolero” (REY, op. cit., p. 22). Sendo setores tradicionais, tal projeto causou ampla discussão entre os diversos grupos políticos, militares e sindicais nacionais, resultando, assim, num impasse à privatização, pois o Senado era maioria peronista. Um ano depois, o governo se mostrava incapaz de levar adiante os projetos de privatização que se tornaram nada mais do que meras propostas recusadas pelo Legislativo:

Las razones del rechazo eran de distinto tipo, pero podrían resumirse en las “ideológicas”, que tenían que ver con la defensa de la soberanía y el patrimonio nacional, y las más específicas referidas a la falta de transparencia en el procedimiento (que excluía la licitación pública), el “irrisorio” monto de valuación, la deficiente forma de pago, la calidad financiera de las potencialidades asociadas y, finalmente, graves defectos jurídicos (ibid, p. 23).

Quando Carlos Menem assumiu a presidência da Argentina, em 1989, um dos compromissos era de assumir as obrigações da dívida externa. Porém, as medidas previstas eram a diminuição do Estado e privatização das empresas estatais. Futuramente, a história comprovaria que as privatizações pouco resolveriam o problema da dívida externa argentina. Para isso, basta observar o Quadro 2, e comparar o montante da dívida, em 1989, de US\$ 65.300 milhões, quando Menem entrou no governo e o montante em sua saída de US\$ 146.219 milhões.

As privatizações das estatais, no governo Menem, são decorrentes da reforma do Estado. Estas reformas iriam modificar profundamente o caráter do Estado argentino, gerando um ambiente favorável para iniciar uma ampla gama de privatizações.

4.4. A armadilha do endividamento externo dos países latino-americanos e o Consenso de Washington

A economia mundial entrou numa severa depressão econômica no final da década de 70. Os bancos centrais estrangeiros tiveram que intervir no mercado de câmbio para deter o aumento do dólar, através da compra da moeda nacional ou pela elevação da taxa de juros. A elevação das dívidas externas dos países do Terceiro Mundo começou a agravar-se consideravelmente, pois animados pelo processo de substituição de importação, aumentaram seu passivo através de empréstimos, que se agravaram ainda mais devido às importações de petróleo, necessárias para manter o ritmo de crescimento.

Logo, os choques do petróleo, no fim da década de 70, e a redução na produtividade dos países industrializados, coadunados com a extinção do sistema Bretton Woods com o câmbio fixo, contribuíram para um período com um problemático desempenho macroeconômico nos países latino-americanos, desencadeando a aceleração das taxas de inflação e do aumento da dívida externa (KRUGMAN e OBSTFELD, 2004).

Os países latino-americanos, de 1950 até 1982, financiavam todos os serviços da dívida através de novos empréstimos, o que contribuiu para o agravamento do perfil da dívida externa. Porém, este período durou até 1982, pois os países centrais exigiram a efetivação do pagamento da dívida (HINKELAMMERT, 1989).

“A América Latina começa a transferir excedentes para os países do centro através de uma balança comercial positiva. Entre 1982 e 1986 são transferidos em torno de 110 bilhões de dólares. Apesar desta transferência gigantesca, a dívida externa sobe neste mesmo período em torno de 100 bilhões (de 288 para 382 bilhões de dólares)” (HINKELAMMERT, op. cit., p. 15 - 16).

Observa-se na Tabela 7 que as rendas dos países latino-americanos, que se dirigiram ao resto do mundo, intensificaram-se comparando o período entre 1980 e 1985, apesar do PIB desses países, apresentado na Tabela 8, ter diminuído. Isso se deu devido às exigências de pagamentos dos países centrais. Além disso, o mundo havia entrado num ciclo recessivo e os países latino-americanos pagaram o preço pelo desenvolvimento da industrialização alicerçado em empréstimos externos.

Tabela 7 – Rendas pagas para o resto do mundo

(milhões de dólares a preços constantes de 1995)

País	1980	1985	1990	1995	1996	1997	1998	1999
Argentina	2197.7	7115.6	4731.2	4662.0	5585.4	6557.4	8132.9	8388.9
Bolívia	363.4	512.2	276.5	206.6	211.2	205.1	176.6	218.4
Brasil	5478.5	9016.9	9593.4	11105.0	11950.0	16459.2	19207.0	20333.3
Chile	1647.4	3885.1	1817.4	2713.5	2492.7	2676.0	2033.1	2454.0
Colômbia	330.1	2141.9	2386.1	1600.0	2046.6	2291.1	1783.2	1396.7
Costa Rica	248.1	327.2	247.8	225.5	184.4	251.5	495.3	1969.3
Equador	868.4	1446.7	1472.0	924.0	1036.4	1031.0	1227.0	1384.3
El Salvador	65.9	95.4	149.8	66.7	87.5	154.4	150.6	264.5
Guatemala	57.1	196.2	240.1	159.1	227.6	252.6	198.2	221.1
Haiti	18.8	22.8	17.5	30.6	9.6	13.3	11.0	12.1
Honduras	183.9	209.5	279.6	225.9	237.0	224.5	230.3	182.5
México	12117.8	12982.4	9726.3	12689.0	14224.8	13130.9	13819.1	13498.3
Nicarágua	147.0	318.2	236.5	372.0	313.6	238.3	174.3	187.6
Panamá	580.8	207.5	263.0	465.9	249.4	396.0	508.7	684.3
Paraguai	4.4	37.2	(1.8)	(109.7)	(109.7)	(32.9)	(5.6)	(16.7)
Peru	1319.3	1360.3	1826.1	2511.0	1893.1	1857.4	1281.2	1238.4
Rep.Dominicana	444.6	301.0	253.1	769.0	716.2	795.2	942.3	1051.7
Uruguai	119.2	456.9	350.8	227.0	187.2	191.2	207.7	156.3
Venezuela	-5038	3363.0	921.4	1943.0	1762.0	2513.6	2710.2	1852.1
Total	25692.9	44009.4	34794.9	40786.1	43300.9	49198.1	53292.7	55488.9

Fonte: Adaptado da CEPAL (2004, p. 158).

Segundo Hinkelammert (1989), as exportações da América Latina pararam de aumentar, ao passo que a dívida continuou crescendo. As exportações de bens, em 1982, eram de 87 bilhões de dólares. Em 1984, chegaram a 97 bilhões de dólares e voltaram a 81 bilhões de dólares em 1986. O grande esforço em exportar acabou resultando num deterioramento ainda pior dos termos de troca e, conseqüentemente, impactou baixando o valor das exportações. "A América Latina se vê constringida a baixas taxas de crescimento na expectativa improvável de que os investimentos diretos ora em expansão possam a um tempo financiar o déficit em transações correntes e aumentar as exportações industriais" (TAVARES,1997, p. 281).

A Tabela 8 mostra a evolução do PIB dos países latino-americanos, no período de 1980 a 1999, sendo que as três principais economias da América Latina, Brasil, Argentina e México, apresentaram queda no crescimento comparando o ano de 1980 com 1985, devido aos fatores já enunciados.

Tabela 8 – Produto Interno Bruto, a preços correntes de mercado

(milhões de dólares)

País	1980	1985	1990	1995	1996	1997	1998	1999
Argentina	206859.0	88152.2	141353.2	258096.4	272.242.6	293.005.4	299097.2	283665.7
Bolívia	5014.1	6515.8	4867.2	6715.4	7397.1	7925.9	8497.7	8284.7
Brasil	237343.5	211348.5	464999.0	704167.8	775011.7	807740.3	787414.3	536553.7
Chile	27578.4	16463.5	30323.1	65215.9	75769.0	82811.0	79373.6	73046.1
Colômbia	33399.5	34894.8	47844.1	92502.6	97147.1	106671.1	98512.9	86301.3
Costa Rica	4831.4	3923.1	5709.2	11715.8	11844.4	12829.0	14093.7	15796.6
Cuba	...	19144.6	19644.8	21737.1	23124.6	23438.6	23777.4	26146.7
Equador	160.9	608.8	4499.9	20195.5	19039.6	19768.4	19722.6	13689.1
El Salvador	3574.0	5366.1	4543.8	9495.1	10309.7	11128.2	12001.6	11795.5
Guatemala	7879.4	11180.0	7650.1	14656.2	15782.9	17785.3	19394.6	18307.8
Haiti	1384.1	2009.8	3096.9	2695.5	2970.9	3242.7	3757.5	4088.7
Honduras	2566.0	3639.5	3048.9	3960.2	4080.5	4715.8	5262.5	5424.3
México	194766.1	184495.7	262709.8	286166.8	332909.0	401482.2	421213.0	481093.8
Nicarágua	705.0	1485.3	1076.3	1835.1	1919.9	1968.4	2068.2	2212.5
Panamá	3810.3	5402.0	5313.2	7906.1	8151.1	8657.5	9344.8	9636.5
Paraguai	4448.1	4544.8	5264.6	8982.2	9600.9	9554.7	8504.9	7740.8
Peru	16740.7	14609.9	29277.5	53636.1	55821.0	59037.0	56830.9	51646.2
República Dominicana	6761.7	5043.9	7073.9	11935.2	13323.6	15076.4	15845.3	17397.8
Uruguai	10132.3	4720.3	9286.8	19297.7	20515.5	21704.1	22371.0	20913.4
Venezuela	59212.9	61965.5	48598.3	77388.9	70537.6	88703.6	95848.6	103310.7
Total	827167.4	685514.2	1106180.5	1678301.6	1827498.5	1997245.5	2002932.1	1777051.9

Fonte: Adapato da CEPAL (2004, p. 142).

Hinkelammert (1989) argumenta que não há indícios de uma significativa entrada de poupança externa, dos países desenvolvidos para os países subdesenvolvidos, e o capital estrangeiro lucra em moeda estrangeira sobre um capital surgido da movimentação de poupança interna dos países receptores¹⁶.

¹⁶ O protótipo para o surgimento do investimento estrangeiro é a transformação do salitre chileno em investimento estrangeiro direto inglês, que ocorreu no século passado. Lord North, que o comprava, não trouxe uma única libra esterlina. Tomou um crédito do Banco Hipotecário de Valparaíso com o qual financiou a compra e pagou este crédito com os lucros que obteve depois com as salitreiras. Hoje os procedimentos são mais complicados, mas no fundo continuam sendo os mesmos. Quando hoje a empresa Volkswagen tem grandes criações de gado no Amazonas, tem-nas através do investimento da parte não transferida dos lucros na produção de automóveis para o mercado brasileiro. Trata-se de poupança interna do Brasil transformada em investimento estrangeiro direto. Não significa nenhuma entrada de divisas nem de poupança externa, mas criam capital estrangeiro do qual são derivadas transferências de bens para o exterior. Na balança de pagamentos aparecem

Durante as décadas de 50 e 60, a América Latina tinha uma balança comercial equilibrada, embora oscilante, com os países do centro. Não entravam excedentes, mas também não saíam excedentes. Os bens que saíam eram pagos com créditos e os serviços dos créditos, com novos créditos. Por sua vez, a América Latina pagava todas as suas importações e não recebia nada de fora. Os próprios investimentos estrangeiros diretos foram financiados com recursos latino-americanos e nunca por meios de excedentes transferidos dos países do centro para a América Latina. Não traziam divisas, mas criavam gastos em divisas, que eram os bens, e deles prosseguia a dívida externa dessas duas décadas, a qual alicerçou a dívida externa posterior.

A dolarização da economia mundial obrigava a maioria dos países a adotar políticas monetárias restritivas e conseguir superávits comerciais para saldar as suas dívidas. A América Latina só conseguiu reestruturar sua dívida, no final dos anos 80, o que desencadeou em vários países latino-americanos à adoção de políticas macroeconômicas, que viabilizavam a estabilidade econômica e monetária, acompanhado de abertura financeira e comercial.

“As implicações monetárias, cambiais, salariais, orçamentárias e outras da dívida externa, no interior de cada país, mostram facetas surpreendentes dos processos de concentração e centralização que governam os movimentos internacionais do capital” (IANNI, 1993, p. 88).

Num estudo comparativo realizado por Carneiro e Rocha (1997), entre Argentina, Brasil, Chile, Colômbia e México, apontou-se que a maioria dos países fizeram algum tipo de ajuste fiscal, devido aos recorrentes déficits, decorrentes dos desequilíbrios macroeconômicos, principalmente na década de 80, com exceção do Chile que apresentou superávit (Tabela 9). A falta de disciplina orçamentária levou esses países a contínuos déficits. No Brasil, os autores analisam a Constituição de 1988, como uma das principais responsáveis pela diminuição das receitas do governo central, aumentando a arrecadação de impostos para os Estados e municípios.

como investimento estrangeiro direto. Este resultado contradiz a aparência imediata. (HINKELAMMERT, 1989, p. 21).

**Tabela 9 - Déficit (-) ou superávit (+) total do governo federal - 1988-95
(% do PIB)**

País	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Argentina	-3,8	-2,6	-1,7	-1,2	-0,1	0,3	0,1	0,4
Brasil	-8,7	-22,1	-10,4	-6,1	-14,3	-20,3	-17,7	-2,3
Chile	3,6	5,0	1,4	2,2	2,8	2,0	2,0	3,5
Colômbia	-1,4	-1,7	-0,1	-0,8	-2,2	-0,9	0,9	-2,9
México	-9,7	-5,0	-2,8	3,2	4,5	0,4	-0,6	-0,6

Fonte: BID (1997, p. 233 apud CARNEIRO e ROCHA, 1997, p. 51) (Calculado como receita total mais subvenções menos despesas totais e empréstimos líquidos).

Após longos anos de desequilíbrios macroeconômicos, nos países latino-americanos, em 1989, na capital norte-americana, funcionários do governo dos EUA, dos organismos internacionais e economistas latino-americanos discutiam um conjunto de reformas essenciais para que a América Latina superasse a crise econômica e retomasse o caminho do crescimento. Dessa reunião, foi elaborado um receituário, denominado pelo economista inglês John Williamson, como o “Consenso de Washington” que apregoava¹⁷:

- Diminuição ou eliminação das barreiras alfandegárias;
- Diminuição ou eliminação das barreiras contra investimentos estrangeiros e transações de moeda estrangeira;
- A implementação de uma maior disciplina fiscal;
- Reforma Tributária;
- Liberalizações das taxas de juros;
- Revisão das prioridades de gastos públicos;
- Redução dos gastos públicos;
- Privatizações;
- Taxa de câmbio competitiva e
- Direitos de propriedade.

Segundo Candelori (2002), o receituário neoliberal foi utilizado pelos países latino-americanos, e a mola-motriz foi o enfraquecimento dos sindicatos, transformação do papel do Estado (Estado mínimo) e a privatização das empresas, flexibilização da legislação trabalhista, redução da carga fiscal e a abertura comercial, serviram de ponte para a consolidação da proposta.

¹⁷ CONSENSO DE WASHINGTON. Disponível em: <http://pt.wikipedia.org/wiki/Consenso_de_Washington>. Acesso em: 21 jan. 06.

As propostas foram pouco a pouco sendo incorporadas às agendas nacionais dos países latino-americanos e, conforme Ohmae (1996, p. 137):

No atual mundo sem fronteiras, a lição para os governos centrais é clara: apegar-se por muito tempo ao controle econômico acaba tornando-o inútil. Os ônus aumentam, e quem arcará com eles será o próprio governo. Porém, se este abrir mão rapidamente desse controle, ou melhor, transmutá-lo em uma ou em outra forma de catálise, a economia global virá correndo ajudar.

A privatização das empresas estatais começou a ser instituída em vários países latino-americanos e o capital estrangeiro veio massivamente atender ao chamado da tentativa de incorporar estes países em uma “verdadeira” economia de mercado, competindo em escala global.

“As empresas públicas, que agora tinham conservado subterfúgios de alguma independência econômica, são agora dissolvidas e entregues. Tudo o que apetece ao capital estrangeiro cai em suas mãos” (HINKELAMMERT, 1989, p. 55). Tanto a estatização como a privatização de empresas públicas ocorreu, na América Latina, de forma pragmática, atendendo a motivos propriamente ideológicos.

5 AS PRIVATIZAÇÕES NO BRASIL E NA ARGENTINA E A REESTRUTURAÇÃO DO PAPEL DO ESTADO NA ECONOMIA

5.1. Privatizações no Brasil e a reestruturação do papel do Estado

5.1.1. Os primórdios da privatização no Brasil

Os motivos pelos quais o Brasil começou a conter a aquisição de novas estatais e a privatizar as adquiridas não foram diversos dos motivos do governo argentino. A tendência da economia mundial, mais enfaticamente na década de 90, era o caminho da privatização. Muitos países, desenvolvidos ou não, consolidaram o processo de privatização, nesse período, motivados pelo equilíbrio de seu déficit público e, para obter credibilidade, na comunidade financeira internacional, seguindo as recomendações do “Consenso de Washington”.

A privatização propriamente dita, no Brasil, tem seu início com o programa de Desburocratização de 1979, com o objetivo de fortalecer o sistema da livre iniciativa e a criação de condições de transferência das estatais para o setor privado. Logo depois, foi criada a Secretaria Especial de Controle das Estatais (SEST), que afetou à Secretaria do Planejamento da Presidência da República (SEPLAN), com atuação nos dispêndios, importações, salários e empréstimos externos. A contenção da estatização atendia a motivos prioritariamente macroeconômicos, por incapacidade do governo de administrá-las (HANKE, 1989).

O primeiro programa de privatização foi efetivamente estabelecido em 1981, visando restringir a criação de novas estatais, além de estabelecer diretrizes para a transferência de estatais para o setor privado, cuja política seria desempenhada por uma Comissão de Desestatização. Reduzir os gastos do Estado tornara-se uma grande preocupação no início dos anos 80. Com uma dívida externa e inflação elevada, exigia-se do governo maior controle através de medidas de contenção de preços e salários, resultando em baixo desempenho econômico. Entretanto, isso fez com que aumentasse o receio de militares de entregar setores considerados estratégicos às multinacionais, desmotivando o deslanche do processo.

A Comissão Especial de Desestatização, em 1981, verificou que 140 estatais estariam prontas para serem privatizadas. Contudo, apenas 20 foram vendidas aos investidores privados, uma foi arrendada e oito foram incorporadas a outras instituições públicas. Outras seis empresas, à beira da falência, passaram

para as mãos do BNDES, o que se tornou uma prática de reprivatização recorrente, sendo denominados “operações hospitalares”. Entre 1981 e 1984, essas 20 empresas privatizadas somaram ativos de apenas US\$ 274 milhões, empregavam menos de cinco mil funcionários e a receita de vendas totalizava US\$ 190 milhões (PINHEIRO, 2000).

“Nesses casos o que houve, historicamente, foi que o Estado absorveu essas empresas deficitárias, bancou seus débitos, saneou, reorganizou e socializou os prejuízos através dos impostos, devendo agora repor, pela venda, os gastos incorridos. Empresas estatais tradicionais não eram objeto do programa” (HANKE, 1989, p. 15). Essas privatizações, realizadas pelo BNDES, foram consideradas de fórum pragmático para restaurar a estabilidade financeira, sem nenhum vínculo ideológico característico, ganhando dentro da instituição vários adeptos.

Segundo Schneider (1992, p. 10 -11):

Um grupo de subsidiárias do BNDESPAR, naquilo que os técnicos do Banco chamavam de “hospital do BNDES” para empresas privadas agonizantes, absorveu metade de todos os desembolsos do BNDESPAR durante o período de 1982 – 1985 sem contribuir para o papel de promover desenvolvimento. Até 1989, o BNDES havia reprivatizado quase todas essas subsidiárias. Baseado nessa sua bem-sucedida arrumação da casa, o BNDES tornou-se um defensor da privatização para o restante do Estado.

Entretanto, medidas no sentido de favorecer e preparar o terreno para a menor intervenção do Estado no campo da produção de bens e serviços, ainda que discretas, foram tomadas, porém numa velocidade muito menor do que se requeria. Em março de 1988, o governo brasileiro promulgou uma lei que regulava o Programa Federal de Desestatização, cuja supervisão coube ao Conselho Interministerial de Privatização, sob comando da SEPLAN, e com membros do Ministério da Fazenda e do Ministério da Indústria e do Comércio. Em 1989, o governo apresentou uma medida provisória, incorporada ao Plano Verão, que foi rejeitada pelo Congresso (HANKE, 1989).

No governo Sarney, 18 empresas foram vendidas, avaliadas em US\$ 533 milhões. Além de um número similar serem transferidas para os governos estaduais, duas foram incorporadas por outras instituições federais e quatro foram fechadas. Portanto, nos anos 80, pode-se perceber que a privatização foi relativamente modesta e, ainda, não havia se tornado uma prioridade para o setor público, além de não contar com o apoio da opinião pública, como observa Pinheiro (2000, p. 16):

Como bem caracterizado pela Constituição de 1988, um grande segmento da sociedade brasileira, dos militares aos partidos de esquerda, continuava a ver, como Severo Gomes 10 anos antes, a privatização como uma senha para a desestatização da economia, julgando que as empresas multinacionais eram as únicas capazes de comprar as maiores estatais brasileiras, além de considerar o aumento da presença dos investidores estrangeiros na economia uma atitude contrária aos interesses nacionais.

Não havia um compromisso político sério para levar adiante um programa severo de privatizações e a simples ameaça de penetração mais agressiva das multinacionais causava desconforto na sociedade, além do mote alimentado pelo patriotismo e razões de segurança nacional continham o processo efetivamente.

Até o final da década de 80, o Estado brasileiro apresentou um tipo de reprivatização, pois o Estado teria adquirido essas empresas da iniciativa privada no intuito de socorrê-las financeiramente, para não causar problemas sociais, como desemprego, ou por interesses particulares.

De fato, as privatizações nos anos 80 ocorreram com empresas de porte médio e pequeno, ou em setores que o governo nunca deveria ter entrado, mas a política seguiu sendo pela permanência das estatais.

Para Muylaert (1999, p. 176):

Cuida-se de espécie de “estatização” ao nível de interesses das classes produtoras, do empresariado, dos capitalistas, a que ilustre jus-constitucionalista José Afonso da Silva nominou *estatização irracional*, para referir o socorro específico a situações desastrosas da iniciativa privada, na evidência de um tipo de participação do Estado na economia que, não só não beneficiou o progresso social das classes trabalhadoras, como até o prejudicou e comprimiu.

Grau (2003) ressalta a importância de refletir sobre a própria indeterminação do tema “privatização de empresas estatais”, pois se trata de um tema abrangente. O autor acredita que o debate deve girar em torno da privatização das empresas estatais prestadoras de serviços públicos e/ou a privatização das empresas estatais, que desenvolvem atividade peculiar do setor privado, referindo-se à atividade econômica a qual respeita o art. 173 da Constituição de 1988. Porém, há o discurso neoliberal de realizar as privatizações, afastando completamente o Estado de intervenção e atuação em atividades econômicas, com propósitos imediatos, sem refletir as conseqüências no longo prazo. Entretanto, inexistente uma política de privatização genérica que seja realmente eficiente, uma vez que cada caso tem sua

peculiaridade. Há empresas estatais prestadoras de serviços públicos que podem e até devem ser privatizadas, transformando-se em concessionárias de serviços públicos. No entanto, há empresas estatais, que executam atividades próprias do setor privado e poderiam ser privatizadas e, empresas estatais, que empreendem atividades próprias do setor privado e não deveriam ser privatizadas.

Na opinião de Pinheiro (2000), a Constituição de 1988 foi estatizante, pois a Medida Provisória 26 (1989), que visava à privatização de todas as estatais foi rejeitada pelo Congresso Nacional.

Quanto ao aspecto metodológico das privatizações, observavam-se preocupações com o preço correto, a transparência do processo e a concentração do capital, porém a reestruturação das companhias antes da privatização levantava críticas¹⁸.

Logo, a privatização poderia ser utilizada para cobrir pagamentos de curto prazo, resultantes da dívida pública, cortar privilégios dos funcionários e subsídios aos consumidores. Porém, Hanke (1989, p. 21) adverte que “privatizar com o objetivo de cobrir déficits correntes não constitui política saudável. A privatização pode trazer o reequilíbrio do setor público, mas para isso, medidas saneadoras de caráter permanente necessitam ser tomadas”.

A privatização, nos anos 80, também não obteve apoio de modo geral da sociedade e dos políticos. As poucas privatizações implementadas não causaram grande repercussão. Avaliando, principalmente, o governo Sarney, que exerceu governo democrático, após anos do executivo sendo regido pelo governo militar, foram privatizações modestas, prevalecendo certo conservadorismo.

5.1.2. Reconfiguração da atuação do Estado na economia: as privatizações a partir de 1990 no Brasil

A conjuntura internacional propiciou as condições para o conceito do papel do Estado ser revisado, e a sociedade civil tornou-se mais suscetível à aceitação do livre mercado e menor interferência do Estado. Sob o regime democrático em 1990,

¹⁸ Quando se privatiza uma empresa rentável, renuncia-se aos benefícios futuros do fluxo de caixa que ela geraria. No caso das empresas descapitalizadas, normalmente é necessário um saneamento financeiro prévio. A privatização é apenas um dos instrumentos para aliviar a crise financeira do Estado brasileiro, reduzindo o problema do fluxo negativo de caixa e aliviando o problema de estoque da dívida (HANKE, op. cit., p. 21).

assumiu a presidência do Brasil Fernando Collor de Melo. Entretanto, Collor não possuía uma plataforma eleitoral que pudesse ser denominada como neoliberal e, mesmo assim, adotou a privatização no momento em que assumiu o governo. Sobre a política adotada por Collor, Schneider (1992, p. 6) comenta que:

No Brasil, o que causa perplexidade é que o governo Collor adotou uma política de privatização sem um mandato eleitoral neoliberal (como teria sido o caso de Mario Vargas Llosa no Peru), sem a pressão de partidos políticos de direita (como na Argentina e no México) e sem que uma tecnocracia neoliberal tivesse se apoderado do Estado (como no México nos anos 80 e no Chile e Argentina nos anos 70).

Fernando Collor surpreendeu à nação, na primeira semana de seu mandato, extinguindo onze empresas estatais e treze outras agências. Paralelamente anunciou um ousado programa de privatização, o Programa Nacional de Desestatização (PND)¹⁹. Obrigou aos bancos a comprarem aproximadamente \$500 milhões em Certificados de Privatização, o que consistia numa nova moeda que só poderia ser trocada por ações de empresas estatais. Além disso, até dezembro de 1990, seu governo havia extinguido 100 mil empregos, de um total de 1,7 milhões, no restante do governo federal (SCHNEIDER, 1992).

A abrangência do papel do Estado intervindo nas atividades econômicas seria questionada e, até mesmo, responsabilizada pelos déficits e pelos recorrentes índices elevados de inflação. Segundo Nunes (1997), a Lei 8.031/1990 criou e, a MP 1.481 e o Decreto 1.204, regulamentaram o Programa Nacional de Desestatização - PND. O objetivo do PND seria redefinir o papel do Estado na economia, reduzindo seu tamanho, tornando-o mais dinâmico, restringindo a intervenção do setor empresarial estatal na atividade econômica e preparando as condições para a recuperação do crescimento econômico.

Nunes (1997) destaca as modalidades e a modelagem previstas no Programa Nacional de Desestatização. A transferência de empresas públicas para a iniciativa privada pode ser realizada por intermédio de:

- oferta pública de ações em leilão, venda a preço fixo de lotes de ações;
- negociação direta a interessado específico;

¹⁹ Tendo em vista as disposições do *artigo 57 da lei de nº 8.028*, de 13 de abril de 1990, foi criado, no Ministério de Economia, o Comitê de Controle das Empresas Estatais (CCE), com o objetivo de compatibilizar decisões setoriais relativas às empresas estatais com a política macroeconômica (SANDRONI, 1998, p. 268).

- venda a trabalhadores da empresa e fragmentação da empresa;
- e venda das partes em separado.

A venda de ativos à iniciativa privada pode, também, acontecer mediante liquidação da empresa, prevista na Lei 8.029, ou aumento de capital com perda de controle, de acordo com a Lei 9.088/95. Neste último caso, o governo realiza uma chamada para aumento de capital da empresa, abstendo-se de subscrever ações, o que permite que o controle acionário passe a ser de outro acionista. Num segundo momento, o governo venderia as ações restantes e a receita obtida com a privatização seria maior porque a cotação em bolsa de valores das ações tende a aumentar depois que as empresas são privatizadas, assim como a rentabilidade de seus investimentos.

Entretanto, a privatização não se esgota na transferência de patrimônio de que trata o PND, pois inclui, também, a transferência de direitos de exploração de atividades típicas de Estado por determinado período de tempo, prevista nas Leis 8.987 e 9.074, que foram criadas apenas em 1995.

Johnson et al. (1996, p.106) mencionam que:

A Constituição de 1988 determinava ainda que as concessões de serviços de utilidade pública fossem objeto de lei complementar. Esta lei foi sancionada pelo Presidente da República em 13 de fevereiro de 1995, sob o número 8.987 definindo normas mais precisas sobre as concessões de serviços de utilidade pública. Na mesma data, o Presidente da República editou a Medida Provisória 890, que estabeleceu outras normas relativas às concessões de serviços públicos.

Segundo Nunes (1997), esse é o caso da concessão de serviços públicos, que juntamente com a oferta pública de ações em leilão e a liquidação, constitui uma das modalidades mais importantes de privatização até agora utilizadas.

A modelagem de venda pode ser classificada em duas categorias:

- Modelagem Pulverizada: as ações são vendidas ao maior número possível de compradores, em geral com grande participação de trabalhadores no processo, a pulverização de ações *strictu sensu*, freqüentemente postulada pela Bolsa de Valores de São Paulo (1990) e pelo TCU (1994), significaria vender as ações das empresas em lotes pequenos para milhares de investidores no Brasil e no Exterior;

- Modelagem concentrada: as ações são oferecidas aos grupos que se qualificarem para o leilão. Nesse caso, o número de proponentes é pequeno, mas há

uma acirrada disputa pelo controle acionário. Esse modelo é o mais adotado nos processos de privatização no mundo.

O Presidente Collor lançou os decretos que visavam à estabilização da economia e referentes à privatização, para serem votados pelo Congresso, que os aprovou. O BNDES como já tinha experiência na consecução de programas de privatização, foi escolhido para levar a cabo o programa de privatização do Collor.

Segundo Schneider (1992, p. 14):

Em sua primeira semana no cargo, Collor extinguiu a Siderbrás (a holding estatal de aço), a Portobrás (holding que administrava os portos) e a Interbrás (uma companhia em comércio internacional) e a maior parte do dinheiro que o governo irá arrecadar nas primeiras vendas – por volta de doze – virá de duas usinas de aço gigantes.

Pinheiro ((2000) analisa as causas do reordenamento da visão do papel do Estado: 1º) as profundas mudanças no âmbito político nacional e internacional; 2º) a reorientação da estratégia de desenvolvimento econômico, 3º) o baixo desempenho das estatais; e 4º) a política macroeconômica. Como se pode notar, não foram distintos das causas que justificaram as reformas na Argentina.

Simultaneamente, ao lançamento do PND, também foram inseridos a liberalização do comércio²⁰ e uma significativa desregulamentação da economia interna, juntamente com o término do monopólio público em setores como o açúcar, álcool, café, trigo, entre outros. Ficou visível que o enfoque dado naquele momento era o aumento de eficiência e de produtividade e, como “conseqüência, a mera existência de uma empresa estatal como instrumento de política econômica não fazia mais sentido, pois, se ela serve para acumular capital, ela o faz à custa de um ônus sobre a eficiência” (PINHEIRO, 2000, p. 17).

Embora Johnson et al. (1996) mencionem que o desempenho das estatais não pode ser avaliado pelo montante de lucro que apresentam, pois as estatais podem atender a objetivos de cunho social que a política governamental deseja concretizar. O grande problema é que o Estado perdera a capacidade de investimento e, com grande dificuldade de gerar superávit fiscal e contrair novos empréstimos, ficava difícil seguir mantendo a quantidade de empresas estatais sob sua administração. Segundo Pinheiro (2000), o crédito de longo prazo concedido às

²⁰ A arquitetura da estabilização completou-se com avanços deliberados na liberalização do comércio exterior, por duas vias: 1) Reduções de tarifas de importação; e 2) desburocratização e redução de barreiras não tarifárias (LOPES e ROSSETTI, 1998, p. 386).

estatais provinha de bancos públicos. Porém, estes não conseguiam executar as garantias dadas pelas estatais. Elas, muitas vezes, deixavam de pagar estes empréstimos. Por isso, na metade dos anos 80, os bancos públicos deixaram de conceder crédito às estatais. Tudo isso fortaleceu os argumentos para dar início ao programa de privatização.

Hanke (1989, p. 10) enfatiza os argumentos pró-privatização no Brasil:

Os processos de privatização têm sido considerados como alternativas para a promoção de um novo ciclo de crescimento e como meio de se evitar a desagregação de estatais estratégicas, que estão sufocadas pelo esgotamento de sua capacidade de endividamento e pela falta de recursos para novos investimentos. Os programas de privatização no caso brasileiro podem ser considerados alavancas de desenvolvimento para auxiliar o governo a readquirir, através de recursos líquidos situados no setor privado, sua capacidade de investir e garantir infra-estrutura e condições para novo surto de crescimento econômico.

Porém, o programa de privatização, que também tinha por objetivo colaborar para a estabilização da economia, foi insignificante neste processo. A tentativa do governo de reduzir a inflação, através do equilíbrio das receitas e os gastos vinculados à privatização, não foram bem sucedidas.

Schneider (1992, p. 14 – 15) comenta que:

Antes de assumir, o governo projetou receitas de aproximadamente \$3,5 bilhões. As estimativas subiram para \$9 bilhões no início de maio, caíram para \$7 bilhões no final do mês, terminando por situar-se em \$4 bilhões no final de julho. No início de setembro, já estava claro que o governo não venderia nada em 1990. Da mesma maneira, o governo foi obrigado a reavaliar o valor das receitas esperadas com a venda dos Certificados de Privatização: primeiro de US\$2,7 bilhões para US\$ 1 bilhão e finalmente para US\$ 500 milhões efetivamente vendidos em 1990.

Além de tudo, o PND previa que fossem pagos em dinheiro estes Certificados de Privatização. Estes foram pagos com outros títulos da dívida pública e, no transcorrer do processo, os Certificados de Privatização e os títulos da dívida externa foram, também, transformados em moedas da privatização, estando incluídas as dívidas de médio e longo prazo de empresas estatais e do setor público federal (PINHEIRO e GIAMBIAGI, 1999).

A Tabela 10 apresenta a evolução da dívida externa no período de 1990 a 1999. Constata-se que de 1990 para 1991 houve queda no montante da dívida externa. Porém, nos anos subsequentes, a dívida externa bruta apresentou-se ascendente.

Tabela 10 - Dívida Externa do Brasil no período de 1990 a 1999
(US\$ milhões)

Período	Dívida Externa Bruta	Reservas Internacionais	Dívida Externa Líquida
1990	96.546	9.973	86.573
1991	92.996	9.406	83.590
1992	110.835	23.754	87.081
1993	114.270	32.211	82.059
1994	119.668	38.806	80.862
1995	129.313	51.840	77.473
1996	142.148	60.110	83.982
1997	163.283	52.173	115.587
1998	215.215	44.556	76.850
1999	214.076	36.342	116.770

Fonte: Conjuntura Econômica (2005, p. XVII).

Nunes (1997, p. 39) explica que:

Tendo em vista a importância do financiamento para a compra de ativos públicos, outra hipótese que costuma ser aventada para gerar demanda pelas empresas é a criação, pelo BNDES, de uma linha especial de financiamento para aquisição de ações no âmbito do PND. Neste sentido, vários mecanismos - fracionamento de leilões, pulverização de ações que não dão direito a controle acionário, atração de capitais estrangeiros, etc. - têm sido analisados para evitar que a insuficiência de recursos internos se repercuta em queda dos preços das ações, com prejuízo para o Erário Público. Contudo, segundo Relatório do World Bank (1989), a concessão de crédito aos compradores de ativos públicos, a juros de 12% mais correção monetária, não resulta em ganhos para o governo porque a correção monetária é sub-avaliada, e portanto o empréstimo é concedido a juros subsidiados, e a relação dívida/patrimônio torna-se elevada, o que aumenta os riscos de falência.

Fica evidente a quebra das projeções dos resultados esperados e o ambiente hostil devido à turbulência macroeconômica que o país enfrentava. O plano de estabilização começou a fracassar e interveio na efetivação da privatização, à medida que bilhões de dólares da poupança privada (cruzados novos) foram congelados por um período no Banco Central. Esta poupança congelada²¹ (pelo período de 18 meses) seria devolvida em 12 parcelas, com início em novembro de 1991. Assim, acreditava-se que haveria grande demanda pelas ações das estatais. Porém, isto não aconteceu. No final de 1991, a primeira empresa foi vendida (a USIMINAS), quando já havia iniciado o processo de pagamento das

²¹ O seqüestro de ativos financeiros, sem precedentes históricos no país, atingiu cerca de 70% das disponibilidades financeiras totais, sendo que as disponibilidades líquidas que sobraram, pós-choque, reduziram-se de 25,53% para 8,89% do PIB (LOPES e ROSSETTI, 1998, p. 377-378). Segundo Pinheiro e Giambiagi (1999, p. 22), "a principal justificativa dessa estratégia era a opinião, de parte de muitos analistas econômicos, de que o alto índice de liquidez da dívida pública era uma causa importante da hiperinflação registrada no fim do mandato do presidente Sarney".

parcelas e o governo precisava continuar seu programa como prova de credibilidade. A dívida pública não foi saldada na projeção esperada com os recursos derivados da privatização (PINHEIRO, 2000). A demora em concretizar a privatização prejudicou os objetivos de aliar metas de estabilização com a privatização.

Nunes (1997, p. 34 - 35) faz a seguinte observação quanto às formas de pagamento das empresas privatizadas e a consecução de metas de compromissos de dívida pública:

A escolha dos meios de pagamento aceitos na privatização - *cash*, títulos públicos e/ou crédito - está subordinada à orientação governamental de abater dívida interna, mobiliária ou securitizada, ou financiar outras despesas, sejam de custeio, sejam de investimento. Como se verá, as duas decisões são interdependentes e devem ser tomadas em conjunto. Ao aceitar uma proporção elevada de moedas de privatização, está-se restringindo o leque de destinação de recursos ao resgate de dívida securitizada em poder do mercado e favorecendo a renegociação de dívidas vencidas, ao mesmo tempo em que se oferece um estímulo para acelerar o processo de privatização. Contudo, se um dos objetivos que se espera atingir com o programa de privatização é o ganho fiscal com a entrada de recursos, a prioridade do governo deve ser a redução da dívida mobiliária, cujo custo é superior ao da dívida securitizada, e conseqüentemente o governo deve preferir a aceitação de moeda corrente.

Outros instrumentos foram utilizados para tentar equilibrar a economia nesta primeira fase, conforme Lopez e Rosseti (1998):

- Incrementos reais em tributação;
- Redução dos investimentos públicos;
- Cortes em programas subsidiados ao setor privado;
- Reforma administrativa, com redução de gastos de custeio;
- Reforma patrimonial, com desmobilização de ativos.

As reformas tributária, administrativa e previdenciária tornam-se imprescindíveis para que os ganhos fiscais da privatização não fossem neutralizados pelos déficits da previdência e dos governos subnacionais. O programa de privatização é um instrumento que pode ajudar a dar suporte ao conjunto de medidas de política econômica, porém sem a adequação das outras reformas torna-se inócuo (NUNES, 1997).

Nos primeiros meses pós-choque, o plano de estabilização conseguiu surtir efeito, fazendo com que os índices de inflação recuassem. Porém, a tendência de aceleração recuperou fôlego e a inflação fechou o ano de 1990 com 1.476,71% (ver

Tabela 11). O alto índice de inflação levou o governo a elaborar uma nova tentativa de estabilização, implantada em 1991, resumida por Lopes e Rossetti (1998) nos seguintes pontos:

- Congelamento de preços;
- Conversão dos salários à média real dos últimos doze meses;
- Extinção de indexadores oficiais;
- Criação de FAFs (Fundos de Aplicação Financeira) visando incentivar o alongamento das aplicações de curto prazo e romper com operações do tipo *overnight* ;
- Deflacionamento de dívidas; e
- Ajuste fiscal, que propunha revogação de subsídios, acentuado ajuste de tarifas públicas, cortes de gastos de custeio, controle orçamentários das estatais, expansão de impostos sobre ganhos de capital e, por consequência, a continuidade e aprofundamento das privatizações.

O Plano Collor II obteve um efêmero sucesso, conseguindo o recrudescimento da IGP – DI para 480,23%, em 1991 (ver Tabela 11).

Tabela 11 - Índices de inflação: de 1990 a 1999

Período	Variação anual dos preços (%)
1990	1.476,71
1991	480,23
1992	1.157,84
1993	2.708,17
1994	1.093,89
1995	14,78
1996	9,34
1997	7,48
1998	1,70
1999	19,98

Fonte: Conjuntura Econômica (2005, p. II).

À medida que o plano de estabilização foi colocado em prática, paralelamente se pôs em andamento o PND com o mesmo otimismo. Porém, o plano de estabilização, principalmente devido ao confisco da poupança, foi acolhido de mau grado pela população e muito criticado. O Presidente Collor, eleito sob a égide de “caçador de marajás”, começou em 1992, a enfrentar acusações frontais de corrupção, o que resultou no seu “impeachment”.

Em seu lugar, assumiu o vice-presidente Itamar Franco, que apesar de contrário às privatizações, prosseguiu com o programa. Apesar de o PND ter sido parado durante três meses, pois os seus procedimentos foram examinados com extremo rigor, o novo Presidente da República deu prosseguimento ao programa, e ainda, a lei foi alterada, permitindo a participação sem limites de capital estrangeiro nas privatizações.

Entre 1991 e 1994, totalizaram 33 empresas privatizadas durante os governos Collor e Franco (ver Quadro 3), somando um total de receitas de US\$ 8,6 bilhões e a transferência para o setor privado de US\$ 3,3 bilhões em dívidas (PINHEIRO, 2000, p. 20).

Governo	Número de empresas desestatizadas	Valores obtidos em moeda corrente (US\$ milhões)	Total obtido (US\$ milhões)
Collor	15	16	3.494
Itamar	18	1.589	5.113
TOTAL	33	1.605	8.607

Quadro 3 – Balanço do PND (dezembro de 1994)

Fonte: BNDS

Segundo Faria e Campelo Jr. (1996), a privatização do setor de siderurgia foi excelente. Sob o aspecto financeiro, as empresas CSN, Açominas, Acesita, Cosipa, CST e Piratini, apresentaram ganhos de faturamento ou de rentabilidade. A Cosinor não apresentou ganhos significativos e a Açominas passou por um período em que seus novos acionistas tiveram dificuldades de entendimento. Já a Usiminas teve um desempenho menor do que o esperado. A privatização permitiu maior equilíbrio de mercado entre as empresas, pois antes da privatização quem dominava o setor era o Estado e a Gerdau (produzindo 82% do total). Em 1996, o setor já estava mais fracionado entre a Usiminas (com o controle de 49% da Cosipa), CSN, Tubarão, Gerdau, Acesita e Açominas. Além disso, os funcionários puderam entrar como acionistas nestas empresas, junto com capital nacional e estrangeiro, e fundos previdenciários diversos. Também, iniciou-se maior contenção de custos, o que acabou por gerar desemprego no setor, registrando-se que no período de 1991 a 1995, as seis principais siderurgias reduziram, em média, 24,4% de seus trabalhadores. Apesar de tudo, em termos macroeconômicos, ainda assim a

privatização do setor foi benéfica devido à elevação de investimento, gerando perspectivas de aumento de arrecadação.

Outra medida importante tomada no governo de Itamar Franco, foi a redução da taxa de juros, permitindo maior crescimento para o país com a expansão dos investimentos. Entretanto, a inflação continuava a taxas crescentes.

A Figura 5 apresenta a importância de cada setor privatizado no período entre 1990 a 1994, destacando-se o setor siderúrgico (64%), o qual também gerou mais arrecadação.



Figura 5 - Resultado setorial de 1990 a 1994

Fonte: BNDES

No Quadro 4 constata-se que as empresas que se destacaram nessa primeira leva de privatizações pós-90 foram empresas de aço, petroquímicas e fertilizantes, e a maioria das empresas estatais industriais foram vendidas entre 1991 e 1994. A Usiminas, a primeira a ser vendida, foi a mais lucrativa para os cofres governamentais, com US\$ 2.330,80 milhões.

I. Venda de empresas controladas e participações da PETROQUISA e da PETROFÉRTIL						
Setor	Empresa	Capital total		Resultado Da Venda	Dívida Transferida	Resultado Da Desestatização (US\$ milhões)
		% Ofertado	% Vendido			
Siderurgia	Usiminas	86,1	66,1	1.941,20	369,10	2.330,80
	CSN	90,8	90,8	1.495,30	532,90	2.028,20
	AÇOMINAS	99,9	99,9	598,50	121,90	720,40
	ACESITA	74,0	74,0	465,40	232,20	697,60
	COSIPA(*)	72,6	72,6	585,70	884,20	1.469,90
	CST	89,5	89,5	353,60	483,60	837,20
	PIRATINI	72,5	72,5	106,60	2,40	109,00
	COSINOR	99,8	99,8	15,00	0	15,00
	TOTAL			5.561,30	262,30	8.208,20
Química E Petroquímica	COPEL	82,1	82,1	861,50	9,20	870,70
	PQU	58,9	50,3	287,50	40,90	328,40
	PETROFLEX	100,0	100,0	234,10	20,70	254,80
	POLIOLEFINA	31,5	31,5	87,10	0	87,10
	ÁLCALIS (*)	100,0	100,0	81,40	5,70	87,10
	PPH	19,0	19,0	59,40	35,00	94,40
	POLISUL	31,0	31,0	56,80	131,00	187,80
	OXITENO	15,2	15,2	53,90	2,00	55,90
	POLITENO	24,9	24,9	44,90	0	44,90
	NITIFLEX	40,0	40,0	26,20	9,20	35,40
	COPERBO	23,0	23,0	25,90	0	25,90
	CIQUINE	31,4	31,4	23,70	6,00	23,70
	POLIALDEN	13,6	13,6	16,70	0	16,70
	ACRINOR	17,7	17,7	12,10	0	12,10
	CBE	23,0	23,0	10,90	0	10,90
		TOTAL			1.882,20	253,70
Fertilizantes	ULTRAFÉRTIL	100,0	100,0	205,60	20,20	228,80
	FOSFÉRTIL	88,3	88,3	182,00	44,00	226,00
	GOIASFÉRTIL	100,0	100,0	13,10	9,30	22,40
	ARAFÉRTIL	33,3	33,3	10,80	5,50	16,30
	INDAG	35,0	35,0	6,80	0	6,80
	TOTAL			418,20	79,00	497,20
Outros	EMBRAER	50,5	50,5	192,20	263,40	455,60
	CELMA	89,1	89,1	91,10	4,50	95,60
	MAFERSA	100,0	100,0	48,80	0,50	49,30
	SNPB (*)	100,0	9,0	12,00	0	12,00
	CARAÍBA	100,0	100,0	5,80	0	5,80
	TOTAL			349,80	268,40	618,20
TOTAL I				8.211,60	3.227,40	11.459,50
II. Venda de participações minoritárias (decreto nº 1 068)						
				395,50		395,50
TOTAL III (I + II)				8.607,00	3.227,40	11.855,00

Quadro 4 – A nova fase da privatização PND 1991 -1994
Resultado consolidado das ofertas de venda

Fonte: Secretaria de Comunicação do Governo. (*) Processo de privatização não encerrado

Nunes (1999, p. 49) comenta:

Os fatos mostram que em várias empresas privatizadas ocorreu retomada de investimentos e aumento da produção e das exportações. De acordo com Pinheiro [105], 90,54% das empresas alienadas na década de 90 aumentaram a produção em cerca de 97% no ano da privatização e em 116% no período seguinte. O nível de investimentos também aumentou após a privatização. Para o total da amostra, a mediana aumentou de um nível de 55% no ano da venda e para mais de 110% nos anos seguintes.

Uma das questões que suscita grande polêmica nas privatizações está relacionada à venda das empresas em sucessivos lotes. Segundo De Paula (1997), este tipo de procedimento possui menor impacto em termos de valor arrecadado do que a venda única. O mesmo foi bastante praticado pelo governo Collor, parecendo uma estratégia para reduzir o Estado, facilitando a venda dessas empresas, mesmo que fosse por um valor menor.

De Paula (op. cit.) dá o exemplo da CSN que no primeiro leilão, em abril de 1993, foi vendido 60,3% da empresa resultando em US\$ 1,057 bilhão, correspondendo, para cada 1% da empresa, a US\$ 17,6 milhões. A segunda venda foi através de oferta pública de ação, em junho de 1993, tendo arrecadado US\$ 139,1 milhões, por 10% do capital, de forma que cada 1% da empresa desvalorizou para US\$ 13,9 milhões e, por fim, em de março de 1994, 5,3% da empresa foi vendido por US\$ 127 milhões, cada 1% correspondeu a US\$ 24,0 milhões. Em abril de 1994, foi vendido o restante das ações da empresa, de modo que 3,5% da empresa arrecadaram US\$ 83,3 milhões, e o custo por 1% foi de US\$ 23,8 milhões. A elevação do valor das ações nos últimos leilões se justifica pela disputa pelo controle acionário da empresa e, o tamanho dos lotes, foi relativamente pequeno em relação aos primeiros. Nunes (1997, p. 23, 24) comenta essa questão:

No Brasil, o leilão é o método de venda mais utilizado no PND. Segundo a IBOVESPA (1990), a alienação de ações por meio de leilão do tipo inglês no Brasil e no exterior tenderia a aumentar a dispersão acionária do capital e a demanda, com reflexos positivos para o preço com que as empresas são negociadas. Pode-se afirmar que o leilão mais adequado para venda de ações em grandes blocos, em termos de gerar a maior receita, seria o leilão de primeiro preço (unitário), pois grandes grupos estariam dispostos a pagar um "prêmio" para garantir o controle. Para Mello (1994, p.476): "os ágios de venda sobre os preços mínimos são maiores nos leilões envolvendo o controle". Em contraposição, a oferta pública a preço fixo privilegiaria os novos compradores porque o preço seria menor.

Modiano (1999), ex-presidente do BNDES e da Comissão Diretora do Programa Nacional de Desestatização, na coordenação de um painel sobre privatização²², divide o processo de privatização em três fases:

- A primeira em 1990, no início do governo Collor, em que os objetivos da privatização eram múltiplos, no entanto, o fundamental era o de reformar o Estado;

- A segunda fase do programa com o Presidente Itamar, em que as metas de privatizar estavam indefinidas, porém o programa prosseguiu, superando numericamente o total de privatizações da primeira fase;

- E a terceira fase inicia-se em 1996 com o governo de Fernando Henrique, em que o tema privatização destaca-se e é colocado como eixo central em todo o processo de estabilização.

Segundo Pinheiro (2000), até 1996, manter a política de privatização foi sinalizar para o mercado internacional o compromisso do país com a redução do tamanho do Estado e a implementação de políticas estruturais, além do mais, até mesmo as administrações dos governos estaduais começaram a desenvolver seus próprios programas de privatização. O resultado da empreitada de privatizações totalizou 80 empresas privatizadas, no período entre 1995 e 1998 (ver Quadro 5), o equivalente em receitas de US\$ 60,1 bilhões e na transferência de dívidas para o setor privado no valor de US\$ 13,3 bilhões.

Modiano (1999, p. 365) acrescenta:

De fato, é quando se caminha para os serviços públicos, para a infraestrutura, quando se complementa esta Lei da Privatização que ficou sozinha durante muitos anos com a Lei de Concessões e, finalmente, quando há a quebra dos monopólios constitucionais e os volumes da privatização começam a se tornarem significativos macroeconomicamente, porque, antes, falava-se em reduzir dívidas com rendas de valores pouco representativos em relação aos desequilíbrios que a economia brasileira apresentava. Não tenho qualquer dúvida de que foram os grandes déficits em conta corrente, os grandes déficits fiscais que ampliaram e aceleraram a privatização em 1996, contribuindo para essa mudança neste terceiro estágio.

O fato é que o Plano Real lançado, em 1994, pelo Presidente Itamar Franco, fundamentou-se na âncora cambial, caracterizando-se pela elevação das importações e captação de capital externo. Segundo Pinheiro e Giambiagi (1999, p. 25), “o Plano Real fez a inflação cair de uma taxa anual de 7.336% no primeiro

²² Painel: “Os próximos passos da privatização no Brasil”

semestre de 1994 para 91,4%. Em 1993/94, o PIB cresceu 11,1%”. Mercadante (1998) afirma veementemente que o plano de estabilização é indissociável da agenda proposta pelo Consenso de Washington, fundamentado na abertura comercial completa, desregulamentação geral da economia, reconhecimento irrestrito de patentes, privatizações, Estado mínimo com a desarticulação dos mecanismos de apoio ao crescimento e regulação econômica, flexibilização dos direitos trabalhistas, sempre orientados para estabelecer a racionalidade do mercado. O projeto de enquadramento nos paradigmas criados pela globalização sinaliza a forte ideologia neoliberal de livre concorrência.

Porém, a queda dos índices de inflação, apresentou-se como um fato sem precedentes na história do país: os índices foram recuando, em comparação com o ano de 1993, diminuindo para 1.093,89%, no final de 1994 e, inacreditavelmente, chegando à taxa anual, em 1995, de 14,78% (ver Tabela 11).

Pinheiro e Giambiage (1999, p. 27) comentam que:

No primeiro mandato do Presidente Fernando Henrique houve, em média uma inflação anual de 8,2%, uma expansão anual de crescimento do PIB de 2,7%, uma taxa de investimento de 17,1% do PIB (em preços constantes de 1980), um déficit comercial de US\$ 5,9 bilhões, um déficit em conta corrente de 3,6 % do PIB, e um déficit público de 5,2 % do PIB. Portanto, o sucesso mais visível deste governo foi a manutenção da estabilidade de preços, apesar da moderada retomada do crescimento.

Contudo, “a relação entre reservas cambiais e dívida pública interna é outro indicador de deterioração das condições macroeconômicas, passando do patamar de 53% em 1994 para 30% em junho de 1997” (MERCADANTE, 1998, p. 155).

Além disso, o governo, desde 1995, vinha adotando minidesvalorizações do câmbio (medidas aplicadas em função do reflexo retardado da crise mexicana na economia brasileira), e praticando altas taxas de juros como praticamente único instrumento para conduzir a demanda agregada, desta forma limitava a demanda doméstica e gerava superávit na conta de capitais (PINHEIRO e GIAMBIAGI, 1999).

A Lei nº 8.987²³, de 13 de fevereiro de 1995 e a Lei nº 9.074, de 7 de julho de 1995, que dispõem sobre o regime de concessão e permissão foram aprovadas e deram suporte jurídico para estender o projeto de privatização aos serviços públicos. Ademais, houve a substituição da Comissão de Privatização pelo Conselho Nacional

²³ A Lei 8.987, em suas disposições finais e transitórias, exclui os serviços de radiodifusão sonora e de sons e imagens do disposto na lei.

de Desestatização, estreitando o vínculo entre a administração do processo e o governo federal. A medida Provisória 890 engloba as seguintes atividades econômicas, segundo Johnson et al. (1996):

- Energia elétrica (geração, transmissão e distribuição);
- Transportes (coletivo municipal, rodoviário de passageiros, ferroviário, aquaviário e aéreo);
- Exploração, precedida ou não de obra, de portos, aeroportos, obras viárias, barragens, contenções, eclusas e diques;
- Serviços de água e esgoto;
- Limpeza urbana e tratamento de lixo;
- Serviços funerários; e
- Nos termos estabelecidos na Constituição de 1988, os serviços de telecomunicações e de distribuição local de gás canalizado.

Outro fato importante instituído pela lei foi a abolição da distinção entre capital nacional e estrangeiro, abrindo caminhos para a privatização de setores de mineração e energia elétrica, pois o interesse do capital estrangeiro nestes setores é grande, diante da grande rentabilidade, cabendo ressaltar o interesse particular pela telefonia celular.

O alcance das privatizações galgou mais espaço, atingindo as esferas estaduais e municipais.

Observa-se no Quadro 5, que os outros setores privatizados pós-96, geraram as maiores receitas em toda a década de 90. O sucesso do Plano Real deu credibilidade ao governo para conseguir aprovação, junto ao Congresso Nacional, para estender a privatização a setores tradicionais de serviços como telecomunicações e gás, facilitando em outros segmentos como energia elétrica, portos, financeiro, mineração, entre outros. Esta ampla gama de estatais privatizadas totalizou receitas aproximadas de US\$ 71.891 bilhões (não incluindo as dívidas transferidas).

Receitas Anuais (US\$milhões)										
	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	Receitas
Total	1.614	2.401	2.627	1.966	1.004	5.486	22.616	30.975	3.202	71.891
Federal	1.614	2.401	2.627	1.966	1.004	4.080	8.999	23.478	554	46.723
Aço	1.474	921	2.250	917						5.562
Petroquímica		1.266	172	445	604	212				2.699
Fertilizantes		202	205	11						418
Mineração				6			3.299			3.305
Ferrovias						1.477	15	205		1.697
Portos							251	149	21	421
Energia Elétrica					400	2.358	270	880	1	3.909
Petróleo e gás										
Financeiro							240			240
Telecomunicações							4.734	21.823	421	26.978
Participações Minoritárias				395		33	190	421	62	1.101
Outros	140	12		192					49	393
Estaduais						1.406	13.617	7.497	2.648	25.168
Telecomunicações								1.018		1.018
Financeiro							401	647	147	1.195
Gás							576		1.131	1.707
Energia Elétrica						587	9.945	5.166	1.370	17.068
Água e esgoto										
Ferrovias						25		240		265
Outras							307	96		403
Participações Minoritárias						794	2.388	330		3.512
Números de Estatais	4	14	6	9	8	18	36	18	11	124
Federais	4	14	6	9	8	16	21	7	6	91
Estaduais						2	15	11	5	33

Quadro 5 - Resultados da privatização: Receitas de 1991 a 1999

Fonte: Adaptado do BNDES (apud PINHEIRO, 2000, p. 22).

Segundo Pinheiro e Giambigi (1999), a decomposição das privatizações por país demonstra o grande predomínio de investidores norte-americanos, com 33,3%, espanhóis, com 27,9%, e portugueses, com 16,9% do capital aplicado por estrangeiros no programa. Em março de 1999, os setores de telecomunicações e energia representavam 69% de todas as receitas, com 36% e 33% do total, respectivamente, siderurgia 10%, mineração 8% e petroquímica 4%. Ainda, das 115 empresas privatizadas até o início de 1999, 28 pertenciam aos Estados, e a privatização das mesmas respondeu por cerca de um terço das receitas e transferências da dívida.

O papel do BNDES (Banco Nacional de Desenvolvimento Social) foi fundamental, pois se dispôs a fornecer uma linha de crédito especial para financiar em até 100% os investimentos das empresas de telecomunicações que estivessem se instalando ou ampliando seus negócios no Brasil. O crédito, numa primeira etapa, seria destinado à compra, instalação e montagem de equipamentos da banda B (telefonia celular privada) e, também, aos fabricantes de equipamentos e componentes. Os prazos disponibilizados iam até dez anos, com carência de três anos (até então, a média era de cinco anos). A meta fundamental era de fomentar a criação de um verdadeiro parque industrial de telecomunicações no país. (NUNES, 1997).

A privatização das telecomunicações colocava fim a um monopólio natural do Estado brasileiro. Nunes (op. cit., p. 13) comenta que:

Por muito tempo, alguns setores, como o de telecomunicações, ferrovias e outros produtores de bens e serviços de utilidade pública foram considerados monopólios naturais porque se caracterizavam por pelo menos um dos seguintes aspectos: necessidade de grande volume de capital, presença de economias de escala e externalidades²⁴. Estas peculiaridades faziam com que as empresas que atuavam em tais mercados fossem públicas ou operassem sob a supervisão de agências. Entretanto, segundo Friedman (1984), como as condições técnicas que resultam em monopólio se modificam ao longo do tempo, em virtude da criação de bens substitutos ou da redução do grau de indivisibilidade dos produtos, alguns bens deixaram de ser produzidos pelo setor público.

Com exceção das ferrovias, foi estipulado que seria vencedor aquele que oferecesse melhorias de qualidade de serviços e praticassem menores tarifas.

As crescentes elevações do déficit fiscal e em conta corrente, na avaliação de Pinheiro e Giambiagi (1999), tiveram papel fundamental na aceleração do processo de privatização no governo exercido pelo Presidente Fernando Henrique Cardoso. O déficit fiscal que estava, em 1995, em 5% do PIB, atingiu 7,8% do PIB, em 1998. Por conseguinte, a dívida do setor público passou de 26% do PIB, em 1994, para 38% do PIB em 1998.

O Quadro 6 apresenta alguns indicadores econômicos do Brasil, no período de 1990 a 1999.

²⁴ Pindyck e Rubinfeld (1994, p. 843) definem externalidade como sendo “os efeitos das atividades de produção de produção e consumo que não se refletem diretamente no mercado”.

	Unidade	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Nível de Atividade											
PIB	Em US\$ Milhões	469.318	405.679	387.295	429.685	543.087	705.449	775.475	807.814	787.889	536.554
PIB Per Capitã	(US\$)	3.202	2.721	2.556	2.790	3.472	4.440	4.807	4.932	4.739	4.739
Variação do Pib real	Taxa de variação anual (%)	-5,05	1,03	-0,54	4,92	5,85	4,22	2,66	3,27	0,13	0,79
Formação Bruta de capital fixo	(%) do PIB	20,66	18,11	18,42	19,28	20,75	20,54	19,26	19,86	19,69	18,90
Investimento Estrangeiro Direto (líquido)	US\$ milhões	281	104	1.580	714	1.972	4.313	10.792	18.993	28.856	28.578
Desemprego	(%) (DIEESE)	10,02	11,63	14,93	14,68	14,30	13,16	14,90	15,72	18,18	19,28
Setor externo											
Exportação FOB	US\$ Milhões	31.414	31.620	35.793	38.555	43.545	46.506	47.747	52.994	51.140	48.011
Importação	US\$ Milhões	20.661	21.040	20.554	25.256	33.079	49.972	53.346	59.747	57.763	49.295
Saldo Comercial	US\$ Milhões	10.752	10.580	15.239	13.299	10.466	-3.466	-5.599	-6.753	-6.624	-1.283
Coefficiente de Exportações	Como % do PIB	8,20	8,68	10,87	10,50	9,51	7,72	6,99	7,51	7,42	10,28
Coefficiente de Importações	Como % do PIB	6,96	7,91	8,39	9,10	9,16	9,49	8,90	9,88	9,60	11,82
Saldo em conta Corrente	Milhões de US\$	-3.782	-1.407	6.144	-592	-1.689	-17.972	-23.502	-30.452	-33.416	-25.335

Quadro 6 – Indicadores Econômicos do Brasil (1990 – 1999)

Fonte: Conjuntura Econômica (2005, p. IX – XIX passim).

Ainda é mercê de comentário de que com a crise asiática, de 1997, as privatizações serviram de “bengala” para o Plano Real, pois atraíram capital estrangeiro conferindo-lhe certo fôlego, dando credibilidade às operações do governo diante dos ataques especulativos e contribuíram para sinalizar o compromisso do governo com os fundamentos macroeconômicos da economia. Porém, assim comenta Pinheiro e Giambiagi (1999, p. 34):

A privatização agora atraía um grande influxo de investimento externo direto. Por outro lado, o efeito indireto do estímulo ao ingresso de capitais havia se tornado mais importante do que no período anterior a 1994, devido à necessidade de financiar um grande déficit em conta corrente, o que não acontecia nos anos 90.

No final da década de 1990, o cenário era totalmente diferente do seu início. Energia elétrica, água e esgoto, telecomunicações, estradas, portos, ferrovias, entre outras, passaram ao controle majoritário do setor privado. Chama a atenção o caso da Ligh, pois finalmente privatizou-se uma empresa de serviços públicos e o capital estrangeiro entrou com força na participação do setor. A TELEBRAS é outro caso importante como marco regulatório da privatização no Brasil, tornando-se uma das maiores privatizações realizadas no país.

Porém, o real sobrevalorizado não se sustentou mais e, em janeiro de 1999, sofreu uma maxi-desvalorização, dando outro rumo para a economia e alterando as perspectivas do ritmo das privatizações para o fim do milênio. Isso impactou, principalmente, na credibilidade do governo FHC, e gerou o desaquecimento da economia. Destarte, são fatores que colaboraram para aumentar o risco país e desvalorizar os ativos, tornando as privatizações menos atrativas e menos eficientes enquanto instrumento para auxiliar a estabilidade dos fundamentos macroeconômicos do Brasil.

5.2. Privatizações na Argentina e a reestruturação do papel do Estado

5.2.1. A revisão do papel do Estado na economia e as reformas na Argentina nos anos 90

O governo Alfonsín terminou de modo desastroso, mergulhando o país numa hiperinflação de 4.923% a.a., o que pode ser considerado como a perda da função da instituição fundamental na vida econômica de um país: a moeda (DÍAZ, 2002).

As reformas econômicas e do Estado tornaram-se urgentes para equilibrar os fundamentos básicos da economia, que haviam entrado em colapso. Aproveitando-se do prestígio político, o novo presidente Carlos Menem, propôs reformas que redimensionariam o novo cenário criado nos anos 90, na Argentina. As várias reformas foram votadas e aprovadas pelo Congresso, abrangendo vários aspectos, delineando um novo relacionamento entre o público e o privado, e afetando profundamente o cenário macroeconômico argentino. As reformas propostas foram:

- Reforma do Estado: A Lei 23.696 reformulou o papel do Estado e garantiu a privatização das empresas estatais;

- Reforma Econômica: A Lei 23.697 de Emergência Econômica propunha várias mudanças estruturais, e um dos principais eixos dessa lei era a suspensão de subsídios e incentivos, rompendo com o capitalismo assistido na Argentina, além de ser um instrumento que detinha a transferência de dotações às empresas privadas;

- Reforma Monetária: A Lei 23.928 (Lei de Conversibilidade, promulgada em 1991) permitia a conversão automática da moeda doméstica em dólares, além do mais, 100% da base monetária devia estar respaldada por reservas no Banco Central. Foi instituído o *peso*, como moeda nacional, mantendo a paridade de 1 por 1 com o dólar;

- Reforma Fiscal: Devido às outras reformas e a estabilização da economia, a reforma fiscal tornou-se urgente para a adequação da arrecadação e gastos públicos. Porém, ela foi menos inovadora e profunda do que se esperava. A Lei 24.073 foi aprovada pelo Congresso em 1992. No entanto, após longas discussões e dificuldades de convencimento por parte do governo dos congressistas e empresários, a lei aprovada não contribuiu efetivamente para o equilíbrio das contas públicas;

- Reforma educativa: A Lei Federal de Educação 24.195 foi aprovada somente em 1994, após dois anos de discussão e polêmica. Os principais conteúdos da lei consistiam na inclusão de todos os níveis desde o fundamental ao superior dando uma nova estrutura;

- Reforma trabalhista: O âmago da Reforma Trabalhista, na Argentina, estava contido na Lei 24.013, aprovada em 1991, e denominada como Lei Nacional do Emprego. Esta lei propunha que o emprego deveria ser o eixo da política social do governo, preocupava-se com a criação de novos empregos, além do aumento de produtividade e transferência de trabalhadores para setores mais produtivos.

- Reforma da Previdência Social: As mudanças eram necessárias para assegurar as gerações de aposentados no presente e no futuro, de modo que não compromettesse as contas públicas. Aliás, o modelo vigente havia se esgotado, tornando-se insustentável. A Lei 24.241 só foi aprovada em 1993. O Sistema Integrado de Aposentadorias e Pensões (SIJP)²⁵ aliava dois regimes diferentes: o

²⁵ Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones.

de repartição (administrado pelo Estado e financiado pelas contribuições dos trabalhadores e alguns impostos especiais) e de capitalização (é privado, administrado por empresas públicas ou privadas);

- Reforma Constitucional: Após longos anos de governo militar, a Constituição apresentava algumas limitações que precisavam ser reformuladas. Para tanto, o Pacto de Olivos e Lei Declarativa 24.309 estabeleceram de uma maneira extremamente detalhada o programa comum de reformas;

- Reforma Administrativa: Diante da inflação e do crescente aumento de funcionários públicos²⁶, teve início um programa de reforma administrativa que propunha a diminuição dos postos de trabalho. Além disso, cortes de horas extras e duplo trabalho em postos públicos, redução de aposentadorias antecipadas, assim como, reestruturação de ministérios e do número de secretarias e subsecretarias.

As várias reformas atacavam em várias frentes e colocaram um novo marco institucional para o setor público argentino, dando uma nova conformação para a administração do Estado. Entretanto, destaca-se a Reforma Econômica e a Reforma do Estado, pois foram o alicerce institucional que fomentou e regulamentou as privatizações, fundamentais para a engrenagem da Argentina no processo de retomada do crescimento.

A princípio, o presidente Carlos Menem colocou em ação um Plano econômico chamado “Plan BB”²⁷:

Este Plan, el “Programa de Gobierno 1989 em Adelante”, conocido en la prensa como “Plan BB”, fue concebido para controlar la situación antes descrita, estabilizar precios y mercados restaurando la credibilidad en la economía tanto en el plano nacional como en el internacional, e iniciar el crecimiento económico y el desarrollo (DÍAZ, 2002, p. 44 - 45).

A lei proposta (Lei 23.697) de Emergência Econômica continha vinte oito mudanças estruturais. É importante destacar que esta lei possuía um mecanismo para deter a transferência de fundos públicos às firmas privadas, rompendo com o círculo vicioso de capitalismo assistencialista na Argentina. O Capítulo II desta lei

²⁶ Segundo Díaz (2002), durante os anos oitenta o número de funcionários públicos cresceu de 786.931, em 1981, para 878.259, em 1983, chegando a 928.034, em 1990. Paralelamente ao aumento do pessoal, os salários públicos em relação ao PIB caíram de 5,8%, em 1974, para 3,1%, em 1990.

²⁷ “Plano BB”, porque foi concebido por um grupo de economistas pertencentes à firma Bunge & Born, holding argentina mais conhecida da época, em 5 de julho de 1989, quatro dias antes da posse do presidente Carlos Menem (DÍAZ, op. cit., p. 44).

suspendia os subsídios, pois a concessão de subsídios era feita de maneira escandalosa pelo Estado, afetando diretamente o orçamento público²⁸. De um lado, havia as empresas estatais recebendo recursos governamentais e subsídios, e outras empresas privadas beneficiando-se da lei para obter assistência do Estado como se fossem públicas, explicam o déficit público argentino no final dos anos 80, que em 1989 chegou ao auge com 20,9% do PIB (DÍAZ, 2002).

Pode-se destacar, ainda, a lei 24.144²⁹, que modificou a Carta Orgânica do Banco Central argentino, que dava maior autonomia ao Banco Central com o objetivo de manter a estabilidade monetária, segundo Díaz (op.cit, p. 47): “Proporcionarle autonomía al Banco Central tenía como propósito preservar el valor de la moneda para detener la inflación y crear un ambiente favorable a la inversión externa directa”.

A Lei de Emergência Econômica (Capítulo VI) modificou o regime de investimento estrangeiro, colocando o investidor estrangeiro em iguais condições com o investidor nacional, pois antes o investidor estrangeiro precisava de autorização oficial para investir no país. Deste modo, a Argentina buscava enquadrar-se no padrão internacional, abrindo-se para investimentos externos, com o objetivo de obter maior inserção na indústria Argentina de tecnologia.

Os outros capítulos da lei se referem, segundo Díaz (2002, p. 48):

Paralelamente con los mercados de capitales, la compensación de deuda por créditos entre el Estado y el sector privado, así como entre las empresas de propiedad estatal y la búsqueda de un régimen más expedito para castigar la evasión de impuestos.

Além disso, a lei suspendia o regime de promoção industrial, o qual tinha como objetivo criar novos postos de trabalho. No entanto, este modelo assistencialista havia se tornado extremamente oneroso para o Estado, não atendendo mais apenas os interesses dos trabalhadores, mas de determinados setores que se beneficiavam sem dar a contrapartida correspondente ao sistema econômico.

Dar um amparo legislativo a todas essas reformas propostas seria um passo importantíssimo, a fim de consolidar o terreno para as outras reformas, que viriam

²⁹ A Lei de Emergência Econômica era composta pelos capítulos da Lei 23.697, e, posteriormente por vários decretos e pela Lei 24.144, que modificava a Carta Orgânica do Banco Central (DÍAZ, op. cit.).

atreladas ao cenário que se desejava alcançar pelo executivo. Os principais atores que figuraram neste processo, além do então presidente Menem foram: Erman González e Roberto Dromi (1989 -1990), e Domingo Cavallo e Eduardo Bauzá (a partir de 1991).

La unificación de los ministerios de Economía y Obras y Servicios Públicos (bajo el liderazgo de Cavallo), unida a la ampliación y puesta a punto de la Secretaría General de la Presidencia (la oficina de Bauzá), representaron también recursos institucionales que aseguraron el cumplimiento de la reforma económica (DÍAZ, 2002, p. 52).

Desfrutando do prestígio político e do momento caótico que a economia argentina enfrentava, não foi difícil ganhar apoio da sociedade e dos meios de comunicação para que se efetivasse a reforma econômica e revisasse o papel do Estado.

Então, em meio à crise instaurada, advinda desde o início dos anos 80, o sistema público falido, déficit fiscal e público, hiperinflação, entre outros elementos, surge a privatização como uma possibilidade de reformulação da relação entre o público e o privado, o Estado e o mercado, a sociedade e a economia.

Para Rey (2003, p. 29):

El salto “hacia adelante” que significaba el amplio plan privatizador era acicateado, más que por un meditado análisis y una estrategia de reconversión productiva con proyección de largo alcance –como se aducía-, por las necesidades del más ramplón corto plazo. Y esto es un elemento clave para comprender las características que asumió el proceso privatizador del gobierno justicialista, especialmente durante la primera etapa.

Assim, visando modernizar e promover um ambiente competitivo, as atividades econômicas que estavam nas mãos do Estado iriam ser repassadas à iniciativa privada, buscando novos investimentos, objetivando produzir mudanças efetivas e duradouras no longo prazo, assegurando serviços eficientes e baratos, além de produtos com capacidade competitiva internacional. Logo, “el corazón de la reforma fue la privatización de las empresas estatales, pero también comprendió una reorganización de las funciones estatales, así como procesos de desregulación y de des-burocratización” (DÍAZ, op. cit., p. 73).

A Lei 23.696 regulamentava a Lei de Reforma do Estado³⁰ e os fundamentos da reforma se alicerçavam na aprendizagem de outros países, que já tinham iniciado o processo de privatização, e na própria conjuntura específica Argentina. Os principais delineamentos, segundo Díaz (2002, p. 73), foram:

- 1) legalidad: significando que la Constitución y las leyes definirían quién tenía el poder para llevar a cabo cada paso del programa, garantizando el respeto a la igualdad, el carácter razonable de los cambios, control y responsabilidad y protegiendo el proceso de cualquier arbitrariedad;
- 2) integralidad: para contemplar al programa de reformas como un modelo integral y de amplia cobertura;
- 3) celeridad: privatizando los sectores estratégicos en un año;
- 4) predictibilidad: que incluía el monitoreo preventivo y el trabajo de base para conocer los mercados y los consumidores o usuarios, para lograr un mejor diseño y adecuación del programa de reformas;
- 5) flexibilidad en los métodos y en la instrumentación: mientras se mantenían firmes las metas principales del programa;
- 6) publicidad: lo que involucraba un proceso transparente para informar al público, y
- 7) finalismo: con el objetivo político de las reformas como una empresa democrática que consideraba la privatización como una transferencia del Estado a sus ciudadanos.

Porém, questiona-se a proposição 7º, pois: a Argentina alcançaria um verdadeiro estágio democrático e de livre concorrência em que se demonstraria a transferência de funções econômicas antes nas mãos do Estado, passando à iniciativa privada nacional?

A Lei 23.696 dispunha de quatro elementos fundamentais relacionados ao marco legal do processo de privatização, conforme aponta Díaz (2002):

1) O requisito legal “sujeito à privatização”: a lei confere ao Executivo capacidade de declarar um ativo de propriedade estatal sujeito à privatização, porém deve ser ratificado pelo Congresso antes que uma empresa possa ser submetida à privatização;

2) Autoridades envolvidas na privatização: Cabe ao Presidente a competência de decidir; aos ministros de executar a privatização; à Comissão Bicameral do Congresso de monitorar politicamente; ao SIGEP monitoramento administrativo e; ao Tribunal de Contas o monitoramento financeiro³¹;

³⁰ En el plazo record de veinte días se dio a luz una normativa que implicó un viraje fundamental del papel que el estado había desempeñado en los cincuenta años anteriores en la Argentina (REY, op.cit, p. 30).

³¹ Segundo o artigo 13 da lei a responsabilidade de efetuar a privatização está a cargo do ministro cuja empresa esteja sob sua jurisdição. Exemplo: um banco estará a cargo do Ministro da Economia (DÍAZ, op. cit., 79).

3) O processo de privatização e sua Estrutura metodológica: foi organizada a metodologia da privatização em três níveis:

a) Alternativas de procedimentos (art. 15): eram as opções que o Executivo dispunha para adequar a situação legal das entidades sujeitas à privatização;

b) Modalidades (art. 17): Consistiam em cinco opções: venda de ações, venda de ativos, locação por um período determinado com opção de compra ou sem ela, e concessão, licença ou permissão;

c) Procedimentos de seleção (art. 18): estabelecem as formas de seleção e determinação dos participantes e tipos de contratos de privatização. Podem ser: licitação, concurso público, leilão público, venda de ações em operações abertas e contratações diretas.

4) Garantias e benefícios para os trabalhadores: estabelecia o “Programa de Propriedade Participada”, dando a possibilidade aos funcionários de uma Empresa Estatal, em processo de privatização, de converterem-se em acionistas, e o Capítulo IV dedica-se à proteção dos trabalhadores.

A privatização advém como um projeto fundamental para a adequação do papel do Estado no contexto da globalização. O Presidente Menem, aproveitando-se do momento político, coloca-a como eixo das reformas do Estado. Contudo, as outras reformas dariam suporte necessário às profundas transformações ocorridas da década de noventa. Porém, algumas das reformas não foram efetivamente concretizadas.

Assim, após anos de economia inflacionária e Estado assistencialista, a Argentina tentava encontrar um caminho viável de crescimento e desenvolvimento, cedendo às forças imperativas da economia global.

5.2.2. O Estado e as privatizações no governo Menem

Ao assumir a presidência em 1989, o Presidente Carlos Menem apresentou o conjunto de Reformas, que seria o arcabouço da Reforma do Estado argentino, e deu amparo jurídico para iniciar o processo de privatização, como sendo o meio mais viável para reduzir o endividamento argentino.

A Reforma do Estado permitiu que o Executivo colocasse em andamento o processo de privatização das empresas públicas e, a Lei de Emergência Econômica,

eliminou as restrições que existiam ao capital estrangeiro, abrindo precedentes legais para que o capital internacional se apoderasse das empresas mais rentáveis e que mais lhes interessavam naquele momento. O “Plano BB” teve profunda importância para concretizar todas as propostas de reformas na Argentina, pois tinha como objetivo a estabilidade dos preços e mercados, resgatando a credibilidade na economia, tanto em âmbito nacional, como no âmbito internacional, e retomar o crescimento econômico e o desenvolvimento.

A separação da política monetária da política fiscal foi relevante, pois a hiperinflação também havia sido resultante dos déficits fiscais e das desvalorizações. Diante da nova situação, estabeleceu-se o câmbio fixo e o Banco Central não teria permissão para financiar o déficit fiscal. Isto gerou uma estabilidade imediata, porém o governo perdeu a possibilidade de manusear a expansão da base monetária como instrumento de política econômica (DÍAZ, 2002).

Segundo Díaz (2002), a Figura 6 mostra a trindade impossível que seria: 1) a caixa de conversão; 2) o controle de capitais, e; 3) o tipo de câmbio flutuante. Para conseguir estabilidade cambial e investimento estrangeiro direto, a Argentina optou pela caixa de conversão, sacrificando não apenas a autonomia da política monetária, mas também qualquer possibilidade de controle de capitais e de flutuação do tipo de câmbio.

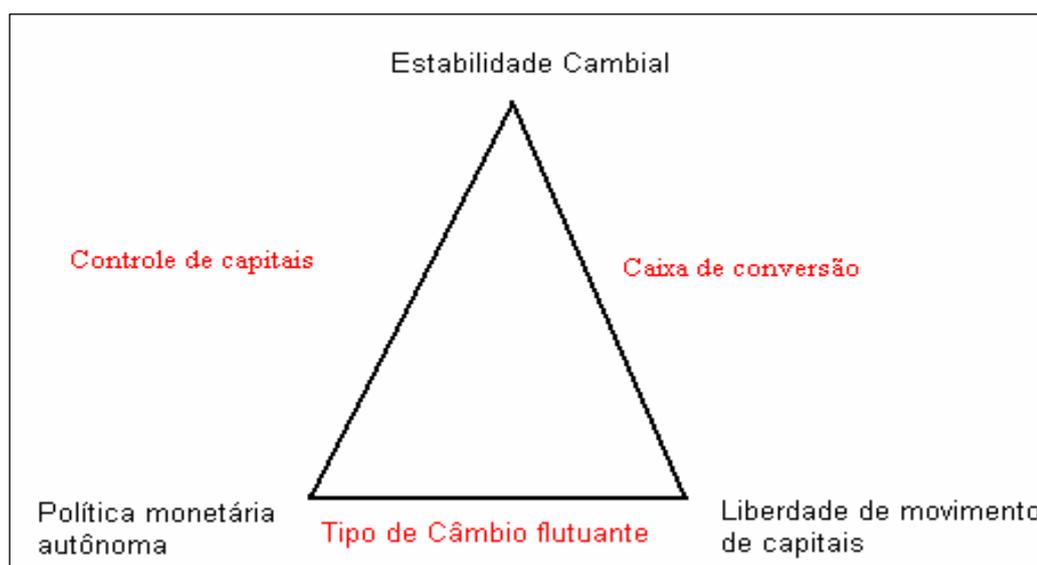


Figura 6 – Trindade Impossível

Fonte: Díaz (2002, p. 103).

O maior benefício trazido pela Conversibilidade foi ter conseguido reduzir a inflação (ver Tabela 12), que caiu de 1343,90%, em 1990, para 84% em 1991, e continuamente nos anos subseqüentes.

**Tabela 12 - Índices de preço ao consumidor
1990 -1999**

Ano	Taxa de variação anual (%)
1990	1343,90
1991	84,00
1992	17,50
1993	7,40
1994	3,90
1995	1,60
1996	0,10
1997	0,30
1998	0,70
1999	-1,50

Fonte: Centro de Economía Internacional (CEI)

A Conversibilidade propiciou a diminuição do risco país. Com isso, favoreceu o ingresso de capitais externos, pois existia uma liquidez mundial, a qual poderia dar suporte ao programa de privatizações. A renegociação da dívida (Plano Brady, em 1992), também favoreceu ao ambiente macroeconômico para conciliar tais programas. Durante a primeira fase da gestão de Cavallo, de 1991 a 1994, o plano de estabilização da economia obteve enorme êxito, afastando as sombras dos anos vivenciados de hiperinflação na Argentina (REY, 2003).

Porém, Rey (op. cit., p. 55 -56) ressalta que o “encantamento” causado pela estabilidade estava escondendo os efeitos perniciosos dos capitais especulativos que invadiam a Argentina:

El masivo ingreso de “capital golondrina” – especulación de corto plazo – permitió financiar tres años de crecimiento del gasto público, del producto, del crédito y, en especial, del déficit en cuenta corriente que todo ello iba generando. Pero la sociedad no reparó entonces en el origen de los fondos, sino en los beneficios que obtuvieron al lograr, en apariencia, una sólida estabilidad de precios junto con una sostenida tasa de crecimiento del PBI.

Neste âmbito, o processo de privatização argentino abrangeria empresas produtivas e de serviços públicos (lembrando que no Brasil, a área de serviços permaneceu intocável nos primeiros anos de implantação do PND), ativos públicos, atividades de regulação e até de controle social (como a emissão de carteiras de

identidade). O processo chamou atenção pela celeridade da sua execução, o qual Cecchini e Zicolillo (2002, p. 19) enfaticamente ironizam e criticam o discurso do Presidente Menem:

“Hemos demostrado que la Argentina ha dejado atrás al pasado y se ha transformado en un país del Primer Mundo”, se recoció Carlos Menem. Los representantes del sistema financiero internacional lo aplaudieron. Era verdad: el Estado argentino había pasado a ser propiedad del Primer Mundo, del mundo del dinero. Y entre los nuevos propietarios se destacaba un grupo que, además de acaparar el mayor volumen de acciones en la suma de todas las empresas privatizadas, hablaba el mismo idioma que los argentinos: el de los empresarios españoles.

As privatizações na Argentina começaram pela ENTEL (grupos de empresas de telefonia estatal) e pela Aerolíneas Argentinas, empresas públicas de grande importância e lucratividade, o que gerou severas críticas da oposição. A justificativa oficial foi a de que era justamente a atratividade dessas empresas que facilitaria a privatização e a arrecadação de capital líquido. “Sin duda, los costos del aprendizaje privatizador pouco o nada interesaron, a la administración gubernamental, frente a sus urgencias político-institucionales y frente a la *comunidad de negocios*” (PETRAS e VELTMEYER, 2004, p. 58).

No caso da Aerolíneas Argentina, além da justificativa de reduzir a dívida externa do país e o gasto público derivado das estatais, o governo ainda argumentou, segundo Rey (2003), que o Estado não disponibilizava dos recursos necessários para investir na companhia e adequar-se às novas regras de competitividade da atividade aeronáutica, em marcha de desregulamentação. Também, acreditava-se que era necessário acabar com o monopólio no setor e melhorar a sua eficiência. No entanto, quando em julho de 1990 foram abertos os envelopes contendo as ofertas para a Aerolíneas Argentinas havia somente um consórcio, liderado pela companhia aérea Ibéria e a argentina Cielos del Sur. Assim, o governo prosseguiu transferindo um monopólio estatal argentino para formar um outro monopólio privado estrangeiro (espanhol). A oferta consistia no pagamento em moeda de US\$ 260 milhões – em duas parcelas – e títulos da dívida externa no valor de US\$ 1.600 milhões. Porém, antes de ser feito o pagamento da primeira parcela em moeda, o ganhador propôs substituir o pagamento por uma carta de crédito, até

que o governo conseguisse a dispensa (waiver)³² dos bancos credores, que lhe permitisse dispor dos bens da empresa. Após longas discussões, o governo propôs fazer uma nova licitação. Entretanto, com receio de dar um passo atrás e sob a pressão até mesmo do Primeiro Ministro da Espanha em favor da Ibéria, as regras foram reformuladas e ficou explícita a fragilidade do programa de privatização argentino.

Segundo Nunes (1997), a Argentina na primeira fase de privatização apenas aceitou moeda corrente, pois a necessidade de recursos era expressiva e as empresas eram extremamente rentáveis e, na segunda fase, passou a aceitar títulos da dívida pública. Todavia, esta assertiva pode ser contraposta com de Petras e Veltmeyer (2004), que afirmam que a experiência privatizadora da Argentina tem especificidades que em pouco se assemelham a outros casos de privatizações, ocorridas no âmbito internacional, principalmente no que tange a vinculação da possibilidade de capitalizar títulos da dívida pública, transferidos ao setor privado.

Examina-se o caso da ENTEL, por ser uma das primeiras a serem privatizadas, o governo tinha por objetivo dar prioridade a pagamentos em dinheiro e à capitalização de títulos – a valor nominal. A privatização foi utilizada pelo governo para assegurar que os credores internacionais iriam receber parte dos empréstimos que, em alguns casos, imaginavam-se incobráveis, assegurando-lhes rendas privilegiadas. Portanto, a priorização original de recursos de capital através da capitalização de bônus da dívida externa (aproximadamente 14 bilhões de dólares em pouco tempo), propiciou a revalorização de tais títulos, alicerçou a entrada da Argentina no plano Brady e a sua renegociação integral da dívida externa pública. Este último processo foi mais benéfico aos credores que para a Argentina (PETRAS e VELTMEYER, op.cit.).

De acordo com Rey (2003), os delineamentos da licitação da ENTEL foram elaborados em novembro de 1989, sendo encarregada da privatização da mesma Maria Alsogaray. Depois de longos debates, foi dividida a ENTEL por território, no qual criaram-se duas empresas, ou seja, Sociedad Licenciataria Sur S.A. e Sociedad Licenciataria Norte S.A., para a prestação básica de serviço telefônico (SBT). Em cada uma delas, o novo proprietário desfrutaria de uma licença exclusiva de

³² El “waiver” era necesario desde que, en una de las tantas negociaciones por la deuda externa, el gobierno de Alfonsín había puesto como garantía al conjunto de las empresas públicas, incluida AA. Así, cada vez que se quisiera vender alguna de ellas, los acreedores debían otorgar previamente su consentimiento (REY, 2003, p. 37).

provisão do serviço de telefonia básica durante sete anos, com a opção de estender o monopólio durante três anos mais. Diante dos avanços da tecnologia, permitia-se a existência de mais de um provedor competindo pelos mesmos usuários. A decisão de privatizar a ENTEL, resguardando as condições de monopólio regional, era para torná-la mais atrativa. Assim, ficou estabelecido que a seleção dos adjudicatários se fizesse sobre a base da quantidade de títulos da dívida externa que oferecessem, dando assim lugar privilegiado aos bancos possuidores da dívida. A partir daí, conclui-se que o governo havia decidido entregar as empresas como parte de sua dívida externa.

Para torná-la ainda mais atraente, com a privatização também se possibilitou uma profunda mudança dos quadros tarifários, fundamentalmente para as comunicações urbanas em Buenos Aires, que incrementou mais de 600%. Dada as condições estabelecidas, a região Sul foi concedida ao consórcio liderado pela espanhola Telefónica. A região Norte foi concedida ao consórcio liderado pela Bell Atlantic. Todavia, o regulamento para concessão requeria que o vencedor deveria entregar e ter títulos GRA (Guaranteed Refinancing Agreement), um tipo de títulos da dívida externa argentina, pois atendiam a condição do acordo de refinanciamento do FMI. Porém, eram limitados no mercado secundário e difíceis de ser conseguidos. No momento de entregar a concessão, o consórcio liderado pela Bell Atlantic reconheceu que não teria como efetuar o pagamento no tempo previsto, levando o governo a alargar este prazo e, mesmo assim, não conseguiram concretizá-lo. Após as dificuldades apresentadas, o Presidente modificou as regras que concediam a zona Norte à Bell Atlantic e ordenou que fosse entregue a mesma ao consórcio liderado por Stet-France Telecom, que havia feito a segunda oferta mais alta no leilão (REY, 2003).

Prosseguindo com o processo de privatização, foram privatizadas as empresas petroquímicas: Polisar, Petropol, Induclor e Monómeros Vinílicos, e também 10.000 Kms de rodovias através de concessão e implantação de pedágio. Em 1991, o governo transferiu o atraente “corredor de cereais” ferroviário, Rosário-Bahía Blanca, constituindo-se o primeiro trem privado da Argentina. Em dezembro de 1991, foram vendidos os escritórios navais TANDANOR, e se fixou no mesmo mês o marco regulatório para o setor elétrico. Logo, a geração de energia elétrica e de gás deixou de ser considerado como bens públicos estratégicos, para se transformarem em atividades de interesse geral, submetidas às regras aplicadas a

outros bens econômicos. De acordo com o novo regime aprovado para as privatizações, o sistema elétrico foi dividido em três partes: geração, transporte e distribuição. Em 1992, concretizou-se a privatização total de Gás del Estado, e foi dividido em duas empresas transportadoras e oito distribuidoras. Em dezembro de 1992, foi entregue a concessão de águas e serviços de esgoto, sem nenhum tipo de divisão, passando de monopólio estatal para monopólio privado. O vencedor foi o consórcio Águas Argentinas, liderado pela operadora francesa Lyonnaise Des Eaux Dumez, Águas de Barcelona, o Banco Galicia e Sociedad Comercial del Plata (Soldadati) (op.cit, p. 43-55 passim).

O bom desempenho econômico do governo Menem possibilitou reeleger-se com mais de 50% dos votos, em 1995, num clima extremamente favorável. Porém, não se imaginaria que após ser eleito num clima de harmonia política com a oposição, surgiria uma disputa interna entre Menem e seu ministro Cavallo. Além do duelo do presidente com seu ministro, no período de 1995 a 1996, inicia-se uma crise econômica no país.

Rey (2003), não acredita nas análises que atribuem a origem da crise econômica ao conflito de poder, mas sim no fato de a sociedade argentina começar a enfrentar uma forte queda de seu poder aquisitivo, resultando na queda da demanda interna, das vendas dos empresários e do crédito do sistema produtivo, entre outros. E atribuiu, principalmente, as escolhas das estratégias para sair da crise que foram elementos que complicaram ainda mais o cenário macroeconômico da Argentina.

A crise mexicana (dezembro de 1994), em janeiro de 1995, afetou o fluxo de capitais que ingressavam na Argentina. Então, detectou-se a vulnerabilidade do país, causada pela dependência de investimentos externos para manter seu ritmo de crescimento. O desempenho da economia foi afetado, levando o país à recessão. Além do mais, as grandes estatais já haviam sido privatizadas. A segunda Reforma do Estado proposta pelo presidente Menem acelerou ainda mais o processo recessivo, gerando desemprego, problemas fiscais e o endividamento público externo.

O Quadro 7 constata o decréscimo do PIB de 1994 para 1995, representando uma variação de -2,80%, o investimento interno bruto fixo que era, em 1994 de 20,50% do PIB, caiu para 18,30% do PIB, em 1995. O nível de desemprego era ainda mais preocupante, pois se acentuou, em 1994, apresentava

taxas de 12,20% e subiu para 16,60%, em 1995, crescendo mais do que o PIB. Entretanto, o fluxo de IED continuou aumentando. Segundo os dados oficiais, em 1994, eram de US\$ 3.491 milhões e passaram para US\$ 5.315 milhões. Porém, está recuperação da entrada de IEDs podem ser explicadas por Díaz (2002), que analisa sendo resultado do aumento das taxas de juros interno. As elevadas taxas de juros e o Plano de Conversibilidade causaram dois efeitos indiretos sobre o resto da economia: atraiu capital e investimento estrangeiro direto e deixou a economia argentina mais vulnerável aos choques externos.

	Unidade	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Nível de atividade											
PIB	Milhões de US\$ correntes	141.352	189.710	228.990	236.505	250.308	243.186	256.626	277.441	288.195	281.900
PIB per Capitã	US\$ correntes	4.343	5.754	6.852	6.983	7.293	6.994	7.286	7.778	7.978	7.708
Variacão do PIB real	Taxa de variaçã Anual	-1,80%	10,60%	9,60%	5,70%	5,80%	-2,80%	5,50%	8,10%	3,90%	-3,00%
Investimento Interno bruto fixo	Como % do PIB	13,20%	15,50%	18,70%	19,10%	20,50%	18,30%	18,90%	20,60%	21,10%	18,90%
Ingressos de capitais por IED	Milhões de US\$	1.830	2.439	4.384	2.763	3.491	5.315	6.522	8.755	6.526	23.153
Desemprego	%	6,30	6,00	7,00	9,30	12,20	16,60	17,40	13,70	12,40	13,80

Quadro 7 – Indicadores econômicos da Argentina de 1990 a 1999

Fonte: Centro de Economía Internacional (baseado no BCRA, Ministerio de Economía e INDEC).

Todos os problemas desencadeados reforçaram a saída do ministro Cavallo, em 26 de julho de 1996. Quem o substituiu foi Roque Fernández (ex-presidente do Banco Central) e restava executar a segunda fase das privatizações. Entre vários debates sobre a privatização do Correio Argentino e da rede nacional de aeroportos a polêmica finalizou, em setembro de 1997, com a entrega da concessão dos Correios, por trinta anos, ao consórcio privado formado pelas empresas Itron e Sideco (Macri), e o Banco de Galicia, tendo como assessoria técnica o correio estatal inglês. O ganhador ofertou um pagamento anual de US\$ 102 milhões e se comprometeu a investir US\$ 250 milhões em dez anos, superando os cálculos iniciais dos mais otimistas (REY, 2003).

Após dois anos de batalha judicial, longos debates e controvérsias, finalmente, em 1997, o governo consegue privatizar a rede de aeroportos. A concessão seria exercida durante o período de trinta anos pelo consórcio vencedor, (dos trinta e três dos trinta e oito aeroportos do país). Ganhou a concessão o consórcio “Aeroporto Argentina 2000” (Eurnekián – Ogdeni), que ofereceu um pagamento de U\$S 171,12 milhões anuais, e se comprometeu a investir mais de U\$S 2 bilhões no decorrer da concessão, dos quais US\$ 800 milhões seriam desembolsados nos primeiros cinco anos (REY, 2003).

O regime de conversibilidade e a paridade prosseguiram e se mantiveram apesar dos problemas, mesmo com a crise asiática, a crise resultante da moratória da Rússia e, ainda, a desvalorização cambial do Brasil (DÍAZ, 2002). Porém, o panorama que se configurou apresentou alguns resultados bastante problemáticos, como balança fiscal negativa, déficit na balança comercial e elevado desemprego (ver Quadro 8).

	Unidade	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Setor Público											
Balança Fiscal	Como % do PIB	-1,5	-0,5	0,6	1,2	-0,1	-0,6	-2,2	-1,6	-1,4	-2,6
Panorama Monetário											
Tipo de Câmbio	Pesos por US\$	0,5	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Reservas Internacionais	Milhões de US\$	6.010	8.974	12.496	17.223	17.930	17.592	19.296	24308	26.941	26.407
Setor Externo											
Exportações De bens (FOB)	Milhões de US\$	12.353	11.978	12.235	13.118	15.839	20.263	23.760	26.430	26.441	23.318
Importações De bens (CIF)	Milhões de US\$	4.077	8.275	14.872	16.784	21.590	20.122	23.728	30.450	31.404	25.537
Saldo Comercial	Milhões de US\$	8.276	3.703	-2.637	-3.666	-5.751	141	32	-4.020	-4.971	-2.219
Coefficiente de Exportações	Como % do PIB	8,7	6,3	5,3	5,5	6,3	8,3	9,3	9,5	9,1	8,3
Coefficiente de Importações	Como % do PIB	2,9	4,4	6,5	7,1	8,6	8,3	9,2	11	10,9	9,1
Saldo em conta Corrente	Milhões de US\$	4.552	-647	-5.488	-8.003	-10.949	-4.938	-6.468	-12.036	-14.730	-11.500
Saldo em conta Corrente	Como % do PIB	3,2	-0,3	-2,4	-3,4	-4,4	-2	-2,5	-4,3	-5,1	-4,1

Quadro 8 - Indicadores Econômicos de 1990 a 1999

Fonte: Centro de Economia Internacional (baseado nos dados do BCRA, Ministerio de Economía e INDEC).

De acordo com Cecchini e Zicolillo (2002), nos anos 90 a presença dos grupos econômicos espanhóis nas compras das estatais foi extremamente expressiva, representando 15% do volume total das aquisições das empresas estatais e serviços públicos disponíveis para concessão.

Nunes (1997, p. 56) comenta sobre a utilização das privatizações para abater dívidas:

Além disso, de fato, considerando que depois que as empresas forem vendidas para abater a dívida pública, novos déficits continuarão sendo gerados, privatizar com o objetivo estrito de promover ajuste fiscal poderá ser uma iniciativa estéril. Para Hanke (1987) não se deve utilizar receitas de privatização para financiar déficits. Como se pode observar nos dados constantes do Relatório do FMI (outubro de 96), a experiência argentina mostra que, apesar de ter aumentado a competitividade externa e elevado a produtividade a nível interno, e embora o programa de privatização esteja na sua fase final, novos déficits fiscais voltaram a ser gerados e o endividamento atinge nível semelhante ao que antecedeu a privatização no país.

As privatizações tiveram amplos desdobramentos na economia, e sua efetividade enquanto auxiliar de política econômica, seguidamente é confrontada. O Estado subvalorizou os ativos dessas empresas, que tornaram a privatização inócua no pagamento da dívida externa. Cecchini e Zicolillo (2002, p. 25) analisam:

Fue esa infravalorización de los activos, sumada a la absorción por parte del Estado de gran parte de los pasivos de las empresas y a que el gobierno tomó los bonos a valor nominal cuando los grupos económicos adjudicatarios de las empresas públicas los habían adquirido a un valor muy inferior, lo que hizo que la promisoría privatización del Estado no contribuyera significativamente a reducir el monto de los compromisos argentinos con los organismos financieros internacionales. El resultado quedó a la vista: con una deuda externa de 146.219 millones de dólares, cuando Carlos Menem dejó la Presidencia el 10 de diciembre de 1999 cada argentino debía 4.430 dólares.

Entretanto, para os grupos econômicos que adquiriram as empresas estatais, principalmente as prestadoras de serviços, apresentaram lucros exorbitantes e recuperaram seus investimentos iniciais em pouco tempo. Deve-se destacar que havia um contexto de estabilidade macroeconômica e institucional, que também contribuiu para facilitar os lucros extraordinários obtidos pelos grupos estrangeiros e nacionais. Azpiazu e Schorr (2003, p. 50 – 51) deram como exemplos o caso da ENTEL, que foi subdividida em sua privatização e o caso das transportadoras e as distribuidoras de gás natural:

En el primer caso, entre 1991 y 2000 Telefónica de Argentina S.A. y Telecom Argentina S. A. Acumularon, en conjunto, 6.200 millones de dólares en concepto de utilidades contables. Considerando que los respectivos consorcios controlantes eran titulares del 60% del paquete accionario de cada firma, el porcentaje equivalente de utilidades acumuladas (3.722 millones de dólares) más que triplicó los mil millones de dólares que supuso el desembolso realizado en 1990 para hacerse cargo de los activos de la ex ENTEL. Ello posibilitó a los consorcios adjudicatarios (Cointel S. A. y Nortel S. A., respectivamente), tomados conjuntamente, recuperar el monto de la inversión inicial en menos de cuatro años. Similares conclusiones se desprenden de observar lo acontecido en el ámbito del sector gasífero. Cuando se analiza la evolución del volumen global de ganancias obtenido por las dos empresas transportistas, se constata que los consorcios propietarios de tales firmas pudieron recuperar el monto que habían abonado al Estado nacional al momento de la transferencia de Gas del Estado nacional al sector privado (equivalente a 566,4 millones de dólares) entre 1995 y 1996, es decir, a menos de cuatro años de haberse efectivizado la transferencia de empresa estatal. Cuando se observa lo que ha sucedido con las ocho distribuidoras se constata que, siempre tomadas en conjunto, en 2000 habían logrado recuperar el monto inicial que habían desembolsado para resultar adjudicatarias de las distintas unidades de distribución en que se subdividió la empresa estatal antes de ser privatizada (en este caso, la inversión inicial total fue de 1.274,5 millones de dólares).

As tarifas geraram os maiores conflitos sobre a privatização, porque a população sentiu diretamente os efeitos das tarifas mais elevadas dos serviços públicos. Segundo Petras e Veltmeyer (2004), a dolarização das tarifas e a formulação de cláusulas de ajuste sobre a base da inflação norte-americana, foram destacadas, principalmente na regulação das tarifas do serviço básico telefônico. De acordo com Rey (2003), entre 1995 e 1999, as empresas de serviços obtiveram lucros acima de US\$ 24 bilhões e, este montante, supera o investimento na compra dos ativos que foram de US\$ 23 bilhões.

Portanto, a privatização foi justificada na Argentina como auxiliar nas políticas econômicas e necessárias para as reformas e a modernização do Estado argentino. Em ritmo de globalização e sob o Consenso de Washington, o programa de privatização foi aplicado amplamente. A redução do Estado, principalmente nas atividades econômicas, é alvo de imensas críticas, mas foi a opção adotada no período de 1990 a 1999 tanto na Argentina como no Brasil.

5.3. Comparação entre as privatizações e as reestruturações dos Estados do Brasil e da Argentina (1990 – 1999)

Partindo da observação da estrutura analítica da dissertação (ver Figura 2), a análise dos fatores externos demonstrou que a dolarização da economia mundial,

a política do dólar forte e os choques do petróleo impactaram nas economias brasileira e argentina negativamente, contribuindo para aumentar o seu endividamento.

Brasil e Argentina, desde a I Guerra Mundial, começaram modestamente o processo de industrialização, pois necessitavam de produtos que importavam e, devido à guerra, cessou a oferta destes produtos. Porém, o processo de industrialização se verifica com mais ênfase após a década de cinquenta sob, a influência das idéias da CEPAL, que apregoava para os países latino-americanos a substituição de importações. O Estado interage como o ator principal neste processo, realizando obras de infra-estrutura, incentivando com programas de financiamento à iniciativa privada, abrindo à economia aos investimentos externos e para empréstimos de instituições financeiras internacionais, investindo em setores considerados estratégicos para o país, como geração de recursos energéticos, usinas hidrelétricas, entre outros.

Com a dolarização da economia mundial, os aumentos consecutivos do preço do barril do petróleo nos anos 70 e o aumento da taxa de juros nos Estados Unidos em 1979, impactaram diretamente no endividamento externo do Brasil e da Argentina, agravando os investimentos privados, o consumo, os gastos governamentais, as exportações e as importações.

O Brasil encontrava-se num processo de crescimento industrial e o consumo de petróleo não poderia ser reduzido, o que causou aumento crescente do endividamento externo e, ao mesmo tempo, gerou a necessidade de aumentar as exportações de produtos para gerar divisas. Enquanto a Argentina, a partir da década de 70, aumentava seu passivo por conta dos empréstimos externos, para pagar dívidas e pela política governamental de aumentar gastos em compras de armas.

A instabilidade da moeda dentro destes países agravou-se e a inflação chegou a patamares absurdos na década de 80. Brasil e Argentina adotaram políticas econômicas ortodoxas, utilizando-se, principalmente, do aumento das taxa de juros, corte no gasto público, redução de subsídios, controle quantitativo da expansão do crédito e outros recursos. No entanto, os vários planos econômicos não conseguiram conter os níveis crescentes da inflação, na década de 80, e contribuíram para a ascensão da dívida pública.

Ambos os países passaram por ditaduras militares, cujos governos adotaram a estatização de setores considerados estratégicos e para a manutenção da soberania nacional. Esses investimentos públicos contribuíram para o endividamento crescente e aumento do gasto público, principalmente, devido à ingerência dos governos para administrar a maioria das estatais, pois muitas delas, especialmente as fornecedoras de serviços, eram extremamente rentáveis. Deve-se destacar também, que as tarifas eram utilizadas como auxiliares de política econômica no controle da taxa de inflação que diminuía a lucratividade dessas empresas. Porém, no sentido social, atendiam aos interesses de distribuição de serviços públicos básicos às camadas da sociedade menos privilegiadas e colaboraram para o crescimento da economia como um todo.

É importante destacar que as estatais e os próprios cargos administrativos governamentais foram utilizados pelos políticos como “cabide de emprego”, com fins absolutamente eleitorais, contribuindo para a ineficiência de algumas delas, através da elevação dos gastos e diminuindo a rentabilidade dessas empresas públicas.

Os fatores internos principais (ver Figura 2), que contribuíram para desencadear a crise da capacidade do Estado em seguir investindo e atuando em determinadas atividades econômicas no Brasil e na Argentina coincidiram e foram a elevada dívida pública, o déficit público, a hiperinflação e a incapacidade do Estado de fazer novos investimentos nas estatais.

Os novos paradigmas de competitividade, que se configuravam no mercado mundial, decorrentes da globalização, exigiam a reestruturação produtiva, o que reforçou a argumentação governamental, uma vez que não possuía recursos para reestruturar as empresas estatais, os serviços públicos apresentavam-se cada vez menos eficientes e a qualidade do fornecimento e distribuição se deteriorava ainda mais, influenciando a opinião pública do colapso da capacidade do Estado em administrar os serviços públicos.

Portanto, Brasil e Argentina estavam com os mesmos problemas e, assim, os governantes precisavam soluções urgentes para recuperar a economia e reestruturar a base institucional.

O Consenso de Washington (1989) apresentou um conjunto de medidas que poderiam solucionar a crise econômica dos países do Terceiro Mundo, mas para isso requeria-se uma ampla reforma do Estado. Incluída nessas medidas estava a privatização das estatais (ver Figura 2).

Nos anos 80, o Presidente Raúl Alfonsín, da Argentina, não conseguiu efetuar o programa de privatização, pois não conquistou apoio popular, tampouco do Congresso Nacional. Enquanto isso, no Brasil, as poucas privatizações realizadas foram consideradas modestas. Entretanto, no final dos anos 80, a crise do Estado investidor levou à privatização e, ao mesmo tempo, a privatização foi considerada como eixo da reestruturação do Estado e a opção mais viável para auxiliar na estabilização da economia.

Somente com a posse do Presidente Carlos Menem, em 1989, a privatização foi levada como carro chefe de um leque amplo de reformas as quais acreditavam que levaria à Argentina a enquadrar-se nos moldes de competitividade internacional. A Reforma do Estado na Argentina permitiu dar início aos projetos de privatizações e auxiliar o plano de Conversibilidade. Segundo Díaz (2002), a Lei 23.697 de Emergência Econômica visava romper com o capitalismo assistencialista no país, diminuindo os gastos públicos com subsídios e o atendimento de interesses econômicos da iniciativa privada.

A abertura comercial, a liberalização dos IED e a desregulamentação da economia interna foram adotadas pela Argentina e pelo Brasil, pois permitiram a entrada de capital externo e maior competitividade interna.

Na Argentina, diferentemente do Brasil, a privatização começou por setores prestadores de serviços, com grandes companhias estatais, como a ENTEL e a Aerolíneas Argentinas, que eram empresas altamente atraentes por sua rentabilidade e, assim, o governo pretendia obter maior liquidez com a venda das mesmas. As privatizações foram utilizadas para dar credibilidade na economia nacional frente à comunidade financeira internacional, diminuir os gastos públicos, saldar parte da dívida externa e facilitar a entrada de capital estrangeiro no país, auxiliando na estabilidade da moeda e no crescimento econômico. O Presidente Carlos Menem exerceu dois mandatos consecutivos (1989 – 1994/ 1995 – 1999) e até 1995, o plano de conversibilidade e as privatizações foram consideradas exitosas. Porém, a partir de 1995, devido à crise econômica mexicana, seguida da crise asiática e da disputa interna de poder entre o presidente e seu Ministro da Fazenda Cavallo, a economia argentina tornou-se vulnerável, não existindo mais, grandes empresas para serem privatizadas, com o fim de dar maior credibilidade e financiar o déficit público. Além das fugas de divisas, a balança comercial

apresentava déficit em sucessivos anos, agravando ainda mais o desemprego e os outros aspectos econômicos.

No Brasil, para fazer uma análise comparativa do programa de privatização com o objetivo de colaborar para a estabilização da economia no país, perpassa-se pela análise do mandato de três presidentes com diferentes planos econômicos e diferentes objetivos para a privatização em seus governos.

O Presidente Fernando Collor, a partir de 1990, na sua primeira semana de administração extinguiu onze empresas estatais, treze outras agências e deu início ao Programa Nacional de Desestatização (PND). A privatização começou com o setor siderúrgico.

No Plano Collor I, a privatização não obteve um bom desempenho, pois o confisco da poupança da população foi liberado após dezoito meses e pago em doze parcelas. A intenção do governo de que a população possuidora dessa poupança adquirisse títulos das empresas que estariam sendo privatizadas fracassou, diante da demora do processo da privatização, e o compromisso de saldar a dívida externa também não conquistou apoio da população.

Após o “impeachment” do Presidente Fernando Collor, foi empossado o Presidente Itamar Franco, o qual não era muito simpatizante das privatizações, mas prosseguiu com o PND e de 1990 a 1994 somaram 33 empresas estatais privatizadas. A maior parte das empresas industriais foi vendida nesta primeira fase da privatização, destacando-se o setor de siderurgia, petroquímica e fertilizante.

O Plano Real implantado, em 1994, sob a gestão do presidente Itamar Franco, conseguiu estabilizar os preços. Porém, o crescimento do PIB e o aumento da taxa de investimentos no país foram discretos. Outros indicadores macroeconômicos foram deteriorando-se como o déficit comercial, déficit em conta corrente, déficits públicos e, a relação entre as reservas cambiais e a dívida pública interna, foi agravando-se, passando de 53% do PIB, em 1994, para 30% do PIB, em junho de 1997. Até 1996, as privatizações sinalizaram para o mercado internacional que o país estava reestruturando as funções do Estado para conquistar a credibilidade da comunidade dos negócios.

Após 1995, no mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso, as privatizações foram aceleradas e abrangeram os serviços públicos tais como: telefonia, energia elétrica, serviços de água, esgoto e gás natural, além de outros.

O programa de privatização na gestão do Presidente Fernando Henrique serviu como suporte para atrair capitais estrangeiros com o ensejo de financiar déficits em conta corrente e dar credibilidade ao governo diante dos ataques especulativos derivados das crises, primeiramente no México, depois nos países asiáticos e, por último, na Rússia. Entretanto, a sobrevalorização do real tornou-se insustentável em 1999, sofrendo uma maxidesvalorização. Lacerda (2001, p. 103) comenta:

O que teria representado o custo da desvalorização cambial refletido no aumento da dívida pública, ou o equivalente a R\$ 103 bilhões, o que fez com que a dívida pública brasileira saltasse para R\$ 500 bilhões, ou 50% do PIB. Esse pode ter sido o custo da desvalorização cambial para o passivo brasileiro indexado ao dólar, mas há ainda outros custos implícitos.

Tanto na Argentina como no Brasil, a privatização como auxiliar de política econômica na estabilização dos fundamentos macroeconômicos foi importante. Porém, embora não fosse objeto desse trabalho mensurar a eficiência das privatizações, pode-se concluir que as privatizações, isoladamente, foram insuficientes para dar consistência no âmbito macroeconômico e ineficazes para reduzir a dívida externa desses países. Na Argentina a dívida externa, em 1990 era de US\$ 62.200 milhões e no ano de 1999 apresentou-se crescente, num total de, US\$ 146.219 milhões. No Brasil, a dívida externa era de US\$ 96.546 milhões, passando para US\$ 214.076 milhões, em 1999.

As formas de pagamento coincidiram, pois, em ambos os países, foram negociadas a venda e concessão das empresas estatais, parte em capital e parte em títulos da dívida externa, de tal modo que os bancos estrangeiros podiam converter os papéis da dívida em ações.

Nas privatizações das companhias prestadoras de serviços, tanto na Argentina como no Brasil, foram permitidas atualizações das tarifas. Desta forma, os compradores utilizaram-se das receitas advindas das tarifas para expandir os serviços e torná-los mais competitivos.

Na Argentina, prevaleceram os grupos econômicos espanhóis e norte-americanos nas compras das estatais; no Brasil prevaleceram os Estados Unidos (33,3%), Espanha (27,9%) e Portugal (16,9%)³³. Portanto, a participação de capital estrangeiro na aquisição das empresas foi extremamente expressiva. Segundo

³³ Pinheiro e Giambiagi (1999).

Cecchini e Zicolillo (2002), na Argentina, no período entre 1994 a 2000, 28,5% dos investimentos estrangeiros neste país, correspondiam à Espanha, frente a 31,92% realizado pelos norte-americanos.

A quebra do monopólio estatal, em muitos setores, apresentou outro problema: a formação de monopólios ou oligopólios com capital estrangeiro. As conseqüências foram negativas, pois as remessas dos lucros enviadas ao exterior colaboram para desequilibrar o balanço de pagamentos (em conta corrente) e, no caso da concessão de serviços, ocorreu apenas a remessa de receitas ao exterior sem uma contrapartida.

Em decorrência dos fatores elencados, as privatizações suscitaram várias críticas e desaprovação da sociedade, no final dos anos 90.

6 CONCLUSÕES

Como Argentina e Brasil encontravam-se, principalmente na década de 70, em ritmo de crescimento da industrialização, contraíram empréstimos, aproveitando-se da liquidez advinda dos petrodólares. Por outro lado, a dependência do petróleo para manter este processo de crescimento era eminente, os aumentos consecutivos do preço do petróleo contribuíram para o endividamento externo, especialmente no Brasil. A dolarização da economia mundial e a política do dólar forte (1979) também contribuíram para o endividamento externo, pois a partir do momento que subiu a taxa de juros nos Estados Unidos, houve uma elevação expressiva da dívida externa.

Os governos argentino e brasileiro criaram empresas públicas, atendendo aos interesses nacionais de infra-estrutura, por questões estratégicas ou de soberania, em que a iniciativa privada não tinha interesse ou capacidade de investimento. No entanto, outras empresas foram estatizadas sem nenhum objetivo aparente. Muitas vezes, eram empresas falidas, em que o governo assumia suas dívidas e compromissos. A estatização acabou por contribuir para o aumento do gasto público, tanto pelas dívidas contraídas dessas empresas, como pela redução de tarifas para o consumidor com o objetivo de os índices de inflação.

Brasil e Argentina entraram num ciclo inflacionário acentuado, principalmente após 1980, apresentando hiperinflação (também agravando à capacidade de investimento do Estado), chegando o Brasil apresentar, em 1989, uma inflação de 1782,89% e a Argentina de 4.923%.

Portanto, o desequilíbrio apresentado entre arrecadações e gastos acentuou sobremaneira a capacidade de investimento nos setores públicos prioritários como saúde, educação e segurança.

Então, um grupo de organismos multilaterais se reuniu, em 1989, para formular recomendações para os países latino-americanos, denominado “Consenso de Washington”, que incluíam: a privatização, desregulamentação, liberalização do investimento externo direto, abertura comercial, direito de propriedade, disciplina fiscal, reordenamento do gasto público, reforma tributária, liberalização das taxas de juros e taxa de câmbio competitiva.

A privatização apresentou-se como decorrência da crise do Estado e como solução. Por isso, foi adotada pelo Brasil e Argentina como uma alternativa mais viável para modernizar a economia, efetuar pagamentos da dívida externa, dar credibilidade às políticas econômicas propostas de estabilização e conseguir conquistar a credibilidade no mercado internacional.

Os programas de privatização tomaram uma dimensão expressiva dentro da Reforma do Estado, no período de 1990 a 1999. A abertura comercial e a desregulamentação da economia, a liberalização dos investimentos externos diretos permitiu maior competitividade interna e a aceleração das privatizações, mas expuseram a vulnerabilidade desses países frente aos choques externos.

Na Argentina, a estratégia adotada foi iniciar o programa da Reforma do Estado com as privatizações de grandes companhias, como a ENTEL e Aerolíneas Argentinas, pois o governo poderia obter maior liquidez na venda, atendendo a urgência de liquidez para saldar seus compromissos. Entretanto, no Brasil, as privatizações foram iniciadas pelos setores de siderurgia, petroquímicas e fertilizantes. O Programa Nacional de Desestatização (PND) foi criado em 1991, de modo que foram privatizadas 33 empresas até 1994.

Com a eleição do Presidente Fernando Henrique Cardoso, em 1995, as privatizações tomaram uma nova dimensão. A partir desse ano, foi aprovada por lei a privatização do setor de serviços, até o momento intocável. Portanto, o Presidente Fernando Henrique foi considerado o grande privatizador da década, pois a partir de 1997 foram privatizadas grandes companhias, consideradas monopólios naturais como de energia elétrica, água e esgoto e telecomunicações. A vantagem dessas empresas não terem sido privatizadas, antes de 1994, foi de que elas puderam dar suporte ao plano do governo e dar credibilidade à economia frente ao choques externos, como a crise do México, crise asiática e a crise da Rússia. Por outro lado, a Argentina não tinha mais, neste período, grandes empresas para serem privatizadas.

Diante do exposto, o maior legado da reforma do Estado, no Brasil e na Argentina, no período analisado, foi a estabilidade da moeda. No entanto, a dívida externa não foi contida, pois no primeiro ano que o Presidente Menem começou a exercer seu mandato, em 1989, a dívida externa estava em US\$ 65.300 milhões e, em 1999, quando terminou o seu segundo mandato, a dívida externa atingia a cifra de US\$ 146.219 milhões. No Brasil, o Presidente Collor assumiu em 1990,

terminando o ano com uma dívida externa de US\$ 96.546 milhões. Sob a administração do Presidente Fernando Henrique Cardoso, a dívida estava em US\$ 214.076 milhões, em 1999. Logo, pode-se concluir que a privatização foi apenas um instrumento para saldar os compromissos externos mais urgentes. Entretanto, a privatização por si só não foi capaz de solucionar o problema da dívida externa de ambos os países, demonstrando a necessidade do emprego de outros instrumentos de política econômica aliados à privatização.

No novo milênio, o Estado é “player” fundamental de muitas propostas para o crescimento e desenvolvimento econômico dos países, embora não se possa afirmar que a instituição “Estado” tenha saído da crise. Portanto, o discurso privatizador, na Argentina e no Brasil, é abafado pelo grito da grande maioria da população que reclama pelo aumento de recursos nos serviços dos setores básicos, como saúde, educação e segurança, da qualidade destes serviços e aumento de funcionários públicos.

Cabe perguntar e desafiar os próximos trabalhos científicos, se a privatização era a saída e solução lógica e inexorável para os governantes da Argentina e do Brasil? Quais os outros programas que poderiam ser aplicados para estabilizar estas economias e solucionar os problemas relacionados com a dívida externa? Quais são as reformas do Estado necessárias para viabilizar o crescimento e desenvolvimento econômico?

Como se constata, os desafios desse tema da dissertação continuam engendrados nos problemas econômicos da atualidade.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARRIGHI, Giovanni. **O longo século XX: dinheiro, poder e as origens do nosso tempo**. 4. ed. Rio de Janeiro: Contraponto; São Paulo: Editora UNESP, 2003.

AZPIAZU, Daniel; SCHORR, Martín. **Crónica de una sumisión anunciada: Las renegociaciones con las empresas privatizadas bajo la administración Duhalde**. 1. ed. Buenos Aires: Siglo XXI Editores Argentina, 2003.

BEKER, Victor A. et alli. **La telefonía en la Argentina: de la privatización a la desregulación**. Buenos Aires, Bogotá, Caracas, México-DF: Ediciones Macchi, 2001.

BIELSCHOWSKY, Ricardo (org.). **Cinquenta anos de pensamento na CEPAL**. Rio de Janeiro: Record, 2000.

BIONDI, Aloysio. **O Brasil privatizado: um balanço do desmonte do Estado**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1999.

BIZ, Osvaldo; GIRARDI, Leopoldo J. **A dívida externa brasileira e o FMI**. 7. ed. Porto Alegre: Emejota, 1988.

BNDES. **Privatização no Brasil**. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/conhecimento/publicacoes/catalogo/Priv_Gov.pdf>. Acesso em: 06 abr. 2006.

CACHANOSKY, Roberto Horacio. A Argentina e o Consenso de Washington. In: __BENECKE, Dieter W. et alli. **Reformas das políticas econômicas: experiências e alternativas**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, Cadernos Adenauer IV, n. 2, jun. 2003, p. 33 - 89.

CANDELORI, Roberto. **Atualidades: O Consenso de Washington e o neoliberalismo**. 14 nov. 2002. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/educacao/ult305u11503.shtml>>. Acesso em: 23 jan. 2006.

CARNEIRO, Francisco Galvão; ROCHA, Carlos Henrique. **Reforma do setor público na América Latina: uma perspectiva comparada**. Universidade de Brasília. BNDES. Disponível em: <<http://www.bndes.gov.br/conhecimento/ocde>>. Acesso em: 06 fev. 2006.

CARRION, Raul K. M.; VIZENTINI, Paulo G. Fagundes (org.). **Globalização, neoliberalismo, privatizações: Quem decide este jogo?** Porto Alegre: Ed. Universidade/UFRGS, 1997.

CECCHINI, Daniel; ZICOLILLO, Jorge. **Los nuevos conquistadores: el papel de los gobiernos y las empresas españolas en el vaciamiento de Argentina**. 1. ed. Buenos Aires: Siglo XXI Editores Argentina, 2002.

CENTRO DE ECONOMÍA INTERNACIONAL. **Indicadores Econômicos**. <<http://www.alanhenriques1.hpg.ig.com.br/argentina.html>>. Acesso em: 05 jun. 2006.

CEPAL. **Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe**. Santiago de Chile: CEPAL, 2003.

CERQUEIRA, Ceres Aires. **Dívida externa brasileira: processo negocial 1983 - 1996**. Brasília: Banco Central do Brasil, 1997.

CHOMSKY, Noam; DIETERICH, Heinz. **A sociedade global: Educação, mercado e democracia**. Blumenau: Furb, 1999.

CONJUNTURA ECONÔMICA. **Conjuntura Estatística: Índices de preço**. Rio de Janeiro: FGV, v. 59, n. 12, dez. 2005, p. II - XIX.

CONJUNTURA ECONÔMICA E VALOR PESQUISA ECONÔMICA. **Produto Interno Bruto do Brasil**. Disponível em: <<http://www.economiabr.net/indicadores/index.html>>. Acesso em: 02 fev. 2006.

DÍAZ, Rodolfo. **¿Prosperidad o ilusión? Las reformas de los 90 en la Argentina**. Buenos Aires: Editorial Ábaco, 2002.

DE PAULA, Germano Mendes. Avaliação do processo de privatização da siderurgia brasileira. **Revista de Economia Política**. São Paulo: Brasiliense, v. 17, n. 2 (66), abr./jun. 1997, p. 92 – 109.

FARIA DE, Lauro Vieira; CAMPELO JR, Aloísio. Siderurgia: Privatização que deu certo. **Conjuntura Econômica**. Rio de Janeiro: FGV, n. 10, a. 50, out. 1996, p. 26 – 33.

FERRER, Aldo. Vulnerabilidad financiera y tipo de cambio: el caso argentino. **Revista Indicadores Econômicos**. Câmbio: o dilema da estabilização no México, na Argentina e no Brasil. Porto Alegre: v. 23, n. 2, ago. 1995.

FURTADO, Celso. **A hegemonia dos Estados Unidos e o subdesenvolvimento da América Latina**. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 1973.

_____. **Não à recessão e ao desemprego**. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983, p. 93 – 107.

GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988: interpretação e crítica**. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

HANKE, Steve H. **Privatizar para crescer**. Rio de Janeiro: Nórdica, 1989.

HINKELAMMERT, Franz. **A dívida externa da América Latina: o automatismo da dívida**. Petrópolis: Vozes, 1989.

IANNI, Octavio. **O labirinto latino-americano**. Petrópolis: Vozes, 1993.

JOHNSON, Bruce Baner et alli. **Serviços públicos no Brasil: mudanças e perspectivas/ concessão, regulamentação, privatização e melhoria da gestão pública**. São Paulo: Editora Edgard Blücher Ltda., 1996.

KRUGMAN, Paul; OBSTFELD, Maurice. **Economia Internacional: teoria e política**. 5. ed. São Paulo: Makron Books, 2004.

LACERDA, Antonio Corrêa. **O Brasil na contramão: reflexões sobre o Plano Real, Política Econômica e Globalização**. São Paulo: Saraiva, 2001, p. 97 – 107.

LOPES, João do Carmo; ROSSETTI, José Paschoal. **Economia Monetária**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 1998, p. 349 – 390.

MERCADANTE, Aloizio (org.). **O Brasil pós-Real: a política econômica em debate. / Plano Real e neoliberalismo tardio**. Campinas: Unicamp.IE, 1998, p. 131 – 167.

MODIANO, Eduardo. **Um balanço da privatização nos anos 90**. BNDES: Fev. 2000. Disponível em: <<http://www.bndes.gov.br/conhecimento/ocde/ocde01.pdf>>. Acesso em: 30 nov. 2005.

MUYLAERT, Sérgio Ribeiro. **Estado, empresa pública, mercado: um estudo aproximativo para a efetivação da política econômica comum de integração no Cone Sul**. Porto Alegre: S.A. Fabris, 1999.

NUNES, Ricardo da Costa. **Privatização e ajuste fiscal no Brasil**. Brasília : ESAF, 1997. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/Premio_TN/IIpremio/ajuste_fiscal/1tefpIIPTN/NU NES_Ricardo_da_Costa.pdf>. Acesso em: 02 fev. 2006.

OHMAE, Kenichi. **O fim do estado nação: a ascensão das economias regionais**. Rio de Janeiro: Campus, 1996.

PETRAS, James. **Neoliberalismo: América Latina, Estados Unidos e Europa**. Blumenau: FURB, 1999.

_____; VELTMEYER, Henry. **Las privatizaciones y la desnacionalización de América Latina**. 1. ed. Buenos Aires: Prometeo, 2004.

PINDYCK, Robert S; RUBINFELD. **Microeconomia**. São Paulo: Makron Books, 1994.

PINHEIRO, Armando Castelar. **A experiência brasileira de privatização: o que vem a seguir**. Rio de Janeiro: BNDES, 2000. Disponível em: <<http://www.bndes.gov.br>>. Acesso em: 30 nov. 2005.

_____; GIAMBIAGI, Fábio. Os antecedentes macroeconômicos e a estrutura institucional da privatização no Brasil. In: PINHEIRO, Armando Castelar; FUKASAKU, Kichiro. **A privatização no Brasil: o caso dos serviços de utilidade pública.** Brasília: BNDES, 2000. Disponível em: <<http://www.bndes.gov.br/conhecimento/publicacoes/catalogo/ocde.asp>>. Acesso em: 02 fev. 2006.

PORTER, Michael E. **A vantagem competitiva das nações.** 7. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1989.

SANDRONI, Paulo (org.). **Novo dicionário de economia.** 9. ed. São Paulo: Best Seller, 1998.

SCHNEIDER, Ben Ross. A privatização no governo Collor: triunfo do liberalismo ou colapso do Estado desenvolvimentista? **Revista de Economia Política**, v. 12, n. 1 (45) São Paulo: Brasiliense, jan./ mar. 1992, p. 5 – 18.

SECRETARIA DE COMUNICAÇÃO DO GOVERNO. **A nova fase da privatização: PND 91/94.** Brasília: 1995. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/publi_04/COLECAD/fase5.htm>. Acesso em: 29 nov. 2005.

STRECK, Lenio Luiz; MORAIS, José Luis Bolzan. **Ciência política e teoria geral do Estado.** 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001.

TAVARES, Maria da Conceição; FIORI, José Luis. (org.) **Poder e dinheiro: uma economia política da globalização.** Petrópolis: Vozes, 1997.