

A QUESTÃO DA PRIVATIZAÇÃO NO BRASIL

Heiji Tanaka *

AKROPO113.PM5

Resumo

As mudanças ocorridas nas últimas décadas na economia mundial obrigam-nos a repensar a inserção do Brasil no cenário internacional. Nesse sentido, parece que a questão da privatização ocupa um lugar central nessa discussão nos dias presentes.

Abstract

The changes occurred in last decades in the world economy obliged us to think again the insertion of Brazil in the international setting. That way, it seems that the question of privatization occupies a central place in at discussion nowadays.

Introdução

O tema da privatização das empresas estatais que controlam monopolisticamente alguns

setores da economia tem sido discutido em um clima em que, algumas vezes, a paixão ideológica se eleva acima da razão ou do interesse público. Por isso, um tema fundamental para a reformulação da economia nacional tem sido colocado de modo maniqueísta, simplificando o problema e até mesmo ocultando os verdadeiros interesses envolvidos nessa questão.

Pretende-se expor, nas linhas abaixo, um pouco da história econômica do país, em especial a partir de 1930 - quando se situa o marco de nossa industrialização, cujas implicações são sentidas até hoje. Desse modo, a exposição será dividida em três seções:

- um breve histórico envolvendo o período de 1930 a 1964;
- o colapso do “modelo” brasileiro nas décadas de 70 e 80; e
- o dilema do país nos anos 90 para tentar dar conta da retomada do crescimento econômico, associado à busca de soluções para os problemas que nos atingem.

* Docente da UNIPAR.

1. UM BREVE HISTÓRICO

A quebra da Bolsa de Valores de Nova York em outubro de 1929 - que iria desembocar na depressão que atravessou a década de 30 - mostrou a vulnerabilidade das economias periféricas (primário-exportadoras) frente aos mecanismos do comércio internacional, ditados pela divisão internacional do trabalho e da aplicação da lei das vantagens comparativas. Nesse período, o café representava quase $\frac{3}{4}$ das exportações do país, num sinal inequívoco da dependência que tínhamos em relação a esse produto. Nesses termos, o fim da República Velha - amplamente dominada pelos cafeicultores - através da Revolução de 1930, representou a necessidade de se reorganizar as forças políticas do país em torno de um projeto que retirasse o monopólio do poder político das mãos da oligarquia cafeeira de São Paulo e Minas Gerais. A ascensão de Getúlio Vargas significou, em última instância, não o fim (político) dos cafeicultores, mas tão somente uma readequação do poder político, dividindo-o com outros segmentos dos latifundiários, e a possibilidade, ao menos em tese, de fortalecer a nascente burguesia industrial.

Getúlio Vargas governou o país por quinze anos ininterruptos. Nesse período, o Brasil conheceu uma Constituição “moderna”, uma polarização ideológica entre comunistas e fascistas que serviria de pretexto para a implantação da ditadura do Estado Novo, a queima de estoques de café para tentar equilibrar a oferta, a participação numa guerra mundial e o início da industrialização de base. No momento, é nesse último aspecto que nos deteremos.

A depressão dos anos 30 paralisou o comércio internacional e atingiu todos os países - a única exceção, mesmo assim discutível, seria a URSS no auge do stalinismo - colaborando com o clima de instabilidade política que antecedeu a Segunda Guerra. A queda das exportações de café implicou também numa crescente dificuldade para

a importação de produtos manufaturados devido à própria conjuntura. Essa conjuntura, associada a um discurso nacionalista propagado por Vargas, lançou as bases para a retomada da “substituição de importações”. Esse modelo já havia sido colocado em prática em outra época, também instável, durante a Primeira Guerra. Na década de 1910, todavia, a industrialização via substituição de importações centrou-se na produção de bens de consumo não-duráveis.

O que se pretendia na década de 30 em diante era formular um projeto de industrialização para a produção de bens de capitais.

No entanto, diante da escassez de capitais acumulados internamente e da ausência de grandes grupos privados nacionais que pudessem bancar os altos investimentos exigidos, a única solução visível seria atrair os grandes conglomerados estrangeiros para se instalarem no país. Mas isso iria frontalmente contra o discurso nacionalista, então em voga, através do qual Vargas mantinha uma relativa coesão dos grupos que o apoiavam, apesar da feroz ditadura implantada em 1937. Era preciso, pois, promover uma industrialização sem recursos internos e, ao mesmo tempo, evitar que companhias estrangeiras tivessem acesso à exploração de nossos recursos, para reafirmar a soberania nacional. Diante dessa situação, surgiram os dois elementos mais marcantes da industrialização brasileira: o nacionalismo econômico e o estatismo. De 1937 até 1954 - passando então pelo governo Dutra (1946-51) até o suicídio de Vargas - podemos enumerar alguns momentos importantes desse processo.

Em 1938, foi criado o Conselho Nacional do Petróleo, destinado a fiscalizar e controlar a exploração de jazidas ainda a serem descobertas. Em 1941 era lançado o projeto de construção da Companhia Siderúrgica Nacional, com financiamento oficial do governo norte-americano (Eximbank). No ano seguinte, seria criada a Companhia Vale do Rio Doce para promover a exploração dos recursos minerais.

No governo Dutra, ocorreram grandes investimentos em infra-estrutura, como a construção da rodovia Rio-São Paulo (os dois principais centros urbanos do país) e a criação da Companhia Hidrelétrica do São Francisco. Por essa época, o modelo de substituição de importações e o intervencionismo estatal já haviam sido institucionalizados na prática pela corrente predominante do pensamento econômico latino-americano, representada pela Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL) - um organismo vinculado à ONU, com sede em Santiago do Chile.

Em 1952, com Vargas de volta ao poder, foi criado o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE) para fomentar a indústria nacional, oferecendo subsídios e financiamentos a longo prazo. No ano seguinte, era criada a Petrobrás, que garantia o monopólio da exploração e refino de petróleo, ficando o CNP subordinado à nova empresa. Em agosto de 1954, antes do seu suicídio, Vargas preparava uma mensagem que previa a criação de uma empresa (estatal, naturalmente) para monopolizar a produção e distribuição de energia elétrica - o embrião da Eletrobrás.

E de “brás” em “brás” o Estado ocupou os setores estratégicos de toda a economia.

Em meados da década de 50, o modelo de substituição de importações já mostrava sinais evidentes de esgotamento. Da maneira como vinha sendo executada a industrialização, a participação do Estado na economia teria que crescer continuamente de forma direta, como também indiretamente. A reprodução do modelo requeria crescentes investimentos em infra-estrutura e concessão de subsídios, bancados pelo Estado, seja através da captação de recursos no exterior, seja pela emissão de moeda, pressionando a inflação - ou as duas formas combinadas. Foi com a alegação de que era preciso superar essas limitações que o governo JK (1956-61) buscou acelerar a substituição de importações através da instalação de empresas estrangeiras no país para

produzir bens de consumo duráveis. Dessa forma, poder-se-ia retirar um grande peso das costas do Estado e, simultaneamente, introduzir tecnologias avançadas que seriam trazidas pelas empresas do exterior.

A questão é que esse deslocamento do capital estrangeiro rumo à periferia fazia parte de um movimento mais amplo do próprio capitalismo internacional. Tratava-se de redirecionar a produção, aproveitando-se das vantagens comparativas dos países periféricos (mão-de-obra barata, proximidade de matérias-primas etc.) e absorver novos mercados consumidores, redefinindo o sistema internacional de trocas. Na virada da década de 60, a “internacionalização dos mercados”, como denominou Fernando Henrique Cardoso, já era um fenômeno visível na superfície da periferia do Capitalismo. Conciliando uma conjuntura interna e externa bastante favorável, o país foi tomado por uma profunda crise política por causa da redistribuição dos benefícios advindos do desenvolvimento que acabou solapando o precário equilíbrio das forças sociais que atuavam no cenário político desde a redemocratização de 1946. Todo esse processo culminou com o golpe militar de 1964, apoiado pelos setores mais conservadores, implantando uma ditadura que duraria vinte e um anos e provocaria grandes mudanças no campo econômico, principalmente no que se refere à inserção do país no contexto internacional.

2. A CRISE DOS ANOS 70 E 80

A internacionalização dos mercados, tal como definida pelos antigos cepalinos, exigia como contrapartida o reordenamento dos mecanismos econômicos internos de cada país. No caso do Brasil, era necessário remodelar o próprio papel que o Estado desempenhou historicamente para estimular o desenvolvimento. O governo Castelo Branco (1964-7) foi importante não apenas para consolidar as novas estruturas de poder da ditadura, mas também porque encontrou forças

para promover uma profunda reforma econômica - às custas, é claro, principalmente do arrocho salarial.

O Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG) foi colocado em prática no período de 1965-7 com o objetivo de modernizar o sistema financeiro nacional e monitorar a captação de recursos públicos para financiar o Estado ou abrir linhas de crédito para estimular a venda de bens de consumo duráveis. Apesar de ter sido comandado pelos ultra-liberais Otávio Bulhões e Roberto Campos, o PAEG estimulou a criação de vários programas de fomento à economia sob estrito controle do Estado: PIS/PASEP, FGTS, Sistema Financeiro da Habitação. Sem contar que estimulou também o intervencionismo estatal através do planejamento regional e de investimentos em telecomunicações.

Dessa forma, a partir de 1968, assistiu-se a uma conjuntura (interna e externa) novamente favorável ao país. De um lado, a expansão do consumo possibilitada pelo crédito fácil e barato, e de outro, pelo excesso de liquidez no mercado financeiro internacional que permitia a captação de recursos a longo prazo. Com a ameaça da ruptura do padrão-ouro, que fixava a cotação do dólar no mundo inteiro - o que viria realmente a ocorrer em 1971 - estabeleceu-se um padrão de financiamento por parte dos grandes bancos internacionais, possibilitando um enorme deslocamento de capitais e de empresas em direção à periferia, na busca de novas condições para a reprodução do capital. Essa conjuntura - excepcionalmente favorável - foi decisiva para que ocorresse um crescimento vertiginoso da economia. Alguns tecnocratas de Brasília chegaram a denominar o fenômeno de "milagre brasileiro". Na verdade, aprofundava-se o que os críticos desse modelo, entre eles Fernando H. Cardoso, denominavam de "desenvolvimento dependente-associado".

O "milagre" brasileiro consistiu, basicamente, no fortalecimento do tripé que vinha sustentando o desenvolvimento econômico desde a década de 50: Estado-empresas nacionais-empresas estrangeiras. Através de um elevado grau de endividamento

externo, o Estado financiava a instalação da infraestrutura necessária ao crescimento econômico.

O Estado acentuou ainda mais o seu papel de Estado-empresário que dominava os setores estratégicos da indústria, ao mesmo tempo que irrigava a economia com crédito barato: o BNDE, BNH, consórcios para automóveis vinculados diretamente à supervisão do Banco Central. A empresa estrangeira cumpria a sua parte através do deslocamento das linhas de produção para a periferia, acompanhadas da transferência de tecnologia. E as empresas nacionais entravam como "sócias minoritárias" desse processo, usufruindo os benefícios concedidos tanto pelo Estado como pela associação com os grandes conglomerados. O mercado se expandira rapidamente - o que dava a impressão de que se estaria superando a dependência econômica em relação ao exterior. Todavia, a passagem bíblica veio para nós de forma invertida: "depois da bonança, a tempestade".

Em fins de 1973, o mundo assistiu atônito à demonstração de força do cartel dos países que controlavam as reservas de petróleo - a OPEP - que elevou bruscamente os preços do seu produto. O impacto dessa medida foi sentido em todos os países que se acostumaram a comprar petróleo em grande quantidade e a preços baixos. Em 1974, a tendência de alta nos preços permaneceu, a economia mundial mostrava sinais de desaquecimento e a recessão foi se espalhando pelos países centrais e periféricos.

Se, para os EUA, a potência hegemônica do sistema capitalista, a estagnação era uma realidade, o desdobramento da crise nos países subdesenvolvidos foi ainda mais dramático: alta dos juros internacionais, aumento da inflação e déficit na balança comercial (por conta da alta do petróleo) - sem dúvida um coquetel explosivo para as frágeis economias periféricas. O II PND lançado no governo Geisel (1974-9) tentava reverter alguns aspectos da economia, mas implicava em altos investimentos

que não poderiam ser supridos apenas pelo Estado. Mesmo assim, continuamos a importar uma grande quantidade de petróleo para evitar a recessão - às custas de um enorme déficit comercial - e tomar vultosos empréstimos para tocar obras como Itaipu, Ferrovia do Aço, expansão das telecomunicações, usinas nucleares, Pro-Álcool etc., mantendo as deformações estruturais do modelo concebido pelos governos militares anteriores.

Em 1979-80, o segundo choque do petróleo abalou definitivamente os alicerces da economia internacional. Com exceção dos EUA, que conseguiram “exportar” a crise para fora de suas fronteiras, a economia mundial encontrou-se paralisada diante da crescente inflação, da explosão das taxas de juros - que atingiram 21% ao ano - da instabilidade no Oriente Médio e do estrangulamento dos países endividados. Na segunda metade de 1982, uma crise de insolvência levou a uma quebra em cascata que fez com que “los tres amigos” latino-americanos - Brasil, México e Argentina - recorressem ao FMI para tentar avalizar suas dívidas com o sistema financeiro internacional.

O Brasil, acostumado a obter crédito fácil e barato no exterior, não conseguiu, na década de 80, readequar a sua economia aos novos tempos. A forte presença do Estado que elevava continuamente os seus gastos com pessoal, subsídios e novos investimentos, empurrou o país para um longo período de crise demarcado, especialmente pela crescente inflação. Todas as medidas tomadas ao longo da década, fossem elas ortodoxas ou heterodoxas, tornavam-se meros paliativos que serviam apenas para aumentar o apetite da crise. Tentou-se de tudo para contornar os desequilíbrios das contas públicas e conter a inflação: desvalorização cambial, indexação plena, tabelamento de preços, congelamento de salários e tarifas e o que estivesse ao alcance das autoridades monetárias. No entanto, contando com governos desmoralizados politicamente, como foram os períodos de Figueiredo e Sarney, ficou

difícil atacar a raiz do problema - o gasto excessivo do poder público de natureza estrutural. Foi assintomático, então, que o resultado, ao final da década, tenha sido o caos monetário que se instalou, com o governo Sarney se despedindo em março de 1990 com uma inflação de 80%... ao mês.¹

3. AS EXPECTATIVAS DOS ANOS 90

Segundo Lídia Goldenstein, a década de 80 assistiu à falência do “padrão de financiamento” que havia norteado todo o ciclo de desenvolvimento e industrialização da periferia desde 1930 e, em especial, no pós-guerra. A industrialização via a substituição de importações marcada pela forte presença do Estado - tanto como investidor direto como captador de recursos no exterior - havia chegado a um ponto de esgotamento pela natureza das transformações ocorridas dentro do capitalismo. As vantagens comparativas que, até então, haviam servido de sustentáculos para o desenvolvimento da periferia, tiveram o seu papel drasticamente reduzido. A concorrência agora não teria como fatores predominantes apenas os elementos tradicionais como a posse de recursos naturais ou uma enorme massa de trabalhadores desqualificados que servissem como mão-de-obra barata. Não que esses aspectos tivessem a sua importância eliminada; no entanto, outros aspectos como a eficiência, produtividade e ganho de escala tomaram maior importância num mercado cada vez mais competitivo. Diante desse novo paradigma, é natural que novos discursos passassem a fazer parte do cenário político.

É nesse contexto que ressurge no cenário nacional e internacional um discurso ultra-liberal, destacando-se com o prefixo “neo”, o que dava a entender que se tratava de idéias originais acerca de antigos problemas. A ascensão de governos conservadores - Thatcher na Grã-Bretanha, Reagan nos EUA, Kohl na Alemanha - foi um marco para

a propagação de um discurso que parecia mais sintonizado com a época de crise que se prolongava desde a década de 70: diminuição da interferência do Estado na economia, privatização de empresas estatais, estímulo à livre-concorrência, abertura dos mercados nacionais, corte nos gastos públicos - de preferência na área social -, modernização da estrutura econômica que não pode aceitar subsídios e/ou desperdícios, busca da eficiência via desenvolvimento tecnológico etc. Sem dúvida, um discurso que agradou os grandes empresários e banqueiros que viram florescer uma nova era para o capitalismo como na época do *laissez-faire*. Mesmo governos autodenominados socialistas ou social-democratas não hesitaram em lançar mão da tese do Estado mínimo para tentar soluções para a crise: Mitterrand na França, Gonzalez na Espanha.

No Brasil, o discurso neoliberal veio representado por Fernando Collor de Mello, na eleição presidencial de 1989. O discurso de Collor mesclava termos genéricos como “modernização”, elevação do país ao Primeiro Mundo” com outros típicos da política nacional como a “caça aos marajás”, “combate à corrupção” e “defesa dos descamisados”. Quando assumiu em março de 1990, no entanto, com a inflação batendo na casa dos 80% ao mês, Collor lançou mão de mecanismos cuja eficácia já havia sido testada: congelamento de preços e salários, dessa vez associado com o confisco dos ativos financeiros das pessoas físicas e jurídicas. Sem entrar no mérito da questão de que muitas pessoas conseguiram desbloquear suas economias, seja através da justiça ou do tráfico de influência, tornou-se patente que faltou imaginação a um governo que se iniciava sob o signo do “novo” e da “virilidade”, associada às frases de efeito de Collor que afirmava que iria “aplicar um ippon na inflação” e além disso “tinha aquilo roxo”. Rapidamente a novidade e a virilidade se esfumaram diante do retorno paulatino da inflação e nas teias da corrupção e Collor acabou sendo afastado da Presidência em

fins de 1992.

Apesar da decepção que representou para os setores que depositaram a sua confiança em Collor nas urnas, algumas considerações devem ser feitas em relação às medidas econômicas tomadas durante os anos de 1990-2. Collor assumiu a Presidência, afirmando que deixaria “a direita indignada e a esquerda perplexa”. Com isso, pretendia demonstrar a novidade do seu governo. A direita representava o empresariado em geral e a FIESP em particular, acostumada ao mercado interno protegido, aos generosos subsídios e à ineficiência reinante em suas linhas de produção. A menção à esquerda, sem dúvida, se devia à oposição de largos segmentos da intelectualidade e dos trabalhadores, em sua maioria, reunidos em torno do PT.

A modernização “collorida” - simplista em sua concepção - possuía dois vetores que dariam a direção do seu projeto: a privatização das empresas estatais e a abertura do mercado interno para as importações. Como foram concebidas meio de improviso, as duas medidas vieram a toque de caixa, sem nenhum critério que pudesse evitar distorções no setor produtivo, tão deformado desde a sua gênese. A venda de empresas estatais não serviu para fazer declinar a dívida interna nem para diminuir os gastos públicos - o que fez com que qualquer efeito positivo fosse anulado pela alta da inflação. Ao mesmo tempo, se a abertura do mercado interno trouxe um novo senso de concorrência e busca de eficiência, deformou alguns setores da economia, ao colocá-los para concorrer com produtos muito mais baratos e de melhor qualidade, sem oferecer um mínimo de tempo para a readequação desses setores que já se encontravam sucateados por causa do longo período de acomodação. Desse modo, um dos poucos setores beneficiados com as importações foi o de automóveis, fazendo as delícias de uma classe média alta que se enriqueceu, ao longo dos anos 80, através da inflação alta e da especulação financeira.

Na verdade, o que o projeto de modernização empreendido por Fernando Collor pretendia, não se constitui em uma grande novidade para nós. É preciso conectar esse propósito econômico com a questão política que está subjacente.

Por muito tempo a nossa elite (política e econômica) se viu confortavelmente amparada pelos privilégios distribuídos pelo nosso Estado-empresário-planejador. Esse discurso anti-intervencionista tem, portanto, um cunho conjuntural. Trata-se de uma rearticulação do capital internacional e nacional nas bases desse movimento denominado “globalização da economia”, que necessita de empresas solidamente estruturadas, capazes de sustentar a intensa competição no campo da tecnologia e da produtividade, a um custo cada vez mais baixo. Sob a alegação da ineficiência administrativa do Estado (o que é discutível) e da necessidade de novos investimentos em setores importantes como telecomunicações, transportes e energia (o que é verdadeiro), a iniciativa privada pretende arrematar empresas estatais através dos bônus da dívida pública (moeda podre), emitidos para cobrir, em grande parte, os subsídios que foram dados a ela mesma no passado e que provocou o aumento das taxas de inflação do qual ela (a iniciativa privada) foi a maior beneficiária. Foi por esse motivo que, mesmo economistas ortodoxos coerentes como Roberto Campos, Mário Henrique Simonsen e Delfim Neto viram-se compelidos a executar uma política econômica estatizante e intervencionista diante das pressões políticas.

E é devido a essa conjuntura também que a nossa elite, que sempre manteve uma postura indiferente diante da questão social, viu-se obrigada a repensar o modelo de desenvolvimento excludente e concentrador de renda que foi a norma dos anos 60 e 70. Parece irônico que a mesma elite, que cresceu nas sombras do Estado, quando este investiu pesado na construção de grandes obras de infra-estrutura, subsidiou a construção civil, a saúde e a educação, vire as costas, agora, para o

seu antigo protetor. É certo que a mudança na perspectiva de se encarar a questão social por parte de nossa elite tem uma grande importância. Todavia, não parece justo acusar somente o Estado pela falência do BNH, pelo sucateamento do sistema de saúde e pela derrocada do ensino público. Na verdade, o que a elite está começando a descobrir é que o bem-estar social é um dos elementos primordiais não só para a acumulação de capital (eficiência, produtividade) como também para a sua própria segurança. E o único caminho para proporcionar um mínimo de bem-estar é uma distribuição de renda menos injusta e iníqua.

Mas não é apenas essa questão que está em jogo na atual conjuntura. A tendência de globalização da economia envolve também a formação de grandes conglomerados industriais que irão atuar em escala planetária. Empresas que permanecerem atreladas ao mercado nacional terão cada vez mais dificuldades em se manterem no mercado. Não é gratuito que grupos nacionais e estrangeiros poderosos estejam participando da compra de empresas estatais no México, Chile, Argentina e Brasil. Bancos estão se fundindo e companhias, que já eram grandes, estão se tornando gigantescas para se manterem hegemônicas no mercado.

Por tudo isso que está ocorrendo na economia mundial, os estados nacionais se vêem impotentes para controlar até mesmo os aspectos menores da política econômica. O intenso movimento de capital especulativo mundo afora é o lado mais volátil que se apresenta aos nossos olhos. O horizonte da economia nacional permanece nebuloso por causa da impotência em controlar os monopólios privados que estão se formando e tomando conta do mercado. Por outro lado, há indecisão de oferecer melhores condições de vida à população de mais baixa renda. O problema está em saber até quando - para nós - será possível esticar o cordão de isolamento que separa a minoria integrada ao mercado

consumidor da maioria excluída que exige os seus direitos de cidadão, tais como saúde, educação, habitação e segurança. Por mais que se afirme o contrário, o Estado mantém um importante papel no que concerne a impor um controle sobre a economia, coibir abusos dos monopólios privados e traçar uma política social mais ampla e democrática.

CONCLUSÃO

Talvez o problema maior acerca do que foi exposto não seja a questão de privatizar ou não as empresas estatais, mas sim, como fazê-lo. O receio que temos é o de que a modernização econômica não venha acompanhada da modernização política, o que levaria a perpetuar os vícios do nosso sistema político. Ou seja: sairemos do monopólio sem controle detido pelo Estado para os abusos que a nossa iniciativa privada costuma cometer contra a sociedade. Nesse sentido, a questão política deve se sobrepor à questão estritamente econômica (privatização) na defesa do povo (nós, a sociedade, principalmente os excluídos) tão pobre de direitos e tão carregado de sofrimento e sacrifícios sob o olhar indiferente de uma elite despossuída de responsabilidade cívica.

Bibliografia

1. BETING, Joelmir. **Os juros subversivos**. São Paulo: Brasiliense, 1985.
2. CARDOSO, Fernando Henrique. **As idéias e seu lugar**. Rio: Vozes, 1993.
3. FURTADO, Celso. **Teoria e política do desenvolvimento econômico**. São Paulo: Nacional, 1983. Caps. 13 e 17.
4. GOLDENSTEIN, Lídia. **Repensando a dependência**. Rio: Paz e Terra, 1994.