

Processo de Implementação PROGRAMA DE PRIVATI

MARIA DO SOCORRO LIRA MONTEIRO*

PROCESSO HISTÓRICO DO PROGRAMA DE PRIVATIZAÇÃO

I - BREVES REFERÊNCIAS HISTÓRICAS GERAIS

A partir da metade do século passado, quando o processo de acumulação primitiva do capital, deixou de ser pressuposto externo ao sistema de produção de mercadorias para se transformar em um elemento interno de sua reprodução, o capitalismo passou a viver a sua fase de liberalismo por excelência. Dessa forma o liberalismo foi transformado em credo do capitalismo. Deixou de ser apenas uma exigência para se tornar mediação obrigatória para o desenvolvimento do capital e da sociedade. Essa fase áurea chegou a seu fim com a grande depressão de 1929.

A doutrina econômica liberal, que recomendava liberdade total para as leis de mercado, é vencida pela própria realidade, obrigando o Estado a abandonar sua posição de "vigia da economia" para se transformar em instrumento de salvação do sistema, com suas políticas de apoio direto ao processo de acumulação de capital e com suas políticas sociais compensatórias de ajuda para os excluídos do mercado. Esse processo de desenvolvimento, alicerçado na interdependência entre a expansão da economia capitalista e a intervenção estatal estabelecida desde a Segunda Guerra Mundial se estendeu até meados da década de 70, quando começou a ser questionado.

Os críticos da intervenção do Estado, encontram na evidência do esgotamento da intervenção estatal construído ao longo do chamado Welfare State, e na necessidade de um emergente processo de reestruturação produtiva nas empresas capitalistas nos países desenvolvidos, sua fonte de apoio para o retorno do liberalismo. Essa exigência demonstra claramente que o aparato estatal, concebido no período anterior, não possuía instrumentos eficazes de coordenação e ordenamento do sistema, não tendo portanto, condições de responder

positivamente às novas perspectivas de acumulação de capital.

II - BRASIL: INDUSTRIALIZAÇÃO ANCORADA NO PROCESSO DE SUBSTITUIÇÃO DE IMPORTAÇÕES E A CRIAÇÃO DAS EMPRESAS ESTATAIS

Para compreendermos o Programa de Privatização levado à prática no Brasil, faz-se necessário realizar uma rápida análise do processo que originou o significativo setor produtivo estruturado por empresas estatais.

A partir dos anos 30, instaurou-se no Brasil um novo modelo de acumulação, caracterizado pela substituição de um modelo agrário-exportador por outro que tinha o centro do processo de acumulação na indústria voltada "para dentro". A implementação desse modelo teve que enfrentar diversos problemas, entre os quais destacamos:

- i) A ausência de um setor financeiro capaz de financiar o processo de acumulação industrial;
- ii) Ausência de um setor produtor de bens de capital e de insumos básicos.

Com o objetivo de sanar os referidos problemas e possibilitar a reprodução do novo modelo de acumulação de capital, embora sem um plano nacional de desenvolvimento, com metas econômicas e sociais estabelecidas a serem alcançadas, o Governo Vargas procurou assumir a responsabilidade de coordenar, disciplinar e fomentar a atividade produtiva. Para tanto, o Estado começou a incentivar as exportações com a finalidade de gerar as divisas necessárias, para adquirir no exterior, os insumos indispensáveis à produção das mercadorias internamente, como também, passou a investir diretamente na produção. Ou seja, ao mesmo tempo em que o Estado incentivava as exportações, diversas empresas estatais eram criadas para produzir os insumos básicos requeridos pela indústria interna.

Ao final da 2ª Guerra Mundial o setor produtivo estatal, já estava presente em diversos setores, como infra-estrutura de

transportes, CSN, CVRD, BB, SUMOC, Caixa Econômica e bancos estaduais. Ao longo da década de 50, sua atuação foi ampliada com a criação do BNDE, PETROBRÁS, BNB, e pela aquisição e/ou construção pelo Estado de siderurgias e hidroelétricas. Outrossim, o BNDE ao injetar recursos em vários empreendimentos, acabou transformando-se em acionista de grande número de empresas privadas, p. ex. Usiminas e Cosipa. Constituído-se em "hospital" destinado à recuperação de empresas privadas deficitárias, as quais após o "tratamento" financeiro às custas do dinheiro público, voltam às mãos particulares.

III - CRISE DO PROCESSO DE INDUSTRIALIZAÇÃO E OS CAMINHOS QUE LEVARAM ÀS PROPOSTAS CONSERVADORAS DE SAÍDA DA CRISE

A explicitação do estrangulamento das contas internas e externas e o crescente processo inflacionário, em fins de 70 e início de 80, herança da forma de implementação do programa de substituição de importação, conduziu os setores conservadores do país em aliança com o capital financeiro transnacional a atribuir às empresas estatais a responsabilidade pelo déficit público e pela inflação.

Obviamente, que os setores referidos chegaram a essa conclusão, devido não ser de seu interesse tornar claro para a população brasileira que o déficit das empresas estatais é resultado da venda de seus produtos e serviços a preço subsidiados aos monopólios privados; é derivado da instrumentalização dessas empresas como mecanismo antiinflacionário e de reequilíbrio do balanço de pagamento; é decorrente da utilização de grande número de empresas estatais para captação de empréstimos externos - new money - junto às instituições multilaterais de crédito - devido à ruptura do padrão de financiamento apoiado em recursos externos -; é resultante, por fim, da forma específica de reestruturação da dívida externa, na qual para evitar a

do ZAÇÃO

transferência do ônus do ajustamento para o setor privado, levou o Estado a assumir tal dívida, através da estatização da mesma pelas empresas estatais e Banco Central.

Portanto, o papel do Estado foi se fragilizando e ao invés de implementar planos de desenvolvimento econômico e social, o substituiu por "pacotes" de medidas econômica-financeira inspirado no receituário recessivo e inflacionário dos bancos credores transnacionais, diretamente ou através do FMI, Clube de Paris, e outros.

Por conseguinte, a crise fiscal e financeira do Estado e das empresas estatais, para esses setores, constituíram-se em elemento fundamental de sustentação da necessidade de um Programa de Privatização, tendo em vista que para os mesmos as empresas estatais apresentam uma estrutura produtiva ineficiente.

IV - CENÁRIO DA PROPOSIÇÃO DA PRIVATIZAÇÃO E SUAS DIFERENTES FASES

Durante a década de 80, assistimos a revitalização do liberalismo como reação político-ideológica à crise dos anos 70. Conforme a visão conservadora, presenciámos a ineficácia do Estado em controlar essa crise, acompanhamos a funcionalidade e adequação do neoliberalismo para a classe dominante e a derrocada do "socialismo". Diante dessa situação, foram implementadas diversas reformas visando um "pretenso" ajustamento econômico.

Com o objetivo de avaliar essas reformas econômicas empreendidas na América Latina, realizou-se uma reunião entre membros dos organismos da América Latina em 1989, cujas recomendações conhecidas como "Consenso de Washington" atingem dez áreas, quais sejam: disciplina fiscal, priorização dos gastos públicos, reforma tributária, liberalização financeira, regime cambial, liberalização comercial, investimento direto estrangeiro, privatização, desregulamentação e propriedade intelectual.

No tocante ao papel do Estado, a proposta é a de equilíbrio fiscal como forma de combater a inflação e os problemas de desequilíbrio externo. Para tanto, os neoliberais prescreveram o corte drástico nos gastos públicos e a redefinição do papel do Estado, setor produtivo estatal economicamente estratégico, uma vez que a privatização das empresas estatais tem a finalidade clara de garantir a maior eficiência pela iniciativa privada, o que promoveria a auferição de recursos para serem utilizados no pagamento das dívidas públicas.

Portanto, as recomendações do "Consenso de Washington" foram assumidas completamente pelo Governo Federal, com a justificativa de que somente este caminho levaria o Brasil a modernizar-se e a integrar-se vantajosamente ao primeiro mundo. Essa situação nos leva a conclusão de que a privatização não foi um processo soberano de política econômica nacional, devido o mesmo ser sobredeterminado pela pressão não somente dos credores, mas também fazer parte de um ajustamento estrutural necessário à estabilização, condizente com o receituário neoliberal que beneficia empresas e os países desenvolvidos.

IV.1 - PRIVATIZAÇÃO PRÉ-COLLOR

A privatização, enquanto um programa de governo tem início com o Decreto 86.215, de 07/81, ainda no Governo Figueiredo. Ao longo da década de 80 o processo de privatização se caracterizou como uma alternativa de política econômica e procurou desenvolver uma estratégia de ajuste patrimonial. A privatização que aconteceu no decorrer deste período deve-se ao BNDES, e visou restaurar a estabilidade financeira-econômica.

Por conseguinte, a privatização desenvolvida na fase pré-Collor se distinguiu pela "reprivatização" de empresas que haviam sido absorvidas pelo Estado. Essa primeira fase se constituiu em um mecanismo marginal e limitado, decorrente da privatização de apenas

empresas de pequeno porte e de não ter se estendido a setores básicos do setor produtivo estatal.

IV.2 - PRIVATIZAÇÃO DÉCADA DE 90

Em 1990, com a criação do Programa Nacional de Desestatização - PND, a privatização tornou-se parte integrante das reformas econômicas iniciadas pelo Governo Collor, destacando-se, inclusive, o BNDES como gestor do Fundo Nacional de Desestatização - FND.

O discurso oficial argumentava que o PND se constituía em parte essencial das reformas do governo para a modernização da economia brasileira. Tais reformas tinham em vista permitir a mudança do papel do Estado, através da concentração dos seus recursos e de suas ações nas áreas sociais; auxiliar no ajuste fiscal, o que provocaria a redução da dívida pública; permitir a retomada dos investimentos nas empresas e atividades desestatizadas com os recursos dos novos proprietários; estimular a concorrência no mercado, contribuindo para o aumento da qualidade de bens e serviços ofertados à população; e, fortalecer o mercado acionário, com maior pulverização do capital. Ou seja, o argumento oficial deixa claro que o Programa de Privatização procura liberar o Estado do peso da sustentação de empresas estatais deficitárias, com o objetivo não somente de reduzir o tamanho do Estado mas de dotá-lo de capacidade de intervenção em novas bases.

Com essa finalidade o governo Collor deu início a um ataque frontal ao Estado. Na primeira semana de sua administração, esse governo extinguiu onze empresas estatais e treze outras agências. Entretanto, entendemos que na medida em que a privatização passa a ser enfocada como instrumento importante de redução do déficit público e, principalmente, de permitir um ajuste patrimonial de curto prazo, cancelando passivos com a venda de

ativos (empresas estatais), a mesmo deixa de contribuir como um mecanismo de modernização, tendo em vista a propalada reestruturação produtiva.

Todavia, no início do Programa de Privatização existiam restrições constitucionais que impediram a venda de importantes setores das empresas estatais à iniciativa privada, em decorrência dos monopólios estatais e de serviço público. Devido a essas condições o Programa de Privatização foi iniciado pelo setor de siderurgia, petroquímica e fertilizantes. Contudo, para a completa execução desse programa o governo começou uma luta por reforma na Constituição, com o argumento de que o Brasil não pode "perder o bonde da história", ou seja, não pode perder sua oportunidade de integrar-se ao primeiro mundo.

O Programa de Privatização coincide com a nova etapa de renegociação da dívida externa e com a estratégia de recomposição de carteiras dos credores internacionais. Daí, o padrão básico deste processo, se fundamentar na troca patrimonial simultânea à abertura comercial/financeira combinada ao câmbio valorizado. E, a articulação dos sujeitos econômicos se centrarem em três grupos ligados ao órgão gestor - BNDES - as empresas privadas de consultoria, os agentes financeiros detentores de ativos compulsórios e a parcela do setor industrial interessado na aquisição da empresa.

Conseqüentemente, o Programa de Privatização que foi concebido como uma estratégia de ajuste patrimonial, redundou em uma "privatização-business", o que significa que a troca patrimonial pôde ser transformada em uma oportunidade alternativa de ganho de capital de curto prazo. O governo federal estabeleceu um Programa de Privatização de forma voluntarista cujo ponto fundamental consistiu na troca de dívidas selecionadas, aceitas pelo valor de face, contra ações de empresas estatais, para as quais o BNDES e as empresas de consultoria determinam um preço mínimo de venda.

Por conseguinte, ao longo dos anos 90 e, em particular, no governo FHC, assistimos a progressiva continuidade no Programa de Privatização, inclusive, com o fim de monopólios estatais e da inclusão nesse programa de empresa de serviço público, tal como é o caso das telecomunicações. Essa política privatizante se desenvolve sem um plano que defina claramente a agenda do Programa de Privatização, o perfil dos

compradores, os possíveis condicionantes à transferência dos ativos e os mecanismos de regulamentação pós-privatização, por parte do Estado.

O Programa de Privatização ficou, portanto, subordinado à obsessão fiscal, demonstrando que o mesmo, enquanto elemento de uma estratégia de política econômica global foi, até agora, inócuo no curto prazo. Essa situação evidencia, que a privatização indiscriminada dos setores produtivos estatais não se constitui na melhor alternativa estratégica para o desenvolvimento do país. Na realidade, podemos afirmar que a privatização das empresas estatais, por um lado, se inscreve em um quadro de desnacionalização, de abdicação da direção do processo de desenvolvimento por parte do Estado. E, por outro lado, se constitui em benefício ao capital transnacional, tomando provável a desindustrialização, ou seja, o sucateamento da indústria nacional. Situação que conduz o país a tornar-se mais dependente do exterior e mais vulnerável às crises econômicas de origem externa.

No entanto, entendemos que a revolução técnico-científica, ora em desenvolvimento, impulsiona a uma nova divisão internacional do trabalho e a uma crescente mundialização da economia, o que patenteia a necessidade de uma discussão sobre o papel do Estado no desenvolvimento desta. Todavia, não podemos reduzir o debate à privatização centrada nas questões fiscais e nos benefícios financeiros, como fazem os neoliberais. Devemos imprimir ao debate uma formulação de uma política de estratégia industrial e de desenvolvimento do conhecimento científico de maneira a garantir que a inserção da economia brasileira no contexto da mundial ocorra de forma competitiva, e não subordinada aos monopólios transnacionais.

Portanto, concluímos que carecem de fundamento as afirmativas dos conservadores e neoliberais de que a presença do setor estatal na economia brasileira é muito elevada, para os padrões capitalistas, e de que o mesmo é o principal fator de ineficiência e de agravamento da crise econômica-financeira e social do Brasil. Senão, é a crise que leva o setor estatal produtivo e os serviços sociais básicos às dificuldades ●

* *MARIA DO SOCORRO LIRA MONTEIRO* é Professora do DECON /UFPI, Mestre em Economia Rural pela UFPB e Doutoranda do Curso de Desenvolvimento Econômico, Espaço e Meio Ambiente na UNICAMP.

**PARABENIZAMOS A
PROFESSORA JAÍRA M^a
ALCOBAÇA GOMES PELO
PRIMEIRO LUGAR -
CATEGORIA PROFISSIONAL -
OBTIDO NO PRÊMIO PIAUÍ
DE ECONOMIA/98.
PUBLICAMOS UM RESUMO DA
MONOGRAFIA .A AUTORA É
PROFESSORA ADJUNTO DO
DECON/UFPI E DOUTORA EM
ECONOMIA APLICADA PELA
ESALQ/USP**

Analisa-se a distribuição da renda e a pobreza no Piauí nos anos 90, identificam-se os condicionantes sócio-demográficos dessa distribuição e verifica-se a influência das variáveis situação do domicílio urbano e rural, educação, sexo, idade, posição na ocupação, horas de trabalho e setor de atividade no perfil distributivo da renda e na pobreza entre as pessoas economicamente ativas.

A pobreza é enfocada sob o ponto de vista da insuficiência de renda, associando-se também outras variáveis relativas à caracterização dos domicílios, segundo infra-estrutura básica e alguns bens duráveis.

Os resultados das regressões, considerando os dados publicados nas PNAD de 1984 a 1996, indicaram que o nível de pobreza absoluta no Piauí está mais associado com as variações na renda média do que com as mudanças no grau da desigualdade da distribuição da renda. Também, verificou-se que a influência da inflação sobre a desigualdade e pobreza é positiva, entretanto, o coeficiente dessa variável não é estatisticamente diferente de zero.

Os dados individuais das PNAD de 1992, 1993 e 1995 mostraram que os principais determinantes das variações do rendimento de uma pessoa economicamente ativa no Piauí são a idade e a escolaridade. No domicílio urbano, destacam-se a idade e a escolaridade e, no rural, a idade, horas de trabalho e a escolaridade. Na atividade agrícola, a idade, a posição na ocupação e horas de trabalho.

A pobreza nos anos 90 é ainda elevada, principalmente quando se considera o domicílio rural e as pessoas ocupadas na agricultura.

O desenho de políticas sociais deve passar prioritariamente por alternativas de geração de renda agrícola, mas contemplando formas de renda oriundas de atividades não-agrícolas. Para tanto, é necessário dotar, inicialmente, o espaço rural piauiense de infra-estrutura básica ●