

Desestatização e o Estado Regulador: Uma Faceta do Governo FHC

IVAN COLANGELO SALOMÃO (*)

A historiografia tradicionalmente reserva a alcunha desenvolvimentista – tanto em sua fase nacionalista quanto na associada ao capital estrangeiro – à política econômica adotada após a década de 1930, em especial, aos governos Vargas e JK. Ideologia subjacente às profundas transformações por que passou a economia brasileira em suas cinco décadas de hegemonia, o desenvolvimentismo delegava ao Estado a tarefa precípua de liderar o fenômeno do desenvolvimento, calcado, naquele momento, na acumulação de capital no setor industrial.

Tal estratégia baseava-se em pelo menos duas premissas. Em primeiro lugar, sob influência positivista, o grupo político que ascendeu ao poder em 1930 entendia a história como um “processo em construção, de responsabilidade da ação dos homens e, mais especificamente, dos **governos**, os quais devem nortear sua *práxis* em políticas efetivas visando a um futuro desejável.” (FONSECA, 2008, p. 13, grifo nosso). Além disso, sabia-se que a incipiente burguesia brasileira ainda não apresentava condições financeiras, materiais, sociais e institucionais para encabeçar o

processo de industrialização (CARDOSO, 1964).

Sob o entendimento de que o futuro almejado pela sociedade não adviria espontaneamente, o desenvolvimentismo suplantou a discussão acerca da necessidade da intervenção estatal; debatia-se, a partir de então, com que extensão e em quais condições esta se faria mais conveniente. Edificava-se, assim, a instituição classificada por Bosi (2001, p. 274) como Estado-Providência: “Um vasto e organizado aparelho público que ao mesmo tempo estimula a produção e corrige as desigualdades do mercado.”

Ainda que concentrada na produção de bens de baixa complexidade tecnológica, como alimentos e vestuário, a indústria brasileira das primeiras décadas do século XX já abarcava determinados setores de insumos e bens de produção (MARSON, 2015), diferentemente do alegado por Mello ([1975] 1982). Para fomentar a instalação de uma planta industrial robusta e diversificada, como a brasileira ao final dos anos 1970, o Estado utilizou os mais diferentes instrumentos de política econômica: proteção

comercial, crédito subsidiado, controle cambial, favorecimento à produção nacional, estímulos fiscais, entre outros.

Mais sintomático até do que o próprio intervencionismo, a industrialização só se fez possível por meio da atuação direta do Estado no processo produtivo, especialmente a indústria pesada. Foram as empresas estatais as responsáveis pela viabilidade de uma série de setores sem os quais a indústria privada de bens de consumo duráveis, por exemplo, não teria se estabelecido. Da geração de energia elétrica à consolidação de toda infraestrutura logística, as estatais tiveram papel central na produção mineral, siderúrgica, química pesada, petróleo e derivados, entre outros. De modo que, inobstante os problemas inerentes a essa estratégia, não se pode analisar a industrialização brasileira sem considerar o papel central desempenhado pelas empresas estatais no desenvolvimento econômico do país entre 1930 e 1980.

A eclosão da crise da dívida externa que atingiu a América Latina foi apenas um presságio das trans-

formações de vulto pelas quais passaria o continente a partir dos anos 1980. O colapso do sistema de Bretton Woods não representou só a desconstrução do arcabouço monetário erigido ao fim da Segunda Guerra, mas também ensejou a ascensão de novas ideias, teorias e práticas econômicas. O neoliberalismo, novo paradigma hegemônico que varreu o mundo ocidental, especialmente a América Latina, pode ser esquematicamente descrito como um modelo liberalizante de desenvolvimento que tinha no chamado Estado-mínimo o seu mote mais conhecido.

Visando a redução das atividades estatais em benefício da atuação da iniciativa privada, o Consenso de Washington – reunião que, justamente ou não, foi para sempre estigmatizada como sendo o oráculo dessa ideologia – propunha que, para superar a crise estrutural por que passavam as economias latino-americanas nos anos 1980, a região adotasse uma série de medidas pró-mercado, tais como: abertura da conta de capitais, desregulamentação financeira, liberalização comercial, privatizações e outras ações que limitassem a ação estatal.

Partindo-se da premissa de que, do ponto de vista fiscal, os Estados nacionais não poderiam manter a atuação econômica de outrora, mas que, desacompanhados, os merca-

dos tampouco alocariam os recursos disponíveis de modo a atender as necessidades sociais, buscava-se redefinir a atividade estatal. Para tanto, o governo patrocinou, a partir de 1990, um programa de reformas estruturais, que tinha na desestatização da economia brasileira um dos seus motes principais (BRESSER-PEREIRA, 1998).

De acordo com o Programa Nacional de Desestatização (PND), lançado ainda em 1990, os objetivos do plano eram “reordenar a posição estratégica do Estado na economia, transferindo à iniciativa privada atividades indevidamente exploradas pelo setor público; contribuir para a redução da dívida pública (...); permitir a retomada de investimentos nas empresas e atividades que vierem a ser transferidas à iniciativa privada; contribuir para a modernização do parque industrial do país (...); permitir que a administração pública concentre seus esforços nas atividades em que a presença do Estado seja fundamental para a consecução das prioridades nacionais; e contribuir para o fortalecimento do mercado de capitais”. (GIAMBIAGI, 2011, p. 185). Assim, foram privatizadas, durante o governo Collor (1990-1992), 18 empresas dos setores de siderurgia, fertilizantes e petroquímica, num total de US\$ 4 bilhões. Já na gestão Itamar Franco (1993-1994), o foco se manteve no

setor siderúrgico, com a venda de 15 estatais que renderam US\$ 4,5 bilhões.

Mas foi no primeiro governo FHC (1995-1998) que as privatizações alçaram novo patamar, a começar pela ampliação dos setores desestatizados no período. Assim como no caso de grandes empresas dos setores da siderurgia (CSN), mineração (Vale) e de aviação (Embraer), a prestação de serviços outrora monopolizados pelo Estado também foi delegada à iniciativa privada.

Mas além do número de companhias vendidas ou pelo montante arrecadado (aproximadamente US\$ 100 bilhões, entre recursos arrecadados e dívidas transferidas), o novo arcabouço institucional foi criado para administrar essa nova realidade. Isso porque, uma vez rompidos os monopólios estatais, caberia ao ente público normatizar e fiscalizar os setores que, a partir de então, passariam a operar sob concorrência. O instrumento criado para tanto foram as agências reguladoras. Trata-se de instituições paraestatais que gozam de autonomia administrativa e que têm por objetivo precípuo regular a exploração das atividades econômicas das empresas, agora privadas, atuando sobre a qualidade e o preço dos bens e serviços ofertados, bem como estabelecendo barreiras de entrada e impondo punições para

o descumprimento de normas previstas nos respectivos marcos regulatórios.

De forma geral, o processo de desestatização da economia brasileira levado a cabo nos anos 1990 colheu frutos positivos. Em primeiro lugar, por meio do aumento da produtividade e da eficiência setorial e sistêmica. A concorrência de mercado não só forçou a redução de custos e preços como também permitiu a oferta de bens e serviços ao consumidor final de mais alta qualidade. Diretamente relacionado, o aumento dos investimentos também contribuiu para o crescimento do PIB, no curto prazo, e do produto potencial, no médio. Ademais, os valores ameaçados com as privatizações concorreram para conter o aumento da dívida pública, que se expandiu sobremaneira naquele período por uma série de outros motivos conjugados. Por fim, o fluxo de capital estrangeiro atenuou os déficits em conta corrente do balanço de pagamentos, dado que parte expressiva das estatais brasileiras foi adquirida por empresas multinacionais.

Por outro lado, os recursos angariados não tiveram a destinação inicialmente alardeada por autoridades da época. Alocados no abatimento da dívida pública, os bilhões arrecadados com as privatizações

não foram utilizados para sanar as carências históricas em áreas sociais, como saúde e educação. Mais grave ainda foi a construção de um marco regulatório falho, que não previa de forma adequada os investimentos necessários para abarcar a demanda crescente. O caso do setor elétrico foi apenas o mais conhecido deles.

Ainda assim, somente os ganhos de produtividade decorrentes da reestruturação da economia brasileira pós-privatizações já compensariam a queima de capital político com que os governos tiveram que arcar. Eis uma das facetas de um estadista digno do epíteto: adotar medidas impopulares cujos benefícios só serão colhidos na gestão de outro governante. FHC prometeu acabar com a era Vargas, outro estadista cujas digitais se encontram indelevelmente presentes na história do desenvolvimento brasileiro. A impossibilidade política e institucional de se cumprir tal promessa, porém, não diminui a envergadura das transformações perenes legadas pelos dois mandatos de Fernando Henrique Cardoso ao país.

Referências

BOSI, Alfredo. **Dialética da colonização**. São Paulo: Companhia das Letras, 2001.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. A reforma do estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. **Lua Nova**, n. 45, 1998.

CARDOSO, Fernando Henrique. **Empresário industrial e desenvolvimento econômico no Brasil**. São Paulo: DIFEL, 1964.

FONSECA, Pedro Cezar D. **A controvérsia entre metalismo e papelismo e a gênese do desenvolvimentismo no Brasil**. XXXVI ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA DA ANPEC. Salvador, 2008.

GIAMBIAGI, Fabio. Estabilização, reformas e desequilíbrios macroeconômicos: os Anos FHC (1995-2002). In: GIAMBIAGI, Fabio *et al.* (Orgs.). **Economia Brasileira Contemporânea**. Barueri: GEN Atlas, 2011.

MARSON, Michel D. A industrialização brasileira antes de 1930: uma contribuição sobre a evolução da indústria de máquinas e equipamentos no estado de São Paulo, 1900-1920. **Estudos Econômicos**, v. 45, n. 4, p.753-785, 2015.

MELLO, João Manuel C. de. **O capitalismo tardio**. São Paulo: Brasiliense, 1975-1982.

(*) *Professor do Departamento de Economia da Universidade de São Paulo (FEA/USP). (E-mail: ivansalomao@gmail.com).*