

Duas décadas de privatização: um balanço crítico

Sérgio Prado

Introdução

Passaram-se já duas décadas desde que a experiência chilena colocou os processos de privatização na agenda das profundas reformas que vêm transformando o velho Estado intervencionista de corte keynesiano. Os anos 80 assistiram a uma ampla escalada na abrangência e dimensão destes processos. Na segunda metade da década, uma parcela crescente de países do Primeiro Mundo incluiu as vendas de ativos em suas agendas, ou ampliou e dinamizou programas antes existentes. A ampliação simultânea das experiências no Terceiro Mundo, notadamente na América Latina, e o redirecionamento das economias do bloco socialista para algum tipo de economia de mercado completaram, neste período, um quadro generalizado, em nível mundial, de redução relativa dos estoques de ativos produtivos em mãos dos Estados. As estimativas disponíveis são bastante imprecisas, mas a ordem de grandeza não dá margem a dúvidas: a soma total levantada pela venda de ativos em nível mundial ficaria no intervalo entre US\$126 bilhões e US\$328 bilhões¹ somente a partir de 1985.

Parece adequado, a esta altura, que se inicie algum esforço de revisão do significado destas duas décadas de experimentos e dos rumos atuais tomados pela privatização. Quais os determinantes fundamentais deste fenômeno? Vislumbra-se no quadro atual, como querem alguns, uma perda de *momentum* da chamada “onda neoliberal” e da privatização como uma das suas manifestações? Terá continuidade, até o esgotamento final, o processo de transferência sistemática dos ativos produtivos estatais para o controle privado, ou tende a se estabelecer algum tipo de equilíbrio? Neste texto, tentamos avançar uma interpretação que visa, principalmente, à primeira questão colocada acima, mas permite desdobramentos relacionados às outras duas.

A hoje abundante literatura sobre privatização identifica, usualmente, um amplo conjunto de fatores que induziriam à sua adoção. Aponta-se, geralmente, em pé de igualdade: as restrições de natureza fiscal, a redução da intervenção estatal na economia, o desejo de ampliar o grau de concorrência e a eficiência, o conflito com sindicatos do setor público, a difusão do “capitalismo popular”. Constata-se, também, que estas “motivações” se alternam no tempo como determinantes principais.²

(1) É provável que a realidade se aproxime mais dos US\$ 300 bilhões. Este é o valor obtido pelo *UN Center on Transnational Corporation Reasons Fondation*, citado por *The Economist* (1993). Informações semelhantes são apresentadas em Wessel (1995).

(2) Ver, entre outros, Kay & Bishop (1988); Vickers & Yarrow (1988); Vuylsteke, 1988.

Este texto tem o objetivo de oferecer uma interpretação mais geral sobre a natureza e o desenvolvimento dos processos de privatização. A hipótese de fundo é que este fenômeno deve ser observado no contexto da crise fiscal aberta nos estados capitalistas nas duas últimas décadas. Reunimos evidências que permitem sugerir que o determinante principal, que define a origem, o ritmo e a natureza dos processos de privatização é a articulação existente entre a atividade produtiva estatal e os orçamentos públicos. Por questão de espaço, limitaremos a análise aos casos mais típicos de privatização entre os países desenvolvidos: Inglaterra, França, Itália e Espanha. A argumentação pode ser estendida, no essencial, respeitadas as especificidades, aos processos dos países em desenvolvimento.³

No item 1 enfocamos, como ponto de partida, o conceito de privatização, apresentando uma formulação alternativa que enfatiza as dimensões regulatória e orçamentária da gestão das empresas estatais pelo Estado. Introduzimos também a dimensão institucional do setor público como um fator condicionante da natureza e dinâmica desta gestão. No item 2 reconstituímos, em grandes traços, a evolução do setor público no pós-guerra, buscando associar o surgimento dos processos de privatização à crise fiscal dos estados capitalistas. No item 3, analisamos a evolução dos quatro casos europeus de privatização, propondo uma periodização e detalhando suas articulações com a dimensão fiscal dos estados. O item 4 alinha algumas conclusões.

1. O conceito de privatização e os condicionantes institucionais dos processos

O senso comum identifica privatização/estatização com a noção de venda de ativos produtivos estatais ou então com o chamado *contracting out*, ou seja, a contratação junto a provedores privados de serviços antes executados por pessoal do setor público. Esta é, contudo, uma noção limitada do fenômeno, que dificulta a compreensão de seus determinantes e da sua dinâmica.

Um conceito adequado de privatização deve integrar, a nosso ver, três aspectos básicos da relação entre Empresa Estatal e Estado: a estratégia de gestão adotada pelo governo, o ambiente regulatório imposto ao setor em que a empresa atua, e a relação entre empresa estatal e orçamento público. O critério fundamental a orientar o conceito não é, como sugerido na visão acima, a propriedade do capital da empresa, mas o que poderíamos chamar do padrão de gestão dos ativos a que ela é submetida, ou seja, o grau em que uma empresa estatal se aproxima ou se afasta de um tipo-ideal de gestão privada. Este pode ser apreendido a partir daqueles três aspectos. Deste ponto de vista, existiriam graus diversos de “privatização” – assim como de “estatização” – de uma empresa

(3) Este artigo é uma condensação de trabalho mais amplo, onde a argumentação aqui contida é aprofundada inclusive com uma análise exaustiva dos casos de privatização latino-americanos e brasileiro em particular. Ver Prado (1995).

controlada pelo Estado, e, no limite, é concebível a situação em que uma empresa pode ser mais “privada” sob controle do Estado do que em mãos privadas.

Uma forma conveniente de apresentar esta idéia é através da análise dos níveis de aprofundamento que pode assumir o movimento de estatização, a partir de uma economia onde o Estado não possui nenhum ativo produtivo. Isto feito, percorrer o caminho inverso nos permite identificar com clareza os sentidos possíveis para privatização.

Admita-se, inicialmente, nesta economia, que o Estado passe a controlar (por compra ou inversão) uma empresa produtiva. Admita-se também que o Governo conceda ao gestor desta empresa plena autonomia para conduzir as decisões segundo uma lógica estritamente privada de atuação, e se exima rigorosamente de qualquer interferência na gestão. Este quadro se completa com a suposição de que a empresa seja, como qualquer outra, sujeita ao risco de falência. Neste caso, tudo se passa como se os recursos fiscais aplicados fossem um investimento, e a relação da empresa com o orçamento se daria, em condições normais, pelo pagamento de dividendos e, quando fosse o caso, aportes de capital orientados pela sua lógica de expansão.

Vamos supor agora que o governo estabeleça, por dispositivos regulatórios, o monopólio absoluto da empresa em alguns ou todos os produtos gerados. Este caso, muito freqüente nos processos de estatização, deveria levar ao surgimento de ganhos extraordinários potenciais que seriam apropriados pela empresa e, através dela, pelo Estado. Mantidas as condições anteriores, ampliaria a captação de recursos para o orçamento ou para a reinversão.

Considere-se, finalmente, as diversas possibilidades de que a empresa seja afastada, por condicionamentos/influências externas, da gestão típico-ideal privada. Isto pode ocorrer por um amplo elenco de mecanismos, redutíveis, com alguma boa vontade, a dois fatores mais gerais:

- Intervenção externa do governo na gestão microeconômica, orientada por objetivos bem definidos de política econômica, via imposição de restrições que comprometem a equação econômico-financeira da empresa.
- Emergência de “submetas” ao nível da burocracia de gestão (“captura” do processo decisório), em decorrência das suas conexões políticas (ocupação de cargos definida ao nível político), das articulações estabelecidas com o setor privado e da assimilação de pressões sindicais corporativas, com a conseqüente possibilidade de inconsistência entre diretrizes do *principal* e a prática de gestão microeconômica pelo *agent*.⁴

(4) O tratamento usual do problema que indicamos nos dois pontos acima é derivado da chamada *property rights theory*, que identifica genericamente na inexistência de direitos de propriedade bem definidos, típica da propriedade estatal, a ausência de incentivos para gestão eficiente (Coase, 1937; Alchian & Demsetz (1972); um bom *survey* mais recente é De Alessi (1980)), a qual é combinada com as abordagens tipo *public choice*, que supõe uma tendência intrínseca à burocracia de gestão de buscar objetivos individualistas”, maximizar sua própria utilidade”. (Além dos trabalhos clássicos de James Buchanan, ver também Tullock, 1967 e Niskanen, 1971). Estas abordagens tendem a enfatizar a ação individualista do gestor diante da fragilidade do controle, o que não reflete adequadamente as possibilidades principais de afastamento no sentido que discutimos aqui.

A manifestação destes fatores se dá, em geral, por algum dos seguintes mecanismos:

(1) Política de compras (insumos e bens de capital) que incorpora objetivos de políticas econômicas globais (balanço de pagamentos) ou setoriais (políticas industriais e regionais), ou privilegia grupos ou setores econômicos por razões políticas.

(2) Política de emprego e salários incorporando objetivos de política macroeconômica ou regional ou assimilando pressões corporativas dos sindicatos do setor estatal.

(3) Política de preços e tarifas (em geral exógenas) incorporando objetivos de subsidiamento setorial ou de programas de estabilização, ou ainda assimilando interesses privados à frente dos setores estatais sediados em setores básicos.

Grande parte das dificuldades encontradas no clássico debate acerca da eficiência relativa das empresas estatais reside em identificar com clareza, em cada caso concreto, o papel daquilo a que poderíamos nos referir como ineficiência em nível microeconômico e o que chamaríamos instrumentalização pela política macroeconômica. Não temos espaço aqui para aprofundar esta questão.⁵ Para nossas finalidades, o relevante é observar que o “afastamento” da empresa perante o tipo-ideal de gestão privada envolve potencialmente a emergência de um fluxo fiscal compensatório, ou seja, transferência de recursos do orçamento para assistência financeira à empresa. Supondo-se, adicionalmente, que seja excluída a possibilidade da falência, é razoável supor que, quanto maior o grau de “instrumentalização” ou captura, maior o aporte de recursos compensatórios pelo Estado. Dissemos potencialmente porque a emergência de diretrizes de gestão tendentes ao afastamento não leva necessariamente ao aporte de recursos fiscais. Isto ocorre quando ela implica uma influência que se limita a interferir na escolha entre diversos vetores de produção compatíveis com o tipo-ideal privado, mas sem impor restrições adicionais que rompam a equação econômico-financeira da empresa. Assim, o Estado pode derivar da sua política industrial uma condicionalidade voltada para o tipo de equipamento a ser utilizado numa planta industrial estatal (visando, por exemplo, à nacionalização) e aceitar que eventuais acréscimos de custo e/ou queda de produtividade disto decorrentes se reflitam em preços mais elevados. É evidente que a possibilidade de repassar aos consumidores o custo do “afastamento” é determinada pela estrutura de

(5) Embora em alguns casos, como o controle externo de preços e tarifas, pareça evidente o componente instrumentalizador, mesmo aí a questão central reside na avaliação dos custos de produção e investimento que deveriam orientar a formação de preços adequada. Estes, por sua vez, podem ser fortemente condicionados pelos fatores 2 e 3. Em muitos casos, empresas eficientes por qualquer critério são afastadas do equilíbrio pela subordinação a objetivos “exógenos”. Em outros casos, esta subordinação vem se somar a fatores “internos” de ineficiência, agravando a situação da empresa. Finalmente, um caso de ineficiência microeconômica derivada dos fatores 2 e 3 pode ser mascarado pela interferência externa governamental, por exemplo via privilégios na obtenção de insumos ou direitos de monopólio garantidos por regulamentação ou ainda políticas compensatórias de preços.

mercado onde opera a empresa. Em setores competitivos ela terá limitada possibilidade de evitar, por esta via, a fiscalidade. Já no caso dos monopólios públicos, este repasse pode ser garantido através dos sistemas de controle de preços e regulamentações.

A outra situação típica seria aquela onde o afastamento rompe a equação econômico-financeira. Implementada qualquer composição de preço – nível de produção – taxa de investimento – política de compras incompatível, a empresa será conduzida em algum momento à dependência de fluxo fiscal compensatório. É evidente que a possibilidade de utilização dos componentes de gasto e do preço como instrumento de intervenção estatal fica amplamente potenciada quando liberada das restrições do tipo-ideal. Esta amplificação de instrumentos potenciais tem como contrapartida, contudo, a expansão do fluxo fiscal compensatório.

A partir deste rústico esquema podemos, invertendo a trajetória, identificar os diversos sentidos relevantes que pode assumir o termo privatização. Todos eles surgem, então, como graus de uma progressão que vai do caso extremo de estatização – empresa estatal monopolista dependente estruturalmente de recursos fiscais – até o caso típico de gestão e propriedade privada. Neste sentido, privatização significaria essencialmente a progressiva retirada de regulamentações setoriais, interferência na gestão, fluxos de recursos fiscais compensatórios e, finalmente, do estoque de capital aplicado, todos eles movimentos que aproximam a empresa/setor da forma típica de atuação privada.

Assim, o primeiro sentido básico de privatização é a eliminação das interferências no processo de gestão, derivadas de objetivos de políticas econômicas diversas: antiinflacionárias, setoriais, regionais. O critério principal para avaliar o grau de privatização operado por esta via seria a redução lograda no aporte de recursos fiscais compensatórios.⁶ O *trade off* evidente neste caso é entre redução do elenco de instrumentos disponíveis e minimização da drenagem de recursos orçamentários.

O segundo sentido básico é dado pela iniciativa do Estado, via processos de reestruturação produtiva e organizacional, assim como redefinição da situação jurídica da organização, romper com as diversas modalidades de “captura” do processo decisório seja por interesses corporativos seja pelas articulações de natureza política, seja pelos encadeamentos à frente ou a ré. Um exemplo relevante é a transformação de formas diversas de “entes públicos” com legislação específica, em companhias por ações sujeitas a um quadro legal quase idêntico ao das empresas privadas, como foi feito na Itália recentemente (ver à frente).

O terceiro sentido é aquele que os principais teóricos de corte liberal da privatização entendem com o mais fundamental: ampliação dos níveis de

(6) Embora, como já se observou acima, a empresa possa ser instrumentalizada de uma forma que não comprometa sua situação financeira. Neste caso, o custo da interferência se refletiria apenas na provável redução da sua capacidade de autofinanciamento e nos dividendos transferidos ao Tesouro.

concorrência no setor onde a empresa atua. Para grande parte das grandes empresas estatais hoje existentes, isto significa a eliminação do monopólio e a busca de mecanismos que facilitem a entrada de capitais no setor. Muitos autores entendem que seria melhor expor a empresa estatal à concorrência do que simplesmente transformar o monopólio estatal em monopólio privado, como foi feito em grande parte dos casos. No período recente, na medida em que a privatização tende a esgotar os setores industriais de bens finais, e avança na direção dos serviços públicos e insumos, ficam mais freqüentes os casos de monopólio. Neste enfoque, a tendência em curso, em muitos países, é de combinar a desregulamentação com uma gestão mais *market-oriented* e a redução dos fluxos fiscais compensatórios.

Finalmente, a alternativa extrema é a venda dos ativos, convertendo em receita fiscal pelo menos parte dos recursos investidos na empresa durante o período de estatização. No período recente, tem sido bastante utilizada a opção de reduzir a participação acionária ao mínimo necessário para o controle, evitando contudo a privatização plena. Nestes casos, também, a contrapartida do fluxo positivo de recursos para o Tesouro tende a ser a redução da autonomia do Estado na gestão, na proporção em que cresça a participação dos acionistas minoritários.

Deve-se notar que todas as alternativas são semelhantes no sentido de reduzir o elenco de instrumentos à disposição da intervenção estatal, e, com exceção da terceira, reduzir, igualmente, a necessidade potencial de transferências compensatórias. No limite, a quarta alternativa provê, no curto prazo, fluxo positivo de recursos para o Tesouro.

No item 2 apresentamos uma interpretação para a origem e evolução histórica dos processos de privatização que busca aplicar a conceituação exposta acima. Veremos que as duas trajetórias teóricas que construímos acima – o aprofundamento da estatização e sua reversão progressiva – foram, de alguma forma, realizadas entre os anos 60 e 90.

1.1. Formas alternativas de organização da produção estatal

Nossa esquemática análise do item anterior apreende uma dimensão macroeconômica e, podemos dizer, “macrocontábil” da entidade empresa estatal. Ao privilegiar as suas conexões com a evolução fiscal dos Estados, ignoramos deliberadamente os aspectos financeiros e institucionais que marcaram a sua evolução. Em especial, aquela análise pouco oferece no sentido de explicar por que a privatização avança mais em certos países que em outros, mesmo quando submetidos todos, de alguma forma, às restrições fiscais que marcaram o período.

Não é nosso objetivo aprofundar a questão das origens e evolução das empresas estatais nos países desenvolvidos. É necessário, porém, tornar mais preciso e qualificar melhor nosso argumento sobre a importância maior das razões

O caso italiano, como é sabido, constitui um modelo distinto de organização da produção estatal. Todo o plantel de empresas estatais relevantes se subordinou, sempre, a duas super-holdings. A principal é o IRI, originado da estatização inicialmente temporária dos três principais bancos do país, em 1933. Através do ativo destes bancos o IRI veio a controlar amplas participações no setor industrial italiano. Em 1937 o IRI é transformado em instituição independente, e sua estrutura ampliada com a criação de sub-holdings setoriais no aço, telefonia e navegação. Em 1953 é criado o ENI, holding destinada a controlar a indústria de petróleo e gás no país.

A gestão empresarial centralizada no IRI e dotada de grande autonomia perante o governo foi de crucial importância para os processos de reconstrução no pós-guerra e de modernização industrial. Ao contrário do observado na Inglaterra, o IRI se revelou agente central na edificação de setores competitivos no contexto da união europeia em gestação. Dois aspectos são distintivos deste tipo de estrutura. Primeiro, possibilitou, até o final dos anos 60, pelo menos, um maior distanciamento perante a interferência política (Shonfield, 1965: 256), logrando o IRI fazer predominar uma lógica mais empresarial na sua atuação. A dimensão assumida pela holding determinava um elevado poder para, pelo menos, filtrar estas pressões e submetê-las a um mínimo de racionalidade empresarial. Segundo, a ampla diversificação de atividades propiciava a flexibilidade financeira típica dos grandes conglomerados, potenciando a capacidade de expansão do conjunto do SPE italiano. Finalmente, e certamente fundamental, o IRI beneficiou-se sempre de uma ampla flexibilidade na retenção de dividendos e no acesso facilitado ao crédito público.

Embora não analisado por Dain, o caso espanhol guarda, do ponto de vista do arranjo institucional, uma razoável semelhança com o italiano. O SPE espanhol é estruturado também em duas grandes holdings, com todas as características de flexibilidade que diferenciam o IRI das rígidas corporações públicas inglesas.

Finalmente, o caso francês se distingue dos demais pelo fato de que, embora não contando com uma órbita empresarial autônoma do SPE, como o IRI, e se aproxime formalmente do caso inglês na dispersão do controle pelos vários ministérios setoriais, preservou sempre uma extrema coesão de estratégias e objetivos da ação estatal na produção, garantida pelo poderoso sistema central de planejamento. A aversão atávica dos ingleses ao planejamento centralizado sempre bloqueou qualquer possibilidade de uma articulação mais orgânica entre setores privado e estatal, ainda que a posição de suas empresas na estrutura produtiva o propiciasse. No caso francês, o forte controle estatal do sistema de crédito e o amplo alcance do sistema de planejamento sobre o setor privado acaba por introduzir elevada coerência e organicidade à atuação das empresas estatais, que operam como instrumentos de "ajuste fino" no contexto dos planos gerais.

Constatamos, portanto, três “modelos” básicos de ordenamento institucional, os quais estabelecem, cada um, um ambiente peculiar no qual se desenvolvem as relações entre burocracia de gestão da empresa estatal e governos – a clássica interação entre *agent* e *principal*. No item 2 buscaremos evidências de que estes distintos ambientes condicionam fortemente a natureza dos processos de privatização que se estabelecem.

2. A evolução histórica no pós-guerra – fiscalidade e produção estatal

Passamos agora à abordagem histórica, onde caracterizaremos, de forma breve e apenas nos seus traços mais essenciais, o movimento, em curso no mundo, de redefinição da presença reguladora e produtiva do Estado na economia. O argumento central é que esta presença orientou-se, no pós-guerra, por uma elevada ênfase na assunção direta de ativos produtivos pelo Estado, em detrimento de formas “indiretas” de intervenção. No contexto da crise aberta no início dos anos 70, ocorrem dois desenvolvimentos básicos. Primeiro, as condições adversas impostas à intervenção estatal em geral forçaram uma drástica ampliação dos fluxos fiscais compensatórios e um conseqüente agravamento dos custos orçamentários e políticos de sustentação da produção estatal. Por outro lado, a emergência de crescentes dificuldades no plano fiscal e a elevação inusitada do endividamento público induziram os governos à adoção de amplos processos de troca patrimonial propiciados pela existência de elevados estoques de ativos produtivos estatais transacionáveis. A crise mais geral do padrão de intervenção estatal de corte keynesiano expressa-se, portanto, num amplo deslocamento das fronteiras público-privado na atividade produtiva, fortemente orientado por uma lógica fiscal-patrimonial de curto prazo.

O período do pós-guerra assiste a uma elevada e sistemática ampliação da intervenção estatal na economia. Este padrão intervencionista assume dois vetores básicos: a expansão e generalização dos mecanismos de garantia de renda, expressa nos sistemas de transferências sociais, e um envolvimento crescente do Estado, direto e indireto, na produção de bens e serviços. Os processos de privatização que emergem em muitos países capitalistas, notadamente a partir do final dos anos 70, representam um aspecto importante de um amplo movimento de reforma deste padrão de intervenção, e a reversão de um longo período de intervenção crescente.

O envolvimento estatal na produção teve, antes de mais nada, uma expressão estritamente reguladora: o Estado interferiu restringindo a operação livre do mercado no que se refere a mobilidade dos capitais, ocupação dos mercados e quantidades produzidas e comercializadas. Em segundo lugar, o Estado operou a provisão de determinados bens e serviços, para os quais ele se coloca como o demandante único da produção de agentes privados e responde

pela distribuição destes bens aos usuários finais, segundo critérios essencialmente políticos e redistributivos.⁸ Finalmente, o Estado assumiu, em grande escala neste período, a propriedade e a operação direta de ativos produtivos.

Primeiro, notadamente nos países desenvolvidos, este período assiste ao desenvolvimento do moderno Estado Previdenciário que envolve, ao lado do sistema de transferências ligadas à garantia de renda, ampla expansão da prestação de serviços sociais, principalmente educação, saúde e infra-estrutura urbana. Em segundo lugar, grande parte destes movimentos de ocupação direta da produção pelo Estado tem como motivação a criação, utilização e sustentação de parcelas do sistema produtivo:

- (1) implantação de setores econômicos estratégicos em economias com baixa disponibilidade de capital;
- (2) interesse em controlar/interferir na composição e no volume da demanda agregada e setorial;
- (3) garantia de oferta de insumos básicos e estratégicos;
- (4) sustentação de indústrias e/ou empresas em dificuldades econômicas e financeiras, seja por se tratar de setores estratégicos, seja num contexto de políticas regionais e de emprego.

A maior parte destes objetivos e funções não exige, necessariamente, que o Estado assuma o controle direto dos ativos produtivos. No caso da produção associada ao *Welfare State*, por exemplo, é forçoso, apenas, que o Estado assuma a provisão dos bens em questão, ou seja, que ele centralize recursos fiscais e regule tanto a produção como as condições de acesso aos bens, tendo em vista objetivos essencialmente redistributivos.⁹ É freqüente a afirmação de que sua quase totalidade pode, pelo menos teoricamente, ser atingida pela utilização de outros instrumentos de política econômica, de natureza fiscal, financeira e regulatória.¹⁰

No entanto, aspecto peculiar e importante desse período é uma tendência bastante acentuada para que grande parte dos Estados capitalistas assumam diretamente a produção e operação desses setores produtivos. Ou seja: o Estado internaliza no setor público os circuitos de produção-distribuição, excluindo deles o capital privado e constituindo grandes corpos burocráticos públicos ligados ao chamado “Estado do Bem-Estar Social”. É típico desse período a percepção de que a assunção direta dos ativos produtivos pelo Estado propicia uma forma mais direta de instrumentação para aqueles objetivos e é, neste sentido estrito, mais

(8) Entende-se por provisão pública de um bem ou serviço os casos onde: a) O governo estabelece critérios para o acesso segundo referências políticas e redistributivas; b) O pagamento pelo acesso aos bens é nulo ou definido segundo critérios redistributivos; c) Os produtores são escolhidos pelo governo.

(9) No limite, ele pode franquear o acesso gratuito a toda a população, pagando os serviços com recursos tributários.

(10) Seja feita a ressalva de que, sob determinadas condições, tais como aquelas típicas da industrialização tardia, a primeira motivação listada acima – implantação de setores estratégicos – é a que apresenta talvez restrições absolutas a um equacionamento por essas vias alternativas.

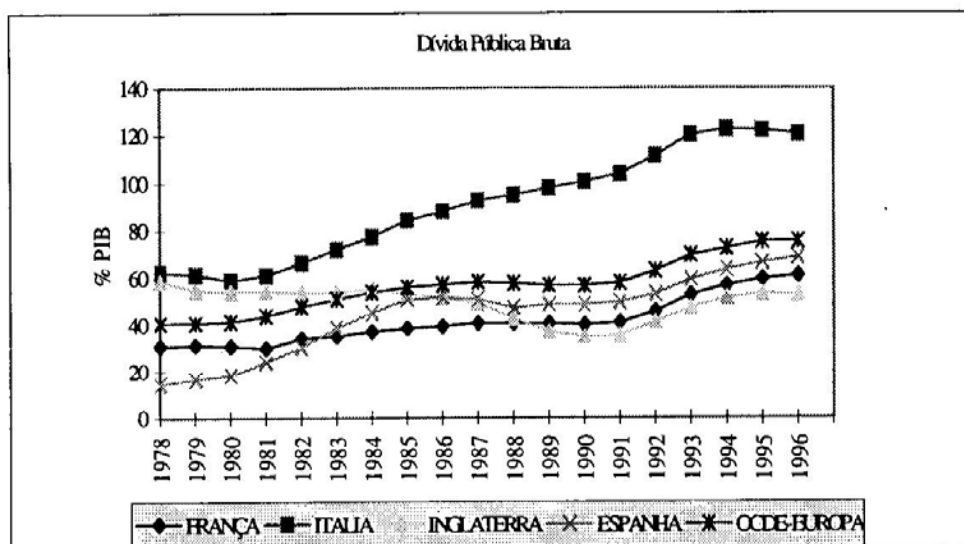
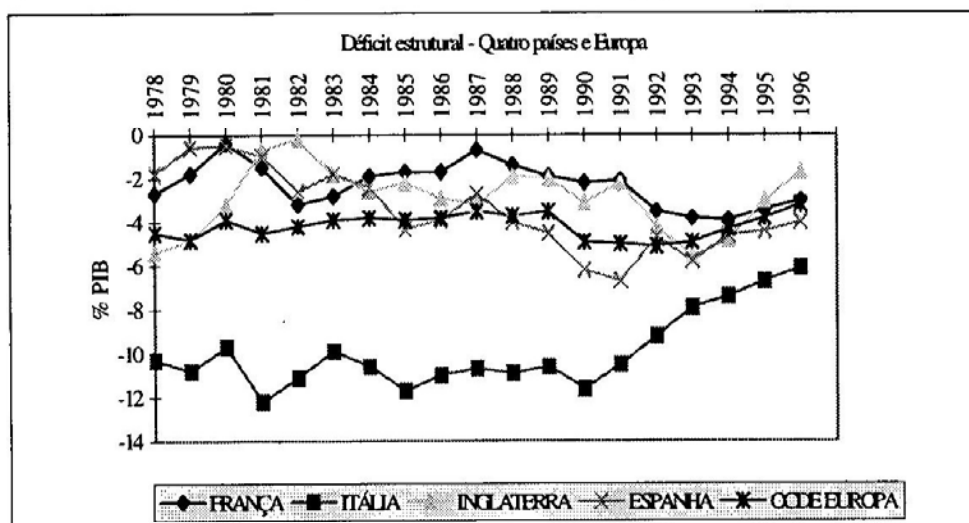
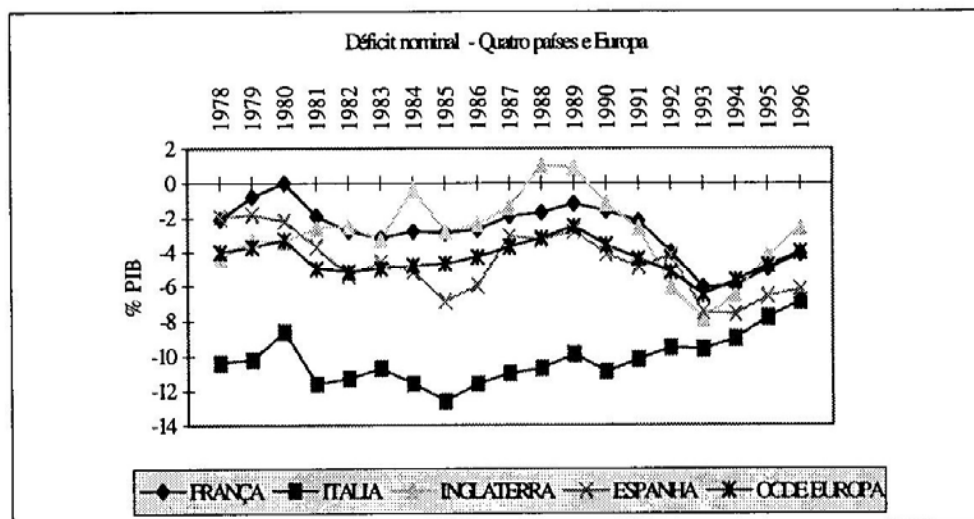
eficiente. Resulta, portanto, como característica geral, a opção pela ocupação direta da produção, mesmo nas situações onde os objetivos visados poderiam ser atingidos por meios indiretos. O caso emblemático é, sem dúvida, a política dos governos trabalhistas ingleses no início do período, que visava ocupar os chamados *commanding heights* do sistema produtivo e, através deles, orientar diretamente a atividade econômica. É significativo também que, embora algumas dessas motivações (1 e 4) exijam a presença estatal por um período de tempo limitado, tem sido típico desse período que o Estado freqüentemente permaneça indefinidamente nos setores onde entra por estes motivos.

Esses fatores levaram a maior parte dos Estados capitalistas – e particularmente as economias de industrialização tardia – a constituir amplos estoques de bens de produção nas áreas de infra-estrutura, insumos básicos, setores de grande importância tecnológica (em geral, bens de capital) e, em menor escala, bens de consumo durável.

Este padrão de intervenção apóia-se num paradigma de teoria econômica e de gestão da política econômica que privilegia políticas ativas e discricionárias, fortes ações redistributivas do Estado e um amplo consenso acerca das limitações do mercado como agente condutor do processo de crescimento econômico. É um modelo que enfatiza principalmente a regulamentação das atividades econômicas, as políticas de rendas e a administração da demanda agregada pela política fiscal.

O crescimento da produção estatal direta dá origem a uma forma particular de articulação/solidariedade entre capitais privados e empresas públicas ao longo das cadeias produtivas, estabelecendo arranjos e relações de natureza distinta daquelas que se estabelecem numa economia composta só por empresas privadas. Em alguns países este tipo de complementaridade coloca-se mesmo como a base sobre a qual se desenvolvem, em certos períodos, formas muito dinâmicas de expansão. Estabelece-se uma “divisão de territórios” entre setor público e capital, em geral pouco conflitiva, associada a uma lógica de gestão das empresas estatais orientada para apoio à acumulação, ou seja, marcada por forte instrumentalização dessas empresas por objetivos de política econômica. Persiste, no entanto, uma tensão estrutural nesta relação, decorrente do conflito básico inerente à atividade empresarial subordinada a objetivos de política econômica, tensão esta que é administrada satisfatoriamente graças a condições criadas pelo crescimento sustentado, relativa estabilidade e capacidade fiscal crescente dos Estados. Voltaremos a estes fatores à frente.

Gráficos 1,2 e 3



O mais relevante desdobramento destas três décadas de expansão terá sido, porém, decorrente da citada preferência dos governos pela produção direta de bens e serviços, ao invés de se limitarem à função de provedor-demandante e/ou de regulador por formas indiretas. Ao fim do período, a maior parte dos

governos capitalistas detém um elevado estoque de ativos produtivos em grande parte rentáveis e dotados de liquidez. Este último aspecto é de grande importância. Não fora pelo “viés produtivo” assumido pela intervenção, a diversificação da agenda estatal, que marca principalmente a segunda metade do século, levaria também, necessariamente, a uma grande ampliação do patrimônio do setor público,¹¹ mas – e este é o ponto sensível – seria um patrimônio constituído de bens tipicamente públicos, basicamente equipamentos sociais e infra-estrutura urbana, com elevado valor social, mas sem um significado correspondente ou aproximado como ativo transacionável, dadas as possibilidades limitadas ou nulas de sua exploração pelo capital.¹²

Um segundo ponto fundamental para a compreensão dos atuais processos de privatização refere-se à estreita ligação entre produção estatal e expansão da capacidade tributária e financeira dos estados capitalistas. Pela própria natureza dos determinantes que induzem à ocupação estatal, conforme expresso acima, e pelo tipo de inserção que essas empresas assumem no conjunto das atividades produtivas – propiciar instrumentos de intervenção direta (tarifas, demanda de inversão, emprego) –, a produção estatal, assim constituída, apresenta estreita relação, e é, num certo sentido, a outra face da extraordinária expansão da capacidade de gasto do Estado capitalista que está na base desse padrão de intervenção estatal ampliada. O poder fiscal (tributário e financeiro) que o setor público passa a deter no pós-guerra viabiliza não só a aplicação original de recursos (criação/assunção dos ativos) como também o financiamento da sua utilização como instrumentos de política econômica. Ele está também na base da assunção “involuntária” de empresas privadas como resultado de atividades de fomento via subsídios creditícios e apoio de capital.

A crise e a reforma da intervenção estatal

A reversão explicitada pelo 1º choque do petróleo acabou por se apresentar como algo de significado bem mais amplo do que a mera fase descendente de um ciclo juglariano. Ela envolveu os primeiros sinais do esgotamento de um padrão de acumulação (ciclo largo) cuja crise fora, de alguma forma, postergada pela sobrevida propiciada pela reconstrução do pós-guerra e pela retomada dos mercados inibidos pelo conflito.¹³

A emergência de uma crise fiscal sem precedentes no pós-guerra, na maioria dos países desenvolvidos, explicita alguns elementos estruturais

(11) Para uma breve discussão dos problemas ligados à mensuração do patrimônio público e da sua importância como instrumento teórico para a discussão do déficit público, ver Carneiro (1986).

(12) Note-se que a utilização de formas sofisticadas e inovativas de *contracting*, regimes de concessão e outros instrumentos poderia tornar parte desses ativos em aplicações atraentes para o capital, dentro dos limites da função pública de provisão. Este movimento é um dos componentes do atual processo de reformas no nível mundial. Um exemplo típico é a transferência das prisões para a iniciativa privada.

(13) Ver, a respeito, Coutinho & Belluzzo (1984).

importantes da fiscalidade contemporânea:¹⁴ primeiro, a rigidez e o dinamismo das transferências sociais, decorrentes da universalização da cobertura e da indexação aos rendimentos dos trabalhadores da ativa, desenvolvidos no final dos anos 60; segundo, a maior resistência política à ampliação da carga tributária, ao longo da década, interrompendo um largo período em que ela crescera de um nível médio de 10-15% para 40-45% do Produto Nacional Bruto.¹⁵

A crise força, por outro lado, a emergência de um processo generalizado de reestruturação produtiva associado à crise dos setores industriais ditos “maduros” (aspectos sociais e regionais) e à sustentação de competitividade nos setores dinâmicos emergentes. Amplia-se fortemente a utilização dos preços públicos como instrumento de política econômica (França, Reino Unido). Setores como siderurgia, naval, têxtil, construção, vêm agravados seus problemas, exigindo ampliação de subsídios e aportes fiscais. Considerações de ordem estratégica no contexto de concorrência internacional exigem que os Estados aprofundem sua participação nos setores de ponta. O engajamento dos governos neste processo, dentro da típica tradição discricionária então vigente, cria solicitações fortes no plano fiscal, levando diversos governos a ampliar os gastos com empresas estatais. Explicita-se a dimensão e a relativa rigidez da cadeia de subsídios e incentivos fiscais envolvidos com o sistema produtivo, tanto privado como estatal. No ajustamento imediato ao choque de preços, a resposta dos governos passou pela sobreutilização desta estrutura, em particular como consequência do uso dos preços e tarifas públicas nas políticas antiinflacionárias.

Neste quadro, são forçadas ao limite as possibilidades de utilização dos instrumentos fiscais disponíveis, dando início a um movimento de ampliação dos níveis médios de endividamento público nos países capitalistas. Pelo final da década de 70, o reequilíbrio fiscal na maioria dos países avançados começava a ser atingido ao custo de uma significativa redução dos gastos correntes e de investimento, deixando a herança de uma forte ampliação da dívida pública.

Os anos 80 e 90, do ponto de vista da situação fiscal, apresentam três períodos distintos, que acompanham aproximadamente o comportamento do ciclo econômico (ver Gráficos 1 a 3). A situação de equilíbrio lograda no final dos anos 70 é fortemente afetada pelo período recessivo entre 1980/82. O déficit público nominal é duplicado até 1983/84, para o conjunto da Europa e para a maioria dos países. No conjunto, a situação fiscal atinge seu ponto mais crítico em 1985. A recuperação cíclica ocorrida a partir de 1983/84, e que terá seu auge em 1988, resultará, com a necessária defasagem, em sensível redução do déficit em todos os países. É importante notar que estes movimentos decorrem essencialmente do

(14) Para uma boa avaliação da fiscalidade no início deste período, ver Sanders & Klaus (1980).

(15) Na maioria dos países desenvolvidos, o ajustamento operado no final da década de 70 buscou prioritariamente a contenção do gasto, tendendo a estabilizar-se a relação carga-produto. Em alguns países, como a RFA, esta tende inclusive a cair. Apenas nos países do norte europeu o ajustamento foi realizado dentro do padrão anterior, fazendo avançar ainda de forma significativa a carga tributária.

efeito cíclico, uma vez que o déficit estrutural ou de pleno emprego¹⁶ permanece virtualmente estável neste período, indicando uma postura conservadora dos governos. A reversão cíclica de 1990 tem um impacto crescente sobre o déficit nominal, à qual se combina uma postura fiscal mais agressiva dos governos (ver Gráfico 2), provavelmente associada à necessidade de compensar os efeitos da recessão sobre o emprego. Estes dois efeitos resultam na escalada do déficit, que atinge em 1993 seus níveis mais elevados desde 1980.

Destacam-se, portanto, três momentos neste processo: o agravamento fiscal por volta de 1985, o virtual reequilíbrio dos fluxos por volta de 1989, e um agravamento mais forte até 1993. Tudo isto deve ser cotejado com a evolução ocorrida nos estoques da dívida pública (Gráfico 3), resultado acumulado dos períodos de desequilíbrio. Ela cresce fortemente entre 1980 e 1985, tende a se estabilizar na fase ascendente do ciclo e atravessa outro momento de expansão nos anos 90. A dívida pública agregada da OCDE-Europa cresce de 40% do PIB em 1978 para 75% em 1996.¹⁷

O ponto essencial a reter aqui é que o período em que o desajuste fiscal apresenta-se como problema crescente e os estoques de dívida pública assumem, em nível mundial, dimensões inusitadas perante o período de crescimento estável e sustentado do pós-guerra é, coincidentemente, o período no qual se expandem e assumem importância os processos de privatização. Veremos à frente que o comportamento dos processos de privatização acompanha, de perto, esta periodização da situação fiscal.

Um terceiro desdobramento importante dos percalços da política econômica nos anos 70 é a explicitação de outra crise, esta agora colocada no plano das concepções teóricas e práticas de gestão da política econômica. A aparente incapacidade das políticas discricionárias em geral, de inspiração keynesiana, para enfrentar o ressurgimento da instabilidade cíclica em suas novas roupagens e num contexto industrial e financeiro em franca mutação, leva a que o pensamento dominante ao nível da academia, dos governos e dos negócios passe a gravitar em torno da recuperação do pensamento liberal. O keynesianismo fiscalista e discricionário recua para trincheiras defensivas, para o que contribui em muito a condução ao poder, no final da década, de partidos ou coalizões de corte conservador nos Estados Unidos, Reino Unido e Alemanha. Para o que nos interessa aqui, o recuo das concepções keynesianas reverte uma postura de

(16) O conceito *Déficit de pleno emprego ou estrutural* mede, através de modelos macroeconômicos, qual seria o déficit caso a economia estivesse em pleno emprego. Eliminam-se os efeitos típicos de uma situação recessiva, onde as receitas caem e as despesas (principalmente *welfare state*) crescem de forma automática, independentes da postura governamental. Assim, esta medida é a melhor aproximação possível para aferir a postura fiscal (*fiscal instance*) do governo.

(17) Entre 1973 e 1981 a dívida bruta da OCDE subiu 14% do PNB (32,1% para 46%). Em 1986, ela atingia já 58,2%. Um levantamento detalhado desta evolução fiscal e do quadro resultante nos 80, que evidencia a mudança de patamar e a a pressão do estoque de dívida sobre as políticas fiscais nacionais, está em Chouraqui (1985). Para os anos 90, ver Leibfritz (1994).

priorização e defesa da participação produtiva direta do Estado, abrindo progressivamente espaço para a legitimação das concepções privatizantes.

Esse conjunto de determinantes – ideológicos, fiscais e produtivos – está na origem dos processos de privatização que passam a assumir papel relevante nas políticas econômicas do período. No seu conjunto, esses fatores alavancam um movimento de revisão da produção estatal e do aparato regulador desenvolvidos no pós-guerra.

Dentre eles, a problemática fiscal assume a nosso ver, um papel central, diretamente relacionado aos mecanismos pelos quais a dimensão fiscal inerente à produção estatal se manifestou primeiro como fator de agravamento da crise e, depois, como instrumento de ajustamento. Por um lado, as condições da crise, acima descritas, conduziram de forma geral à ampliação da solicitação de política econômica no sentido do afastamento das empresas estatais perante o tipo ideal privado. A incompatibilidade entre políticas ativas de sustentação do emprego, reestruturação industrial e subsidiamento ao setor privado, por um lado, e as políticas antiinflacionárias que emergem como prioridade a partir do primeiro choque do petróleo, induzindo controle de preços e tarifas, inviabilizam a estabilidade na reprodução em nível microeconômico das empresas estatais. Em paralelo, a ampliação dos casos de “captura” da produção estatal pelo sistema político, de que a Itália é representativa, associada a uma sistemática ampliação do poder sindical no SPE e da conseqüente sensibilidade das burocracias de gestão e governos aos seus interesses, reduz o espaço para processos de ajustamento microeconômico compatíveis com a nova realidade criada pela crise.¹⁸

O fato central é que ocorre, já a partir dos anos 70, uma drástica ampliação dos fluxos fiscais compensatórios destinados às empresas estatais. Ela ocorre num momento de inflexão das condições fiscais na maioria dos países, com forte ampliação dos níveis de déficits públicos perante os padrões vigentes no pós-guerra. Embora tais fluxos tenham sido uma constante no pós-guerra, o grau relativamente limitado de afastamento perante o tipo ideal privado e a relativa estabilidade fiscal, garantida pela contínua expansão da carga tributária, impuseram limites ao impacto fiscal gerado pelas empresas estatais.

O ônus crescente, absoluto e relativo, da sustentação da produção estatal, irá determinar, como veremos à frente, uma primeira reação em todos os países desenvolvidos de economia mista, no sentido de impor um processo de ajustamento ao SPE. Este movimento, que antecede historicamente a implementação dos processos de privatização, representa claramente uma tentativa de redução dos fluxos fiscais compensatórios, ainda sem avançar para

(18) Na América Latina, soma-se a estes fatores a elevada instrumentalização das empresas estatais como captadoras de recursos externos para fechamento do balanço de pagamentos.

uma opção mais radical de redefinição das fronteiras público-privado na produção através da conversão patrimonial, ou seja, redução dos estoques.

Por outro lado, o estoque de ativos da produção estatal se apresenta também como uma alternativa de solução para a situação fiscal crescentemente agravada ao longo dos anos 70 e 80. À medida que avançam os desenvolvimentos mais gerais que resumimos acima, indicando simultaneamente a perda de graus de liberdade na gestão fiscal, a ampliação dos déficits públicos e a conseqüente ampliação dos níveis de dívida pública, em paralelo à perda de força política das concepções keynesianas, emerge para as políticas macroeconômicas de estabilização a dimensão patrimonial da produção estatal, essencial em todas as economias onde o Estado orientou-se para a ocupação direta de amplos ativos produtivos.

Houvesse a intervenção estatal evoluído para outro formato, buscando os objetivos discricionários pelo uso de políticas indiretas, o equacionamento fiscal teria que encontrar outra solução. A forma peculiar adotada, porém, abriu, no contexto da crise fiscal, uma alternativa imediata de solução: a troca patrimonial. Este determinante responde pelo enfoque fiscal-financeiro que está presente, de alguma forma, na maioria das estratégias de privatização. A troca patrimonial assume lugar de relevo nos processos de ajuste fiscal, combinada com as demais medidas voltadas para a redução das Necessidades de Financiamento do Setor Público no curto prazo. Ela provê, de imediato, fluxos de caixa expressivos e, em geral, reduz a demanda futura por gastos fiscais. E – ponto muito importante – essa conversão de ativos em fluxos é *once and for all*: o governo que a realiza usufrui de algum alívio no curto prazo, e deixa para os que se seguem enfrentar as alternativas tradicionais de ajuste fiscal: tributação ou corte de gastos, uma vez que não há mais ativos líquidos disponíveis.

3. A evolução dos principais casos de privatização europeus

Observemos, agora, o desenvolvimento das relações entre governos e empresas estatais, no período que vai do início dos anos 70 até o início dos anos 90, nos quatro países europeus onde o processo de privatização assumiu uma dimensão relevante.¹⁹ Inglaterra, França, Itália e Espanha. Nosso objetivo não é uma avaliação exaustiva de todos os aspectos dos processos de privatização realizados por estes países, mas somente identificar os aspectos fiscal-financeiros que lhes são subjacentes. Tentamos fundamentar a hipótese de que se verifica uma transição de uma postura inicial de cunho reformista, voltada para forçar um

(19) Com a possível exceção do Canadá, onde a privatização parece ter assumido uma dimensão mais ampla (ver Vuylsteke, 1988), que não abordamos neste trabalho devido à insuficiência de informações, os casos de privatização nos demais países desenvolvidos têm pequena dimensão e escopo limitado. Sobre o Japão, ver Broclawski (1986) e Butler (1986). Sobre a Alemanha, ver Uhel (1986).

ajustamento às empresas estatais que preservasse as fronteiras público-privado existentes, para uma etapa mais radical onde predomina a troca patrimonial voltada para a conversão dos ativos produtivos estatais em fluxos de recursos de curto prazo.²⁰

Cabe ressaltar, como ponto de partida, que as privatizações européias, se medidas pelo critério estreito da venda de ativos, só atingiram uma dimensão significativa nos meados dos anos 80. Isto pode ser visto de forma simples pela consideração da evolução das receitas auferidas nos três países onde o processo teve uma dimensão maior.²¹ Na França, Inglaterra e Itália, a receita auferida pela privatização até 1984 não passa de 10% da receita total auferida no período 1980/88. Existe, portanto, um longo período entre o momento em que começam a se explicitar, na maioria destes países, as dificuldades financeiras e de gestão das empresas estatais, e a efetiva adoção de processos mais amplos de conversão de ativos produtivos em receita fiscal para o setor público. Isto não significa, contudo, que a privatização, tomada no sentido amplo que propomos, não tenha sido iniciada muito mais cedo.

Cabe recordar também que, pelo menos até final dos anos 70, predominam nestes países políticas erráticas de *stop and go* que, no essencial, não rompem de forma significativa com a tradição de intervencionismo “keynesiano” e de políticas fiscais ativas. É apenas a partir de 1979/80 que, juntamente com a tomada do poder pelos partidos conservadores, se define uma opção de corte monetarista nas políticas de ajustamento, a qual implica uma postura subordinada para a política fiscal, que passa a ser determinada pela ênfase no ajustamento e redução do déficit público.

O trajeto percorrido pelas empresas estatais neste turbulento período pode ser resumido, a nosso ver, em quatro etapas. A primeira, que em muitos casos se abre já no final dos anos 60, mas se explicita com o primeiro choque do petróleo, é de exacerbação da instrumentalização destas empresas pela política econômica, diante das dramáticas exigências que a crise coloca para a intervenção estatal. A segunda, que se situa em geral no final dos anos 70 e início dos 80, envolve tentativas de ajustamento no plano financeiro e na gestão das empresas estatais em dificuldades. Estes movimentos tendem a ocorrer no contexto de esforços de reestruturação produtiva destas economias. A terceira – 1985/89 – envolve a ampliação dos programas e sua subordinação mais explícita a uma lógica fiscal de curto prazo. A forma específica pela qual este processo vai se manifestar em cada país dependerá, em muito, das características financeiras e institucionais que

(20) A abordagem é necessariamente restrita aos aspectos pertinentes ao nosso tema central. Ficam excluídas, portanto, as considerações referentes aos aspectos setoriais específicos dos diversos casos de privatização, que nos envolveriam num interminável exercício analítico no campo da economia industrial, lidando com setores profundamente díspares entre si e entre os diversos países.

(21) Dentre os países de maior nível de renda, Japão e Alemanha realizaram esforços de privatização nos 80, mas tratou-se de processos muito mais limitados do que os observados nos quatro países aqui analisados.

vimos de descrever anteriormente. A quarta etapa, finalmente, em curso nos anos 90, parece apresentar sinais claros de uma consolidação dos programas como um instrumento relevante de ajustamento fiscal e reestruturação sob controle direto dos governos.

1ª fase: instrumentalização das empresas estatais

O final dos anos 60 e a crise que se segue ao primeiro choque do petróleo apresentam dois tipos de componentes perversos que contribuem para agravar drasticamente a situação financeira das empresas estatais européias. O primeiro, de ordem estrutural, decorre do processo de decadência de alguns setores “velhos”, tais como siderurgia, construção naval e transportes, os quais, em geral, se encontravam em mãos do Estado. A inevitável reação governamental no sentido de ativar processos de reestruturação produtiva nestes setores, contudo, será em geral postergada para o final da década, predominando de imediato, diante da gravidade da crise, diversas formas de instrumentalização do SPE que vêm a agravar a sua situação financeira agregada.

Na **Inglaterra**, a forma básica de instrumentalização residiu na forte compressão tarifária imposta às empresas estatais em 1965/76 (governo Wilson) e principalmente entre 1970/73 (governo Heath),²² e que não foi devidamente recuperada no período seguinte. A rentabilidade do conjunto do SPE, que era positiva no período 1965/70 (embora um terço daquela do setor privado) passa a negativa no período 1971/80. Foi ampliada a aquisição pelo Estado de empresas em dificuldades financeiras, assim como impostas fortes restrições à redução de emprego nas estatais, visando políticas regionais de sustentação do emprego. A formação bruta de capital fixo do SPE não cresceu mais que 5% em todo o período (Santini, 1987: 9), refletindo o forte controle central sobre o lado financeiro das estatais e a visão conservadora tradicional que sempre orientou este controle. Ao final da década, o SPE acumulava um amplo “passivo de investimento” que viria a pressionar por transferências fiscais.

Na **Itália**, o IRI consegue manter um razoável equilíbrio entre as solicitações de ordem política e a estabilidade financeira do conglomerado até pelo menos 1970. Durante todo o período de forte expansão do grupo, entre 1958 e 1969, o governo aporta recursos de forma muito limitada: apenas 7% das suas necessidades de financiamento (Holland, 1973: 298). Nesta fase, a maior parte do grupo era rentável: em 1968, 80% das perdas vinham de poucas empresas que envolviam 4,5% dos ativos e 7% da força de trabalho e os aportes governamentais correspondiam, *grosso modo*, ao custo de carregar estas empresas (Holland, 1973: 187).

(22) Cf. Bance (1988: 27); Santini (1986: 34).

É nos anos 70 que, em simultâneo ao forte impacto da crise sobre os principais setores de atividade do IRI, amplia-se drasticamente a instrumentalização com grande número de operações de “salvamento” de empresas privadas em dificuldades. Amplia-se o número de indústrias onde o SPE entra, e o poder coordenador das holdings fica fragilizado pelo estreitamento das relações com o sistema político (Aronica, 1990: 13). Entre 1971 e 75, o emprego no SPE cresceu em 170.000 postos, enquanto o emprego privado caiu 130.000. O SPE não pôde acompanhar o setor privado no esforço de ajustamento. Ou melhor: o SPE foi um dos fatores de ajustamento do setor privado, ao assimilar grande quantidade de empresas deficitárias e preservar o nível agregado de emprego (Yannopoulos, 1988: 7).

O governo e o sistema político, ao mesmo tempo que pressionam pelo direcionamento do investimento do SPE para finalidades políticas, mostram-se permissivos para com a expansão sistemática dos aportes fiscais compensatórios (Grassini, 1981: 80). O quadro financeiro deteriora-se rapidamente entre os dois choques do petróleo. As transferências e aportes fiscais crescem de 1,2% entre 1965/72 para 3,3% do PNB entre 1975/82 (Yannopoulos, 1988: 18). A participação dos aportes na estrutura de fontes do SPE cresce para 32% (1978/81) e 36% (1982/85), indicando um processo de agravamento crescente da situação financeira (Aronica, 1989: 165). Na realidade, os aportes fiscais se mantêm relevantes para o SPE italiano até meados dos anos 80.

Na **França**, pela própria natureza do sistema de planejamento central forte, houve sempre uma maior proximidade nos desempenhos e comportamentos dos setores público e privado. Ainda assim, o impacto da crise em 1973 deflagrou tendências nitidamente divergentes. O investimento privado cai 15% de 1973 a 1975, e só recupera o nível de 1973 em 1978. Neste mesmo período, o investimento do SPE cresce 75% em volume entre 1973/78, por força de um amplo esforço compensatório para atenuar o pesado impacto que a recessão impunha ao nível de emprego (Hayward, 1982: 130). Isto levou à forte ampliação do seu endividamento, o qual não foi reduzido pelo breve período de políticas liberais e monetaristas que se seguiu à vitória conservadora de março de 1978.

Na **Espanha**, uma política de “salvamento” de empresas privadas em dificuldades remonta já nos anos 60, provocando um “inchaço” da parcela deficitária do SPE mesmo antes do primeiro choque do petróleo.²³ A partir de 1973, os problemas financeiros se ampliam basicamente devido às dificuldades de acompanhar o processo de ajustamento operado pelo setor privado. Ainda que não submetido a restrições agudas de preços, o SPE apresentou no período, e particularmente a partir de 1977, aumentos salariais muito acima da média do setor privado (Longueville, 1982: 105). Neste período, o custo de mão-de-obra era

(23) Entre 1975 e 83, foram realizadas amplas operações nos setores de alimentação, têxtil, metalurgia e transportes marítimos, os mais atingidos pela crise (Bance, 1988: 29).

cerca de 40,5% mais elevado no setor público (Romero, 1987: 13). As perdas das empresas estatais passam de 0,3% para 1,6% do PIB entre 1977 e 1983. As transferências orçamentárias para as empresas estatais sobe de 1,3% do PIB em 1970 para um máximo de 3,11% em 1982, e se mantém neste nível até 1985 (Canete, 1989). Como na Itália, a crise pós-choque atingiu de forma aguda alguns dos principais setores estatais, tais como siderurgia, construção naval e transportes.

Em suma, evidencia-se que os anos 70 assistem a uma ampliação do uso das empresas estatais e da estatização mesma como instrumento de política econômica, inclusive levando a uma ampliação relativa da presença estatal produtiva. Conjugado ao fortalecimento dos sindicatos do setor produtivo estatal, este processo resulta numa ampliação tendencial dos fluxos de aportes fiscais compensatórios.

2ª fase: reestruturação produtiva e reforma da gestão

O final dos anos 70 parece conter uma clara inflexão na postura dos governos europeus no sentido de abandonar as políticas de intervencionismo ativo (Fitoussi & Cacheux, 1988), que foram praticadas no período 1973/79 de uma forma nunca vista nos vinte e cinco anos anteriores, sempre tidos como “período de ouro” das políticas keynesianas. No que se refere às empresas estatais, podemos identificar um período que se situa aproximadamente entre 1978 e 1985, cuja feição básica é a tentativa de reestruturação produtiva e financeira, sem, contudo, um ataque mais decisivo à estrutura de “fronteiras” público-privado que definia estas economias mistas. Neste período, veremos, ocorrem diversas iniciativas de privatização, mas elas são ou marginais e restritas, ou ainda fortemente afetadas por uma lógica de recomposição produtiva na margem. Na realidade, nele ocorrem ainda importantes iniciativas de estatização, evidenciando, por um lado, a continuidade da pressão por intervenções estatais de “salvamento” e, por outro, a ênfase reformista que o caracteriza.

Inglaterra

Margaret Thatcher assume o poder com um compromisso explícito de obter uma redução nominal do gasto público. É sabido que a privatização não se incluía como um instrumento importante nos planos iniciais do governo. Na realidade, postulava-se explicitamente uma política de reforma de gestão das empresas estatais, imprimindo uma lógica competitiva e reduzindo a interferência política na sua gestão.²⁴ Os planos de austeridade fiscal, já por si de difícil

(24) O Manifesto do Partido Conservador para as eleições de 1979, após firmar posição contrária a novas nacionalizações, então propostas pelos trabalhistas, dizia: “Nós queremos ver estas empresas (as estatais) que permanecem nacionalizadas operando de forma bem-sucedida, e iremos, portanto, interferir menos em sua gestão e estabelecer para elas uma disciplina financeira mais clara na qual operar” (Citado por *Harvard Business Scholl*, 1988: 5).

viabilidade, foram drasticamente dificultados pela recessão iniciada em 1980/81. O déficit público atinge o patamar de 5% do PIB entre 1978 e 1980, e em 1983 atingia ainda 3,3%. Os aportes fiscais às empresas estatais, que já vinham em expansão desde meados da década anterior, são um dos principais determinantes do déficit, atingindo 50% das necessidades de financiamento globais em 1981.

No período até 1983, ao mesmo tempo em que aporta pesadamente recursos para as empresas estatais deficitárias, o governo inglês envida amplos esforços para obter algum reordenamento financeiro destas empresas. Dois dos casos mais graves, o setor siderúrgico e o automotivo (British Leyland), foram objeto de forte redução de efetivos: 186.000 para 81.000 e 177.000 para 107.000, respectivamente, entre 1977 e 1983 (Bance, 1988: 31). Nesta fase, os recursos gerados pela privatização de empresas são pequenos. Fica claro, portanto, que os primeiros quatro anos da gestão Thatcher são marcados mais pela tentativa de conter o impacto fiscal do SPE pelo lado dos fluxos, ou seja, buscando forçar o saneamento e a redução das demandas por aportes fiscais, do que gerar receitas pela privatização. Mesmo depois, quando o programa de privatização é ampliado, em 1983, é mantido o esforço de ajustamento dos setores deficitários. Dele resultou que as empresas estatais que permaneciam em poder do Estado em 1988 demandavam recursos da ordem de 0,3% do PIB, em contraste com 1,6% em 1977.²⁵ Como se sabe, as privatizações realizadas até esta época se concentraram em empresas lucrativas. A parcela deficitária do SPE permaneceu quase toda em mãos do Estado. Em dois casos, o governo foi especialmente bem-sucedido. O setor siderúrgico encontrava-se virtualmente reordenado em 1987, e o setor de energia elétrica entra no processo de privatização, em 1990, gerando excedentes da ordem de 0,3% do PIB.²⁶ Na realidade, a virtual eliminação das fortes pressões sobre os fluxos correntes de gasto governamental, pelo SPE, não impediu a continuidade e ampliação do processo de privatização, a esta altura já nitidamente voltado para a geração positiva de aportes de caixa para o orçamento, via troca patrimonial.

Itália

Na Itália, a configuração específica do modelo IRI dará lugar a um processo de ajustamento totalmente distinto. Como já ressaltamos, a crescente dependência financeira do IRI levou, ao longo dos anos 70, a uma também crescente promiscuidade entre empresas estatais e sistema político. Dificilmente qualquer iniciativa de reordenamento financeiro e de gestão, e menos ainda de privatização, teria origem no eixo partidário que controlava a política do país, centrado na democracia cristã. Algumas tentativas tímidas de reforma são

(25) Cf. *The Economist* (1987: 49).

(26) Cf. *The Economist* (1987: 49).

ensaiadas, como a Comissão Amato, em 1981, sem resultados práticos (Acocella, 1989: 619).

A tentativa de reordenamento irá se originar, pelo contrário, no próprio IRI. Sufocado pela crescente dependência financeira a que a instrumentalização o remetia, o Instituto trata de alterar sua estratégia. Em decorrência mesma do papel que foi chamado a executar no pós-guerra, o IRI sempre contou com grande liberdade para comprar e vender empresas. Não havia qualquer restrição ou controle destas operações. A holding estava obrigada por lei a apenas comunicá-las ao Congresso (Acocella, 1989: 617). Até 1981, o saldo líquido destas operações era sempre positivo, ampliando-se sistematicamente o plantel de setores e empresas controlados pelo Estado. Entre 1975/80, por exemplo, o IRI comprou 55 empresas e vendeu 18.

Esta postura é alterada no início dos anos 80, numa tentativa do IRI de reverter sua situação de crescente dependência financeira, liquidando uma parcela das empresas controladas. Entre 1981 e 1985 foram compradas 10 empresas e vendidas 43, além de uma agressiva política de redução de participações acionárias minoritárias (Yannopoulos, 1988: 12). Nesta etapa, a privatização ocorrida é uma iniciativa essencialmente autônoma da holding, encontrando, inclusive, freqüente oposição do sistema político. Importante notar, contudo, que tendem a ser, na maioria absoluta, privatizações marginais, não atingindo, em nenhum momento, os setores estratégicos do “núcleo duro” do SPE. Da mesma forma que na Inglaterra, o período em que o IRI executa estas privatizações “reestruturantes” é também o período em que são mais amplos os aportes fiscais para as empresas estatais (ver Tabela 1).

As dificuldades de identificar nas privatizações deste período uma linha nítida de política industrial levou muitos observadores a atribuir as iniciativas de privatização muito mais a uma reação do IRI contra a perda de autonomia que resultava da sua elevada dependência financeira (Cassese, 1988). Assim, a redução da dependência financeira perante o Tesouro chega a ser vista até como “elemento de fortalecimento de uma linha política antigovernamental”, na medida em que “compromete a autoridade do governo e dos partidos no confronto com os dirigentes estatais (...) e reduz o espaço para demagogia política e clientelismo” (Acocella, 1989).

Os casos de **Espanha e França** parecem ser aqueles onde este período apresenta de forma mais definida uma preocupação reestruturante na gestão das fronteiras público-privado na produção. São, sintomaticamente, os países onde se verifica uma ampliação temporária do espaço estatal, devido a movimentos de nacionalização claramente motivados pela necessidade de ganhar maiores graus de liberdade na intervenção estatal.

Na França, já registramos o papel compensatório que as empresas estatais foram levadas a exercer nos anos 70, ao custo de forte endividamento.

Ocorre que, neste mesmo período, as grandes empresas industriais privadas experimentaram também uma forte deterioração de resultados. Rhône-Poulenc, Pequiney, USINOR, Thompson, Honeywell Bull e SACILOR passam de uma rentabilidade positiva de 5,2 bilhões de francos em 1973 para um prejuízo de 13 bilhões em 1981, fortemente concentrado na siderurgia e química (Guillard, 1987: 4).

A ampla iniciativa de nacionalização tomada em 1982 emerge claramente como uma forma de flexibilizar a ação intervencionista estatal na assistência às grandes empresas em dificuldades. “Nesta situação, que põe o país em risco de uma desindustrialização rápida, as nacionalizações dos grandes grupos industriais podem ser consideradas como medidas de salvamento ao serviço de uma política de reestruturação industrial” (Guillard, 1987: 5). As nacionalizações propiciaram uma solução rápida para os setores em pior situação como a siderurgia, onde os pesados empréstimos públicos foram convertidos em capital. Permitiram, também, que o Estado assumisse controle direto da gestão dos grupos, iniciando imediatamente um amplo processo de reestruturação que atingiu principalmente os setores químico, eletrônica/telecomunicações e siderurgia. Em 1984, a maior parte dos grupos voltara a resultados positivos, persistindo problemas apenas na siderurgia e na Renault. O papel anticíclico do SPE foi fortemente reativado. Enquanto o investimento industrial agregado cai 2,8% de 1980 a 1985, o do SPE é ampliado em 21%. Esta recuperação, contudo, se fez ao custo de elevados aportes de recursos fiscais os quais, mesmo alcançando 60 bilhões de francos de 1981 a 1986, foram insuficientes para cobrir a totalidade dos prejuízos, que montaram a 87,1 bilhões de francos no período 1981/85, e foram concentrados (44 bilhões) na Renault e na siderurgia (Guillard, 1987: 7). Conseqüentemente, manteve-se a situação de elevado endividamento do conjunto das empresas estatais.

Na **Espanha**, a nacionalização realizada no início dos anos 80 teve motivações distintas do caso francês. O grupo RUMASA, holding de 700 companhias e 45.000 empregados, cresceu rapidamente durante os anos 60 e 70 apoiado em operações fraudulentas, alavancagem bancária de alto risco e criação de empresas “frias”. A situação aproximava-se de uma grande ruptura quando o governo decidiu intervir, para evitar uma catástrofe de grandes proporções, e nacionalizou o grupo em 1983. Havia 18 bancos que eram, em última instância, o sustentáculo do grupo como um todo, tomando recursos do público a taxas elevadas. Prevenir as conseqüências sociais e econômicas da falência do RUMASA custou ao governo, em todo o processo de nacionalização e reprivatização, US\$ 4 bilhões (Romero, 1987: 22).

A reprivatização do RUMASA mostrou já um aspecto que viria a diferenciar a privatização espanhola dos demais casos europeus. Com exceção dos bancos, todas as empresas foram vendidas para companhias estrangeiras ou consórcios de empresas espanholas com estrangeiras. No caso específico do RUMASA, isto resultou muito mais da premência de estancar os fluxos de aportes

fiscais exigidos pelo grupo, do que de maiores preocupações com modernização produtiva. Até 1985, a privatização realizada é exclusivamente o movimento de reprivatização do grupo RUMASA e de outras empresas cujo controle tinha sido assumido no final dos anos 70, em operações emergenciais de salvamento.

Em resumo, podemos dizer que neste período, embora já ocorram privatizações, elas são de reduzido porte e alcance marginal, em grande parte compostas por devolução ao setor privado de empresas nacionalizadas no passado recente. São, também, em boa parte, decorrentes de iniciativas de reestruturação interna das grandes holdings estatais, recomposição de suas carteiras de ativos na tentativa de preservar minimamente sua equação econômico-financeira. Nestes casos, os governos têm participação limitada nos processos.

3ª fase – a ampliação dos processos e a explicitação do motivo fiscal

A partir de meados dos anos 80 emerge, nos países aqui analisados, uma nítida transição para processos de privatização mais amplos e claramente subordinados a uma lógica eminentemente fiscal, que ultrapassa a etapa de redução dos fluxos de aportes fiscais compensatórios e passa a enfatizar efetivamente a troca patrimonial destinada a converter ativos estatais em recursos fiscais de curto prazo, seja para atender a gastos correntes, seja para reduzir a elevada dívida pública. Esta transição é precoce, nítida e ostensiva no caso inglês e menos evidente nos demais casos, senão bem mais tarde nos anos 80.

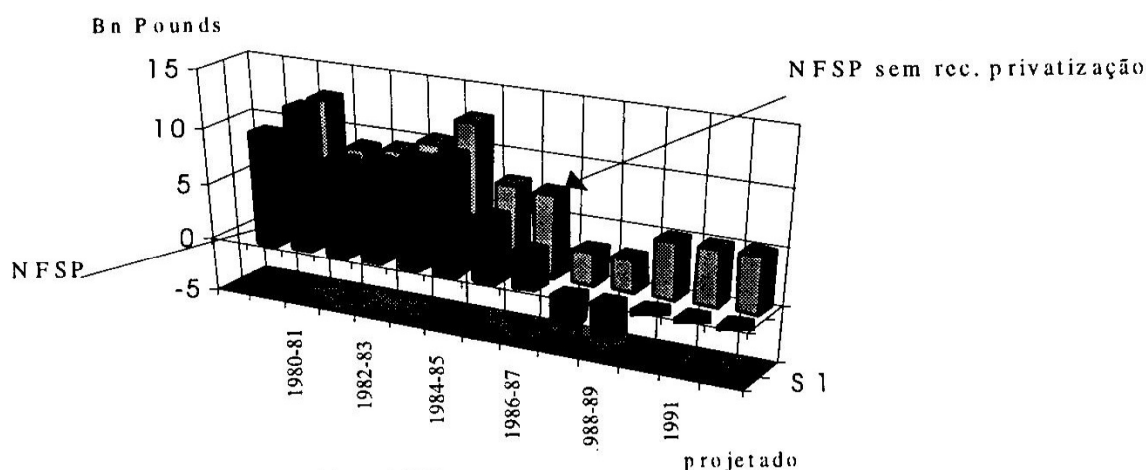
Na **Inglaterra**, a mudança no processo ocorre já a partir de 1984. O evidente fracasso nas tentativas de redução do gasto, associado à redução das receitas oriundas do petróleo do Mar do Norte forçam, neste momento, uma mudança no sentido de medidas mais drásticas em relação ao déficit (Santini, 1987: 87). Até então, como pode ser visto na Figura 1, as receitas geradas pela privatização têm efeito desprezível na gestão fiscal. Já a partir de 1983/84 abre-se um período no qual a redução progressiva das Necessidades de Financiamento do Setor Público contam com participação crescente das receitas geradas pela privatização. A festejada elaboração de um orçamento sem déficits, em 1987/88, só é possível dados os elevados fluxos de caixa gerados no processo.

A Tabela 2 apresenta os fluxos de recursos gerados pela privatização. Num primeiro momento, aceleram-se tanto a privatização de empresas como a venda de residências. O esgotamento do segundo estoque não reduz os fluxos, pois a privatização de empresas mais que compensa duplicando os fluxos a partir de 1986/87.

A farta bibliografia sobre as privatizações inglesas é unânime em reconhecer que, dos dois objetivos tipicamente neoliberais que justificaram retoricamente a privatização – a ampliação do espaço para o setor privado e a ampliação da concorrência – o segundo foi sumariamente submergido na fase de ampliação do processo. O governo abriu mão, sistematicamente, de

quebrar os grandes monopólios na passagem para o setor privado, optando sempre pelo fortalecimento do aparato regulador sobre monopólios agora privados. Como reconhece um autor, a ênfase passou, progressivamente, a incidir sobre os méritos abstratos de desnacionalizar, abandonando-se a preocupação com a concorrência. É amplamente reconhecido que a principal razão para a manutenção dos monopólios decorre do maior valor de venda que pode ser obtido neste caso (Kay & Bishop, 1988).

Figura 1
Inglaterra – Necessidades de Financiamento do Setor Público (NFSP)
com e sem receitas da privatização



Fonte: *The Economist*, Nov. 1982.

Um importante fator a definir o caráter precoce da transição no processo inglês decorre do arranjo institucional vigente. O Tesouro sempre teve o controle das empresas, e é ele que assume diretamente o controle do processo, desde o início.²⁷ Sua posição dominante forçou a imediata transição para uma estratégia fiscal de curto prazo para a privatização. Um aspecto importante das amplas diferenças perante os demais casos europeus reside na postura da burocracia de gestão das estatais. Na ausência de uma dimensão empresarial mais ampla do SPE, sob a forma de holdings, que poderia propiciar um espaço de ação defensiva ou reestruturante, ela opta por uma total adesão ao processo. Torna-se, então, um dos mais efetivos e influentes grupos de interesses a nele atuar, tendo influência determinante nas decisões de preservar os monopólios (Kay & Bishop, 1988). Em geral, estes grupos são bem-sucedidos em permanecer no comando de empresas agora privadas, monopolistas e livres da interferência direta do Estado.

Na **Itália**, a abertura desta segunda fase – adesão a processos amplos com motivações fiscais – é menos evidente, e exige algum detalhamento. O fato relevante na Itália tem sido sempre a forte resistência do sistema político à

(27) O depoimento de um *insider* nos parece relevante neste caso: "O fato de controlar tanto a política como os cordões da Bolsa punha o Tesouro numa posição dominante. Na prática, este método produziu claros benefícios. O desejo do Tesouro de obter receita, embora não enfatizado em público, sustentava o momento do programa, e as capacidades inatas do Tesouro poderiam ser empregadas para promover uma política que era central para o governo" (Grimstone, 1987 – Secretário Assistente do Tesouro Britânico no período da transição).

começaria a ocorrer somente nos anos 90. É provável que isto esteja ligado à preservação, até a explosão recente dos escândalos de corrupção, do padrão político clientelístico instaurado pela democracia cristã, no qual as empresas estatais sempre tiveram um papel fundamental como fontes de financiamento eleitoral e corrupção.

A tradição de relativa autonomia do IRI irá, portanto, resistir ainda por muito tempo, fazendo da privatização italiana um processo aparentemente definido no plano da gestão empresarial do grande conglomerado. Argumento freqüente neste sentido chama a atenção para que nenhum recurso da privatização foi apropriado pelo Tesouro, permanecendo no âmbito das holdings do SPE. Observação mais atenta, contudo, mostra (Tabela 2) que a evolução do processo de privatização está estreitamente correlacionada com a redução dos aportes fiscais ao conjunto do SPE. O resultado financeiro da privatização foi, em última instância, apropriado efetivamente pelo Tesouro, na medida em que propiciou uma sistemática redução da demanda por aportes compensatórios.

Fica evidente a substituição. Em 1983, o SPE gerava com a privatização pouco mais de 10% dos aportes fiscais que recebia. Ao final do período, os aportes foram reduzidos nominalmente a 20% do valor inicial, enquanto a receita da privatização aumentou vinte vezes. Embora não se possa estabelecer relações diretas entre os dois montantes, podemos tomá-lo aproximadamente como o total dos recursos externos que o SPE recebe fora as operações de crédito. Deste ponto de vista, ressalta que o alívio obtido pelo Tesouro foi financiado basicamente pela conversão de patrimônio em receita líquida nas transações com o setor privado.

Tabela 1
Inglaterra – Receita da privatização
1979/94

	Bi Libras		
	Empresas	Residências	Total
1979/80	0,4	0,5	0,9
1980/81	0,2	0,8	1
1981/82	0,5	1,4	1,9
1982/83	0,5	1,85	2,35
1983/84	1,1	1,7	2,8
1984/85	2	1,6	3,6
1985/86	2,7	1,2	3,9
1986/87	4,5	0	4,5
1987/88	6,1	0	6,1
1988/89	7,1	0	7,1
1989/90	4,2	0	4,2
1990/91	5,3	0	5,3
1991/92	7,9	0	7,9
1992/93	8,2	0	8,2
1993/94	5,4	0	5,4

Fonte: Empresas – Kackson (1995); Residências – Florio (1990).

Tabela 2
Itália – Aportes governamentais para SPE e Receita da Privatização
1983/89

	Bi Liras					
	IRI		ENI		Total	
	Priv.	Aporte	Priv.	Aporte	Priv.	Aporte
1983	621	3.979	0	1.884	621	5.858
1984	615	4.281	0	1.237	615	5.518
1985	2.696	3.553	190	1.198	2.886	4.751
1986	1.873	3.248	207	1.048	2.080	4.296
1987	1.704	1.417	325	160	2.029	1.577
1988	1.884	1.089	451	309	2.335	1.198
1989	2.446	1.015	687	247	3.133	1.262
Total	11.839	18.582	1.860	6.083	13.699	24.665

Fonte: Aronica (1989).

A ampliação do processo italiano permanece sob controle exclusivo do IRI (embora consultando sempre, formalmente, o Congresso), até pelo menos 1988. O caso ENIMONT, então ocorrido, representa uma primeira inflexão, sinalizando participação mais ativa do governo (Aronica, 1991). A etapa de auge cíclico, contudo, trazendo uma relativa melhora no quadro macrofiscal, parece ter reduzido a motivação para avançar o processo. Será apenas após o agravamento da situação, nos anos 90, quando se instala o período recessivo, que o governo irá efetivamente assumir o controle do processo.

Outro país que amplia a privatização em 1985 é a **Espanha**. A situação fiscal se agrava depois de 1982, chegando ao seu ponto de maior gravidade em 1986, com o déficit atingindo 7% do PIB. As reprivatizações do período anterior já tinham exercido forte impacto sobre as contas públicas. Não dispomos de séries completas para as relações financeiras empresas-Tesouro, mas em 1985 a conta do governo gerava um déficit de apenas 1,9% do PIB, respondendo as empresas estatais pela parcela restante dos 5,3% globais (Longueville, 1986: 105). Esta situação levaria às iniciativas de reestruturação concebidas a partir de 1983, pelas duas holdings estatais, que juntas representavam cerca de 70% do SPE. Nestes casos, definiu-se, explicitamente, uma política de recomposição total da estrutura dos grupos, buscando concentração em setores tidos como estratégicos, fechando sumariamente empresas inviáveis e transferindo ao setor privado empresas tipicamente competitivas. Importante notar, porém, que, embora definida como estratégia logo após a consolidação de um governo socialista forte, em 1982, somente a partir de 1985 a orientação “reestruturadora” passa a se manifestar efetivamente em privatizações no INI e INH.

Ainda que a privatização ampliada espanhola, realizada no período 1985/89, seja peculiar pela bem definida presença de uma diretriz de política industrial, buscando o fortalecimento dos grupos através de atração de parceiros estrangeiros, nos parece que seu aspecto de retração das fronteiras do espaço estatal na produção é determinado, em última instância, pela pressão de ordem fiscal. Não fosse isto, o INI provavelmente realizaria uma política reestruturante

como o fez, mas não há razões claras para supor que ela implicaria, como implicou, a conversão de ativos públicos em receita líquida. No final da década, ao efeito dos processos de “privatização reestruturante” se soma o impacto da recuperação econômica, conduzindo a uma sensível melhora da situação financeira do INI e redução dos aportes fiscais compensatórios (OECD, 1991/92: 51), o que levou a uma certa redução no ritmo das privatizações.

Na França, os pesados encargos da nacionalização de 1982 e a cobertura posterior da reestruturação, que já relatamos acima, forçaram ao limite as possibilidades orçamentárias, numa fase em que o déficit público apresenta agravamento constante.²⁸ A conciliação entre restrição fiscal e preservação do nível de investimento do SPE é obtida, no período 1983/85, pela liberalização das condições de acesso das estatais ao mercado de ações. Diante da situação peculiar criada nos mercados financeiros a partir de 1982, o governo toma iniciativas no sentido de permitir o retorno das empresas nacionalizadas à Bolsa de Valores, criando (Lei de 3/1/1983) os chamados *títulos participativos* e *certificados de inversão*, que permitiam às empresas estatais captar recursos sem direito a voto. Entre 1983 e 1985, as estatais não-financeiras captaram 11 bilhões de francos em títulos participativos e 5,1 bilhões em certificados de inversão. Esta fonte de financiamento, contudo, se revelava de custo extremamente alto para as empresas (Guillard, 1987).

Fica claro que a opção francesa para contornar temporariamente o impacto fiscal gerado pela situação financeira do SPE (a qual, mais do que nos outros países, reflete a utilização intensa do espaço produtivo estatal como instrumento de intervenção) significou recorrer a uma forma disfarçada e temporária de participação privada no capital destas empresas, sem ceder nada no controle da gestão. O custo financeiro desta autonomia, contudo, era demasiado elevado, e dificultava o reordenamento financeiro do SPE.

Estes aspectos suportam a tese de alguns autores, que endossamos, de que o processo de privatização de 1986 tem algo de “crônica da morte anunciada”: ele já estava inscrito no desenvolvimento ocorrido desde 1982, na medida em que, naquele momento, o Estado assume uma carga que, dado o próprio objetivo central da nacionalização – a recuperação das empresas e a socialização do custos envolvidos – era dificilmente compatível com a austeridade fiscal e monetária que se faziam necessárias para manter a estabilidade do franco no sistema Monetário Europeu.²⁹

Neste contexto, a mudança política de 1986 vem efetivamente precipitar a solução para um impasse eminentemente derivado da incompatibilidade entre o volume de recursos necessários para a sustentação destas empresas no espaço

(28) A partir de uma situação de superávit em 1980, e de um pequeno déficit de 1,6% em 1981, a situação fiscal se deteriora sistematicamente até 1986, quando o déficit atinge 3,4% do PNB. (OECD *Economic Outlook*, vários anos).

(29) Argumento muito bem colocado por Federgusch (1988: 58).

público e as possibilidades de gerar estes recursos sem comprometer a estabilidade cambial. A lei 86.793 de julho de 1986 define o mais ambicioso plano de privatização até então definido num decreto governamental: 65 empresas (10 grandes grupos industriais, 13 seguradoras e 42 bancos), totalizando um valor aproximado de 200 a 300 bilhões de francos e 755.000 empregos (Guillard, 1987: 1). O processo francês, totalmente apoiado em operações com ações, seria precocemente interrompido pela crise bursátil de 1987. Posteriormente, o governo socialista opta por impedir sua retomada.

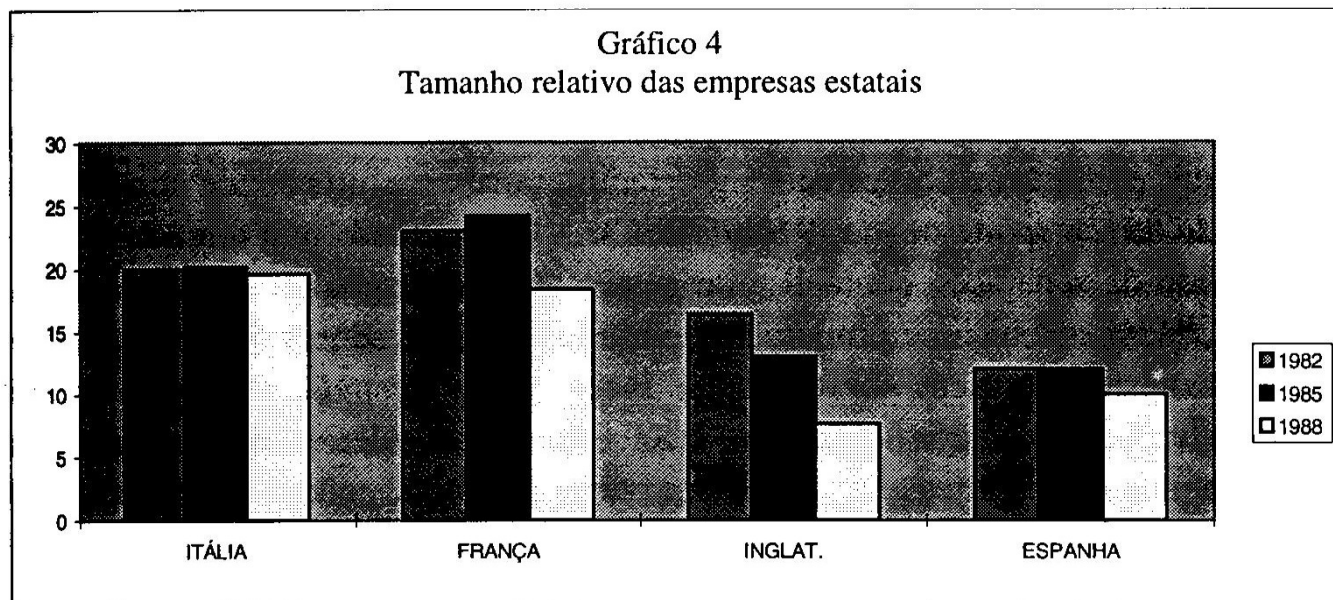
No curto período de um ano em que existiu, contudo, ficou bem clara sua funcionalidade para o ajustamento fiscal. Do total obtido com privatizações em 1986/87, cerca de 70 bilhões de francos, o governo destinou cerca de 50% diretamente para abatimento da dívida pública, o restante sendo destinado para recomposição de capital interno ao SPE (Paribas, 1987). A continuidade do processo teria seguramente gerado recursos que, embora provavelmente não revertessem o ritmo de crescimento da dívida pública, ajudariam muito neste sentido.

4ª fase: Retomada e consolidação do processo

Como vimos, ao se iniciarem os anos 90, dos quatro países analisados apenas a Inglaterra implementa um programa de privatização pleno, no sentido de percorrer todas as etapas que indicamos no item 1, conduzido pelo governo central e com amplo alcance sobre os setores mais típicos de atuação estatal, serviços públicos e infra-estrutura. O governo inglês foi o único a sustentar e aprofundar o programa mesmo no contexto favorável da recuperação. Avança firmemente para transferir todos os setores de infra-estrutura e serviços públicos ao controle privado. Entre 1989 e 1994 todo o setor elétrico (com exceção de uma pequena parcela da rede de transmissão), água/saneamento e portos são privatizados. Em 1995, restavam em mãos do Estado os setores de carvão, ferrovias e correios. Apesar das dificuldades envolvidas, dos constantes adiamentos e do evidente menor entusiasmo da população pela continuidade do programa, o governo conservador vem mantendo os objetivos de transferir também estes setores.

Os demais programas se mantiveram nos limites da alienação de empresas tipicamente privadas e, em geral, nacionalizadas no passado recente. Na realidade, seria pertinente afirmar que, nestes três países, a privatização dos anos 80 se caracterizou muito mais por esforços de reestruturação e reaproximação ao tipo-ideal privado de gestão, orientado por dois critérios básicos: a redução da dependência financeira perante o Tesouro e a preservação do "núcleo duro" do setor produtivo estatal, os setores de infra-estrutura e serviços públicos, em geral sujeitos a regime de monopólio. No final da década, é fora de dúvida que esta estratégia tinha logrado uma forte redução dos fluxos fiscais compensatórios.

Por outro lado, no que se refere à redução da participação dos SPE nos estoques de ativos, o Gráfico 4 permite visualizar o limitado alcance dos processos. Com exceção da Inglaterra, somente a França acusa uma redução significativa, decorrente apenas de que as nacionalizações de 1982 tinham “inchado” o SPE francês. Comparando com a situação do final dos anos 70, não há redução significativa da sua participação.



Nota: o tamanho relativo é medido pela participação ponderada do valor adicionado, formação de capital e emprego das empresas estatais no valor agregado.

Fonte: OECD (1990/91).

É nos anos 90 que, pelo menos no que se refere ao espaço europeu, a privatização se consolida como um instrumento relevante no processo de ajuste fiscal e reestruturação produtiva, conduzidos diretamente pelos governos centrais. Dois fatores principais, a nosso ver, determinam esta retomada.

Primeiro, a partir de 1990, como pode ser visto nos Gráficos 1 a 3, a intensidade da reversão cíclica leva a um período de quatro anos de agravamento contínuo da situação fiscal, potenciada pela adoção generalizada de uma postura fiscal mais ativa, visível no comportamento do déficit de pleno emprego. Ao mesmo tempo, a reversão tende a agravar a situação financeira de grande parte das empresas estatais, que tinham reduzido sua dependência fiscal no período anterior. Desta forma, o impacto fiscal do SPE reassume uma dimensão preocupante, num momento em que o relativo equilíbrio orçamentário que fora logrado no final dos anos 80 é fortemente abalado. Em paralelo, amplia-se a preocupação com os problemas de convergência dos indicadores macroeconômicos, tendo em vista o processo de unificação monetária.

Um segundo fator que passa a assumir importância crescente neste período é uma atuação mais enérgica e incisiva da Comunidade Européia no sentido de utilizar seus poderes de monitoramento sobre as relações entre

governos e empresas estatais, ampliando em muito o custo político de sustentar níveis elevados de transferências.

É importante ressaltar o papel da Comunidade na indução de comportamentos privatizantes peculiares nos países em observação, particularmente nos serviços públicos. A sua diretriz básica é levar o mais longe possível o estabelecimento de mercados integrados e livres no espaço comunitário, assim como de *networks* (energia, gás, telecomunicações, ferrovias) plenamente integrados e com as restrições a entrada reduzidas ao mínimo. Exemplos são as diretivas que garantem acesso de terceiros ao uso dos sistemas de transmissão de energia elétrica (90/547/EEC), ou garantem acesso aos gasodutos e impõem aos estados que facilitem a constituição de um sistema integrado de transporte de gás (91/296/EEC). A Comunidade tem forçado também no sentido da separação contábil e de gestão entre controladores de sistemas de transmissão/distribuição e produtores de um lado, e provedores finais do serviço, de outro. Isto significa, por exemplo, incentivar a desmontagem de sistemas altamente verticalizados como o setor elétrico e derivados de petróleo, decompondo-o em partes que, pelo menos algumas delas, podem ser submetidas a um grau maior de competição. De forma geral, a lógica básica destas diretivas³⁰ é a máxima redução dos dispositivos regulatórios que garantam qualquer tipo de monopólio, assim como minimização de sistemas de subsidiamento setorial pelos Tesouros. Todas estas diretivas impõem, necessariamente, se não a privatização no sentido pleno, todas as outras formas de privatização que indicamos acima.

Embora claramente favorável à privatização, a EEC não costuma incluir, em suas diretivas, uma recomendação explícita neste sentido para os processos de reforma e liberalização. Isto abre, naturalmente, um espaço para a definição do grau de privatização que cada governo irá implementar em conexão com o processo de reformas. A simples eliminação das normas monopolísticas que beneficiam empresas estatais permite que, progressivamente, segmentos cada vez mais amplos da atividade setorial se tornem legalmente contestáveis, sem que seja necessário transferir plenamente o controle dos ativos existentes ao setor privado. Isto resulta, em muitos casos, no chamado processo de privatização na margem, ou privatização do novo investimento. É freqüente que a capacidade produtiva estatal no setor seja “congelada”, crescendo progressivamente a participação privada. Em grande parte dos setores típicos de serviços públicos, o monopólio *de jure* já fora eliminado em diversos países durante os anos 80. Na prática, a participação privada se mantivera pequena,³¹ devido à ausência de uma ação mais enérgica dos governos e às evidências práticas defensivas das estatais. Para isto muito contribui o fato de que, nos modelos vigentes, os próprios blocos estatais

(30) Uma avaliação bastante completa da influência das diretivas da EEC sobre a política dos países, ainda que sob o ponto de vista da Itália, está em Polo & Scarpa (1995), Pezzoli (1995); Colombo & Garrone (1995).

(31) É o caso dos correios na maioria dos países, da energia elétrica na Itália, e muitos outros casos.

operavam também a função reguladora. À medida que os governos criam corpos regulatórios independentes, segundo o modelo inglês, esta modalidade de privatização se torna mais efetiva.

Tudo isto vai levar a um movimento de retomada e ampliação dos processos de privatização. As duas características básicas que parecem se definir nesta fase são a iniciativa de eliminação/flexibilização dos monopólios estatais e o deslocamento do controle e iniciativa dos processos para a órbita do governo central.

Na **Itália**, a partir de 1990, os programas econômicos do governo passam a incluir explicitamente a privatização como fonte de recursos fiscais.³² Em 1992, diante de déficit público previsto de 175 trilhões de liras (11% do PIB), o governo se propõe cortar 30 trilhões no orçamento e levantar, no triênio 1993/95, US\$ 20 bilhões com a privatização dos bancos ligados ao IRI. Para viabilizar a privatização dos bancos, foram necessárias mudanças legais, realizadas em 1990 e 1992, autorizando a transformação dos bancos estatais em companhias por ações e concedendo ao Tesouro o direito de decidir pela privatização plena dos bancos.³³ No período 1990/93, o IRI viu agravar-se drasticamente sua situação financeira. Sua dívida total passa de L38 bilhões para cerca de L73 bilhões, atingindo quase 5% do produto nacional.³⁴

No final de 1992 o governo inicia, pela primeira vez, um amplo processo de privatização onde o IRI e o ENI deixam de ser gestores e passam a ser objeto do processo. Em agosto de 1992, os três principais blocos estatais (IRI, ENI e ENEL (energia elétrica)) foram transformados em companhias por ações, o que submete sua atuação aos rigores do código civil e permite ao governo declarar intenção de vender 45% da *equity*, como parte do processo de ajuste fiscal.³⁵ Os correios tiveram seu status jurídico também alterado, sendo prevista para 1996 sua conversão em companhia por ações, tendo em vista a privatização (Comandini, 1995). Estas medidas também submetem as holdings ao controle direto do Tesouro, rompendo com a tradicional autonomia que elas detinham, principalmente o IRI. O Tesouro utilizou imediatamente suas prerrogativas, reestruturando o *board* de direção dos conglomerados. Finalmente, é definida explicitamente a utilização dos recursos da privatização para a redução da dívida pública.

(32) O Documento de Programação Financeira de 1990 estabelece programa trienal para obter 18 bilhões de liras. A lei orçamentária de 1991 inseriu a privatização como fonte, no valor de 5,6 bilhões (Aronica, 1991: 13).

(33) Estas mudanças foram implementadas respectivamente pela "Lei Amato", de 1990, e pelo decreto 481 de dezembro de 1992. No final de 1993 e início de 1994 dois grandes bancos estatais foram privatizados. (Wessel, 1995).

(34) A prisão, em maio de 1993, do principal dirigente do grupo neste período, Franco Nobili, no bojo das investigações de corrupção que encerrou o largo período de domínio da democracia cristã, enfraqueceram ainda mais as forças que resistem a uma privatização mais ampla do grupo (*Financial Times*, 15 jun. 1993).

(35) Cf. *The Economist*, agosto 1992. Ver também uma excelente síntese da evolução recente do processo italiano em OECD (1992).

No final de 1995 foram criados dois órgãos reguladores independentes, um para energia elétrica e gás, outro para telecomunicações – nos moldes dos órgãos ingleses. Isto permitiu retirar as funções de controle de mercado do nível ministerial para órgãos independentes, e constitui um passo importante para a definição de regras estáveis, exigidas para um processo de privatização bem-sucedido do ponto de vista da receita gerada. Em novembro 1995, o governo iniciou a privatização do setor petróleo e derivados, vendendo 14,6% das ações do ENI.

Na **Espanha**, o mesmo processo indicado acima assiste a uma forte deterioração da situação financeira do INI, a holding que controla a maior parte do SPE. Perdas da ordem de 70 bilhões de pesetas voltam a exigir, em 1992, pesados aportes de recursos fiscais. Isto leva, neste ano, a uma iniciativa mais enérgica do governo no sentido de assumir o controle do SPE. O INI foi desmembrado em dois conglomerados. O primeiro – SEPI – reúne todas as empresas economicamente viáveis. Este grupo, após receber algum auxílio financeiro no seu lançamento, deveria, a partir de 1993, passar a operar em bases estritamente privadas, sem qualquer vínculo com o Tesouro. O outro grupo – AIE – reúne as empresas estruturalmente deficitárias, as quais deveriam ser privatizadas, extintas ou, em alguns poucos casos, objeto de um esforço maior de reestruturação. O problema central é que as principais empresas deficitárias respondem por elevada participação do emprego em regiões onde a taxa de desemprego é das mais elevadas do país (OECD, 1991/92). Em 1995, o governo, numa originalíssima iniciativa, transferiu todo o estoque de dívida (cerca de 1% do PIB) do segundo grupo para o primeiro. Com isso, o Tesouro pôde cortar a maior parte de suas transferências para o grupo deficitário, através de um amplo processo de macrosubsidiamento cruzado interno ao SPE (OECD, 1995/96: 45-6). Em 1994, os planos do governo incluíam a privatização do setor elétrico, das telecomunicações e do grupo estatal que atua em petróleo, num total estimado de US\$ 8 bilhões (Wessel, 1995).

Outro aspecto importante do processo espanhol nos anos 90 é a iniciativa sistemática no sentido de relaxar ou eliminar os aparatos regulatórios que garantiam monopólios estatais. O monopólio estatal na energia elétrica foi bastante restringido, e o Plano Energético para o período 1991/2000 prevê a ampliação da participação privada até 10% da produção total. O monopólio estatal no setor de derivados de petróleo (CAMPSA) foi eliminado em 1992, e grande parte de suas subsidiárias incluídas no programa de privatização. Finalmente, nas telecomunicações, o monopólio da grande empresa estatal do setor – TELEFONICA – foi restringido à rede básica de telecomunicações, ainda que, neste âmbito, ele deva ser mantido pelos próximos trinta anos (OECD, 1993: 10-11).

A **França** persistiu, até 1993, como o país onde a privatização encontra maiores resistências para avançar. A oposição do governo socialista à retomada da

privatização só apresentará sinais de atenuação a partir de 1991. Entre 1987 e 1990 é mantida uma política de manutenção do status quo – não privatizar nem nacionalizar. Pressionado pelo agravamento das dívidas dos grandes grupos (Thompson, Bull, Air France: o governo injetou, só no primeiro semestre de 1991, US\$ 3 bilhões nestas empresas) e pelo já referido agravamento do quadro fiscal global, define-se legislação autorizando a compra de participação acionária até 49% do capital, para empresas nacionais e estrangeiras, com a condição de aportar capital adicional. Em junho de 1993 o governo Balladur implementa programa de privatização onde são incluídas 21 empresas, prevendo receita total de cerca de US\$ 13 bilhões. Ao final de 1994, o programa tinha obtido US\$ 13,2 bilhões, ultrapassando portanto a previsão orçamentária para esta fonte, que fora de US\$ 10,3 bilhões no ano (Wessel, 1995).

Conclusões

O principal esforço neste texto foi ressaltar o papel fundamental que os fatores de origem fiscal têm na determinação da abrangência e da natureza mesma assumidas pelos PP nas economias capitalistas.

Num primeiro momento, a opção pela reforma – ou, nos termos que propusemos na introdução deste item, uma reaproximação ao tipo-ideal privado – pode ter um alcance significativo no sentido de eliminar ou atenuar o impacto das estatais sobre os fluxos de gasto orçamentário corrente. Constatamos que, de alguma forma, todos os países analisados passaram por esta fase. Na maioria deles, fica difícil separar com clareza o que pode ser entendido como políticas ativas e autônomas de reestruturação produtiva global da pura e simples atuação emergencial e reativa de socorro a empresas em dificuldades. No geral, trata-se de tentativas de fazer emergir da segunda, as primeiras.

O caráter e a duração deste experimento reestruturante é distinto de país a país, e parece estar determinado pela natureza do arranjo institucional e financeiro predominante. Aqui os traços essenciais identificados por Dain auxiliam a entender a diversidade dos processos. Onde o Estado controlava diretamente suas empresas, o rebatimento da pressão fiscal gerada pelo SPE determina, em algum momento, respostas bruscas no sentido do ajustamento. Na Inglaterra, a opção pela liquidação imediata de ativos. Na França, após esforço derradeiro de sustentação da produção estatal como um espaço privilegiado de intervenção reestruturante (1982/85), a adoção de um amplo programa amplo de liquidação. Em ambos os casos, a burocracia de gestão das empresas parece submergir sob os desígnios maiores da política macroeconômica ou simplesmente aderir ao processo de liquidação.

Nos casos onde uma estrutura empresarial conglomerada pudera se desenvolver, a determinação fiscal da privatização aparece mascarada por processos ditos de reestruturação industrial, conduzidos pela burocracia de gestão

de holdings setoriais numa atitude de oposição à instrumentalização governamental ou simplesmente de adaptação às novas condições existentes.

Em todos os casos, parecem se combinar de forma complexa e, a nosso ver, inextricável, fatores decorrentes da interferência externa sobre as empresas com os fatores inerentes à própria empresa estatal. Dentre os últimos, o corporativismo potenciado pelo conluio entre sindicatos e burocracia de gestão, e a ausência de incentivos/restrições capazes de orientar a burocracia de gestão na busca de eficiência microeconômica. O processo de flexibilização do mercado de trabalho, típico dos anos 80, que facilitou o ajustamento do setor privado, não se estendeu, de forma geral, às empresas estatais. Pelo contrário, na maioria dos casos, o emprego público produtivo é chamado a exercer um papel compensatório da redução do emprego privado. Este quadro conduz a uma situação permanente de tensão financeira para o SPE, que é, ao mesmo tempo, uma tensão de natureza fiscal no sentido de que, na ausência do ajustamento, o quadro financeiro exigirá, em algum momento, o aporte fiscal compensatório.

No período pós-1985, todos estes processos avançam mais rapidamente para uma opção pela liquidação de ativos. Ela irá se caracterizar de forma plena e permanente apenas na Inglaterra. Nos demais países, as dificuldades de natureza política e institucional, associadas aos efeitos positivos do auge cíclico, irão postergar até o início dos anos 90 a retomada do processo.

Esta ocorrerá, então, impulsionada, antes de mais nada, pelo quadro fiscal sensivelmente agravado pela recessão e as condicionalidades do processo de convergência de políticas para a unificação monetária. Em segundo lugar, pela postura mais firme da Comunidade, à medida que se aproximam as datas estipuladas para as metas de integração plena dos mercados de serviços. Conjugam-se, portanto, custos mais elevados no plano fiscal – sustentação de empresas pelo orçamento – e político – preservação de mercados protegidos para atuação dos grupos estatais – com a possibilidade de obtenção de amplos fluxos de recursos de curto prazo.

Existem, porém, alguns aspectos que atuam no sentido de impor algumas restrições à ampliação e aceleração dos processos. **Primeiro**, o próprio esforço de ajustamento que vem sendo feito desde o início dos anos 80 tem gerado resultados. De forma lenta, apenas tendencial, e com importantes exceções (principalmente na Itália e Espanha), os governos têm conseguido reduzir a influência das corporações, melhorar a produtividade das estatais e, portanto, reduzir a drenagem de recursos fiscais. Isto diminui a pressão pela privatização plena. **Segundo**, é um fato ilustrado pelo caso inglês que, à medida que o processo avança para os setores mais puros de serviços públicos, o apoio popular tende a se reduzir.³⁶ **Terceiro**, os níveis muito elevados de desemprego na Europa atuam

(36) *The Economist*, 16 Jan. 1993 constata que 41% da população apoiava a privatização em 1984, e 30% a apoiava em 1992.

como um grande inibidor a processos de venda, uma vez que a gestão privada invariavelmente impõe cortes drásticos de pessoal no curto prazo. Em particular países como Itália e Espanha, onde as empresas estatais sempre atuaram como instrumento de emprego e/ou atuam em regiões altamente deprimidas, isto se torna ponto sensível. **Finalmente**, uma restrição ao nível agregado é imposta pela pressão que volumes muito elevados de vendas, a grande maioria cursadas via Bolsas de Valores, impõem ao mercado de capitais. A OCDE, em estudo de 1995 (OECD, 1995), referindo-se ao volume estimado de privatização (US\$ 40 bilhões em 1995, só na Europa), afirma que “estes programas de privatização são tão amplos que sua implementação terá um poderoso impacto nos sistemas financeiros dos países da OECD. [...] Algumas privatizações recentes têm revelado sinais de fadiga entre os pequenos investidores”. Embora o argumento deva ser relativizado pela elevada ponderação que os investidores institucionais têm no delineamento do mercado,³⁷ ainda assim, quando tomado caso a caso, estas restrições podem atuar como inibidores do processo, notadamente quando a maximização de receita é uma prioridade.

Um aspecto relevante desta etapa, que parece demarcar efetivamente a consolidação da privatização como instrumento de política dos governos, é a decisiva assunção do controle direto dos processos pelos executivos. Este fato, combinado com as observações anteriores, sugere que se estabelece agora uma fase de consolidação, uma dinâmica mais permanente onde os governos irão forçar continuamente pela melhoria de performance e minimização dos aportes fiscais compensatórios, acenando sempre com o risco da privatização total. À medida que: 1) as empresas estatais sejam capazes de se ajustar à redução dos privilégios e ao ambiente desregulado e competitivo, e 2) os governos consigam retomar controle dos orçamentos, é maior a chance de que sobreviva ainda por mais tempo uma estrutura mista nestas economias. Caso contrário – e principalmente se persistir o quadro de estagnação econômica – a deterioração da situação fiscal levará ao direcionamento dos programas para opções mais radicais de venda de ativos e transferência de controle.

Sérgio Roberto Rios do Prado é Professor do Instituto de Economia da UNICAMP.

Bibliografia

- ACOCELLA, N. *Privatizzazione in Italia*. Economia Pubblica, n. 12, dic. 1989.
- ALCHIAN, A., DEMSETZ, H. Production, information and economic organisation. *American Economic Review*, v. 62, 1972.
- ARONICA, A. Le privatizzazioni nelle partecipazioni statali; uno studio di casi. In: DI MAJO, A. (Org.). *Le politiche de privatizzazione in Italia*. Bologna: Il Mulino, 1989.

(37) Cf. *Herald Tribune*, London, 25 Mar. 1995, p. 19.

- ARONICA, A. Privatisation and industrial policy. In: ZINNI, A. A. (Org.). *O Estado e o mercado no desenvolvimento econômico*. São Paulo, out. 1990. (Seminário BID/USP).
- _____. *Partecipazioni statali; il rischi della deriva*. 1991. (Mimeo.). (Contributo al V Rapporto CER - IRS).
- BANCE, P. Privatization du patrimoine et politique économique. *Revue d' Economie Industrielle*, n. 46, 4^o. tri. 1986.
- BISHOP, M., KAY, J. *Does privatization work; lessons from the UK*. London: London Business School. Centre for Business Strategy, 1988.
- BROCLAWSKI, J.P. Secteur public et dénationalisations au Japon. In: SANTINI, J. J. (Org.). Les privatisations à l'étranger. *Les Documentations Françaises*, n. 4.821, 1986.
- BUTLER, W. Les denationalisations au Japon. In: CROISSET, C. (Org.). *Denationalisations – les leçons de l'étranger*. Paris: Economica, 1986.
- CANETE, O.R. Empresa pública y transferencias estatales. *Papeles de Economía Española*, n. 38, 1989.
- CARNEIRO, D. D. *Passivo do governo e déficit público; a experiência da economia brasileira no período de 1970/1984*. Rio de Janeiro: PUC, fev. 1986. (Texto para Discussão, n. 125).
- CASSESE, S. Privatizzazione all' italiana. *Politica ed Economia*, n. 4, 1988.
- CHOURAQUI, J.C. Los déficits públicos en los países de la OCDE; causas, consecuencias e remedios. *Papeles de Economía Española*, n. 24, 1985.
- COASE, R. H. The nature of the firm. *Economica*, v. 4, Nov. 1937.
- COLOMBO, M., GARRONE, P. Industrial organization and efficiency in telecommunications services. *Rivista di Politica Economica*, n. 12, Dec. 1995.
- COUTINHO, L., BELLUZZO, L. G. M. O desenvolvimento do capitalismo avançado e a reorganização da economia mundial no pós-guerra. In: BELLUZZO, L.G.M., COUTINHO, R. (Org.). *Desenvolvimento capitalista no Brasil; ensaios sobre a crise*. São Paulo: Brasiliense, 1984.
- DAIN, S. *Empresa estatal e capitalismo contemporâneo; uma análise comparada*. Campinas: UNICAMP. IFCH, 1980. (Tese, Doutorado).
- DE ALESSI, L. The economics of property rights; a review of the evidence. *Research in Law Economics*, v. 2, 1980.
- ECONOMIST, The. London: The Economist Newspaper, p. 49, Dec. 1987.
- ECONOMIST, The. London: The Economist Newspaper, p. 16-18, Aug. 1993.
- FEDERBUSH, S. Les privatisations dans l' impasse. *Revue d' Economie Industrielle*, n.44, 2. Tri. 1988.
- FITOUSSI, J. P., CACHEUX, J. Ruptures et continuités dans l'orientation des politiques macroéconomiques des pays de l'OCDE. *Observations et Diagnostics Economiques*, n. 22, jan. 1988.

- FLORIO, M. Privatizzazioni su larga scala; effetti di bilancio e impatto macroeconomico. *Economia Pubblica*, n. 4-5, mag. 1990.
- GRASSINI, F. The italian enterprises; the political constraints. In VERNON, R. (Org.). *State owned enterprises in the western economies*. London: Croom Helm, 1981.
- GRIMSTONE, G. *A experiência britânica de privatização*. São Paulo:1987. (Mimeo.). (Seminário Bolsa de Valores).
- GUILLARD, J. P. Las empresas públicas francesas frente a la crisis: de las nacionalizaciones a las privatisaciones 1981-86. In: COLOQUIO FRANCO LATINO AMERICANO SOBRE FINANZAS PUBLICAS Y DESARROLLO, Rio de Janeiro, nov. 1987.
- HAIWARD, J. France; the strategic management of impending collective impoverishment In: COX, A. *Politics, policy and the European recession*. London: Macmillan, 1982.
- HARVARD BUSINESS SCHOOL. *Privatisation in the United Kingdom*. London, 9-389-036, 1988. (Mimeo.).
- HOLLAND, S. (Org.). The State as a entrepreneur – New dimensions of public enterprise; the IRI State Holding formula. New York: IASP, 1973.
- JACKSON, P.M. The privatisation of the British public sector. *Rivista di Politica Economica*, n. 12, Dec. 1995.
- KAY, J., BISHOP, M. *Does privatisation work? Lessons from the UK*. London: London Business School, 1988.
- LEIBFRITZ, W. et al. Fiscal policy, government debt and economic performance. Paris: OECD, 1994. (Economic Papers, n. 144).
- LONGUEVILLE, G. Les privatisations en Espagne; entreprises déficitaires et transferts publiques. In: SANTINI, J. J. (Org.). Les privatisations à l'étranger. *Les Documentations Françaises*, n. 4.821, 1986.
- NISKANEN, W.A. *Bureaucracy and representativ government*. New York: Edward Elgar, 1995.
- OECD Economic Surveys – Italy. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development, 1992
- OECD Economic Surveys – Spain. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development, 1991/92
- OECD Economic Surveys – Spain. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development, 1995/96.
- OECD Occasional Papers. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development, 1995/96. n. 101, feb. 1993.
- ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT – OECD. Privatisation and capital markets in OECD. *Financial Market Trends*, n. 60, 1995.
- PARIBAS. Les privatisations a la française. *Bulletin Economique*, juil. 1987a.

- PARIBAS. Privatisations – un premier bilan. *Problemes Economiques*, n. 2307, oct. 1987b.
- PEZZOLI, A. Privatisation and reorganization in the Italian public utilities; railway transports. *Rivista di Politica Economica*, n. 12, dec. 1995.
- POLO, M., SCARPA, C. The Italian electricity sector between privatisation and the fear of competition. *Rivista di Politica Economica*, n. 12, dec. 1995.
- PRADO, S. *Intervenção estatal, privatização e fiscalidade; um estudo sobre a constituição e crise do setor produtivo estatal no Brasil e os processos de privatização a nível mundial*. Campinas: UNICAMP. IE, 1995. (Tese, Doutorado).
- ROLLAND, J., VIELLARD, A. Les privatisations en Grand-Bretagne. In: CROISSET, C. (Org.). *Denationalisations – Les leçons de l'étranger*. Paris: Economica, 1986.
- ROMERO, G. D. *A privatização na Espanha*. São Paulo, 1987. (Mimeo.).
- SANDERS, P., KLAUS, F. *Le rôle du secteur public – Causes et conséquences de l'élargissement du secteur public*. Paris: OCDE, 1980.
- SANTINI, J. J. Les denationalisations au Royaume-Uni. In: _____ (Org.). *Les privatisations à l'étranger. Les Documentations Françaises*, n. 4821, 1986.
- SHONFIELD, A. *Modern capitalism*. London: Oxford Univ. Press, 1965.
- THOMPSON, D.J., KAY, J.A. Privatisation; a policy in search of a rationale. *Economic Journal*, v. 96, Mar. 1986.
- TULLOCK, G. *The politics of bureaucracy*. Washington, D.C.: Public Affairs Press, 1967.
- UHEL, P. La privatisation des entreprises publiques en RFA. In: SANTINI, J. J. (Org.). *Les privatisations à l'étranger. Les Documentations Françaises*, n. 4821, 1986.
- VICKERS, J., YARROW, J. *Privatization and economic analysis*. London: The MIT Press, 1988.
- VUYLSTEKE, C. Techniques of privatization of state-owned enterprises; methods and implementation. *World Bank Technical Paper*, v. 1, n. 88, 1988.
- WESSEL, R. H. Privatisation in the western world. *Rivista Internazionale di Scienze Economiche e Commerciali*, v. 42, n.6, 1995.
- WOOLCOCK, S. *Privatisation in UK*. Rio de Janeiro, ago. 1988. (Mimeo.). (Apresentado na Conferência CNI).
- YANNOPOULOS, G. N. *Privatisation in Italy; the IRI formula reconsidered*. São Paulo, mar. 1988. (Mimeo.).

Resumo

Este trabalho explora a conexão entre a crise fiscal dos estados capitalistas e a ampliação dos processos de privatização nos anos 80. A partir de uma conceituação ampla de privatização, ele propõe uma interpretação daquele processo segundo uma seqüência de etapas fortemente articuladas à evolução da crise fiscal. Ele apresenta também uma síntese dos principais desenvolvimentos em política macroeconômica e na gestão das empresas estatais que corroboram sua hipótese principal, qual seja, que a evolução temporal e a natureza do processo de privatização são determinados basicamente pelo aprofundamento da crise fiscal nos anos 80.

Palavras-chave: Privatização – Brasil.

Abstract

That paper explores the connection between the fiscal crisis of the capitalist states and the enlargement of the privatization process in the 80's. Starting from a broader concept of privatization, it proposes an interpretation of that process based on a sequence of stages strongly correlated to the evolution of the fiscal crisis. It also provides a summary of the main issues of economic policy and public enterprises management that corroborate its basic hypothesis, namely, that the timing and substance of the privatization process is basically determined by the evolution (and deepening) of the crisis in the 70' s and 80's.

Key-words: Brazil – Privatization.