

//

UMA DÉCADA DE REFORMAS

REESTRUTURAÇÃO DOS ÓRGÃOS
E DAS ATIVIDADES ESTATAIS
NA ARGENTINA E NO BRASIL
DE 1989 A 1999

GEORGINE SIMÕES VISENTINI

UMA DÉCADA DE REFORMAS

REESTRUTURAÇÃO DOS ÓRGÃOS
E DAS ATIVIDADES ESTATAIS
NA ARGENTINA E NO BRASIL
DE 1989 A 1999



UNIVERSIDADE
FEDERAL DO RIO
GRANDE DO SUL

Reitor

Rui Vicente Oppermann

Vice-Reitora e Pró-Reitora
de Coordenação Acadêmica

Jane Fraga Tutikian

EDITORA DA UFRGS

Diretor

Alex Niche Teixeira

Conselho Editorial

Álvaro Roberto Crespo Merlo

Augusto Jaeger Jr.

Carlos Pérez Bergmann

José Vicente Tavares dos Santos

Marcelo Antonio Conterato

Marcia Ivana Lima e Silva

Maria Stephanou

Regina Zilberman

Tânia Denise Miskinis Salgado

Temístocles Cezar

Alex Niche Teixeira, presidente

Ministro de Estado da Cultura

Roberto João Pereira Freire

Secretário da Economia da Cultura

Mansur Bassit

**Diretora do Departamento
de Estratégia Produtiva**

Ana Letícia Fialho

**Diretor Interino do Departamento
de Sustentabilidade e Inovação**

Thalles Rodrigues de Siqueira

**Coordenador-geral de
Pesquisa e Novos Modelos**

Geraldo Horta

Equipe Técnica

Andrey do Amaral dos Santos, Luana Pires

Micaele Pinheiro dos Santos Nascimento,

Tiago Rocha Gonçalves de Canha

Centro de Estudos Internacionais sobre Governo (CEGOV)

Diretor

Marco Cepik

Vice Diretor

Ricardo Augusto Cassel

Conselho Superior CEGOV

Ana Maria Pellini, Ario Zimmermann, José

Henrique Paim Fernandes, José Jorge Ro-

drigues Branco, José Luis Duarte Ribeiro,

Paulo Gilberto Fagundes Visentini

Conselho Científico CEGOV

Cássio da Silva Calvete, Diogo Joel

Demarco, Fabiano Engelmann, Hélio

Henkin, Leandro Valiati, Lúcia Mury

Scalco, Luis Gustavo Mello Grohmann,

Marcelo Soares Pimenta, Marília Patta

Ramos, Vanessa Marx

Coordenação Coleção Editorial CEGOV

Cláudio José Muller, Gentil Corazza, Marco

Cepik

UMA DÉCADA DE REFORMAS

REESTRUTURAÇÃO DOS ÓRGÃOS
E DAS ATIVIDADES ESTATAIS
NA ARGENTINA E NO BRASIL
DE 1989 A 1999

GEORGINE SIMÕES VISENTINI

© dos autores
1ª edição: 2014

Direitos reservados desta edição:
Universidade Federal do Rio Grande do Sul

Coleção CEGOV
Transformando a Administração Pública

Revisão: Fernando Preusser de Mattos, Fernanda Lopes
Silva, Ricardo Fagundes Leães

Projeto Gráfico: Joana Oliveira de Oliveira, Liza Bastos
Bischoff, Henrique Pigozzo da Silva

Capa: Joana Oliveira de Oliveira

Impressão: Gráfica UFRGS

Apoio: Reitoria UFRGS e Editora UFRGS

Os materiais publicados na Coleção CEGOV Transformando a
Administração Pública são de exclusiva responsabilidade dos
autores. É permitida a reprodução parcial e total dos trabalhos,
desde que citada a fonte.



DADOS INTERNACIONAIS DE CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO (CIP)

V829d Visentini, Georgine Simões
Uma década de reformas : reestruturação dos órgãos e das atividades estatais na
Argentina e no Brasil de 1989 a 1999 [recurso eletrônico] / Georgine Simões
Visentini – Porto Alegre : UFRGS/CEGOV, 2014.
344 p. : pdf

(CEGOV Transformando a Administração Pública)

1. Administração pública. 2. Reforma administrativa - Argentina - Brasil. 3.
Privatização. I. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Centro de Estudos
Internacionais sobre Governo. II. Título. III. Série.

CDU 35(81-82)

CIP-Brasil. Dados Internacionais de Catalogação na Publicação.
(Jaqueline Trombin – Bibliotecária responsável CRB10/979)

ISBN 978-85-386-0508-9

Para Paulo

AGRADECIMENTOS

Empreender uma análise comparada de países tão complexos como a Argentina e o Brasil não é uma tarefa fácil. A circunstância de envolver um período de intensa transformação, a respeito da qual as fontes de informação são muitas e extremamente fragmentadas, demandou a ajuda de muitas pessoas, sem as quais este estudo jamais teria sido realizado.

Quero agradecer, primeiramente, ao meu orientador, Prof. Dr. Pedro Cezar Dutra Fonseca, que me apoiou e incentivou, desde a formulação do projeto inicial, e me guiou na execução da tese sempre com seu espírito crítico e exemplo intelectual inestimável.

Os Profs. Drs. Carlos Schmidt Arturi e Mercedes Maria Loguércio Cânepa, do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, e o Prof. Dr. André Moreira Cunha, do Programa de Pós-Graduação em Economia do Desenvolvimento, incentivaram a realização deste estudo e contribuíram para a discussão de algumas das ideias nele contidas por ocasião de meu Exame de Qualificação, motivo pelo qual lhes sou extremamente grata.

No segundo semestre de 2008, realizei parte da coleta do material empírico necessário para a realização deste trabalho nos arquivos da Biblioteca Nacional e do Ministério da Economia da Argentina em Buenos Aires. Esse período foi importante para viabilizar o presente estudo e porque pude ter tranquilidade e integral dedicação para revisar a bibliografia e desenvolver o esquema inicial da pesquisa. Devo muito à Prof^a. Dr^a. Maria Izabell Noll por ter me oferecido esta oportunidade rara, por meio do convênio firmado entre a UFRGS e a Universidad Nacional de San Martín, e por ter me incentivado e apoiado nos meses em que residi na Argentina. Além disso, sou muito agradecida aos professores e servidores da Escola de Ciência Política e Governo da UNSAM e, em especial, ao meu co-orientador naquele país, Prof. Dr. Marcelo Cavarozzi, que guiou meus passos e deu sentido à minha pesquisa no período em que lá estive.

Devo reconhecer, porém, que esse estágio de estudo e pesquisa somente se tornou possível em razão da compreensão e total apoio de meus colegas da Equipe de Execuções da Procuradoria Fiscal, Procuradores do Estado Drs. Sara Maria Canabarro, Jorge Ubirajara Machado Osório, Geraldo Feix, Rafael Koelzer, Paulo Roberto Hahn, Miguel Augusto Basso Damiani, Cláudio Roberto Smoktunowicz e Flávio Caminha Hanke, os quais assumiram minha carga de trabalho para que eu pudesse me afastar temporariamente de minhas atividades profissionais junto à Procuradoria-Geral do Estado do Rio Grande do Sul.

Há várias outras pessoas que estiveram próximas e foram importantes para a realização deste trabalho. Marianne Wiesebron prestou-me sua solidariedade incondicional e, por mais uma vez, contribuiu para a redação do *abstract* da tese.

Quero aqui também mencionar meu especial agradecimento a Dardo A. E. Papalia da Biblioteca da UNSAM, pelo auxílio na coleta de dados junto aos arquivos e bibliotecas em Buenos Aires; a Manoel Weinheimer, pela revisão ortográfica do texto final, e a Isabel Cristina Pereira, pela adequação do trabalho às normas da ABNT.

Por fim, não posso deixar de aqui mais uma vez externar meu agradecimento ao estímulo e ao exemplo intelectual que meu marido, Paulo Fagundes Visentini, tem me fornecido ao longo de mais de vinte anos de convívio. Nos últimos tempos, em especial, sua presença e compreensão foram determinantes para que este trabalho pudesse chegar a termo.

“É porque eles não têm noção do que ocorre. Eu fico espantado de ver, digamos, a indolência do intelectual brasileiro. O cara fica no gabinete e escreve; não anda, não vê, não examina. Há um estudo recente sobre o que está acontecendo em vários setores. O que está havendo é uma revolução. De fato, o que o Brasil encontrou foi, como dizem os americanos, uma janela de oportunidades. Se eu tive alguma virtude na minha ação depois que me tornei ministro da Fazenda, e mesmo como ministro do Exterior, foi que eu vi isso. Disse: olha aqui, mudou o mundo. Então, ou nós entramos nessa brecha ou nós vamos ficar mal. Mas nós topamos e estamos enfrentando com sucesso esse desafio. Então, existe uma política nisso. E mais do que isso, é basicamente através do BNDES que nós estamos organizando o capitalismo brasileiro. As pessoas não sabem disso, não percebem isso. Mas nós estamos reorganizando o capitalismo brasileiro. Não me refiro à internacionalização. Quer dizer, você tem que ver quais são os grupos que têm condições de avançar”

(Fernando Henrique Cardoso em entrevista com Brasílio Sallum Jr., in: CARDOSO, Fernando Henrique. “Estamos reorganizando o capitalismo brasileiro”. Entrevista com Brasílio Sallum Jr. **Lua Nova**, São Paulo, n. 39, p. 21, 1997).

“[...] para que la Argentina vuelva a crecer se necesitan cambios importantes en el tipo de relaciones económicas que hemos mantenido con el mundo en el pasado, en las reglas de juego que conforman nuestra organización económica interna y en la intensidad y naturaleza de las políticas sociales que son responsabilidad primordial del gobierno [...] Las reglas de juego son muy inestables porque no han sido suficientemente entendidas y aceptadas, y porque la experiencia le ha enseñado a cada agente económico o grupo de presión que resulta más rentable dedicar esfuerzos a modificar las reglas de juego a su favor que procurar hacer las cosas mejor dentro de la reglamentación vigente. Un punto de partida esencial en la formulación de un programa de rápido crecimiento económico consiste en promover la discusión pública y lograr consenso en base a los mecanismos políticos disponibles, alrededor de un conjunto de reglas y un adecuado sistema de disseminación de información económica relevante”.

(CAVALLO, Domingo. *Volver a crecer*. Planeta, Buenos Aires, 1984. Apud BELTRÁN, Gastón. **Los intelectuales liberales: poder tradicional y poder paradigmático en la Argentina reciente**. Buenos Aires: Eudeba, 2005. p. 94).

SUMÁRIO

	APRESENTAÇÃO	15
1	INTRODUÇÃO	19
2	A GÊNESE DA REFORMA DO ESTADO NA ARGENTINA E NO BRASIL: DOS ANOS 1970 ÀS ELEIÇÕES DE 1989	50
3	A REFORMA DO ESTADO COMO AGENDA PRESIDENCIAL NA ARGENTINA E NO BRASIL: DE JULHO DE 1989 A MAIO DE 1991	101
4	A REFORMA DO ESTADO COMO AGENDA DE GOVERNO NA ARGENTINA E NO BRASIL: DE MAIO DE 1991 AO FINAL DE 1994	159
5	A CONSOLIDAÇÃO DA REFORMA DO ESTADO NA ARGENTINA E NO BRASIL: DE 1995 AO FINAL DE 1999	219
6	CONCLUSÃO	280
	REFERÊNCIAS	287
	ANEXOS	316

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Medidas Provisórias de conteúdo econômico e fiscal	131
Quadro 2 - Medidas Provisórias de conteúdo administrativo e institucional	133
Quadro 3 - Empresas privatizadas no governo de Fernando Collor de Mello	189
Quadro 4 - Empresas e ativos privatizados na Argentina de 1991 a 1994	200
Quadro 5 - Empresas privatizadas durante o governo de Itamar Franco	214
Quadro 6 - Emendas constitucionais promulgadas em 15 de agosto de 1995	208
Quadro 7 - Emenda Constitucional n.º. 09/95	230
Quadro 8 - Empresas industriais privatizadas no governo Fernando Henrique Cardoso	234
Quadro 9 - Empresas federais do setor elétrico privatizadas no governo Fernando Henrique Cardoso	235
Quadro 10 - Desmembramento e privatização da RFFSA – Rede Ferroviária Federal S.A.	238
Quadro 11 - Cisão da Telebrás	240
Quadro 12 - Empresas estatais argentinas privatizadas nos anos de 1995 e 1996	245
Quadro 13 - Serviços Públicos privatizados na Argentina nos anos de 1997 e 1998	250
Quadro 14 - Evolução da dotação de pessoal na administração pública federal argentina de 1989 a 1999	259
Quadro 15 - Conteúdo das PECs n.º. 173 e 174/95	266
Quadro 16 - Conteúdos da legislação ordinária e complementar proposta pelo PDRAE	267
Quadro 17 - Conteúdos da Emenda Constitucional n.º 19/98	271

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BANADE - Banco Nacional de Desenvolvimento
BID - Banco Interamericano de Desenvolvimento
BNDES - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BNDESPAR - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social Participações
CECRA - Comitê Executivo de Controle da Reforma Administrativa
CGT - Confederação Geral do Trabalho
COFAPyS - Conselho Federal de Água Potável e Saneamento
CONICET - Comissão Nacional de Ciência e Tecnologia
COPRA - Comissão Permanente para a Racionalização Administrativa
CST - Companhia Siderúrgica de Tubarão
DASP - Departamento Administrativo do Serviço Público
DGI - Direção Geral Impositiva
EDESA - Empresa Distribuidora de Salta S/A
ENACE S/A - Empresa Nuclear Argentina de Centrais Elétricas S/A
ENAP - Escola Nacional de Administração Pública
ENCOTEL - Empresa Nacional de Correios e Telégrafos
ENCOTESA - Empresa Nacional de Correios e Telégrafos S/A
ENTel - Empresa Nacional de Telecomunicações
ESEBA S/A - Empresa Social de Energia de Buenos Aires S/A
FAF - Fundo de Aplicações Financeiras
FEDEI - Fundo de Desenvolvimento Elétrico do Interior
FIEL - Fundação de Investigação Econômica Latino-americana
FMI - Fundo Monetário Internacional
FONAVI - Fundo Nacional para a Habitação
Frepaso - Frente País Solidario
FUNCEP - Fundação Centro do Servidor Público
IDEA - Instituto para o Desenvolvimento Empresarial na Argentina
INAP - Instituto Nacional da Administração Pública
INCRA - Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
MARE - Ministério da Administração e Reforma do Estado
MP - Medida Provisória
PDRAE - Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado

PDS - Partido Democrático Social
PEC - Proposta de Emenda Constitucional
PFL - Partido da Frente Liberal
PIB - Produto Interno Bruto
PJ - Partido da Juventude
PL - Partido Liberal
PMDB - Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PND - Plano Nacional de Desenvolvimento
PND - Programa Nacional de Desestatização
PPP - Programa de Propriedade Participada
PRN - Partido da Reconstrução Nacional
PSC - Partido Social Cristão
PSDB - Partido da Social Democracia Brasileira
PST - Partido Social Trabalhista
PT - Partido dos Trabalhadores
PTB - Partido Trabalhista Brasileiro
SAS - Scandinavian Airways System
SEDAP - Secretaria da Administração Pública da Presidência da República
SEGBA - Serviços Elétricos da Grande Buenos Aires S/A
SEST - Secretaria de Controle das Empresas Estatais
SGI - Sindicatura Geral Impositiva
SIAPE - Sistema Integrado de Administração de Pessoal
SIGEP - Sindicatura General de Empresas Públicas
SINAPA - Sistema de Profissionalização Administrativa
SIP - Secretaria de Ingressos Públicos
SOMISA - Sociedade Mista Siderúrgica Argentina
TR - Taxa de Referência de Juros
UCeDé - União do Centro Democrático
UCR - União Cívica Radical
UIA - União Industrial Argentina
UPU - União Postal Universal
URME - Unidade de Reforma e Modernização do Estado
YCF - Yacimientos Carboníferos Fiscales
YPF - Yacimientos Petrolíferos Fiscales

APRESENTAÇÃO

PEDRO CEZAR DUTRA FONSECA

*Professor Titular do Departamento de Economia e Relações
Internacionais da Universidade Federal do Rio Grande do Sul
(UFRGS).*

As análises comparativas sempre representaram um desafio aos cientistas sociais. Todavia, a tentação em realizá-las – mostra a experiência – normalmente tendeu a sobrepujar as dificuldades envolvidas em sua consecução. Se grandes clássicos nunca se furtaram a recorrer a comparações em suas obras, também é verdade que o viés academicista sempre antepôs mais percalços do que estimulou aqueles que se aventuraram na empreitada. Para tanto, de um lado contou a forte influência do empirismo do século XIX, muitas vezes associado a diferentes versões do positivismo, para quem os fatos sociais eram marcados pela singularidade e pela unicidade. Se únicos, que sentido faria sua comparação com outros? De outro, a impossibilidade de isolar variáveis e de recorrer ao método da experimentação em objetos sociais e históricos induzia ao entendimento segundo o qual qualquer comparação era não só arbitrária, mas, no limite, inútil. Para um historicismo radical, comparações não só não fazem sentido, como consistem em equívoco epistemológico. Assim, enquanto nas ciências biológicas essa opção de trabalho chegou a ganhar o status de “método comparativo”, legitimado como caminho para alicerçar trabalhos empíricos, nas ciências sociais, por longo tempo, perdurou a resistência.

Coube ao funcionalismo e ao marxismo, cada um a seu modo, romper em parte com tal preceito rabugento. Na visão organicista presente no funcionalismo clássico, a comparação não só era legítima como apropriada, visto que a busca de regularidade e nexos entre fatos e variáveis aparentemente desconexos consistia tarefa inerente à produção científica. As comparações ajudavam a perscrutar leis e tendências e a auxiliar potencialmente para da singularidade chegar-se, gradualmente, a uma perspectiva mais generalizante. Já a matriz hegeliana do marxismo contribuiu para ir além, pois as comparações, em certo sentido, passaram a se constituir em um passo metodológico não só inerente, mas necessário para a compreensão e desvendamento do real. Ao entender-se a realidade como a síntese entre o abstrato e o concreto, pôde-se perceber o concreto como forma e, portanto, como uma particularidade que também era, ao mesmo tempo, manifestação do univer-

sal. A concepção hegeliana de “universal concreto” ajudou no questionamento do *genus proximo, differentia specifica* do pensamento metafísico que tanto auxiliava na detecção de atributos e na construção de taxonomias nas ciências naturais: quando se está diante de objetos sociais e/ou sujeitos em potência, o material empírico e as comparações nele envolvidas não eram “apenas” de aparências inertes, mas caminho (ou passo metodológico) para desvendar e compreender a totalidade e, portanto, as contradições e os movimentos internos constituintes de História. Essa espécie de historicismo mediado pela abstração resgata o material empírico como fonte necessária para as análises comparativas; se não é suficiente, todavia se faz necessário e imprescindível como passo do ato de conhecer e explicar a realidade social. Como as formas são relevantes, o procedimento metodológico da comparação vai além de detectar a *differentia specifica*; o cotejo elucidada, esclarece, desnuda e descortina. As formas não “são em si”, mas “emergem”, “materializam-se”, “vêm à tona”, “tomam corpo”, “afiguram-se”, e, dessa forma, concretizam-se porquanto podem ser pensadas como síntese de determinações.

O tese de doutoramento de Georgine Simões Visentini se insere na tradição segundo a qual a comparação, mais do que método no sentido estrito, é caminho privilegiado para se reconstruir objetos sociais. Recorrendo à clássica contribuição de Marc Bloch, observa que as reformas de Estado do Brasil e Argentina implantadas na última década do século XX – o objeto de seu trabalho – preenchem o quesito de apresentarem similaridade e dessemelhança, além de coexistirem no tempo. Privatizações e reformas no aparelho estatal, como a administrativa, enfocadas em detalhes ao longo do texto, ocorreram em vários países em período relativamente concentrado no tempo: a tentação por desprezar as formas ou assumi-las como simples manifestação de uma variável exógena que, de fora para dentro, impõe-se às realidades locais, é muito tentadora.

Para os casos de Brasil e Argentina a tentação é ainda maior, e não só pelo peso de ambos no contexto latino-americano, a sempre exigir um olhar atento, mas pelo fato das ditas reformas, embora impregnadas pela ideologia do que se convencionou sinteticamente denominar de neoliberalismo, terem como principais agentes de sua proposição e efetivação atores que, em seus respectivos países, provinham de uma linhagem política avessa à tradição liberal. De um lado, Menem, o político ligado ao peronismo; de outro, Fernando Henrique Cardoso, o intelectual de matiz marxista, orientando de Florestan Fernandes, pertencente à crítica escola de Sociologia da Universidade de São Paulo. Se é verdade que o peronismo como fenômeno político possui amplitude ao ponto de abrigar desde revolucionários com pretensões de fundi-lo ao trotskismo até protofascistas, poderia não surpreender que o moderado Menem pudesse emergir como representante simbólico do rompimento com uma das mais caras heranças de Perón: o intervencionismo estatal. Cabe lembrar, todavia, que a amplitude do leque não esconde

o que as mais diferentes correntes do peronismo têm em comum e que permitiu historicamente amalgamá-las, mesmo com projetos díspares, num mesmo rótulo: o antiliberalismo. Já o caso de Cardoso poderia, à primeira vista, sugerir uma guinada mais radical, de teórico da dependência a político defensor dos ditames do mercado (não só financeiro, como internacional). Não cabe para o caso a visão simplista e equivocada disposta a encontrar em sua teoria da dependência, escrita com o marxista Enzo Faletto, já continha, *ab ovo*, na década de 1960, ponto de vista semelhante ao que foi executado na década de 1990 – como se o real, a exemplo do idealismo vulgar, pudesse ser concebido como simples materialização da Ideia, que esperaria um momento oportuno para se transformar em ato. Vale lembrar, todavia, que o presidente brasileiro nunca se propôs seguidor da linhagem varguista: neste aspecto, “enterrar a Era Vargas” não parece rompimento tão drástico com seu passado em um paralelismo com seu contemporâneo argentino em relação a Perón. Uma das marcas mais definidoras de sua escola, ponto de convergência das análises de seus mais destacados membros nas décadas de 1960 e 1970, foi justamente a crítica incisiva ao “estatismo varguista”, e ao que a ele se associara na economia e na política. Assim, a centralização político-administrativa, a legislação trabalhista, as estatais e a industrialização substitutiva de importações, por exemplo, ao contrário do que defendia Celso Furtado, foram vistas como equivocadas e manifestação de autoritarismo – um projeto burguês que transitava entre uma utopia de construir uma industrialização periférica e o maquiavelismo oportunista para “sufocar a luta de classes”. A sociologia uspiana, portanto, já desqualificara, sob o rótulo de “populismo”, aquilo a que justamente as reformas da última década do século viriam a contrapor-se.

Por isso, louvo o procedimento da autora que, com o intuito de melhor compreender e apreender as razões e as *formas* que assumiram as reformas de Estado e as privatizações no Brasil e na Argentina, apropriadamente foi buscar sua gênese na década de 1970. As ditaduras em ambos os países, com amplo respaldo nas elites civis e militares, reforçam as semelhanças dos processos, robustecidas pelas redemocratizações mais ou menos coetâneas da década de 1980. As reformas nos dois países, destarte, foram levadas a cabo por governantes não só de tradição doutrinária distinta da que as inspirou, mas civis e eleitos democraticamente (ao contrário do Chile, por exemplo). Na elaboração do trabalho, cada capítulo aprofunda as medidas propostas e contrasta com aquilo que cada governo conseguiu efetivamente aprovar, ao mesmo tempo em que confronta o discurso que buscava convencer e legitimar o que era proposto com suas possibilidades de efetivar-se. Assim, sempre se reconstitui uma história em aberto, escapando-se do determinismo tentador da variável exógena antes referida e chamando-se atenção para a correlação de forças de cada país, circundadas em arenas marcadas por uma institucionalidade própria.

O leitor terá a oportunidade de perceber que um dos pontos fortes do trabalho é a pesquisa empírica, responsável por mapear exaustivamente todo o emaranhado de leis, decretos e medidas atinentes ao objeto da investigação. A riqueza do material auxiliou no diálogo com a literatura já existente e encorpou a análise da autora voltada a fundamentar a relação entre a crise do Estado e a crise econômica maior que se fez presente na mesma época nos dois países, a qual, de certa forma, impulsionou a reforma administrativa e as privatizações e granjeou adeptos a sua defesa.

A autora, por opção deliberada, procurou evitar o culturalismo; todavia, cultura, instituições e variáveis de longo prazo impregnadas, ou *embedded*, nas formações sócio-econômicas de cada país não são ignoradas, mas muitas vezes postas ou pressupostas. O capítulo 4, por exemplo, ajuda a evidenciar como as reformas nos dois países chegaram a tomar rumos opostos e velocidades diferentes, com maior celeridade e profundidade na Argentina do que no Brasil, neste último enfrentando maior resistência, não só no Legislativo como no Judiciário. Mais rica ainda é a conclusão que remete às diferenças entre as primeiras reformas e privatizações, mais voltadas a enfrentar problemas conjunturais, como a inflação, portanto mais no bojo de planos de estabilização, das implantadas na década de 1990, mais profundas e de maior envergadura teórica e ideológica. E daí sua síntese: “Diferenças de concepção e execução dos programas de reforma do Estado argentino e brasileiro da década de 1990 seriam, portanto, menos a continuidade de caminhos historicamente divergentes do que o resultado de diferentes condições institucionais que se formaram ao longo da história dos dois países e da natureza da crise estrutural vivenciada pelos estados argentino e brasileiro no início da década de 1990”.

Cabe, finalmente, assinalar que as reformas de Estado, assim como as privatizações, são sempre consideradas por seus autores e defensores como inacabadas. Parece irrecorrível, não obstante, concebê-las hoje como fato político vitorioso. Criticadas por amplos segmentos sociais desde seu nascedouro, muitos políticos então porta-vozes das referidas críticas ascenderam ao poder em sucessão aos governos que as implantaram, sem, todavia, revertê-las. Convive-se, portanto, com suas consequências – o que reforça o trabalho de Georgine Simões Visentini e o torna leitura obrigatória aos que se propõem a entender a envergadura das medidas adotadas nos dois países na última década do século XX. É impossível não constatar, ao final da leitura, que mais do que o “estado mínimo” apregoado pelo chavão simplificador da ideologia, a proposta neoliberal consistia, e consiste, na construção de *outro* Estado, e que este é *locus* extremamente importante para fazer vingar seu projeto. Portanto, instituição tão relevante quanto antes, cuja mudança é mais qualitativa que quantitativa. Por isso sua reforma ocupou o centro das atenções de seus proponentes e talvez pelo mesmo motivo consolidou-se um amplo pacto político nos dois países para barrar qualquer reversão.



1

INTRODUÇÃO

1.1 TEMA

O presente estudo tem por tema os processos de reforma do Estado na Argentina e no Brasil ao longo da década de 1990. Mais especificamente, faz uma comparação entre as experiências de reforma do Estado por meio da análise dos programas de privatização e de reforma administrativa executados desde a eleição, em 1989, dos presidentes Carlos Menem e Fernando Collor de Mello até a aprovação das leis de responsabilidade fiscal nesses dois países, respectivamente, no final de 1999 e no início do ano 2000.

1.2 DELIMITAÇÃO DO TEMA E DO OBJETO

O último quarto do século XX foi uma época de crise e mudança, na qual o termo reforma, historicamente associado ao debate socialista acerca dos métodos mais apropriados para a transformação do capitalismo, passou a identificar uma estratégia dos Estados de adequação às alterações no sistema capitalista e de resposta à instabilidade econômica e às demandas sociais internas. As experiências nacionais de reforma do Estado tiveram, como marco geral, alterações no modelo de acumulação fordista e o questionamento do intervencionismo em matéria econômica e da racionalidade burocrático-legal em termos de administração, além da ascensão das teorias monetaristas e das ideias favoráveis ao livre mercado.

Em sentido lato, as experiências de reforma do Estado foram estratégias governamentais de enfrentamento das dificuldades econômico-financeiras, mas também políticas, surgidas com a crise e as mudanças operadas no sistema capitalista. Foram, ainda, uma resposta à necessidade de redefinição do padrão de desenvolvimento e inserção externa, face à exaustão do modelo pretérito caracterizado pela intervenção estatal na economia, pela centralidade do Estado na definição do bem-estar social e do interesse público e pelo modelo burocrático weberiano calçado na impessoalidade e na racionalidade legal.

Em sentido estrito, o termo reforma do Estado designa um conjunto de ações organizadas em torno de três eixos ou dimensões: em primeiro lugar, a estabilização econômica; em segundo lugar, a abertura comercial e financeira; e, em terceiro lugar, uma revisão dos órgãos e das atividades estatais, abrangendo, de um lado, um programa de privatização de empresas estatais e, de outro lado, alterações nas matérias administrativa, previdenciária, tributária e trabalhista.

O estudo desenvolvido identifica-se com a terceira dimensão acima referida, tendo seu objeto delimitado pelos programas de privatização de empresas estatais e pelas alterações em matéria administrativa formulados e implementados na Argentina e no Brasil na década de 1990.

Cabe observar que a presente pesquisa constitui um aprofundamento e uma ampliação, no sentido geográfico, do tema desenvolvido em minha dissertação de mestrado, a qual analisou o Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado brasileiro no período de 1995 a 1998. Nesse trabalho, pesquisei as propostas enunciadas no projeto de reforma do Estado do primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso e realizei uma avaliação das Emendas Constitucionais n.º. 19 e 20, as quais tratavam respectivamente das reformas administrativa e previdenciária, desde o momento de sua propositura até a aprovação pelo Congresso brasileiro.

Os programas de reforma implementados na década de 1990 foram o ponto culminante de um processo gradual de mudança, cuja principal característica foi a revisão da forma de atuação do Estado e de seu protagonismo econômico e social. A escolha dos programas de privatização e de reforma administrativa como referencial empírico da pesquisa deve-se, portanto, à estreita relação que esses eixos da reforma possuem com a atuação do Estado na esfera econômica e com os modos de acesso social e exercício do poder estatal.

O termo privatização, na forma empregada no presente estudo, identifica o traslado para o setor privado, nas modalidades de venda, concessão, permissão, delegação ou autorização, de atividades e bens até então de responsabilidade e propriedade pública, seja de forma direta pelo Estado, seja por empresas estatais. A reforma administrativa, por sua vez, designa a mudança na estrutura do aparelho do Estado e nas atividades por ele desenvolvidas.

Embora somente com a eleição de Carlos Menem, na Argentina, e de Fernando Collor de Mello, no Brasil, o tema da reforma do Estado tenha passado a integrar o centro do debate político nos dois países, constituindo elemento indissociável da agenda de governo, esse não foi um fenômeno súbito. Ao contrário, a crise do Estado e os acontecimentos da década de 1990 foram o resultado de um processo mais ou menos longo de esgotamento político e econômico do modelo de desenvolvimento pretérito.

Com efeito, já na segunda metade dos anos 1970, durante o regime militar argentino, têm-se as primeiras experiências de privatização e de reforma administrativa executadas com o objetivo de introduzir uma nova dinâmica na relação do Estado com a esfera econômica e a sociedade. No Brasil, por sua vez, com as campanhas pela desestatização e, após, pela redemocratização, no final da década de 1970, a sociedade brasileira formulou os primeiros questionamentos a respeito da forma de atuação do Estado. A partir de então, é possível identificar, nos

dois países, paralelamente ao desgaste das capacidades estatais, várias iniciativas reformistas e o desenvolvimento de um consenso a respeito da necessidade de privatização das empresas estatais e de reestruturação da administração pública.

Até o final da década de 1980, todavia, essas iniciativas constituíam mais ajustes pontuais para resolver crises entendidas como conjunturais e problemas determinados, sem implicar o descarte integral do modelo de desenvolvimento até então adotado. Foi somente na década de 1990 que a privatização de empresas estatais e a reforma do aparelho do Estado passaram a ser pensadas e executadas como dimensões de um novo modelo de desenvolvimento e de uma nova forma de relação Estado-sociedade.

Pode-se afirmar, dessa forma, que é na década de 1980, paralelamente à democratização nos dois países, que se observa a gênese da agenda reformista e a articulação dos principais arranjos institucionais que irão moldar sua execução. Porém, a reforma do Estado é um fenômeno dos anos 1990.

O marco temporal da análise empreendida tem como termo inicial a eleição de Carlos Menem, na Argentina, e de Fernando Collor de Mello, no Brasil, no ano de 1989, pois é a partir desse momento que a reforma do Estado se insere definitivamente na política desses países: primeiro, como uma agenda presidencial e, depois, como um programa de governo. O termo final escolhido foi a aprovação das leis de responsabilidade fiscal no final de 1999 na Argentina e no início do ano 2000 no Brasil. Isso porque a sanção desses diplomas legais significou a institucionalização, nos dois países, de um compromisso com as mudanças implementadas ao longo da década de 1990, num contexto em que as recorrentes crises externas e a situação econômica e social interna de cada país alimentavam o questionamento crescente das políticas argentina e brasileira de reforma do Estado.

1.3 OBJETIVOS

O estudo tem como objetivo geral aprofundar o conhecimento acerca do processo de reforma do Estado no Brasil e na Argentina, especialmente no que respeita às mudanças propostas e aprovadas na Argentina e no Brasil, em relação às atividades e órgãos estatais, de julho de 1989 ao final de 1999, procurando identificar os pontos de encontro e divergências nos programas de privatização e de reforma administrativa dos dois países.

Especificamente, o estudo objetiva: a) identificar o contexto político e econômico de formulação dos programas de privatização e reforma administrativa

nos dois países; b) examinar as propostas contidas nos programas de privatização e nos projetos de reforma administrativa argentino e brasileiro, procurando estabelecer seus pontos de convergência ou de divergência; c) detectar eventuais divergências entre os programas de privatização e reforma administrativa propostos nos dois países e os textos legislativos aprovados ou os programas efetivamente executados; d) analisar quais os fatores determinantes para as diferenças de conteúdo e execução dos programas de privatização e reforma administrativa na Argentina e no Brasil.

1.4 JUSTIFICATIVA

Como observa Peters (1998), as dificuldades práticas da experimentação nas ciências sociais fazem da comparação um instrumento importante de pesquisa, senão seu principal método. Com efeito, o emprego do método comparativo parece ter acompanhado o desenvolvimento das ciências sociais, a ponto de alguns autores afirmarem ser esse o único método existente, uma vez que até mesmo os estudos de caso recorreriam implicitamente a algum tipo de comparação.

Ragin (1998) argumenta, todavia, que o aspecto distintivo da comparação nas ciências sociais é o uso de unidades macrossociais como unidades, tanto para explicar como para interpretar variações de um mesmo fenômeno. Acrescente-se que, para Fausto e Devoto (2004, p. 13), os requisitos da comparação seriam aqueles sugeridos por Marc Bloch como pressupostos da história comparada: a existência de similaridade entre os fatos observados e certa dessemelhança dos ambientes sociais em que esses fatos ocorrem.

A Argentina e o Brasil enquadram-se satisfatoriamente nesses requisitos. São os maiores países da América do Sul e têm sociedades próximas no espaço geográfico e que se desenvolveram num marco temporal também não muito distante. Não obstante, os dois países apresentam várias diferenças no que diz respeito à sua cultura e a suas instituições.

Não é por outro motivo que a literatura tem dedicado cada vez mais atenção ao estudo comparado dos dois países, destacando-se desse conjunto de estudos o relativamente recente ensaio de história comparada empreendido por Fausto e Devoto (2004).

Em verdade, muito já se escreveu, nos últimos anos, acerca do tema da reforma do Estado. Mas, na maioria das vezes, as abordagens consideram aspectos

específicos dos programas de reforma do Estado, com especial destaque para os processos de privatização de empresas estatais, ou procuram explicar seus determinantes e resultados socioeconômicos.

Nesse sentido, Bordón (1997), por exemplo, aborda a relação do sistema presidencial e do instituto da reeleição na Argentina e no Brasil com os processos de estabilização econômica nos dois países.

Soares (1997), por sua vez, comparou os programas de estabilização e o presidencialismo argentino e brasileiro com a experiência peruana, visando estabelecer a forma como se relacionam e interagem as esferas política e econômica.

Outros autores, como Santos (1997), abordaram a relação Executivo-Legislativo na Argentina e no Brasil por meio do estudo do processo de elaboração da legislação de reforma do Estado nesses dois países.

Especificamente a respeito dos programas de reforma do Estado implementados na década de 1990, cabe citar o estudo de Saraiva (1995) sobre as consequências dos programas de privatização executados pelos governos de Carlos Menem e de Fernando Collor de Mello para a atividade empresarial e a situação do mercado de trabalho na Argentina e no Brasil (SARAIVA, 1995). E, também, a análise comparada de Iazzetta (1997) a respeito do peso das capacidades políticas e técnicas na formulação e execução da política de privatização nos governos de Carlos Menem e Fernando Collor de Mello.

Ainda em relação aos programas de reforma do Estado implementados na Argentina e no Brasil, cabe referir o estudo de Coelho (2002) acerca da influência dos técnicos de governo no desenho das políticas de reforma da previdência nesses países e o trabalho de Silva (2007) a respeito do papel das negociações com os sindicatos nos resultados obtidos pelos governos argentino e brasileiro em relação a seus projetos de reforma previdenciária.

Com se pode observar, além da existência de uma lacuna na literatura no que diz respeito a uma comparação dos programas argentino e brasileiro de reforma administrativa, as abordagens disponíveis a respeito da reforma do Estado nesses dois países têm geralmente empreendido a comparação de programas determinados de reforma executados pelo governo de Carlos Menem e por um governo brasileiro específico.

Embora esses trabalhos sejam importantes e elucidativos, o fato de a reforma do Estado ter se estendido pelas duas gestões de Carlos Menem, na Argentina, e ocupado a atenção de três presidentes brasileiros parece justificar, por si mesmo, uma abordagem da reforma do Estado com recorte temporal e não apenas temático. Essa convicção é reforçada pelo fato de que os programas de privatização e as reformas administrativas argentina e brasileira não tiveram sua execução limitada

a um só período da presidência de Carlos Menem ou de determinado governo brasileiro, mas atravessaram diferentes fases ao longo de diferentes gestões durante toda a década de 1990.

Nesse sentido, não é demais referir a existência de uma série de estudos, como os de Llanos (1998) e Margheritis (1999), na Argentina, identificando diferentes características dos processos de privatização em função das sucessivas fases nas quais se deu sua concepção, aprovação e execução.

O presente estudo justifica-se, então, pela inexistência de uma análise comparada das diferentes fases pelas quais passou o processo de reforma do Estado na Argentina e no Brasil em seu período crucial, a década de 1990, e pela importância que esse fenômeno teve para ambos os países.

Embora a comparação de um número pequeno de casos seja potencialmente complicada, os processos de reforma do Estado na Argentina e no Brasil oferecem a possibilidade de se empreender um estudo de tal sorte, na medida em que esses países apresentam várias semelhanças em termos de localização geográfica, inserção no sistema capitalista, contexto político e econômico e tipo de programas de reforma do Estado executados, mas constituem exemplos opostos quanto à celeridade, à profundidade e aos resultados obtidos.

Além disso, o fato de a reforma do Estado ter se processado em um mesmo marco temporal nos dois países possibilita que se estabeleça um controle das variáveis de acordo com diferentes fases da execução desse processo de mudança ao longo dos anos 1990.

Necessário ainda explicitar que, apesar de o auge da execução dos programas de reforma do Estado ter ocorrido em momentos não coincidentes na Argentina e no Brasil, a mudança estrutural constituiu uma agenda de governo, senão a principal, durante o mesmo período de tempo nos dois países. Com efeito, as eleições dos presidentes Carlos Menem e Fernando Collor de Mello, em 1989, marcam o momento da inserção do tema da reforma do Estado na vida política e na agenda de governo dos dois países. Daí em diante, a execução dos programas de privatização e reforma administrativa observam um ritmo oposto nos dois países. No entanto, têm seu ponto culminante no final da década de 1990, com a aprovação das respectivas leis de responsabilidade fiscal.

Na Argentina, por exemplo, a formulação e a execução dos programas de privatização e reforma administrativa seguem um movimento decrescente ao longo das duas gestões de Carlos Menem, culminando com a sanção da Lei de Responsabilidade Fiscal no final da segunda presidência, em dezembro de 1999. No Brasil, por sua vez, o processo de reforma do Estado apresenta um ritmo inverso, adquirido maior celeridade e amplitude somente a partir do primeiro governo de

Fernando Henrique Cardoso em 1995. Contudo seu momento crucial é também o final da década de 1990, com a extinção do Ministério da Administração e Reforma do Estado no ano de 1999 e a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal em maio de 2000.

Permito-me aqui referir que, a despeito da existência de excelentes pesquisas científicas a respeito de temas pontuais, a bibliografia existente a respeito do tema da reforma do Estado oscila entre estudos generalistas, não poucas vezes marcados por juízos de valor, e escritos de natureza “semioficial”, com caráter de divulgação ou com o escopo de incidir e influenciar a aprovação de uma agenda reformista.

Sem a pretensão de esgotar a matéria, espera-se que o estudo desenvolvido possa contribuir para a compreensão do tema da reforma do Estado e das sociedades e da política argentina e brasileira no período contemporâneo. Nesse particular, tem-se como pressuposto que a comparação da experiência argentina e brasileira em matéria de reforma do Estado poderá auxiliar a identificar as incidências regulares existentes, clarificando o conteúdo geral e a natureza desse fenômeno político. Ademais, poderá servir de instrumento para colocar em evidência – e, assim, aprofundar – o conhecimento das particularidades da experiência argentina e brasileira.

1.5 REVISÃO DA BIBLIOGRAFIA

O tema da reforma do Estado apareceu, por muito tempo, na literatura, direta ou indiretamente, relacionado ao debate sobre a globalização.

O argumento central era que a globalização impunha modificações aos Estados, em virtude da limitação de suas capacidades de gestão política, econômica e social a um determinado território. Haveria, nesse sentido, uma cadeia lógica de acontecimentos que ligaria a globalização à reforma do Estado.

As proposições básicas e interligadas dessa interpretação, conforme Fernandes (1998, p. 13-20), são as seguintes: a globalização configura uma nova etapa do desenvolvimento capitalista, em que o desenvolvimento tecnológico criou um mercado financeiro global e a constituição de cadeias produtivas globais pelas empresas transnacionais; essa nova etapa implica o descolamento do capital dos Estados e das economias nacionais, conferindo-lhe uma natureza essencialmente global; a formação desse capital global estaria levando ao enfraquecimento dos

Estados nacionais; a globalização econômica estaria produzindo, também, uma mundialização da cultura e uma sociedade civil global; por fim, “[...] este conjunto de processos imporá aos Estados nacionais uma agenda única de ajuste macroeconômico e uniformização institucional-regulatória, orientada para a ‘integração plena’ nos fluxos mundiais de comércio e investimento”.

Dessa forma, os Estados seriam vítimas da globalização¹. E os esforços no sentido de promover sua reforma institucional corresponderiam a estímulos externos que poderiam ser de duas origens. De um lado, um desafio de natureza econômico-tecnológica, a globalização e a expansão das finanças internacionais. De outro lado, um desafio social, a democratização ou a emergência da sociedade civil e dos novos movimentos sociais.

Um dos principais resultados desse veio interpretativo era identificar, na reforma do Estado, um enfraquecimento de fato dos Estados e de suas capacidades. A globalização teria deslocado temas e decisões da órbita estatal, e um de seus sintomas seria a imposição de uma agenda de reformas por outros atores, independentes ou superiores aos Estados, como o Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial no caso dos países estudados.

Nessa linha interpretativa poder-se-ia identificar o trabalho de Behring (2003) a respeito da reforma brasileira. A autora busca explicação para as modificações na estrutura do Estado nos determinantes externos: as alterações no modelo de acumulação e no sistema capitalista e as pressões dos organismos internacionais para adoção do modelo de reforma estrutural por eles recomendado. Conclui que as mudanças realizadas implicaram a perda de direitos e a desconstituição das bases materiais para a democracia. No mesmo sentido é a análise de Carvalho (2002) sobre a reforma do Estado no Brasil.

Uma análise mais elaborada, mas que também destaca a importância da expansão das finanças e o papel dos organismos internacionais, é a que oferece Basualdo (2006a) acerca das mudanças verificadas na economia e na sociedade argentina ao longo da década de 1900.

Essas análises servem para explicar a adoção de uma agenda semelhante de reforma do Estado por países com sociedades e instituições diferentes, como a Argentina e o Brasil. Contudo deixam sem resposta o fato de esses países terem executado seus programas de mudança com ênfases e velocidades distintas.

Em resposta, formou-se um segundo enfoque, o qual sublinhava que os Estados estão longe de desaparecer ou perder sua importância. Mais do que isso, chamava a atenção para o fato de que as reformas institucionais constituem iniciativas governamentais. Dessa forma, os próprios Estados estariam estabelecendo as

(1) Emprego aqui a expressão de Vilas (2005).

condições de desenvolvimento da globalização e os marcos jurídico-políticos de sua eficácia. Na expressão de Vilas (2005), os Estados seriam os promotores da globalização. E isso se faria, entre outras formas, através de seus programas de reforma.

Em uma das poucas análises de história comparada da Argentina e do Brasil, Fausto e Devoto (2004) comparam as reformas conduzidas pelos governos de Carlos Saúl Menem e Fernando Henrique Cardoso, aduzindo que, embora se situem em épocas parcialmente diferentes, a correlação se justifica pela duração longa dos respectivos mandatos, beneficiados que foram pela reeleição, e pela inserção em um idêntico quadro internacional. Ressaltando a existência de semelhanças, porém de muitas diferenças, os autores afirmam que a comparação dos dois governos contribui para demonstrar, com exemplos concretos, que “a partir de condições estruturais externas comuns, não é possível deduzir os rumos tomados por cada um dos países”.

Com efeito, um número importante de estudos destaca o papel das autoridades estatais na conformação das mudanças verificadas ao longo dos últimos anos. Esses trabalhos afirmam que, desde a década de 1970, os governos têm formulado políticas em resposta a crises econômicas domésticas precipitadas por uma série de choques externos, pela desregulamentação financeira nos Estados Unidos, para promover interesses de determinadas corporações ou como resposta a confrontações ideológicas. De acordo com esse enfoque, os Estados agem tanto em sentido ativo, executando ações que impulsionam o desenvolvimento econômico e político-social e estabelecendo marcos jurídicos ou de regulação da conduta de terceiros, ou passivo, através da delegação de atribuições e funções a outras entidades ou em benefício de terceiros².

Segundo Vilas (2005, p. 29, tradução nossa), “[...] essa hipótese é fruto da convergência de duas correntes de análise do capitalismo. De uma parte, a teoria marxista, que por suas muitas variantes afirma a funcionalidade do Estado para a acumulação de capital”. De outra parte, “[...] a corrente que deriva da escola do institucionalismo histórico, que demonstrou o caráter estratégico do papel desempenhado pelo Estado na formação das economias capitalistas modernas” (Ibid., p. 29, tradução nossa).

Essas correntes compartilham o entendimento de que o Estado capitalista sempre desempenha algumas funções em relação aos interesses do capital. E que o modo e o alcance dessa atuação variam de acordo com diversas questões, em especial com as relações de poder entre as forças sociais.

Diversamente do passado, quando essas funções eram desempenhadas para dentro dos próprios Estados nacionais, atualmente elas seriam direcionadas

(2) Nesse ponto, adoto a narrativa de Vilas (2005, p. 28-29).

para fora. Estar-se-ia assistindo, em uma versão, a uma forma contemporânea de imperialismo centrado no governo dos Estados Unidos; e, na versão institucionalista, o ativismo estatal direcionado para a construção de um marco jurídico e institucional identificado com a variante anglo-saxônica de capitalismo.

Com efeito, os trabalhos de Fiori acerca das reformas levadas a termo na década de 1990 têm adotado a primeira dessas versões (FILGUEIRAS, 2000; FIORI, 2002).

Outros trabalhos procuraram investigar a influência do liberalismo econômico e sua maior ou menor penetração institucional, a partir das experiências de reforma do Estado, tendo em vista a existência ou não de fatores históricos e sócio-culturais.

Cunha e Ferrari ([2005], 2006, 2008) concentram-se nos aspectos econômico-institucionais, demonstrando que a Argentina constitui um caso de integral adesão aos princípios do Consenso de Washington, razão por que mereceu a confiança e a aprovação dos organismos internacionais, que descreviam o país como *show-case* das reformas de orientação liberal. Cunha e Ferrari ([2005], 2006, 2008) destacam, ainda, que a reforma do Estado contou com o apoio da sociedade argentina, apesar de as medidas adotadas terem resultado na introdução de um padrão de heterogeneidade social antes desconhecido no país. A explicação dos autores para o ativismo por adesão verificado na Argentina é a identificação no imaginário social, por razões de ordem histórico-culturais, da noção de progresso com a adoção de políticas econômicas liberais.

Com algumas nuances em relação ao institucionalismo histórico, Sallum Jr. analisou os aspectos de continuidade e ruptura da atuação do Estado brasileiro na esfera política e econômica.

Segundo Sallum Jr. (1996, 2003), o Estado brasileiro e o modelo desenvolvimentista passaram por um processo de metamorfose nas últimas décadas do século XX. Nesse processo, no qual o Estado não perde sua importância, mas altera a forma de exercício de sua liderança, o primeiro governo Cardoso seria o momento de estabilização de um novo paradigma, politicamente identificado com a democracia representativa e liberal-desenvolvimentista em matéria econômica. Acrescente-se que, nessa ordem de ideias, para o autor, o desenvolvimentismo não desaparece, todavia é historicamente renovado.

O resultado do enfoque do “Estado como promotor da globalização” (VILAS, 2005)³ e das reformas, então, não seria o enfraquecimento estatal, mas sim muitos Estados, grupos de poder ativos e uma multiplicidade de processos de mudança. Nesse sentido, a literatura tem destacado as experiências de reforma argen-

(3) Novamente, a expressão adotada é de Vilas (2005).

tina e brasileira como exemplos praticamente opostos. A reforma argentina teria sido profunda, célere e, ao final, de resultados adversos. A reforma brasileira teria sido mais demorada, de caráter incremental e com melhores resultados.

Assim sendo, as abordagens acerca da reforma do Estado nos dois países tenderam a privilegiar, ao longo do tempo, alguns temas e hipóteses explicativas acerca das mudanças empreendidas no Brasil e na Argentina ao longo da década de 1990.

Tem-se, em um primeiro momento, uma série de estudos preocupados em identificar as condições institucionais que contribuem, ou não, para a implementação de programas de reforma do Estado.

O sistema presidencial na Argentina e no Brasil foi analisado por Bordón (1997), por exemplo, o qual concluiu pela indispensabilidade dos presidentes Menem e Cardoso para os processos de estabilização econômica de seus respectivos países. O autor também salientou a importância da possibilidade de reeleição para assegurar a aprovação e a implementação de tais projetos em ambos os países.

Por outro lado, Soares (1997) comparou os programas de estabilização e o presidencialismo argentino e brasileiro com a experiência peruana, salientando a existência de mais diferenças do que semelhanças entre o Plano de Conversibilidade na Argentina e o Plano Real no Brasil. Segundo o autor, o sistema político teria mais influência na implementação dos programas de estabilização econômica do que a economia serviria como base de sustentação política, dada a crescente impopularidade das políticas econômicas de orientação neoliberal e a popularidade dos políticos e governos responsáveis por sua aprovação e implementação.

Diversa foi a conclusão de Filgueiras (2000), o qual destaca a importância do Plano Real na articulação com um projeto maior de redefinição da economia brasileira e de redesenho do Estado.

De um modo geral, essas primeiras abordagens tenderam a ressaltar a existência de um Executivo forte e com capacidade de governo, isto é, com uma maioria parlamentar que o apoiasse e possibilitasse manter seu programa de mudanças imune às vicissitudes do Parlamento, como condição para a consecução da reforma do Estado⁴.

Acerca desse tema, cabe referir o estudo comparado de Iazzetta (1997) a respeito das privatizações realizadas nos governos de Carlos Menem e Fernando Collor de Mello. O autor salienta que, apesar da coincidência de discursos ideológicos e de metas traçadas, os dois processos de privatização assumiram resultados distintos em virtude da disparidade de capacidades técnicas e de governo exis-

(4) Nesse sentido, o influente estudo de Haggard e Kaufman (1995).

tentes em cada caso. Segundo o autor, o governo Collor contava com mais capacidades técnicas para a realização de seu programa de privatizações. Todavia, não conseguiu realizá-lo em virtude da fraca capacidade política. O presidente Menem, ao contrário, conseguiu superar duas deficiências técnicas e dar prosseguimento rápido às privatizações em razão de maiores capacidades políticas ou de governo.

Já Saraiva (1995), comparando as consequências dos processos de privatização na Argentina e no Brasil para a atividade empresarial e a situação do mercado de trabalho, demonstrou que a privatização, durante o governo Menem, foi mais célere e enfrentou mais resistências entre os trabalhadores e sindicatos do que a alienação de empresas públicas durante o governo Collor. Apesar de mais demorado, o processo de privatização brasileiro, em alguns casos, chegou a ter o apoio de administradores e trabalhadores. Em parte, essas diferenças são explicadas por se tratar, no caso argentino, da privatização de serviços públicos e, no caso brasileiro, de empresas produtoras de bens para o mercado.

As críticas a essa literatura se orientaram em dois sentidos.

Primeiro, destacam-se as características decisionistas e unilaterais dos governos para realizar seus programas de reformas.

Cabe citar a esse respeito o trabalho de Rubio e Matteo (1996) sobre a utilização dos decretos de necessidade e urgências pelo governo Menem como instrumento para realização de suas políticas.

Segundo, pela crítica ao descompasso entre reforma do Estado e democratização⁵.

Nesse sentido, Barreto (2000) preocupou-se em mostrar que, no Brasil, a retração do Estado da atividade econômica, principalmente por meio das privatizações, não é conveniente para a preservação da democracia e não é suficiente para a retomada do desenvolvimento. Diniz (2004) trabalha na mesma linha de argumentação, questionando o sentido e a contribuição das mudanças na estrutura estatal para a democracia brasileira. A autora identifica na reforma do Estado a persistência do insulamento burocrático e da centralização decisória no Executivo, características que constituiriam um padrão na formulação das políticas e no funcionamento do Estado brasileiro e sendo pouco favoráveis à cidadania e ao desenvolvimento da democracia.

(5) O trabalho teórico mais importante a respeito desse descompasso entre as esferas econômica e política talvez seja a caracterização que Guillermo O'Donnell faz das novas democracias latino-americanas. O autor diferencia entre a *accountability* vertical e horizontal e cunhou o termo “democracia delegativa” para descrever os regimes democráticos em que o presidente goza de poderes institucionais para a elaboração rápida de políticas, agindo “por cima” dos partidos políticos e do Parlamento. Nas democracias delegativas, segundo o autor, o presidente não tem praticamente *accountability* horizontal (O'DONNELL, 1993).

Cabe referir, ainda, uma vertente de análise que, reconhecendo o protagonismo estatal na promoção de um amplo programa de reformas institucionais e tendo as privatizações também como objeto de investigação, enfatizou os efeitos negativos da adoção de um modelo de desenvolvimento mais identificado com o liberalismo. Nesse sentido, Carneiro (2002) estudou a trajetória da economia brasileira nas décadas de 1980 e 1990, e o impacto da reestruturação econômica sobre o desenvolvimento, demonstrando que a redução da presença estatal resultante do programa de privatização retirou um dos elementos de coordenação da economia brasileira e foi responsável pela perda de dinamismo do crescimento. O trabalho de Rey (2001) com relação ao programa de privatização argentino conclui igualmente de forma negativa no que concerne a seus efeitos, dessa vez não apenas para a esfera econômica, mas sobretudo para a cidadania e a esfera política.

Navarro (1995) chama a atenção para o fato de que as abordagens acerca dos efeitos das reformas não raro deixam sem explicação a circunstância de que processos de mudança tão amplos como os verificados na década de 1990 foram realizados na vigência de períodos de estabilidade democrática e que aqueles que os promoveram contaram com apoio social. O autor demonstra que a literatura que procura explicar a tolerância popular às reformas em sua grande maioria oferece imagens de uma sociedade anômala, heterogênea e fragmentada, incapaz de, sob regime democrático, resistir a medidas de ajuste e reforma que lhes sejam desfavoráveis. E que essas explicações parecem conflitar com o florescimento dos movimentos sociais durante o período de democratização.

Em atenção a esses questionamentos, vários estudos procuraram, então, destacar a existência de diferentes matizes ou fases na implementação da reforma do Estado tanto na Argentina como no Brasil, na maioria concentrando atenção nas relações Executivo-Legislativo nos dois países.

Mustapic (1997) observa que a agenda de estabilização econômica com mudança institucional da década de 1990 tendeu a exacerbar os conflitos entre Legislativo e Executivo, em função da inovação das políticas adotadas. A autora sustenta que esse contexto demandou maior liderança do Executivo, que, nos dois países, teve de assumir a responsabilidade política pelos resultados das medidas adotadas.

Santos (1997) destaca a maior assimetria das relações Executivo-Legislativo no Brasil em comparação com a Argentina. Demonstra, ainda, que as peculiaridades da organização institucional não foram suficientes para assegurar o equilíbrio em nenhum dos dois países. Identifica, portanto, a existência de relações conflituosas em ambos os países no que tange à agenda de reformas do Estado e de sua aprovação e implementação. Segundo o autor, na Argentina, essas resultariam das tentativas do Executivo de quebrar o equilíbrio de poder em seu favor; no

Brasil, corresponderiam ao exercício do poder de veto disponível ao Legislativo na negociação da agenda de reformas do Executivo.

Outros autores argumentam que, em lugar de um Executivo forte e capaz de impor ao Legislativo sua política de reforma do Estado, a análise empírica demonstra a existência de diferentes padrões de interação entre o Executivo e o Legislativo ao longo do tempo e em função dos temas em discussão.

Llanos (1998) chama a atenção para o fato de que as relações entre Executivo e Legislativo, durante o processo de formulação e aprovação do programa de privatização na Argentina, foram caracterizadas por três períodos. A fase delegativa, no primeiro ano de governo, caracterizada pela predominância do Executivo e marcada pela aprovação das Leis de Reforma do Estado e de Emergência Econômica e Social. A fase cooperativa, após o período de emergência econômica, em que o Legislativo não negou sua aprovação a um conjunto de leis que pretendia estender o programa de privatizações, contudo procurou recuperar suas funções através de maior participação no desenho das políticas. Por fim, a fase conflitiva, após a reeleição, em que o Legislativo negou aprovação a determinados projetos governamentais.

Margheritis (1999) concluiu igualmente pela existência de diferentes fases na aplicação do programa de privatização argentino, mas teve, como objeto de estudos, os diferentes mecanismos e estratégias empregadas na privatização da empresa telefônica ENTel, no início do governo Menem, da empresa petroleira YPF e na privatização do sistema de previdência social.

Etchemendy e Palermo (1998) acrescentaram que outros temas, como a reforma trabalhista, seguiram padrões diversos. Segundo os autores, contrariamente às privatizações, a reforma trabalhista durante o governo Menem foi, em grande medida, concertada com as organizações de interesse empresariais e sindicais envolvidas. E que isso se refletiu na ulterior aprovação legislativa. Apesar de o governo argentino manter constante sua aspiração reformista, não logrou aprovar seus projetos quando não houve prévio acordo com as organizações de interesse.

Alonso (2000) também argumenta que o governo Menem encontrou limites para a aplicação de seu programa de reforma do sistema de seguridade social, devendo reconhecer-se a importância das interações e negociações com diferentes atores não governamentais. Acrescenta que o próprio desenvolvimento das políticas exigiu uma dinâmica menos centrada no Executivo.

No mesmo sentido, Melo (2002) argumenta que a reforma do Estado, no Brasil, teve diferentes resultados em razão de cada um dos temas em questão. Analisando as reformas constitucionais durante o primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso, o autor observa que a reforma previdenciária fracassou, pois a proposta, albergando alterações na previdência pública e privada ao mesmo tem-

po, teria incentivado a formação de amplas frentes contrárias e impossibilitado a negociação. Por sua vez, a reforma administrativa, em função da ampla negociação empreendida entre os atores políticos envolvidos, teria logrado relativo sucesso. Os problemas em relação à reforma administrativa residiriam, porém, numa fraca implementação das mudanças aprovadas.

Outros autores, como Martins (2002) e Abrucio (1997), apontaram o baixo grau de implementação da reforma administrativa brasileira. O primeiro atribui tal resultado a falhas de sequência na adoção de mudanças institucionais. O segundo identifica como principais problemas a adoção do gerencialismo puro como paradigma teórico e sua insuficiência para dar conta de um modelo organizacional híbrido como o brasileiro⁶.

A reforma administrativa argentina, por sua vez, é referida na literatura como uma reforma profunda, porém de resultados questionáveis em termos de fortalecimento da capacidade de gestão.

A esse respeito, Oszlak (2003) afirma que a reforma administrativa argentina reduziu o volume de emprego direto oferecido pelas instituições estatais no nível nacional, mas não o gasto público. Paralelamente, o Estado argentino se converteu, segundo o autor, em um aparato orientado a funções políticas e coercitivas. Além disso, o Estado argentino desvinculou suas capacidades de orientação política, planificação, coordenação, informação e controle da gestão do papel tradicional de executor das políticas públicas, associando-as a mecanismos de controle financeiro e distribuição centralizada de recursos.

Os estudos comparados disponíveis acerca das reformas previdenciárias no Brasil e na Argentina reiteram a existência de uma série de nuances envolvendo a tramitação e o conteúdo dos programas de reforma propostos e ao final aprovados pelos governos brasileiro e argentino.

A análise de Coelho (2002) acerca da reforma do sistema de previdência social na Argentina e no Brasil, embora caracterize o caso brasileiro como de mudança incremental, demonstra que a Argentina não conseguiu implementar alterações no sistema de previdência social de tipo radical como inicialmente havia

(6) O gerencialismo puro estaria mais direcionado à redução de custos e ao aumento da eficiência e produtividade da organização. Surgiu vinculado a um projeto de reforma do Estado, caracterizado como um movimento de retração da máquina governamental a um menor número de atividades, significando, na prática, a privatização, a desregulamentação, a devolução de atividades governamentais à iniciativa privada ou à comunidade e as constantes tentativas de reduzir os gastos públicos. Todavia, o gerencialismo teria, ao longo do tempo, avançado para incluir a temática republicana e democrática, originando como modelos teóricos o “*consumerism*” e o “*Public Service Orientation*”, cujos objetivos são, respectivamente, a efetividade/qualidade e a *accountability*/equidade e os públicos-alvos, os clientes/consumidores e os cidadãos (ABRUCIO, 1997).

sido proposto, mesmo tendo o governo Menem gozado de capacidades técnicas e governamentais no momento da reforma. A autora adverte para a influência dos técnicos de governo no desenho das políticas de reforma da previdência, assim como para sua importância em relação aos diferentes resultados verificados num e noutro país.

Por sua vez, Silva (2007) procura explicar as diferenças de resultados obtidos pelos governos argentino e brasileiro em relação a seus projetos de reforma previdenciária a partir das negociações empreendidas com os sindicatos. No caso argentino, o maior peso dos sindicatos na composição do próprio Legislativo teria levado o governo a negociar sua proposta de reforma da previdência. A reforma previdenciária brasileira, por não ter sido negociada, ter-se-ia estendido no tempo, contando com maiores resistências, já que, excluídos do processo de decisão, os sindicatos procuravam influenciar a atuação dos legisladores.

1.6 OBJETO

1.6.1 PROBLEMA

Esses trabalhos, no seu conjunto, têm a virtude de demonstrar a existência de pontos em comum das experiências de mudança institucional brasileira e argentina da década de 1990, isto é, a existência de um ativismo estatal em resposta a uma situação de crise e a adoção de uma agenda semelhante de reformas. Além disso, demonstram que o contexto internacional influenciou as políticas governamentais, mas que não se pode deduzir a agenda reformista desses países tão somente a partir do cenário externo.

Com efeito, nos dois países, se pode observar a iniciativa das autoridades governamentais em buscar novos marcos jurídico-institucionais para a atuação estatal, a partir de um diagnóstico de exaustão do modelo de acumulação e da capacidade dos governos de condução da sociedade. Mesmo no caso do Brasil, o tema da reforma do Estado permeou, ainda que com diferente intensidade, três sucessivos governos. E na Argentina se manteve, ainda que com diferentes fases e prioridades, como agenda governamental por dez anos consecutivos.

Todavia, a concepção e a execução dos programas de reforma do Estado na Argentina e no Brasil não foram impostos unilateralmente pelos governos, nem tiveram um processamento uniforme ao longo do tempo, passando por distintas fases e adquirindo distintas nuances em cada caso específico.

Assim sendo, tudo indica ser possível ainda se avançar na compreensão da extensão em que a reforma se processou nos dois países e na interpretação das motivações internas para a disparidade de ritmo e profundidade na elaboração e aprovação das mudanças em cada caso.

Assim, o problema que orienta a presente investigação é estabelecer quais as mediações políticas que contribuíram para que o programa de reforma do Estado passasse a integrar a agenda política argentina e brasileira na década de 1990, mas fosse elaborado e aprovado de modo célere e profundo na Argentina e de forma mais lenta e incremental no Brasil.

Alguns autores buscaram explicação para a diferença de velocidade e profundidade entre as experiências argentina e brasileira em elementos da cultura política dos dois países.

O ponto de vista adotado por Fausto e Devoto (2004), por exemplo, é o de que a existência de disparidades substantivas entre as experiências de reforma do Estado na Argentina e no Brasil podem ser explicadas pela conjugação de dois fatores. Primeiro, a diversidade da cultura política, item em que a Argentina representaria um exemplo de maior enraizamento das concepções liberais e livre-cambistas, e o Brasil constituiria um paradigma da associação da noção de progresso ao nacionalismo econômico.

Essas diferenças culturais teriam motivado reformas mais profundas e de caráter mais liberal na Argentina em comparação ao Brasil, além de terem constituído elemento importante para maior aquiescência da sociedade argentina com os programas de reforma executados. No Brasil, o maior enraizamento de uma cultura desenvolvimentista teria dificultado a formação de um consenso social a respeito da reforma do Estado, impondo mais lentidão às mudanças em comparação com o país vizinho.

Saliente-se que uma explicação semelhante é oferecida pelas abordagens fundamentadas no institucionalismo histórico. O núcleo da argumentação nesses estudos é que as características do desenvolvimento histórico de cada país estar-se-iam repetindo e influenciando diferenças de conteúdo e execução dos programas de reforma do Estado na Argentina e no Brasil.

Um problema dessas abordagens é que elas privilegiam aspectos de continuidade na compreensão do fenômeno da reforma do Estado, oferecendo uma visão até certo ponto determinista e teleológica.

Cabe argumentar, a esse respeito, que os acontecimentos políticos da década de 1990 acarretaram mudanças significativas na forma de inserção do Estado na esfera econômica e no modo de organização administrativa. Em vários sentidos, essas alterações implicaram o descarte da forma pretérita de desenvolvimento.

Por outro lado, ainda que as diferenças de cultura política contribuam para explicar descompassos de execução e de resultados dos programas de reforma do Estado na Argentina e no Brasil, elas não parecem fornecer respostas para a semelhança, ao menos inicial, da agenda de reformas adotadas nesses dois países.

Assim, as abordagens fundamentadas em aspectos culturais e na existência de uma linha de continuidade no desenvolvimento histórico parecem ser insuficientes para a compreensão da natureza do fenômeno reformista e para explicar as diferentes formas como ele ocorreu na Argentina e no Brasil. Tem-se a impressão de que essas abordagens, em verdade, pressupõem a existência dos fenômenos que lhes caberia explicar. Além disso, elas pecam por não oferecer uma explicação para a reforma do Estado como um momento de mudança histórica. Afinal, por que o país de sociedade, cultura e instituições mais liberais seria aquele a sentir necessidade de realizar reformas liberalizantes com mais rapidez e profundidade?

Uma segunda vertente explicativa, a qual também é endossada por Fausto e Devoto (2004), propõe centrar a atenção na ação dos agentes políticos em cada contexto nacional. As opções e a ação dos líderes políticos, segundo essa versão, “podem ser decisivas em determinadas circunstâncias, ainda que sejam delimitadas por um amplo quadro estrutural”.

Com efeito, não há como menosprezar a importância dos atores políticos como Carlos Menem e Fernando Collor de Mello ou Domingo Cavallo e Fernando Henrique Cardoso, especialmente para o desencadeamento do processo de reforma do Estado na Argentina e no Brasil. Todavia, as abordagens centradas nos indivíduos parecem insuficientes para lidar com questões relacionadas à execução dos programas de reforma do Estado nos dois países.

Senão, por que as mudanças propostas por Carlos Menem e Fernando Collor de Mello, atores políticos que apresentavam semelhanças em vários aspectos, trilharam caminhos tão diferentes? E por que o período áureo da reforma do Estado no Brasil ocorreu durante a gestão de Fernando Henrique Cardoso, um líder político que apresenta mais diferenças do que semelhanças de perfil com o presidente Carlos Menem?

Além disso, se considerado apenas o caso do Brasil, como foi possível três presidentes brasileiros de estilo tão diverso como Fernando Collor, Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso comungarem de uma semelhante agenda política?

Ainda sob o aspecto da política interna de cada país, cabe lembrar que, apesar da reeleição de Carlos Menem em 1995, a reforma do Estado na Argentina foi muito mais tímida na segunda gestão do presidente argentino do que na primeira. Além disso, há estudos, como o de Beltrán (2005) sobre os intelectuais liberais na Argentina, que destacam o pragmatismo dos reformadores liberais da década de 1990 em comparação com os políticos liberais tradicionais.

Não se quer, com isso, afirmar que as diferenças de cultura política e de estilo pessoal dos governantes não sejam elementos relevantes na explicação das políticas públicas, mas que são insuficientes em si mesmas. Isso porque, como lembra Panizza (2001, p. 182, tradução nossa), “[...] os atores políticos têm seu poder condicionado por uma rede de instituições políticas e arranjos informais, sem os quais não podem governar efetivamente”.

Assim sendo, as abordagens que privilegiam os aspectos institucionais de natureza econômica ou política na explicação das diferenças entre os dois países parecem mais pertinentes. Nesse sentido, cabe lembrar que, não raro, as características da cultura política de determinadas sociedades se traduzem em regras jurídico-legais, instituições políticas e estruturas formais e informais de poder. E esses podem, em determinadas circunstâncias, favorecer ou dificultar iniciativas reformistas, condicionando ou determinando o curso da ação dos agentes políticos.

Acrescente-se que as instituições não são neutras; elas trazem implícita uma distribuição de poder, uma vez que cristalizam relações de força existentes em determinado momento entre atores políticos e grupos de interesse socioeconômicos.

1.6.2 HIPÓTESES

O estudo articula-se, portanto, em torno da importância dos fatores institucionais, procurando demonstrar que:

- a) Variações de conteúdo e de resultado nas experiências de reforma do Estado na Argentina e no Brasil podem ser compreendidas em função de diferenças de ênfase no papel do Estado como articulador das esferas política e econômica em cada país.

Na Argentina, os programas de reforma do Estado privilegiaram o restabelecimento da capacidade do Estado de ser o articulador ou árbitro das relações sociais. Para tanto, foi necessário o recuo mais acentuado do Estado da esfera econômica e a reformulação da gestão estatal no sentido de estabelecer limites à sua politização.

No Brasil, o programa de privatização, em especial, procurou redefinir o papel do Estado no modelo de desenvolvimento. A forma para tanto foi o recuo do Estado como agente econômico direto e a concentração nas atividades de regulação da atividade econômica. Nesse sentido, a reforma administrativa complementou o programa de privatização, buscando reforçar as capacidades técnicas e de gestão do aparelho do Estado brasileiro.

Em outros termos, no Brasil, a reforma privilegiou a dimensão do “ajuste” ou da estabilização econômica; enquanto na Argentina o caráter político da mudança institucional foi mais relevante.

Essa diferença de ênfase não significou que, em cada um dos países, se tenha verificado uma experiência *sui generis* de reforma do Estado. Ao contrário, as políticas de reforma do Estado argentina e brasileira têm em comum o fato de procurarem restaurar certa autonomia estatal, o que os autores denominam governabilidade ou governança.

b) No processamento da reforma do Estado, o Poder Executivo enfrentou condições institucionais diferentes na Argentina e no Brasil, as quais se refletiram no contraste entre a rapidez e a profundidade das mudanças implementadas na Argentina e no gradualismo e maior cuidado técnico da experiência brasileira.

Na Argentina, o Executivo contou com maior concentração de poder para aprovar seus programas de reforma do Estado, devido ao apoio dos partidos políticos. Por outro lado, o governo argentino enfrentou menos constrangimentos legais e institucionais para executar as privatizações e a reforma administrativa.

No Brasil, ao contrário, o Executivo encontrou obstáculos institucionais para implementar uma reestruturação dos órgãos e das atividades estatais por meio de uma célere reforma do Estado, seja pela dificuldade de articular uma coalizão partidária de apoio estável e organizada, seja pela maior rigidez legal e constitucional, seja pela resistência às mudanças opostas por outras instâncias de poder como o Judiciário, os sindicatos, as elites econômicas e até mesmo os órgãos de gestão estatal.

1.7 REFERENCIAL TEÓRICO

Não há uma teoria geral que explique a lógica político-econômica dos processos de reforma do Estado. O que existe é certo consenso na literatura a respeito de que o elemento comum em diferentes experiências é uma situação de crise.

Diferentes abordagens diferem, contudo, a respeito da origem e da natureza dessa crise⁷.

O primeiro grupo de estudos enfatiza o papel da crise econômica e dos constrangimentos externos.

De um lado, há os que enfatizam as mudanças em curso na economia mundial desde a década de 1970. O principal argumento é o de que a intensificação da

(7) Para uma discussão dessas abordagens e de uma interpretação alternativa, ver Cruz (2004, p. 91-115).

competição entre as economias nacionais, com os avanços nas tecnologias de comunicação e informação, teria conduzido à globalização dos mercados financeiros e da produção. Os Estados, atingidos pelo impacto convergente da crise econômica iniciada com a alta do petróleo em 1973 e da crescente taxa de juros na década seguinte, teriam se visto obrigados a se adaptar à nova lógica da economia global.

De outro lado, identifica-se um conjunto de autores para os quais a origem da mudança está na recessão que atingiu a economia mundial no início da década de 1980 e nas condicionantes impostas aos Estados em desenvolvimento a partir da crise da dívida externa.

Pode-se argumentar, contudo, que o exame das experiências argentina e brasileira, desde meados da década de 1970, não autoriza identificar uma correlação direta entre os fatores exógenos de crise e de mudança e as experiências de reforma do Estado nesses países.

Há, então, um segundo grupo de estudos que, embora reconhecendo o impacto das condições externas, sublinha a importância de processos endógenos. Nessas abordagens, a explicação para a adoção de uma agenda de reformas reside em uma crise do próprio Estado. Essa crise teria resultado do aumento de demandas e das tensões resultantes do processo de democratização. Em um ambiente de mudança internacional e de estrangimentos em matéria econômica, o excesso de demandas centradas no Estado teria conduzido, ao longo do tempo, à exaustão das capacidades estatais e à impossibilidade de controlar os desequilíbrios econômicos e os conflitos políticos e sociais. Nesse sentido, as experiências de reforma do Estado estariam relacionadas com a democratização e com a exaustão do Estado desenvolvimentista e de bem-estar social.

A respeito das abordagens da crise do Estado, Brenner (1999) argumenta que uma crise prolongada e generalizada como a que afetou os Estados capitalistas, no último quarto do século XX, não pode ser atribuída apenas à pressão trabalhista por melhores salários e provisão social. Isso porque os direitos trabalhistas e as provisões sociais existentes eram pontuais e insuficientes para causar uma crise econômica de efeito amplo. Por outro lado, a circunstância de a crise ter afetado várias economias capitalistas aproximadamente ao mesmo tempo é inconsistente como a existência de variações nos regimes trabalhistas e na configuração de classes.

Cabe aqui observar que os trabalhos de Wood (1999) e Brenner (1999) propõem interpretar a adoção de uma agenda de mudança institucional combinada com estabilização econômica como o resultado da exaustão da capacidade do Estado de assegurar um compromisso entre crescimento econômico e democracia, ou entre capital e trabalho. Ademais, os referidos autores sugerem focalizar a crise do Estado não apenas sob o ângulo das relações “verticais” entre capital e trabalho, mas também das relações “horizontais” entre o capital.

Poder-se-ia afirmar, com fundamento nessa argumentação, que o incremento das demandas sociais verificado ao longo do período de democratização, na Argentina e no Brasil, não teria sido suficiente para produzir uma crise interna e conduzir à formulação e implementação de programas de reforma do Estado quase ao mesmo tempo, se não tivessem as mesmas se processado em um ambiente de crise político-econômica e mudanças no sistema capitalista.

Cabe aqui uma digressão histórica para lembrar que, na segunda metade dos anos 1960, os países da Europa ocidental, em especial a Alemanha, e o Japão alcançaram um nível de desenvolvimento que os tornou capaz de competir com os Estados Unidos em vários ramos da atividade industrial. O acirramento da competição e as dificuldades estruturais levaram a uma redução na taxa de lucro norte-americana. Além disso, os gastos com a Guerra do Vietnã contribuíram para que os Estados Unidos passassem a apresentar elevados déficits orçamentários e comerciais⁸.

O agravamento da situação ocorreu, por outro lado, em virtude da dificuldade de realocação de capital e da reconversão de plantas produtivas. Além disso, contou também para o acirramento da competição a entrada no mercado internacional de produtos de baixo custo, oriundos de países de industrialização recente, tais como Brasil, México e Argentina, os quais iniciaram a redirecionar sua produção industrial para o mercado externo no final dos anos 1960 e início da década de 1970 (BRENNER, 2003, p. 26).

A reação norte-americana foi centrada na aceleração da inovação tecnológica e, por outro lado, na transferência dos custos da queda de lucratividade para seus rivais. Em 1971, o governo Nixon desvinculou o dólar do padrão-ouro e, em 1973, forçou a economia mundial a adotar taxas de câmbio flutuantes. Como parte do mesmo processo, os Estados Unidos começaram a buscar maior mobilidade para o fluxo financeiro, estimulando suas instituições bancárias que, desde meados dos anos 60, orientavam grande parte de suas operações de crédito para países estrangeiros, especialmente para os países em desenvolvimento.

Paralelamente, em setembro de 1973, os países produtores de petróleo decidiram suspender suas exportações, provocando o aumento da cotação do petróleo nos mercados internacionais. A crise do petróleo marcou não apenas o aumento do preço desse produto e, por conseguinte, dos gastos dos países consumidores, mas também uma fase de abundância de divisas provenientes dos lucros árabes com a venda de petróleo, as quais, através dos bancos americanos, foram canalizadas na forma de empréstimos para os países em desenvolvimento (KUCINSKI, 1982, p. 23-27).

(8) Para uma análise da crise econômica iniciada no período de 1965-1973 e seus desdobramentos posteriores, ver Brenner (1999). Para uma discussão acerca das origens da crise, consultar Arrighi (2003) e Brenner (1999, 2003).

No final dos anos 1970, a crise econômica chegou a um impasse nos países capitalistas centrais. Os programas keynesianos de estímulo à demanda mostravam-se incapazes, em razão das baixas taxas de lucro, de revitalizar o investimento e o crescimento econômico. Por outro lado, os déficits públicos, em lugar de aumentar a produtividade, estimulavam o aumento de preços. Em vários países assistia-se a uma combinação de ausência de crescimento econômico com aumento de preços. Os Estados Unidos, por outro lado, também atingiram o limite das possibilidades de utilizar a desvalorização do dólar e a criação de déficits como forma de estímulo à expansão econômica e à competitividade de seus produtos. Isso significou, de acordo com Brenner (2003, p. 34), que se abria o caminho para uma mudança de perspectiva político-econômica.

A mudança ocorreu a partir da eleição de Margareth Thatcher, em 1979, na Inglaterra, e de Ronald Reagan, em 1980, nos Estados Unidos, ambos comprometidos com medidas de austeridade de gastos e de redução do tamanho e das funções do Estado⁹. Nesse contexto, os programas de reforma do Estado, na Europa e nos Estados Unidos, foram apresentados como resposta à crise do modelo de acumulação fordista-keynesiano do pós-guerra e, gradativamente, se estabeleceram como base para a rearticulação econômica e política dessas sociedades.

Essas medidas, no entanto, não foram suficientes para restaurar a estabilidade econômica. O segundo choque do petróleo e a política de contenção monetária praticada pelos Estados Unidos, desde o fim do governo Carter e mantida por Ronald Reagan, levaram a inúmeras falências. Por outro lado, o aumento do dólar e a elevação dos juros conduziram à crise da dívida externa latino-americana em 1982.

Ao longo da década de 1980, houve, segundo Cruz (1998, p. 11), uma “[...] mobilização estratégica de recursos econômicos e políticos de poder por instituições internacionais e pelos Estados capitalistas centrais, com o fim de impor aos países em desenvolvimento uma agenda global definida de acordo com suas prioridades”.

A partir de meados dos anos 1980, os países latino-americanos passam, então, a sofrer maiores pressões dos organismos internacionais, do Fundo Monetário Internacional (FMI) e do Banco Mundial especialmente, e dos próprios Estados Unidos para adoção de reformas econômicas. Nesse segundo momento, as políticas de estabilização, de acordo com os organismos internacionais, deveriam ser acompanhadas por reformas estruturais direcionadas para a desregulamentação dos mercados, para a privatização de empresas públicas e, de modo geral, para a redução da presença do Estado na economia. Nesse sentido, o Plano Baker, de 1985, sublinhava a necessidade de fazer coincidir a estabilização com o crescimento, propondo que os bancos e as agências internacionais contribuíssem

(9) Relativamente às origens do pensamento neoliberal, assim como suas principais características na Europa, nos Estados Unidos e na América Latina ver Anderson (1995).

no financiamento do ajuste fiscal e de reformas estruturais. Mais tarde, em 1989, o Plano Brady estabeleceu uma nova estratégia de negociação da dívida externa, consistente na consolidação da dívida antiga e substituição por uma nova, com prazos alongados, abatimento de até 35%, e taxas de juros fixas e menores¹⁰. Nesse momento, porém, a renegociação com os credores ocorreria com a supervisão do FMI e o aval do Tesouro norte-americano e incluiria o compromisso de equilíbrio nas contas externas e prévia adoção de políticas de abertura comercial e reformas estruturais pelos países devedores (FILGUEIRAS, 2000, p. 41-42).

Esse processo de transformações políticas, sociais e econômicas pode ser sintetizado, de acordo com Filgueiras (2000), em três fenômenos:

[...] o neoliberalismo, entendido em sua dupla dimensão, isto é, enquanto uma ideologia [...] e enquanto um conjunto de políticas econômico-sociais [...]; a reestruturação produtiva, associada às novas tecnologias e a novas formas e métodos de gestão e organização do trabalho, compreendida como uma resposta do capital à queda/estagnação da produtividade e à diminuição dos lucros; e a globalização, vista em sua essência, num plano mais geral, como um processo de aprofundamento das tendências mais iminentes do sistema capitalista (Ibid., p. 41-42).

Especificamente em relação ao tema da reforma do Estado, tem-se, então, que foi um processo por meio do qual os Estados em crise procuraram responder tanto a “contradições verticais” como “horizontais” criadas pelos constrangimentos externos e pelas mudanças no sistema capitalista.

Essa resposta implicou, segundo Rosenberg (1994, p. 128-129), a restauração, por diferentes formas institucionais e com diferentes ênfases em cada país, da principal característica do sistema capitalista: a separação entre as esferas econômica e política. Isso porque, de acordo com o autor, o intervencionismo econômico que acompanhou os Estados desenvolvimentistas e de bem-estar social, ao estender a ação estatal para o terreno do comando político da produção (por meio da propriedade estatal de empresas e da regulação das relações e dos contratos de trabalho) tornava confusa, borrada, a separação entre as esferas política e econômica. O Estado, como poder público soberano, não mais se colocava acima da sociedade. E as disputas em torno da produção tendiam a se tornar conflitos políticos. Além disso, a extração e apropriação de excedente tornavam-se objeto de um conflito político público com o Estado, em lugar de uma batalha política privada nas unidades de produção.

Ainda de acordo com Rosenberg (1994, p. 128-129), numa situação de cri-

(10) Nesse ponto, o plano incorporava, em parte, sugestões feitas pelo ex-Ministro da Fazenda, Luiz Carlos Bresser-Pereira, em 1987, quando da tentativa de negociação da dívida externa brasileira durante o governo de José Sarney. Para um relato desse período, ver Bresser-Pereira (1992).

se, essa confusão entre as esferas política e econômica ter-se-ia configurado em um problema tanto para o exercício da autoridade política pública quanto para o exercício do poder de coação privado. Isso porque, de um lado, a autoridade estatal restaria questionada e comprometida em conflitos que, normalmente, o Estado deveria mediar, contudo se encontraria envolvido. De outro lado, a autoridade política privada ver-se-ia condicionada pelas respostas que o Estado seria capaz de oferecer a esses conflitos. Dessa forma, para o autor, a restauração da autoridade pública implicaria, igualmente, a restauração da esfera política privada, do poder de classe na unidade de produção e da compulsão econômica.

Corroborando essa linha de pensamento, todavia examinando as especificidades do caso argentino, Novaro e Palermo (1996, p. 19) observam que o “menemismo” foi, sobretudo, uma “estratégia reformista de governo”. Segundo os autores, Carlos Menem chegou ao governo após um período de crise em que vinham se decompondo os recursos financeiros e institucionais do Estado, se fragmentando as bases estruturais do movimento peronista e se debilitando tanto as organizações sindicais, como também as empresárias e as demais organizações sociais. O novo presidente contava com a legitimidade do processo eleitoral e de uma base partidária ampla, entretanto com reduzida margem de ação e recursos institucionais para governar. Para garantir a governabilidade, necessitava dar início a um processo de mudança dirigida a reordenar a economia e o Estado e, nas palavras dos autores, “reelaborar a própria tradição política”.

Cabe salientar que, segundo Palermo e Novaro (1996, p. 41, tradução nossa), “[...] a Argentina se constituía [...] em um caso particularmente agudo de alto grau de ‘envolvimento’ do Estado na economia e de baixo grau de capacidade estatal de ‘disciplinamento’ dos atores sociais”. Havia se formado, com o passar do tempo, “[...] um desequilíbrio entre a magnitude e potência das demandas e reivindicações dos atores e as capacidades públicas para satisfazê-las” (Ibid., p. 42, tradução nossa). A dimensão dessa crise se expressava em três funções que o Estado era chamado a cumprir: a sociedade demandava que fosse o garante da coexistência entre os cidadãos, da produção e da equidade. E a localização do Estado no centro dos conflitos gerava uma série de desequilíbrios públicos estruturais, cuja mais relevante manifestação era a inflação. “O distintivo do caso argentino foi a coexistência de uma extrema precariedade no exercício das funções de intervenção econômica e bem-estar social, com uma ampla responsabilidade direta do Estado com respeito às condições de existência e reprodução dos atores sociais, que por sua parte eram crescentemente dependentes do Estado e, ao mesmo tempo, poderosamente penetrantes nele” (Ibid., 1996, p. 44, tradução nossa).

Para garantir a governabilidade, foi então necessária uma estratégia reformista que casasse as demandas democráticas com um novo modelo de acumulação. Tratava-se, no caso da Argentina, de desfazer um Estado economicamente

misto através de um movimento político paradoxal, isto é, reformar as instituições jurídicas e político-econômicas, de modo que a desvinculação do Estado de determinadas atividades e assuntos lhe dotasse de maior capacidade e legitimidade de ação sobre a sociedade (Ibid.).

No Brasil, contudo, a crise do Estado se fazia sentir com mais clareza no esgotamento da estratégia desenvolvimentista, que havia se completado e necessitava renovar-se sob novas condições políticas. Nesse sentido, Sallum Jr. (2003, p. 36) se refere ao processo de reforma estatal no Brasil com um longo processo, através do qual foi se estabilizando um novo modelo de desenvolvimento, “moderadamente liberal e internacionalizante”, com as seguintes características: politicamente, identificado com a democracia representativa; economicamente voltado para um “desenvolvimentismo renovado”. Esse teria três elementos principais: a preservação das indústrias que, após um período de adaptação, alcançassem competitividade na economia internacionalizada, com a conversão do parque industrial doméstico em parte especializada de um sistema industrial transnacional; a redefinição das relações do Estado com os capitais privados; a consolidação da política de integração regional como instrumento para “ampliar o mercado para a produção doméstica” e “valorizar os espaços econômicos nacionais, inserindo-os num âmbito maior, regional, mais atraente para os investimentos das empresas multinacionais, convertendo-o em patamar econômico capaz de alicerçar uma maior participação dos países da região nas decisões políticas internacionais” (SALLUM JR., 2000, p. 434).

Tratava-se, nas palavras do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso, de “reorganizar o capitalismo brasileiro” (CARDOSO, 1997), para o que não se faziam necessárias profundas mudanças institucionais ou nas capacidades de governo, mas uma intervenção seletiva, de modo a apoiar os setores econômicos que demonstrassem maior dinamismo e capacidade de competir no mercado externo.

A redução das áreas de atuação do Estado, o equilíbrio fiscal e a reforma do modo de administrar, nessa perspectiva, não eram apresentados como objetivos em si, e sim como instrumentos para o restabelecimento da capacidade de investimento do Estado e para a criação de mecanismos de seleção dos setores econômicos e segmentos sociais que deveriam ser incentivados e mereceriam receber subvenções.

Cabe, neste ponto, observar que se, por um lado, tudo indica que as variáveis estruturais podem oferecer uma explicação para diferentes ênfases identificadas no conteúdo dos programas de reforma do Estado concebidos na Argentina e no Brasil, por outro lado, esses mesmos fatores não parecem ser suficientes para a compreensão das diferenças na forma, no ritmo e no resultado das mudanças implementadas.

Acrescente-se que a existência de uma crise socioeconômica foi condição necessária, no entanto não constituiu elemento suficiente para desencadear o pro-

cesso dinâmico e profundo de mudança institucional como o verificado na Argentina e no Brasil ao longo da década de 1990. Foi necessário para tanto que fatores políticos, como a formação de um relativo consenso e a existência de atores políticos identificados com o tema da reforma do Estado viessem se somar.

Nesse sentido, há uma vertente teórica que explica o resultado das políticas de reforma do Estado a partir da atuação dos líderes políticos, os quais teriam atuado de forma personalista, fazendo uso de grande concentração de poder¹¹.

Embora as abordagens centradas nos atores políticos sejam úteis para explicar o desencadeamento do processo de reforma do Estado na década de 1990, a experiência brasileira durante o governo de Fernando Collor de Mello é um exemplo da insuficiência desse referencial para a compreensão das diferenças de execução dos programas de mudança institucional, bem como para se entenderem as razões de seus êxitos e fracassos.

Os estudos de Panizza (2001, p. 164-165, tradução nossa) propõem ir além dos enfoques centrados na figura dos atores políticos e na própria instituição presidencial e adotar como referencial “[...] o contexto institucional no qual esses líderes atuam, assim como as estratégias políticas mediante as quais tentaram promover reformas econômicas”.

Sob o ponto de vista das instituições políticas, segundo esse autor, a principal diferença entre os países considerados no presente estudo foi que, no período da redemocratização, “[...] o poder no Brasil se dispersou do Executivo para uma pluralidade de atores políticos alternativos, enquanto na Argentina o Executivo alcançou um êxito considerável em manter um alto grau de concentração de poder” (Ibid., p. 166, tradução nossa).

Na Argentina, “[...] o controle estabelecido pelo presidente sobre seu partido e o apoio recebido dos parlamentares justicialistas teria sido crucial para o rápido avanço do programa de reformas [...]” (Ibid., p. 173, tradução nossa) e para sua implementação com um alto grau de autonomia em relação ao parlamento e aos partidos políticos. No Brasil, ao contrário, o presidente Fernando Collor de Mello não logrou obter o apoio político necessário para executar seu programa de reforma do Estado e, mesmo quando se tornou possível articular as forças políticas necessárias para a implementação da reforma constitucional, durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, o apoio com que o presidente brasileiro podia contar era, segundo Panizza (2001), o de uma “maioria desorganizada”.

Essas características institucionais do sistema político argentino e brasileiro teriam, segundo o citado autor, tornado o processo de reforma do Estado nos dois países dependente de velhas práticas clientelistas e condicionado a forma de

(11) A esse respeito, ver O'Donnell (1993).

sua execução.

Cabe aqui, contudo, observar que não foi apenas sob o ponto de vista da formação de condições político-partidárias que as instituições explicam as diferenças de ritmo e de resultado dos programas de reforma do Estado na Argentina e no Brasil. Ocorre que, na Argentina, o presidente Carlos Menem não encontrou no arcabouço jurídico-constitucional, nem no Judiciário e nas estruturas administrativas do Estado constrangimentos à execução de sua agenda de mudança. Ao contrário, no país vizinho essas instituições permitiram maior liberdade de ação ao Executivo. No Brasil, por sua vez, a existência de uma maior institucionalização do Estado desenvolvimentista, seja nas disposições constitucionais seja na configuração dos órgãos técnicos e no Poder Judiciário, estabeleceu um limite para a ação reformista de todos os governos na década de 1990.

1.8 METODOLOGIA

Tendo em vista as dificuldades inerentes ao método comparativo envolvendo o estudo de dois casos apenas, foram selecionados países tidos como exemplos opostos no que respeita à concepção, execução e aos resultados das políticas de reforma do Estado, no caso a Argentina e o Brasil.

Foram empregadas como variáveis dependentes, para fins de comparação, os programas de privatização e de reforma administrativa e, para fins de controle das variáveis independentes, se recorreu a um recorte temporal. Cada um desses períodos foi organizado sob a forma de um capítulo, correspondendo cada um a diferentes fases da reforma do Estado na Argentina e no Brasil.

Objetivou-se identificar, em cada período de tempo considerado, o papel e o impacto das variáveis independentes, quais sejam: os principais atores envolvidos na formulação dos programas e da legislação de privatização e reforma administrativa; o conteúdo das propostas do Executivo em matéria de privatização e reforma administrativa; os órgãos e as instituições políticas envolvidas no processo de implementação da reforma administrativa e da privatização das empresas estatais; e, por fim, o resultado do processo de reforma do Estado, no sentido da correspondência entre as medidas inicialmente propostas e as mudanças legais efetivamente aprovadas ou as alterações institucionais executadas nos dois países.

A coleta de dados para a realização do trabalho foi efetuada, essencialmente, através de pesquisa documental e bibliográfica. Uma das principais dificuldades

a esse respeito foi a inexistência de uma equivalência entre as fontes disponíveis para pesquisa nos dois países. Assim sendo, foi dada especial atenção à consulta aos marcos legais da reforma do Estado na Argentina e no Brasil. Além disso, foram examinados, quando existentes e disponíveis, os planos e programas oficiais de privatização e reforma administrativa. Foram ainda utilizados como fontes documentais os discursos presidenciais e as Mensagens Presidenciais enviadas ao Congresso nos dois países pesquisados. Nos casos em que tais fontes se encontravam indisponíveis, como no caso dos discursos presidenciais na segunda gestão do presidente argentino, se recorreu ao exame dos discursos proferidos pelo então Ministro da Economia, Domingo Cavallo, os quais foram disponibilizados, a pedido, pelo Ministério da Economia argentino.

Nesse sentido, cabe referir que a natural dificuldade de uma pesquisa desse tipo, relacionada a um conhecimento maior do próprio país, foi compensada por um período de quatro meses de estudo na Universidade Nacional de San Martín em Buenos Aires. Nessa ocasião foi possível realizar coleta documental e bibliográfica no Ministério da Economia e na Biblioteca Nacional, além de pesquisa bibliográfica e levantamento em jornais da década de 1990.

Assim sendo, foi efetuada pesquisa complementar em periódicos de circulação na Argentina e no Brasil na década de 1990, para auxiliar na contextualização e compreensão dos debates políticos nos momentos cruciais da reforma do Estado nos dois países.

Recorreu-se, igualmente, à bibliografia especializada a respeito da reforma do Estado nos dois países e, especificamente, a estudos científicos relacionados aos programas de privatização na Argentina e no Brasil e à reforma administrativa nesses países.

Os resultados da pesquisa e da análise dos dados coletados foram organizados e articulados em quatro capítulos, além desta introdução e da conclusão.

O segundo capítulo examina a gênese da reforma do Estado no período que vai da metade da década de 1970 até o momento anterior às eleições de 1989 na Argentina e no Brasil. O objetivo desse recuo histórico foi reconstituir as condições externas e as mediações políticas e econômicas internas que conduziram a uma crise do Estado na Argentina e no Brasil e deram origem à agenda de reforma do Estado. Nessa reconstituição histórica procurou-se identificar e comparar eventuais iniciativas nos dois países em termos de privatização e reforma do Estado, nesse ponto distinguindo-se as políticas executadas pelos governos militares e as executadas no período da democratização. Outro objetivo desse capítulo foi estabelecer um parâmetro para fins de avaliação do conteúdo das medidas propostas e da extensão da mudança institucional implementada ao longo da década de 1990 na Argentina e no Brasil.

O terceiro capítulo examina a eleição de Carlos Menem na Argentina e de Fernando Collor de Mello no Brasil em 1989 e a gestão dos dois presidentes até janeiro e maio do ano de 1991, respectivamente. Esse foi o período em que se formou um consenso político a respeito da necessidade da reforma do Estado. Procurou-se mostrar que essa era inicialmente uma agenda presidencial e que a ação do Executivo nos dois países foi mediada por condições técnicas e políticas em sentido oposto. Além disso, vigiam instituições jurídico-legais díspares na Argentina e o Brasil.

O quarto capítulo examina o período da primeira gestão de Carlos Menem, que vai de janeiro de 1991 até o seu final em 1995, comparando-o com a gestão de Fernando Collor de Mello, de maio de 1991 até seu afastamento da presidência em outubro de 1992, e com a presidência de Itamar Franco. Foi feito esse recorte em função da alteração de titular no Ministério da Economia em ambos os países, com a nomeação de Domingo Cavallo em janeiro de 1991 na Argentina e a posse de Marcílio Marques Moreira em maio de 1991 no Brasil. Essas alterações inauguram um período no qual a reforma do Estado trilhou caminhos divergentes em cada um dos países estudados. Na Argentina, foi o período áureo das privatizações e de mudanças no perfil da administração. No Brasil, foi um período de questionamento e rearticulação da agenda de reforma do Estado. O objetivo do capítulo foi demonstrar a existência de condições políticas e capacidades técnicas díspares para execução dos programas de privatização e reforma administrativa na Argentina e no Brasil. Além disso, procurou-se enfatizar a importância e o papel da revisão constitucional nos dois países para articulação da reforma do Estado e criação das condições institucionais para sua expansão e aprofundamento.

O quinto capítulo analisa a segunda gestão de Carlos Menem e a primeira gestão do presidente Fernando Henrique Cardoso no Brasil, encerrando com a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal na Argentina no final de 1999 e a extinção do Ministério da Administração e Reforma do Estado no Brasil, também no final de 1999, e aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal nos primeiros meses do ano 2000. Nesse período, os programas de privatização e reforma argentino começaram a ser questionados pelas mesmas forças políticas que haviam propiciado sua rápida implementação no período anterior, criando-se vários impasses para o prosseguimento da agenda reformista do presidente Carlos Menem. O Brasil, mais uma vez, seguiu um caminho inverso com as privatizações, expandindo-se e adquirindo rapidez. Também no que respeita à reforma administrativa, ambos os países obtiveram resultados opostos. O Executivo brasileiro logrou aprovar a emenda constitucional da reforma administrativa, todavia não conseguiu implementá-la em toda a extensão pretendida. Já na Argentina, a legislação da Segunda Reforma do Estado sofreu maiores vetos pelos partidos políticos, porém a existência de novas condições institucionais criadas com a revisão constitucional de 1994 possibilitou maior efetividade e profundidade na reforma administrativa.

2

A GÊNESE DA REFORMA
DO ESTADO NA ARGENTINA
E NO BRASIL: DOS ANOS
1970 ÀS ELEIÇÕES DE 1989

Este capítulo examina a gênese da reforma do Estado no período que vai da metade da década de 1970 até o momento das eleições de 1989 na Argentina e no Brasil.

O objetivo dessa digressão histórica foi analisar em que medida os acontecimentos que se sucederam a partir de 1989 constituem uma ruptura com práticas e modelos de ação estatal anteriores. E, ao mesmo tempo, entender a forma e as particularidades do processo que resultou na exaustão das capacidades estatais nos dois países estudados.

Nesse sentido, procurou-se identificar e comparar o contexto político e econômico da Argentina e do Brasil e as iniciativas de reforma administrativa e privatização das empresas estatais verificadas nesses países já nessa época, distinguindo as políticas executadas pelos governos militares e as executadas no período da democratização.

2.1 A ARGENTINA E O BRASIL DIANTE DA CRISE EXTERNA NAS DÉCADAS DE 1970 E 1980

2.1.1 O RECRUDESCIMENTO DA INSTABILIDADE SOCIAL E AS REFORMAS DO PROCESSO DE REORGANIZAÇÃO NACIONAL NA ARGENTINA

A primeira crise do petróleo coincide com o retorno do peronismo ao poder na Argentina. Desde 1969, o país assistia ao recrudescimento das demandas de vários setores sociais e políticos, os quais depositavam, majoritariamente, no peronismo suas expectativas de uma transformação social. Embora o novo governo pretendesse a estabilização das relações sociais por meio da renovação da aliança entre trabalhadores e empresários, as políticas então adotadas, em meio a um contexto externo desfavorável, contribuíram para acentuar os fatores políticos e econômicos de instabilidade social¹².

Cabe aqui observar que, diversamente do Brasil, que teve no período após 1930 o auge de seu desenvolvimento e experimentou elevadas taxas de crescimen-

(12) O peronismo venceu as eleições de 1973 com a proposta de um programa econômico semelhante ao aplicado entre 1946 e 1955. A política econômica do novo governo teve início com uma Ata de Compromisso Nacional, ou Pacto Fiscal, do qual foram signatários as organizações empresárias, a Confederação Geral do Trabalho (CGT) e o Estado.

to, a Argentina conheceu um desenvolvimento econômico significativo bem antes e, no início do século XX, chegou a ser a oitava economia do mundo e o país com perfil mais moderno da América Latina. Todavia, a urbanização, a crescente diferenciação e complexidade da estrutura social e o impacto da Grande Depressão sobre a economia do país, aliados à existência de um sistema político crescentemente competitivo e aberto à participação dos cidadãos através de partidos e grupos de interesse, geraram uma crescente instabilidade na Argentina desde a década de 1930.

Embora a orientação econômica tenha seguido, em termos gerais, o padrão de intervenção estatal voltada à promoção do desenvolvimento por meio da estratégia de substituição de importações, *a instabilidade dos regimes políticos e das políticas econômicas foi o traço distintivo da Argentina em comparação com outros países da América Latina após a década de 1930.*

Os motivos apontados na literatura para a instabilidade social argentina são de ordem estrutural, relacionados a fatores políticos e econômicos. Em primeiro lugar, a existência de uma “estrutura produtiva desbalanceada”, constituída por setores com produtividade diferente¹³. Em segundo lugar, a propensão a substituir a inversão produtiva por subsídios e benefícios fiscais de parte do Estado como característica da economia argentina (RAMOS, 2007, p. 243). Em terceiro lugar, a presença massiva e a centralidade política de um setor popular ativo e coeso, desde o advento do peronismo, na década de 1940, e o fracasso de sua institucionalização inclusiva (NOVARO, 2006, p. 33). Essa última característica, cabe salientar, foi uma particularidade da Argentina no contexto latino-americano e um traço distintivo em relação ao Brasil.

Nesse contexto, o desempenho da economia argentina não se manteve estável ao longo do século passado e, após algumas décadas, o país perdeu o lugar que havia ocupado entre os mais ricos do mundo e passou a enfrentar ciclos de déficits fiscais e comerciais e crises financeiras.

O novo governo peronista que assumiu o poder em 1973 não logrou, em um contexto de constrangimentos externos, formular uma política econômica capaz de reverter essa tendência declinante da economia argentina. As medidas postas em prática, marcadas pelo forte intervencionismo estatal e pela concessão de benefícios a determinados setores em detrimento de outros, contribuíram, ao revés, para acirrar a instabilidade social com a oposição entre trabalhadores e empresários, entre trabalhadores e setores do próprio peronismo, e entre empresá-

(13) O setor agropecuário, com boa inserção nos mercados externos, era o responsável pela obtenção de divisas estrangeiras, mas não tinha condições de incrementar a produção na velocidade requerida pelo crescimento industrial. O setor industrial, que operava com preços superiores aos praticados no mercado internacional, alcançou uma rápida expansão, mas encontrava dificuldades para gerar exportações.

rios do setor industrial e dos setores agropecuário e comercial¹⁴.

Com o aumento dos preços do petróleo, no final de 1973, encareceram as importações, com reflexos nas contas externas. O aumento dos insumos importados passou a se refletir nos custos de produção, e as empresas passaram a reclamar maior liberdade na fixação dos preços. Os sindicatos opuseram-se a tal pretensão e levaram o governo, como forma de remediar os conflitos, a subsidiar o preço dos insumos importados, o que agravou ainda mais as contas públicas. Com a morte de Juan Domingo Perón, em julho de 1974, desapareceu um “fator pessoal de equilíbrio e coordenação” e a situação interna foi gradativamente se agravando diante das crescentes dificuldades¹⁵.

Em 25 de março de 1976, em meio ao descrédito das lideranças civis e ao caos político, econômico e social, os militares argentinos desfecharam um golpe de Estado e retornaram ao poder.

O diagnóstico dos militares argentinos era que a instabilidade social que o país experimentava advinha de um problema político de natureza estrutural e não meramente conjuntural. Em resposta a esse problema, o regime militar adotou uma estratégia politicamente repressiva e economicamente liberalizante por meio do que denominou Processo de Reorganização Nacional. Algumas das medi-

(14) O intuito do pacto social era controlar a inflação através do controle de preços e salários. Na prática, o controle de preços funcionou apenas em relação aos produtos agropecuários e aos bens industriais de consumo de massa. Os setores industriais mais intensivos de capital continuaram a ser subsidiados pelo Estado. Além disso, as primeiras medidas de política econômica adotadas em relação ao setor agropecuário foram um aumento de 209% do imposto sobre a terra, a adoção de uma taxa de câmbio múltipla e o aumento das retenções sobre as exportações agropecuárias, isso num momento de queda no preço dos produtos agropecuários (o trigo perdeu 27,7% de seu valor real entre maio e junho de 1973) no mercado externo. Os efeitos reflexos dessa política econômica foram a piora dos preços agropecuários em relação aos produtos industriais, o desabastecimento e o crescimento do mercado negro de determinados insumos industriais. O encarecimento das importações em virtude do aumento do preço do petróleo e a queda das exportações agropecuárias repercutiram negativamente na balança comercial, e a concessão de subsídios e aumentos salariais para o setor público agravaram o déficit fiscal. Em pouco tempo, a inflação retomou, absorvendo os aumentos salariais que haviam sido concedidos no início do governo. Cabe observar que essa perda do poder aquisitivo dos salários teve um efeito negativo em relação à credibilidade das principais lideranças sindicais, que ocupavam então o Ministério do Trabalho e participavam das negociações da política econômica. A situação era agravada pelo fato de que o Pacto Social havia suspenso por dois anos as convenções coletivas de trabalho, “congelando” por prazo fixo e prolongado a capacidade negociadora dos sindicatos (RAMOS, 2007).

(15) A expressão é de Fausto e Devoto. A título ilustrativo, cabe referir que, em 1974, quase na mesma época do falecimento de Perón, os países europeus pararam, temporariamente, de comprar a carne argentina. E, no governo de Isabel Perón, diante da dramática situação da balança de pagamentos, pela primeira vez um governo peronista se viu obrigado a pedir auxílio para o Fundo Monetário Internacional (FMI) (FAUSTO; DEVOTO, 2004. p. 413).

das então adotadas pelo regime militar argentino consistiram em uma experiência precoce, todavia incompleta, de reforma do Estado.

A indisciplina e o caos social, no diagnóstico dos militares, advinham da combinação das crescentes demandas sociais e do modelo econômico voltado para a industrialização a partir da intervenção estatal. Como explica Novaro (2006):

O problema se resumia, para essas visões, na presença de uma fórmula populista que envolvia os sindicatos, os empresários e o Estado e era fonte de todo tipo de indisciplina: os primeiros reclamavam e obtinham dos segundos aumentos de salário que eram rapidamente embutidas nos preços e justificavam compensações do setor público, traduzindo-se em mais déficit e inflação, que por sua vez realimentava o conflito distributivo. A subversão [...] não era mais do que uma etapa superior desta fórmula populista, que ameaçava as bases da própria ordem social. Era necessário, então, para a elite militar de 1976 e seus sócios políticos, empresários e eclesiásticos, terminar de vez e ao mesmo tempo com a subversão e o populismo, reformando desde a raiz o sistema econômico e as bases do poder de seus atores, tanto no sindicalismo e nos partidos, como no próprio empresariado e no Estado (NOVARO, 2006, p. 58, tradução nossa).

Cabe observar que, para os militares antiperonistas, essa “fórmula populista” se apoiava no desenvolvimentismo. A prova disso era, em primeiro lugar, empírica, na medida em que a instabilidade social havia sido uma das características de todo o período de substituição de importações apoiada na intervenção estatal. Em segundo lugar, o “populismo” tinha em comum com o desenvolvimentismo a utilização do crescimento industrial como eixo dinâmico da economia argentina. Em terceiro lugar, a conexão entre o “populismo” e o desenvolvimentismo se dava através da política de pacto com os sindicatos peronistas, com a aprovação pelos governos desenvolvimentistas da lei de associações profissionais e a expansão do sistema de obras sociais, instrumentos esses que propiciavam a base jurídica e financeira para a expansão do poder dos sindicatos (CAVAROZZI, 2006).

A crítica dos militares ao que entendiam como “populismo” e, ao mesmo tempo, ao desenvolvimentismo teve uma dupla consequência: por um lado, debilitou a simpatia que os militares apresentavam, desde os anos 1930, pelo protecionismo industrial e o estatismo. Por outro lado, deixou aberto o campo para os postulados liberais e aproximou as cúpulas militares dos técnicos, intelectuais e empresários favoráveis à liberdade cambial e às políticas econômicas ortodoxas. Esses puderam romper certo isolamento social e político em que se encontravam e trataram de dar livre curso a um diagnóstico em que a perda de posição da economia argentina relativamente à situação que desfrutava nas primeiras décadas do século XX, resultava do abandono da “Argentina liberal” e da adoção de políticas associadas ao estatismo e à industrialização. Acrescente-se que, sob o ponto de vista da formulação teórica:

Desde meados dos anos setenta, o *establishment* livre cambista local e os seus agora acrescidos e entusiastas seguidores puderam encontrar sustento para essa visão nos discursos que estavam adquirindo prestígio político e acadêmico no mundo desenvolvido, contrários ao keynesianismo, o qual consideravam um perigoso desvio, origem dos múltiplos problemas que assolavam as democracias e as economias capitalistas: sobrecarga de demandas, inflação, instabilidade, crescente e suposta debilidade frente ao avanço mundial do comunismo. Teses neoconservadoras que, ademais tinham em uma experiência tão próxima no espaço e no tempo como a de Pinochet no Chile um sólido respaldo para seu diagnóstico e suas propostas [...] (NOVARO, 2006. p. 59, tradução nossa).

Com fundamento nesse diagnóstico e nesses postulados teóricos, o regime militar argentino constituiu-se como Processo de Reorganização Nacional e estabeleceu três alvos a erradicar: a) a subversão, isto é, as ações guerrilheiras e as ações que desafiassem quaisquer atos de autoridade; b) o “populismo”, identificado com o peronismo, os sindicatos, os partidos de esquerda e até mesmo os partidos de oposição condescendentes; e c) a economia urbana industrial. Os meios empregados para atingir tais objetivos foram a repressão política, a liberalização econômico-financeira e a contenção do Estado, através de instrumentos legais que respaldassem a eliminação de empresas públicas e empregos supérfluos.

Nesse sentido, o regime militar argentino estabeleceu oficialmente como objetivo a racionalização da administração pública e pretendeu levar adiante uma política de privatização de empresas públicas.

Para a elaboração da reforma administrativa, foi criada a Comissão Permanente para a Racionalização Administrativa (COPRA), posteriormente substituída pelo Sistema Nacional de Reforma Administrativa. A primeira das medidas adotadas foi a reorganização de ministérios e secretarias, dentre os quais se destacou a reestruturação do Ministério de Bem-Estar Social através da Lei nº. 21.273/76, promulgada no mesmo dia em que o general Videla assumiu a presidência. A segunda medida afetou o emprego público, permitindo a perseguição política e proibindo as atividades sindicais e associativas. O instrumento utilizado para tanto foi a edição de duas leis dispendo sobre o regime de prescindibilidade dos servidores públicos.

A Lei nº. 21.260 possibilitou a exoneração do pessoal permanente (efetivo), transitório (comissionado) ou contratado que prestasse serviço para o Executivo, o Legislativo, órgãos descentralizados, autárquicos, empresas do Estado ou qualquer outro órgão, que estivesse ligado a atividades de caráter subversivo ou as fomentasse. E a Lei nº. 21.274 estabeleceu idêntico procedimento em relação ao pessoal que simplesmente fosse declarado prescindível, independente da existência de conotação partidária ou setorial. Por fim, ao Poder Judiciário e aos interventores nos estados (províncias) era facultado disporem de iguais medidas dentro de suas jurisdições.

O regime militar argentino também desenvolveu uma política de privatizações, que foi coordenada por uma comissão interministerial. Os objetivos dessa política de privatizações, segundo estabelecido pelo órgão coordenador, eram a redução das despesas do Estado e a adequação das funções estatais aos postulados teóricos do Processo de Reorganização Nacional, de acordo com os quais o Estado deveria se concentrar apenas em suas funções indelegáveis: legislar e assegurar o acatamento das leis, administrar a justiça, conduzir as relações exteriores e prover a defesa e a segurança pública.

Nesse sentido, a Comissão Interministerial de Privatização de Empresas procedeu a um inventário das empresas das quais o Estado argentino era proprietário ou administrador e, após, classificou-as em quatro grupos: o primeiro incluía as empresas em que se previa a continuidade majoritária ou exclusiva do Estado; o segundo estabelecia as empresas que deveriam ser prontamente privatizadas; o terceiro compreendia as empresas em que se entendia conveniente incorporar ou incrementar a participação privada; e o quarto dispunha a respeito das empresas em que se decidiu incorporar ou incrementar a participação privada no futuro em virtude de impossibilidade ou inconveniência momentânea da privatização (SAN MARTINO DE DROMI, 2004).

Na elaboração da listagem das empresas de cada um desses grupos estabeleceu-se que deveriam ser privatizadas, total ou parcialmente, as estatais produtoras de bens ou insumos industriais e aquelas companhias que, pela natureza dos serviços públicos prestados, não devessem ser públicas.

Cabe observar que, embora existisse unidade dos militares e seus apoiadores civis em torno do diagnóstico da crise argentina e dos objetivos do Processo de Reorganização Nacional, não havia um consenso entre militares e civis quanto à forma de atingir esses objetivos e quais instituições deveriam resultar desse processo. Essa falta de acordo programático resultava de algumas características do regime militar argentino e influenciou a execução da reforma administrativa e a implementação da política de privatizações.

Em primeiro lugar, a percepção dos militares a respeito da crise exagerava seus elementos políticos e subestimava os problemas estruturais da economia argentina e as limitações da conjuntura internacional. Esse “déficit de diagnóstico”, conforme definido por Novaro (2006, p. 62, tradução nossa), estava relacionado a outra característica das políticas concebidas para enfrentar a crise argentina: “o espírito que animou os golpistas punha ênfase na contrarrevolução mais do que na modernização”.

Em segundo lugar, como explica o mesmo autor:

Em relação à economia, embora os chefes militares e os empresários e técnicos econômicos aliados rechassem em geral o modelo semifechado de

capitalismo assistido, não apenas tiveram em mente ao conceber sua estratégia o programa monetarista de Pinochet, mas também a exitosa experiência desenvolvimentista do Brasil, que havia sido eficaz para limitar o conflito distributivo e estava logrando taxas de crescimento então muito superiores às chilenas. Consequentemente, combateram entre si tentando combinar receitas de um e outro paradigma numa fórmula que terminaria sendo inconsistente e instável (Ibid., p. 61, tradução nossa).

Em terceiro lugar, o desenho institucional adotado, em que o poder político era compartilhado por três órgãos centrais¹⁶, implicava certa despersonalização do poder e limitação da autonomia do presidente. Isso se refletia na falta de coesão programática, de liderança política e de disciplina para conter e processar divergências. Além disso, os mecanismos institucionais de distribuição tripartite de poder acentuaram a politização e a fragmentação da administração estatal¹⁷.

Dessa forma, a política de privatizações sofreu resistência por parte de um grupo de militares que possuía ligações com as empresas públicas e, particularmente, como o complexo industrial militar argentino. Esses militares da “velha guarda” opuseram-se à pretensão do Ministro da Economia, Alfredo Martinez de Hoz, de colocar técnicos como interventores nessas empresas para preparar sua privatização.

Assim sendo, no período de 1976 a 1980, o que prevaleceu em relação à política de privatização foi a descentralização do controle das empresas e a aplicação do princípio da subsidiariedade.

Em relação à primeira, em 1978, por meio do Decreto n.º. 586/78, foi facultado às empresas públicas estabelecerem alterações nos seus estatutos orgânico-funcionais “ad referendum” do Ministério da Economia. Além disso, pela Lei n.º. 21.800, foi dissolvida a Corporação de Empresas Nacionais e restituída a condução das empresas estatais às secretarias competentes do Ministério da Economia e,

(16) Os três órgãos centrais eram a Junta Militar, integrada pelos comandantes das três forças, o Poder Executivo Nacional e a Comissão de Assessoramento Legislativo, composta por três oficiais de cada armada. A Junta Militar, além de designar o presidente e os membros da Comissão de Assessoramento Legislativo, desempenhava funções que de acordo com a Constituição argentina competiam ao Poder Executivo Nacional, tais como o comando das Forças Armadas, a declaração de guerra e do estado de sítio, a designação dos membros da Corte Suprema e de funcionários do alto escalão.

(17) “A presidência ficou (implicitamente, ao menos) reservada ao Exército, mas os cargos no gabinete (salvo os Ministérios da Economia e da Educação, confiados a civis) foram distribuídos igualmente, dois para cada uma das forças armadas, e cada uma nomeou funcionários subalternos nos ministérios encabeçados pelas outras. Igual critério foi aplicado na intervenção de canais de televisão, rádios, sindicatos, obras sociais, organizações empresárias e diretórios de empresas públicas (onde se intercalaram oficiais em atividade com aposentados civis). Quanto aos governadores, a metade ficou em mãos do Exército e o resto se dividiu entre a Marinha e a Aeronáutica.” (NOVARO, 2006, p. 68, tradução nossa).

através da Lei nº. 21.801, foi criada a Sindicatura Geral de Empresas Públicas, órgão descentralizado encarregado do controle externo e auditoria das empresas de propriedade total ou parcial do Estado. Dentro do mesmo espírito, a execução do processo de privatização restou sob responsabilidade dos ministérios e organismos aos quais se subordinava cada empresa (CONSELHO LATINOAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO, 2009).

O princípio da subsidiariedade, por sua vez, estabelecia que o Estado também poderia ser um gestor econômico indireto através da ação de particulares. Assim, em relação àquelas empresas públicas ou prestadoras de serviços públicos que a Comissão Interministerial de Privatização de Empresas entendeu inconveniente privatizar total ou parcialmente, se desenvolveu um processo de privatização periférica, tendo por objetivo a transferência ao setor privado mediante contratos de concessão das atividades que não constituíssem o objeto principal das empresas. Essas atividades se referiam principalmente à exploração de gás e petróleo e a serviços de infraestrutura.

Essas privatizações periféricas desenvolveram-se durante todo o período, embora o processo de privatização, como um todo, tenha se incrementado a partir do agravamento da crise financeira em 1980. Com efeito, nesse ano foi aprovada a Lei nº. 18.586 que trata da transferência para os estados dos serviços de empresas e sociedades de propriedade da União federal prestados no território dos estados. Mais tarde, a Lei nº. 22.290 facultou ao Poder Executivo federal transferir para o município de Buenos Aires e para o Território nacional da Terra do Fogo, Antártida e Ilhas do Atlântico Sul, os serviços prestados pelas empresas públicas e sociedades de propriedade da União federal nessas jurisdições e os bens a eles relacionados. A partir dessas autorizações legais, foram transferidos aos estados e municípios parte dos serviços de distribuição de água, energia elétrica, obras sanitárias e transporte fluvial e ferroviário (CONSELHO LATINOAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO, 2009).

Acrescente-se que, em 04 de março de 1980, foi aprovada a Lei nº. 22.177, autorizando a privatização de empresas, sociedades e estabelecimentos civis e rurais de propriedade estatal.

Dessa forma, tendo como orientação o trabalho de classificação realizado pela Comissão Interministerial de Privatização de Empresas e com base na legislação autorizativa acima referida, foram alienadas, dissolvidas, liquidadas judicialmente ou dadas em comodato ou concessão 120 empresas ao longo do regime militar argentino. Além disso, o Banco Nacional de Desenvolvimento argentino promoveu a venda total da participação acionária do Estado em 207 empresas privadas e a venda de parte das ações do Estado em outras 29 empresas de propriedade majoritária privada (ARGENTINA, 2002).

Embora tenha sido relativamente elevado o número de empresas alienadas, poucas foram as empresas importantes privatizadas. Em relação a essas o principal mecanismo adotado foram as privatizações periféricas, ou seja, a terceirização de parte de suas atividades. Ademais foram introduzidas mudanças na forma de administração e financiamento das empresas públicas que, em lugar de receber investimentos do Estado foram estimuladas a buscar empréstimos externos. Essas características da política de privatização levada a efeito pelo regime militar argentino resultaram no endividamento das empresas públicas e na sua captura rentística. Nesse sentido, foram beneficiados pelas privatizações periféricas grandes grupos econômicos locais que eram próximos do regime e tiveram acesso a concessões e contratos de obras e serviços bastante vantajosos.

A partir de então, os grupos econômicos locais mais importantes, como Techint, Pérez Companc, Bunge & Born, Soldati, Astra, Garovaglio e Zorrauí, Bidas e Loma Negra, cresceram e expandiram suas atividades no país e no estrangeiro e, ao longo da década de 1980, consolidam-se como um ator político importante. Como lembra Margheritis (1999, p. 46, tradução nossa), “[...] esses grupos jogarão um papel crucial na viabilidade das reformas econômicas. Nos anos noventa, passaram a formar uma nova elite econômica que se constituiu no principal sustentáculo da coalizão governante do menemismo”.

A reforma administrativa, por seu turno, foi moderada pela oposição do Ministério do Trabalho, cujo titular, Tomás Liendo, elemento de ligação entre militares e civis, temia que a desregulamentação trabalhista e o aumento do desemprego alentassem o protesto social. As disposições da Lei de Prescindibilidade, assim, foram aplicadas apenas a servidores públicos com militância política e sindical.

Ademais, somente em 18 de janeiro de 1980 foi sancionada a Lei nº. 22.140, dispondo a respeito do novo Regime Jurídico Básico da Função Pública. O novo estatuto estabelecia, entre outras medidas, a obrigatoriedade de um período de estágio probatório de um ano com requisito para a estabilidade no serviço público e proibia a prática de atividades políticas, associativas e de outras religiões que não a oficial.

Como resultado dessas políticas conjugadas, entre 1970 e o final do regime militar, verificou-se uma diminuição de 0,3% no percentual de servidores públicos sobre a população total na Argentina. Há, nesse sentido, uma leve diminuição no número de agentes da administração direta (de 638.016 para 605.495) e uma significativa redução no número de empregados das empresas públicas (de 476.789 para 349.154) (ZELLER, 2007a).

Não é demais referir que, nesse contexto de fragmentação da autoridade política e ausência de coesão programática, a política econômica tendeu a concentrar-se nas áreas em que o Ministro da Economia possuía certa autonomia, ou seja,

a política comercial, a política monetária e cambiária e o manejo do sistema financeiro e do crédito externo. O Ministério da Economia não exercia o controle nem dos níveis de salário e emprego, que estavam afetos ao Ministério do Trabalho e disciplinados pela Lei de Contratos de Trabalho¹⁸, nem sobre o orçamento público, já que as próprias empresas públicas, os governadores, e as Juntas podiam decidir a respeito de gastos, investimentos e subsídios à iniciativa privada.

Ademais, as próprias políticas do ministro Alfredo Martinez de Hoz eram contraditórias em relação à eliminação do intervencionismo e redução do gasto público. Por um lado, promovia a alta das tarifas, limites nos hospitais públicos, descentralização da educação primária e alteração da lei de locação, como forma de desativar demandas e formas de socialização da população. Por outro lado, promovia a produção de bens intermediários e combustíveis através da concessão de subsídios para a iniciativa privada.

Cabe lembrar que a inflação persistente que a Argentina apresentava, para os militares que participaram do golpe de Estado e para os técnicos do Ministério da Economia, era a expressão econômica do conflito distributivo. As medidas postas em prática pelo regime militar para enfrentar o conflito social e a instabilidade político-econômica resultaram em profundas alterações na estrutura político-econômica do país, entretanto não lograram reduzir a inflação que, com o passar do tempo, foi se tornando cada vez mais elevada.

As primeiras medidas adotadas para frear a inflação foram a erradicação do câmbio diferencial para os produtos industriais e agropecuários e a redução do salário real, lograda através do congelamento de salários, da suspensão dos contratos coletivos de trabalho e da desarticulação do protesto sindical e operário através da repressão política.

A repressão política, aliada às medidas para redução do nível salarial e proibição da atividade partidária e sindical, desarticulou não apenas os grupos armados, mas também os partidos de esquerda, as organizações de massa da esquerda peronista e parte da estrutura dos sindicatos, especialmente os mais combativos. Além disso, disseminou o medo e impulsionou a fragmentação social¹⁹.

Objetivando controlar os preços industriais e estimular o setor agropecuário, o governo promoveu uma reforma alfandegária, liberando as importações, e, em junho de 1977, efetuou uma reforma financeira, com a liberação da taxa de juros

(18) Enquanto o Ministro da Economia, Martinez de Hoz, propôs às Juntas Militares a desregulamentação as relações laborais, o Ministro do Trabalho, Liendo, logrou impor sua posição, mais moderada: a suspensão das convenções coletivas, sem eliminá-las, e o fortalecimento da capacidade regulatória do Ministério do Trabalho sobre os salários e as condições de trabalho (NOVARO, 2006, p. 94).

(19) Ver a respeito, Ramos (2007. p. 166).

e a eliminação gradual das restrições ao movimento de capital²⁰. A reforma financeira foi acompanhada da garantia estatal dos depósitos, o que estimulou o aumento das taxas de juros internos, que alcançaram patamar superior à taxa de juros praticada no mercado financeiro internacional, um grande fluxo de capital externo e a transferência de rendimentos do setor produtivo para o setor financeiro²¹.

Como consequência da política cambial e financeira, a economia argentina estreitou seus vínculos com a economia internacional através do movimento de capitais. Além disso, formou-se uma segmentação entre os bancos e entidades financeiras com acesso aos mercados financeiros nacional e internacional e os que somente tinham acesso ao mercado local. Acrescenta-se que a manutenção de subsídios fiscais e proteção alfandegária para determinadas atividades conduziram a uma concentração de capital em determinados setores industriais. Essa situação permitiu que determinadas empresas mantivessem a capacidade de influenciar na determinação dos preços.

A alteração da política cambial, no final de 1978, com a introdução da “tablita”, responsável por uma apreciação da moeda argentina frente ao dólar, repercutiu no aumento das importações e do consumo. A apreciação cambial também estimulou os empréstimos externos, os quais foram utilizados para equilibrar as contas do Estado e para fazer frente a gastos com obras públicas e investimentos no setor bélico.

Um dos resultados da conjugação da política financeira com a cambial foi a fuga de capitais, o grande endividamento público e privado e a manutenção de taxas elevadas de inflação, em virtude da especulação financeira e dos aumentos das tarifas públicas.

A política econômica do ministro Alfredo Martinez de Hoz, dessa forma, não logrou controlar a inflação. Ao contrário, seu resultado foi concentrar a capacidade de determinação dos preços em mãos de um núcleo mais reduzido e poderoso de empresas industriais localizadas em setores de importância estratégica e que se beneficiavam das privatizações periféricas. E, ainda, o investimento produtivo foi, em grande parte, substituído pela especulação financeira em razão da política econômica então adotada.

(20) Essa consistiu na descentralização dos depósitos bancários, na liberação das taxas de juros e na edição de uma nova legislação para as entidades financeiras (RAMOS, 2007, p. 171).

(21) A atividade financeira se desenrolava em condições muito favoráveis: garantia oficial sobre o total dos depósitos bancários, falta de supervisão do Banco Central da República Argentina, taxas de juros negativas para os depósitos e positivas para os empréstimos, além da prática permitida de passar o custo dos spreads bancários para os poupadores e tomadores de crédito (RAMOS, 2007, p. 174).

Por outro lado, a elevação da taxa de juros norte-americana, em setembro de 1979, afetou profundamente a economia argentina. Os principais elementos da crise financeira que então se instalou foram o endividamento externo e a fuga de capitais²². Em março de 1980, várias instituições financeiras tornaram-se insolventes, e o Estado teve de intervir, dando início a um processo de estatização de dívidas privadas que comprometeu ainda mais as finanças públicas.

Os sucessivos governos, no período de 1981 e 1983, viram-se diante de crescente pressão. De um lado os assalariados demandavam a recomposição de seu poder de compra. Por outro lado, os grupos econômicos e os setores empresariais pressionavam no sentido de consolidar o poder adquirido ou de recuperar privilégios que haviam sido suprimidos durante a gestão de Martínez de Hoz. Como consequência das crescentes pressões e do fracionamento e gradual debilidade dos militares, os governos foram sucessivamente cedendo às pressões dos empresários, inclusive assumindo a dívida interna e externa do setor privado. E, após a derrota na Guerra das Malvinas, diante da proximidade das eleições, acabaram por ceder às demandas populares, tendo havido um crescimento real dos salários no período²³. Esse cenário complexo afetou ainda mais o déficit fiscal e o desempenho das empresas públicas, que foram se deteriorando.

Segundo dados colacionados por Bouzas (1993),

[...] entre 1981 e 1983, a renda *per capita* argentina se reduziu em quase 15%, a taxa de investimento fixa caiu de 19 para menos de 15% do PIB e a inflação acelerou marcadamente, registrando no final do período taxas mensais ao redor de 15%. A desorganização das contas públicas também alcançou níveis sem precedentes (com exceção do ano de 1975), com déficit em média, entre 1981 e 1983, de 14,5% do PIB. (BOUZAS, 1993, p. 7, tradução nossa).

Com a crise financeira, foi gradualmente aumentando a insatisfação e o

(22) Como resultado da política econômica, houve um aumento das importações e uma redução das exportações, afetando o balanço de pagamentos. Mas, apesar do aumento das importações, o principal determinante da crise do balanço de pagamentos foi o crescimento da dívida externa. Com a taxa de juros interna superior à externa e a diferença cambial, houve um grande endividamento externo de parte das empresas com acesso ao mercado internacional. A partir de 1979, o crescimento da dívida externa é muito elevado. Inicialmente, o endividamento externo respondia a uma oportunidade de aceder a financiamento mais barato pelas empresas mais integradas e com acesso ao mercado financeiro internacional e, ao mesmo tempo, uma estratégia de financiamento das empresas públicas e do governo, para diminuir a pressão sobre a taxa de juros interna. Num segundo momento, as empresas estatais foram utilizadas para atrair o fluxo de capital externo necessário para equilibrar o balanço de pagamentos e manter a política cambial do governo. Mas, na prática, esse endividamento possibilitou a fuga de capitais, ao prover ao mercado as divisas necessárias para tanto (NOVARO, 2006).

(23) Segundo Ramos (2007, p. 190), houve uma recomposição dos salários reais industriais na ordem de 32%.

protesto social. Paralelamente, começaram a vir à luz denúncias de violação dos direitos humanos e os atos de repressão política praticados durante o Processo de Reorganização Nacional.

A transição para a democracia na Argentina ocorreu de forma diferente da brasileira. No caso argentino, a passagem para a democracia se processou num curto espaço de tempo, após a derrota do regime militar na Guerra das Malvinas, em meio à crise econômica e ao desprestígio dos militares argentinos. Em tais circunstâncias, a transição democrática ocorreu de forma abrupta e legou ao governo de Raúl Alfonsín uma carga bastante pesada em termos de dificuldades econômicas, isolamento internacional, crise financeira do Estado e debilidade institucional. Ao mesmo tempo, o fim do regime militar em condições de quase colapso fez com que a sociedade depositasse grande esperança na potencialidade da democracia para resolver os problemas legados.

2.1.2 O BRASIL E O APROFUNDAMENTO DO ESTADO DESENVOLVIMENTISTA PELO REGIME MILITAR

Já no Brasil, o período de 1974-1979 marca o auge do Estado nacional-desenvolvimentista e o momento em que se completa o modelo de industrialização por substituição de importações. Paralelamente, marca o início da abertura política e de um processo de desaceleração do crescimento econômico que terá seu momento crítico com a recessão e a crise da dívida externa em 1981-2.

O primeiro choque do petróleo ocorre no ápice do “milagre brasileiro”. O PIB que, no período de 1968 a 1973, crescia a uma taxa anual de 11,3%, em 1973 atingiu a taxa de 14%²⁴. O país contava com uma completa indústria de bens de consumo, cujo carro-chefe era a indústria automobilística. Além disso, o país se encontrava no auge de novos e vultosos investimentos, feitos na expectativa de expansão do crescimento econômico²⁵. Nesse contexto, a resposta do governo brasileiro à crise do petróleo e à escassez de matérias-primas ocorridas a partir de 1973 foi a afirmação do Estado desenvolvimentista, o que fez, basicamente através de dois projetos: um econômico e um político²⁶.

O projeto econômico consistia em completar a industrialização brasileira sob a égide do Estado. O instrumento de implementação desse projeto seria o II Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), apresentado pelo governo ao Congres-

(24) No mesmo período, a taxa de crescimento da indústria era de 12,7%, a da agricultura, de 4,6% e a dos serviços, de 9,8%, conforme dados contidos em Bresser-Pereira (2003, p. 186).

(25) Segundo Kucinski (1982, p. 31), “[...] a taxa de formação do capital bruto (que mede esses investimentos) chegou a 32,4% do Produto Nacional Bruto em 1974.

(26) Nesse ponto, adoto a argumentação de Sallum Jr. (1996).

so em setembro de 1974, visando ao aprofundamento da substituição de importações, sob o comando do Estado e com a utilização de empréstimos externos. O projeto político consistia na abertura política, que implicava a institucionalização dos “ideais” do regime de 1964, com o isolamento político dos setores “duros” do exército e a construção de um sistema de democracia representativa com um Executivo forte, amparado por uma elite política civil. Implicava, assim, uma agenda gradual e controlada de restabelecimento das garantias do Judiciário, das liberdades civis e de um sistema eleitoral que abrangesse as esferas municipal e estadual.

Cabe notar que a estratégia econômica adotada mediante o II PND apresentava, de acordo com Sallum Jr. (1996, p. 49-50), características que se refletiam também politicamente. Primeiramente, reforçava o lado nacional do tripé econômico que dava sustentação ao desenvolvimento brasileiro, sublinhando o papel do capital nacional frente ao estrangeiro e atribuindo às empresas estatais a condução da mudança de padrão industrial. Além disso, procurava expandir regionalmente o núcleo da economia²⁷ que se encontrava concentrado no eixo São Paulo-Rio de Janeiro. Para tanto, foram incentivados os capitais privados e promovidos investimentos estatais federais, além de propiciado o aumento dos investimentos das concessionárias públicas estaduais, em função da diminuição dos controles sobre o endividamento externo. Por fim, buscava promover uma mudança na política salarial, com o início de “um processo moderado de desconcentração de renda”²⁸, e aumentar os recursos e o número de programas e benefícios sociais destinados à população de baixa renda.

A conexão entre as dimensões econômica e política era dada pela revalorização da Federação, como destaca Sallum Jr (1996). Os governadores dos Estados e as elites regionais eram vistos como aliados importantes no processo de liberalização política e de consolidação capitalista e, por isso, ganharam destaque junto ao governo, sobretudo através da implementação de medidas de cunho financeiro e fiscal favoráveis.

A estratégia adotada pelo governo de Ernesto Geisel permitiu que o país continuasse crescendo, embora a taxas inferiores às existentes durante o “milagre econômico”, além de favorecer o desenvolvimento das indústrias locais e do setor

(27) Exemplos desse objetivo são citados por Sallum Jr.: o lançamento do Programa de Pólos Agropecuários e Agrominerais da Amazônia em 1974; a assinatura do Programa de Desenvolvimento do Cerrado (Polocentro) em 1975, direcionado para a região cento-oeste; decisão de construção de um terceiro pólo petroquímico no Rio Grande do Sul em 1975; criação de um complexo químico em Alagoas para a exploração do sal-gema na mesma época; também na mesma época, construção da Açominas em Minas Gerais (SALLUM JR, 1996, p. 38).

(28) A política de arrocho salarial começa a ser abandonada em novembro de 1974, quando é concedido um abono de 10% para os assalariados. A expressão utilizada é de Bresser-Pereira (2003, p. 198).

estatal da economia. Além disso, como observa Sallum Jr. (1996),

A solução “heterodoxa” empreendida pelo governo Geisel – mas típica do Estado Desenvolvimentista, de “ajuste” pelo crescimento, pela diferenciação produtiva e pela desconcentração regional do sistema produtivo (esta não tão usual) – funcionou como um colchão de proteção, que reduziu o impacto político negativo do desequilíbrio externo sobre a estratégia de institucionalização do regime autoritário. A heterodoxia evitou o acirramento das tensões políticas que resultaria de uma reação “de mercado” ao estrangulamento externo (SALLUM JR., 1996, p. 50).

Isso, todavia, não significa dizer que os projetos governamentais tenham ficado imunes a tensões e a demandas sociais. Essas, ao contrário, passaram a moldar sua implementação.

As campanhas pela “desestatização”, lançada em fins de 1974 e início de 1975, e pela redemocratização, a partir de 1977, evidenciaram a fissura política entre a tecnocracia e os grupos empresariais que davam apoio ao governo. Essas campanhas, embora não correspondendo a uma ação unitária e com objetivos comuns, expressavam o dissenso existente no empresariado com relação à dupla “re-conversão” do regime político e do modelo econômico. Não se tratava de um rompimento com o padrão de desenvolvimento capitalista então vigente ou com seu núcleo dirigente, mas, como demonstrou Codato (1997, p. 299), da “[...] defesa de uma maior participação empresarial nos centros decisórios mediante a reativação dos órgãos colegiados com representação corporativa [...]”, de modo a ter maior participação oficial na discussão acerca da alocação de direitos e recursos públicos.

A resposta do governo à campanha contra a “desestatização” foi a aprovação de um documento, a “Ação para a Empresa Privada Nacional”, em que repetia as diretrizes traçadas no II PND, destacando o papel do Estado no setor de infraestrutura e a importância do fortalecimento da empresa privada nacional. Relativamente à privatização de empresas estatais, o documento afirmava que a transferência para o setor privado de empresas estatais deveria ser feita “em condições aceitáveis que não caracterizem favorecimento ou paternalismo, e exclusivamente a empresários nacionais”, dando destaque, entre os poucos casos de privatização, ao setor de seguros (CODATO, 1997, p. 212).

O último governo do regime militar brasileiro, presidido pelo General João Batista Figueiredo, que tomou posse em 15 de março de 1979, tinha como objetivo dar continuidade ao projeto político do regime militar e não parecia indicar acentuadas mudanças em relação ao governo anterior²⁹. As condições desfavoráveis da eco-

(29) Para Skidmore (1988, p. 410-412), “[...] o Ministério de Figueiredo parecia-se com o de seu antecessor” em vários aspectos: seus membros não tinham significativa projeção; era pequeno o número de militares; e o ministério tinha “uma leve inclinação reformista, presumivelmente parte de uma estratégia para combinar liberalização política com pequenas

nomia e as pressões da sociedade, contudo, desafiaram o novo governo e, mais especificamente, os projetos político e econômico que ele tinha como missão consolidar.

No plano econômico, a inflação aumentava, tendo passado de 40,8% em 1978 para 77,2% no final de 1979. A política de contenção monetária adotada pelos Estados Unidos elevou as taxas de juros e valorizou o dólar, fazendo com que a dívida externa brasileira, contratada a juros flutuantes, crescesse excessivamente. Não bastasse a elevação da taxa de juros, o segundo aumento do preço internacional do petróleo, em 1979, e a dificuldade de exportar em meio à recessão internacional, tornavam cada vez mais difícil o equilíbrio da balança de pagamentos, cujo déficit passara de 7 bilhões de dólares em 1978 para 10,5 bilhões de dólares em 1979. O governo brasileiro, por sua vez, procurando compensar as desvantagens das empresas nacionais, onerava o orçamento federal com a concessão de subsídios crescentes e com o déficit das empresas estatais, cujos preços eram artificialmente rebaixados (SKIDMORE, 1988).

Diante da reação negativa ao plano de contenção econômica do ministro Mário Henrique Simonsen³⁰, seguida de sua renúncia, em agosto de 1979, e substituição por Delfim Netto, o país se mantinha, diante da crise, fiel à estratégia expansionista, agora baseada no aumento da produção agrícola destinada à exportação, combinada com uma política de indexação prefixada e desvalorizações monetárias. A inflação, todavia, não parou de subir, chegando a 110% em 1980. No mesmo ano, o balanço de pagamentos voltou a piorar, e as reservas cambiais atingiram níveis muito baixos. A partir de outubro de 1980, o governo abandonou a política de crescimento, buscando duas vias para fazer frente à crise da balança de pagamentos. Em primeiro lugar, buscou manter o financiamento externo, ainda que com alto custo. Em segundo lugar, tentou fazer frente ao pagamento dos juros da dívida através de saldos comerciais positivos e crescentes, os quais eram promovidos ao custo de forte recessão interna.

Cabe observar que, em 1982, com a moratória declarada pelo México, a situação econômica tornou-se crítica, com a escassez de recursos externos disponíveis para empréstimo e a exigência dos credores de pagamento integral do serviço da dívida. Nesse ano, o Brasil teve de gastar 3,5 bilhões de dólares de suas reservas

doses de reforma sócio-econômica”. Acrescente-se que um dos traços da continuidade era a permanência de Mário Henrique Simonsen, antes Ministro da Fazenda, que, agora, respondia pelo Ministério do Planejamento, “um novo “superministério” de política econômica”. Delfim Neto ocupou, inicialmente, o Ministério da Agricultura e Golbery do Couto e Silva manteve-se como Chefe do Gabinete Civil da presidência.

(30) Esse propunha desacelerar a economia para fazer frente à pressão sobre o balanço de pagamentos brasileiros. O objetivo seria alcançado através de minidesvalorizações, da contenção das despesas públicas e da redução dos subsídios às empresas privadas, além da unificação do orçamento fiscal e tributário e da redução das importações e da taxa de inflação através da indução de uma nova recessão.

cambiais. Também teve de recorrer a um “empréstimo ponte” para pagar os juros da dívida e buscar o aval do FMI para sua política de ajuste econômico, de modo a poder negociar o alongamento dos prazos de pagamento com os credores da dívida externa. E, em novembro de 1982, teve de declarar moratória parcial, deixando de fazer a amortização da dívida externa.

Com efeito, entre o início de 1983 e o fim de 1984, o Brasil negociou uma série de seis acordos com o FMI, fixando metas que o país deveria cumprir para continuar recebendo empréstimos daquele organismo, porém sem cumprir nenhuma delas³¹. As negociações em torno da sétima “carta de intenções” estenderam-se até o começo de janeiro de 1985, tendo sido suspensa a negociação, em fevereiro do mesmo ano, quando o FMI recusou o plano apresentado pelo governo e suspendeu a concessão de novos empréstimos, sob a alegação de descumprimento das metas acordadas para os últimos três meses de 1984.

Embora o governo tenha resistido às pressões externas no sentido de conduzir sua política na direção da ortodoxia econômica, adotando uma política de ajuste cambial ou ajuste externo (produção de saldos na balança de comércio exterior para pagar o serviço da dívida externa), acompanhado de um ajuste fiscal abrandado, verificou-se, nesse período, o início de uma crise política complexa. Não apenas as dificuldades econômicas puseram em cheque um dos pilares de sustentação do Estado desenvolvimentista, que tinha no crescimento um de seus valores fundamentais, como a estratégia de ajuste adotada pelo governo, penalizando os assalariados e as empresas nacionais, afetou a estabilidade da coalizão que lhe dava sustentação política.

Nesse contexto, *iniciou-se no governo Figueiredo uma revisão da atuação do Estado e de seu relacionamento com a sociedade, cujo movimento se deu em torno do binômio descentralização de execução/aumento do controle administrativo-financeiro*. Os instrumentos dessa incipiente reforma do Estado foram os programas de desburocratização e de desestatização.

Esses dois programas foram iniciados através dos Decretos nº. 83.740, de 18 de julho de 1979 e 86.215, de 18 de julho de 1981, e se pode dizer que tinham um caráter complementar, na medida em que objetivavam aumentar a eficiência da administração e frear sua expansão, ao mesmo tempo em que pretendiam dar atenção ao usuário dos serviços públicos e estimular a livre iniciativa.

O Programa Nacional de Desburocratização, regulado pelo Decreto nº. 83.740, de julho de 1979, objetivava a simplificação dos procedimentos, a racionalização da burocracia e a atenção ao usuário do serviço público e ao empresá-

(31) Esses acordos são as denominadas “cartas de intenção”, as quais especificavam objetivos para a taxa de expansão da moeda, para o déficit público, o nível de reajuste do salário mínimo, entre outros pontos.

rio. Tinha, também, o intuito de fortalecer o sistema de livre empresa e estimular a execução indireta dos serviços através de contratos com empresas privadas ou convênios com órgãos estaduais e municipais. Seu traço distintivo era a orientação para o usuário dos serviços, reclamando uma mudança de comportamento da burocracia com relação a esse. Analisando o programa, Reis (1998, p. 239) observa que suas metas constituíam “parte da estratégia de liberalizar de dentro para fora o regime autoritário”.

O Decreto nº. 86.215, de 15 de julho de 1981, estabeleceu, por seu turno, o Programa de Desestatização. Esse diploma legal marcou uma inflexão na tendência existente desde a década de 1930 de aumento da participação direta do Estado brasileiro na provisão de bens e serviços. Sob o aspecto formal, constituiu o início do programa brasileiro de privatização, com a criação da Comissão Especial de Desestatização. O objetivo do programa, segundo comenta Barreto (2000, p. 82), “[...] era apenas desacelerar a expansão do setor público produtivo, pois se considerava que as empresas estatais haviam fugido ao controle das autoridades governamentais”, mas não significava a reversão total nem a retirada do Estado da função de produtor de bens e serviços.

Com efeito, o decreto amoldava-se ao espírito do artigo 170 da Constituição de 1969, prevendo que a organização e a exploração de atividade econômica competiam preferencialmente à iniciativa privada, cabendo ao Estado as funções de suplementação e apoio. Para tanto, deveria o governo promover a privatização das empresas estatais que tivessem passado ao controle do Estado em virtude de inadimplência de obrigações fiscais ou situação falimentar; das empresas estatais em setores nos quais já existissem empresas privadas sob controle nacional em condições de exercer as atividades respectivas; e das subsidiárias de empresas instituídas ou controladas pelo Estado que não se revelassem indispensáveis aos objetivos da controladora ou fizessem desnecessária e injusta competição com as empresas privadas nacionais. Cabe destacar que o decreto excluía expressamente a possibilidade de privatização de empresas relacionadas à segurança nacional, dos monopólios do Estado, de empresas responsáveis pela infraestrutura econômica ou social, de empresas produtoras de insumos de importância estratégica e de empresas instituídas com o escopo de manter a industrialização sob controle nacional e evitar a desnacionalização dos setores básicos da economia.

A Comissão Especial de Desestatização, ao longo de sua atuação, identificou 140 empresas estatais para serem privatizadas a curto prazo, sendo que apenas um total de 20 foram alienadas. Essas contavam com 4.864 empregados e renderam um total de 188,51 milhões de dólares ao governo. Essas transferências ao setor privado foram, de fato, “reprivatizações” de estatais sem maior expressão econômica ou estratégica. O Decreto nº. 86.215/81, como se viu, impunha às pri-

vatizações os limites do nacionalismo e da segurança nacional, restringindo expressamente o rol de adquirentes a cidadãos brasileiros. A desestatização durante o governo Figueiredo foi mais um programa de contenção da expansão da atividade econômica do Estado do que de privatização e sua importância, como observou Almeida (1999, p. 431), se deve mais ao fato de ter introduzido no discurso oficial a “ideia que algumas empresas estatais podiam ser entregues ao setor privado”.

Na medida em que o controle sobre as empresas estatais passou a ser parte da política macroeconômica de combate da inflação, no primeiro ano de governo, foi também criada, na estrutura administrativa, a Secretaria de Controle das Empresas Estatais (SEST), subordinada à Secretaria Extraordinária de Planejamento da Presidência da República, cuja finalidade era conhecer e controlar os gastos das estatais³². A organização da secretaria era parte de um esforço para criação de um orçamento consolidado da administração pública direta e indireta federal, cabendo aqui observar que as despesas das estatais eram, na época, cerca de três vezes as despesas da administração direta. Além disso, as estatais dos três níveis de governo (União, estados e municípios) respondiam por aproximadamente 50 a 55% do PIB brasileiro e realizavam cerca de 3/5 dos investimentos totais realizados no país (WAHRLICH, 1984). As estatais possuíam também um elevado grau de liberdade. Não estavam sujeitas ao controle do Tribunal de Contas da União e, desde a edição do Decreto-lei n.º. 200/67, sujeitavam-se à supervisão ministerial, o que, de fato, consistia em uma forma de controle não concentrado. Daí que se pode dizer que a criação da SEST corresponde à parte do esforço de ampliação do controle não apenas fiscal do Estado, mas também político-administrativo.

O ajuste econômico de perfil recessivo empreendido ocasionou reflexos sociais profundos, sendo especialmente significativo o fato de ter ensejado o dissenso de parte da sociedade em relação ao modelo de desenvolvimento e ao papel do Estado brasileiro na sua condução (SALLUM JR., 1996, p. 70).

A ruptura mais explícita na base de apoio ao regime e ao modelo econômico ocorreu entre o empresariado que, depois das eleições de 1982 e do anúncio de que o governo recorreria ao FMI para obter um empréstimo para pagar os credores externos, passou a criticar a estratégia governamental de enfrentamento da crise externa e dividiu-se em torno de propostas alternativas. Como observa Sallum Jr. (1996, p. 81), já em 1983 surgem duas propostas diferentes para enfrentar a crise externa e a recessão econômica: uma de orientação neoliberal, que contava com poucos adeptos; e outra de cunho nacional-desenvolvimentista, defendida por uma dissidência mais numerosa.

(32) Entre as atribuições da SEST estavam: a) definir o orçamento global de despesas; b) estabelecer teto para os gastos com petróleo; c) estabelecer limite máximo para empréstimos em moeda nacional e estrangeira; d) estabelecer teto para gastos com importações (ALMEIDA, 1999, p. 444).

As duas propostas para lidar com a crise tinham em comum a recusa ao tipo de renegociação da dívida externa que vinha sendo adotada pelo governo (pagamento do principal e dos juros) e entendiam que deveria haver alguma forma de distribuição do ônus entre o Brasil e os credores estrangeiros públicos e privados. *A divergência ocorria em relação à forma de ajuste interno.*

A vertente neoliberal, representada pelo empresariado comercial e pelas lideranças ligadas ao agronegócio de exportação, de acordo com o autor:

[...] sustentava que a estabilização deveria ser buscada pela quebra do intervencionismo estatal – fim dos subsídios e transferências para as empresas estatais – e pela reativação dos mecanismos de mercado. O Estado de dedicaria às políticas sociais compensatórias e o país deveria abrir-se para uma participação maior na divisão internacional do trabalho, concentrando-se na agricultura e na produção industrial de tecnologia já assimilada e absorvendo do exterior produtos de tecnologia avançada. [...] Pretendiam reformar o pacto de dominação reduzindo a participação das empresas estatais e da indústria tanto em relação ao capital estrangeiro com em relação à agricultura empresarial. Propunham também a distribuição de renda por meio de políticas sociais (SALLUM JR., 1996, p. 82-83).

A vertente oposta, de orientação nacional-desenvolvimentista, sublinhava a necessidade de reforma do sistema financeiro, no intuito de reduzir a especulação e vinculá-lo ao crescimento industrial. Seus defensores, os quais se encontravam no setor industrial privado nacional e na burocracia empresarial do Estado, concebiam o Estado da seguinte forma:

[...] como centro planejador de um desenvolvimento basicamente autárquico, com ênfase na integração do sistema industrial e na internalização de toda a indústria “de ponta”. [...] Pretendiam reformá-lo (o pacto de dominação) reduzindo a autonomia do capital financeiro e privilegiando a indústria local, especialmente a nacional, fosse privada ou estatal. Os assalariados ganhariam nessa vertente, pois ela propunha incorporá-los como membros ativos e reconhecidos da luta pela distribuição da renda. (SALLUM JR., 1996, p. 83).

Assim, a crise externa e seus reflexos na esfera econômica fizeram crescer a mobilização social contra o regime militar brasileiro. Gradualmente, o que era uma crise de hegemonia do regime adquiriu feição institucional e se expandiu para o campo político.

Todavia, *diversamente do que ocorreu na Argentina, o caráter gradual do processo de democratização possibilitou certo grau de negociação entre o governo e a oposição.* Ao final, a crise de hegemonia que o governo enfrentava foi abrandada pela derrota, em 1984, no Congresso, da emenda Dante de Oliveira, que previa a realização de eleições diretas para presidente da República. A oposição venceu as eleições, em 1985, mas teve de moderar seu discurso e efetuar um pacto com dissidentes

do regime militar. Foi especialmente importante a estipulação da realização de eleições, em 1987, para uma Assembleia Nacional Constituinte. *Isso permitiu que o Brasil, ao contrário do que aconteceu na Argentina, viesse a ter uma nova Constituição já em 1988, antes, portanto da posse do presidente que viria a ser eleito em 1989.* Além disso, *muito do conflito político e da discussão em torno da crise econômica e do modelo a ser seguido foram canalizados para a esfera constitucional e passaram a ter feição institucional.*

2.2 DEMOCRATIZAÇÃO E CRISE DO ESTADO NA ARGENTINA E NO BRASIL AO LONGO DA DÉCADA DE 1980

2.2.1 ESTABILIZAÇÃO ECONÔMICA, REFORMA DO ESTADO E CRISE DE GOVERNABILIDADE NO GOVERNO DE RAÚL ALFONSÍN

Na Argentina, o governo eleito após o final do regime militar foi o primeiro, na história do país, a derrotar o Partido Justicialista pelas urnas. Raúl Alfonsín foi eleito por um colégio eleitoral em que seu partido, a União Cívica Radical, obtivera 52% dos votos.

O novo presidente eleito tinha um programa de governo e pertencia a uma coalizão que, embora incluíssem traços e setores conservadores, eram política e culturalmente progressistas e desenvolvimentistas em matéria econômica. Todavia, a situação estrutural herdada do regime militar iria, em grande parte, limitar sua capacidade de gestão. Nesse sentido, um dos maiores desafios do novo presidente consistia no fato de que as expectativas da sociedade eram bastante superiores às possibilidades de que dispunha para atendê-las (NOVARO, 2006, p. 152).

O programa de governo do presidente Raúl Alfonsín contemplava o Estado como um mediador de interesses e como responsável pela proteção dos segmentos sociais menos favorecidos. Relativamente às atividades que o Estado deveria desempenhar, entendia-se que a produção de bens incumbia à iniciativa privada, exceto nas hipóteses em que a ação estatal fosse recomendável por razões de ordem estratégica ou em virtude do interesse nacional (REY, 2001, p. 42).

Dessa forma, em janeiro de 1984, foi criada, através do Decreto n.º 414, uma Comissão cuja função era determinar quais empresas poderiam ser privatizadas ou liquidadas. Como resultado dos trabalhos da Comissão, batizada de 414,

foram privatizadas as empresas SIAM (maquinaria industrial), Opalinas Hurlingham (cerâmica), a empresa de turismo Sol Jet e finalizado, em 1987, o processo de privatização de Austral Linhas Aéreas iniciado ainda durante o regime militar. Além disso, foi proposta a privatização da companhia açucareira Las Palmas del Chaco Austral, a qual, no entanto, não chegou a ser concretizada (Ibid., p. 42-43).

Essas medidas iniciais de privatização eram concebidas como forma de enfrentar o déficit fiscal e consistiam em iniciativas muito limitadas, cujo debate estava restrito ao âmbito do Poder Executivo. Nesse sentido, Margheritis (1999, p. 124-125) lembra que, no início da década de 1980, existiam entre 900 e 1000 empresas de propriedade total ou parcial do Estado argentino, sendo que apenas 14 delas representavam entre dois terços e três quartos do total da atividade econômica das empresas públicas. Os gastos correntes das empresas públicas, em 1985, eram de cerca de 16,6% do PIB. Como as receitas das empresas públicas não eram suficientes para cobrir seus gastos, elas recebiam dotações do Tesouro Nacional que, para o ano de 1985, equivaliam a 3,28% do PIB.

O governo radical entendia que o déficit fiscal era o principal fator determinante da inflação. Todavia como observa Ramos (2007):

Na concepção oficial, o objetivo principal era sanear as instituições e consolidar a democracia. A política econômica deveria subordinar-se ao logro desses objetivos. Na medida em que a desigualdade social colocava em perigo esse último, as principais metas do plano econômico deviam ser: evitar a recessão e eliminar a especulação e o predomínio dos interesses setoriais (RAMOS, 2007, p. 193, tradução nossa).

Nesse sentido, o governo radical buscou, desde logo, promover uma reforma da administração pública no sentido de profissionalizar o serviço público, melhorando a gestão e qualificando os cargos com funções políticas. Foi criado, pelo Decreto n.º. 2098/87, o Corpo de Administradores Governamentais, vigente até os dias de hoje. Esses deveriam cumprir funções de planejamento, assessoramento, organização, condução ou coordenação de nível superior na administração direta e indireta. A legislação de disciplina do Corpo de Administradores Governamentais estabelecia o revezamento periódico dos servidores de nível superior nos órgãos estatais e no desempenho de diferentes tarefas, objetivando uma formação homogênea para a carreira, assim como oportunizar aos seus integrantes um conhecimento amplo e diversificado do funcionamento do Estado.

Pretendia-se, com a criação do Corpo de Administradores Governamentais, adotar o modelo francês de profissionalização dos altos quadros da burocracia e reforçar a capacidade gerencial do Estado. Segundo López, Corrado e Ouviaña (2005, p. 121, tradução nossa), “Desde a perspectiva do governo, se apostava na conformação de um núcleo técnico de alto nível que estivesse fortemente comprometido

com os valores da democracia, visto que – como salientado – o diagnóstico dos reformadores de então caracterizava a planta de servidores como ineficiente e com traços autoritários próprios do antigo regime ditatorial”.

O processo de seleção dos Administradores Governamentais estabelecia duas vias de recrutamento: a metade dos servidores deveria pertencer ao setor público, sendo selecionados entre os funcionários de nível superior, e a outra metade deveria contar com profissionais de formação universitária egressos do setor privado.

A criação do Corpo de Administradores Governamentais foi a principal iniciativa do primeiro período de reforma administrativa do governo Alfonsín, caracterizado pela tentativa de modernização do Estado. Além dessa iniciativa, o governo planejava transferir a capital federal para Viedma, no estado (província) de Rio Negro, e pretendia levar adiante uma reforma da Constituição e do Poder Judiciário. O intento modernizador, no entanto, ficou comprometido por diversas razões. Em primeiro lugar, o novo quadro de Administradores Governamentais dependia, para seu sucesso, da organização da carreira administrativa e de um sistema de recrutamento por concurso público e qualificação profissional para todos os servidores públicos, o que não pode ser realizado. Em segundo lugar, a reforma constitucional e o traslado da capital federal se inviabilizaram no Parlamento, seja pelas críticas do Partido Justicialista, seja pela falta de apoio do próprio Partido Radical. Em terceiro lugar, a derrota do Partido Radical nas eleições legislativas de setembro de 1987 e o agravamento da situação econômica com o fracasso do Plano Austral comprometeram a política de modernização e conferiram novo viés à reforma administrativa durante os últimos anos do governo Alfonsín.

Com efeito, desde 1987, *as mudanças em relação à administração pública passaram a se pautar pelo critério de racionalização ou ajuste*. Adquiriram relevo as medidas de redução ou ajuste dos quadros de servidores, com a supressão de cargos vagos e a adoção de programas de demissão voluntária levados a efeito no período de dezembro de 1986 a março de 1987. Nesse período, embora a *Secretaria da Função Pública* tenha ocupado um lugar de destaque, ela *gradativamente foi perdendo espaço para o Ministério da Economia*, o qual assumiu cada vez mais responsabilidades no processo de reforma administrativa e passou a lhe impor o critério fiscal (LÓPEZ; CORRADO; OUVIÑA, 2005).

Embora o *tema da privatização* das empresas públicas não ocupasse lugar de relevo no programa de governo radical, ele *foi gradativamente adquirindo importância*. Nesse sentido, cabe observar que *a inclusão do tema na agenda governamental foi inversamente proporcional ao sucesso das políticas de estabilização econômica adotadas*.

Com efeito, os programas de estabilização lançados pelo governo Alfonsín seguiram uma trajetória que alternou a adoção de políticas distribucionistas, du-

rante a gestão de Bernardo Grinspún no Ministério da Economia³³, com a ênfase na redução do déficit fiscal por meio de diferentes mecanismos durante a gestão de Juan Sourrouille.

Nesse sentido, a mudança no Ministério da Economia, em fevereiro de 1985, significou a substituição dos políticos históricos do Partido Radical na condução da política econômica por um grupo de técnicos menos conhecido dentro do partido e que tinha no presidente seu principal ponto de apoio. Porém, mesmo para esse grupo de técnicos, a proposição de um programa de privatizações foi o resultado, conforme expressão de Gerchunoff e Torre (1996, p. 733, tradução nossa), de um “[...] processo de aprendizagem posto em movimento pela aguda emergência econômica que seguiu à crise da dívida externa”. Como explicitam os mesmos autores, “[...] os sucessivos fracassos colhidos no esforço por corrigir os desequilíbrios macroeconômicos mediante ajustes de curto prazo aumentaram a pressão por soluções mais compreensivas e radicais”.

Já nos primeiros meses da gestão de Sourrouille, a política até então de aumento da demanda interna por meio da ampliação do consumo popular foi substituída pela expansão da exportação de produtos agropecuários e por uma reestruturação industrial baseada na abertura da economia, sobretudo com a redução das tarifas de importação (RAMOS, 2007, p. 205). Essas medidas visavam obter divisas para o pagamento da dívida externa e foram acompanhadas da elevação das tarifas públicas, do câmbio e dos preços industriais, como forma de preparar o Plano Austral que seria lançado dois meses mais tarde, em junho de 1985.

Na vigência do Plano Austral, foi possível uma drástica redução do déficit fiscal, graças à adoção de uma política fiscal restritiva acompanhada de medidas de emergência para aumentar a receita. Nesse sentido, em 24 de julho de 1985, foi editado pelo presidente o Decreto nº. 1356, criando a Secretaria de Promoção do Crescimento, tendo em sua estrutura uma subsecretaria de privatizações. Uma das funções da nova secretaria era trabalhar em conjunto com a Comissão “414”, agilizando as decisões por ela tomadas em matéria de privatizações, e trabalhar na elaboração de um projeto de lei de privatização de empresas e bens em poder da União Federal. Cabe lembrar a esse respeito que, até então, continuava em vigor a Lei nº. 22.177, editada em 1980 pelo regime militar, autorizando a privatização de empresas públicas, porém estabelecendo uma série de procedimentos que tornava

(33) A política econômica se baseava no estímulo à produção através do incremento da demanda interna através do incremento dos rendimentos dos setores populares. Para tanto, os salários receberam um aumento de 12% e foi prometido um permanente ajuste salarial acompanhado de controles parciais de preços, saneamento do déficit fiscal, redução das taxas de juros, maiores créditos para as pequenas e médias empresas nacionais, a fixação de um preço mínimo para o trigo e a redução dos direitos de exportação ante a queda dos preços internacionais (RAMOS, 2007, p. 194).

lento o processo de alienação das empresas estatais (REY, 2001, p. 45).

Nesse contexto, em 31 de julho de 1985, o deputado Gabriel Ferris, de tendência liberal-conservadora, apresentou o primeiro projeto de privatização da Empresa Nacional de Telecomunicações (ENTel), a qual virá a ser a primeira empresa privatizada no governo de Carlos Menem em 1989. Por outro lado, o deputado Hugo Socchi, empresário pertencente à ala moderada do partido radical, apresentou um projeto de lei revogando a Lei nº. 22.177 e autorizando o Poder Executivo a privatizar, total ou parcialmente, todas as empresas, sociedades, estabelecimentos ou fazendas produtivas pertencentes ao Estado. Com o referido projeto de lei, objetivava-se dotar o Poder Executivo de um instrumento ágil e eficiente para promover a privatização das empresas que entendesse conveniente. Segundo Rey (2001):

Esse projeto, sem embargo, foi uma expressão solitária dentro do Partido Radical e, portanto, não logrou concitar adesões entre seus pares, apesar de intentar aliar-se com a política econômica governamental. Mas na medida em que ia mais além do que o partido e o próprio governo estavam decididos a encarar nessa etapa, e se assemelhava mais às propostas dos partidos liberais, foi recebido com indiferença (ou destemor) e não gerou debates políticos significativos ao seu redor. Não obstante, pode se dizer que constitui o primeiro intento sério de instalar a questão das privatizações no seio do Parlamento (Ibid., p. 46).

Na mesma época, quatro deputados do Partido Justicialista, Miguel Serralta, Jorge Matzkin, José Luiz Manzano e Miguel Dovená também apresentaram um projeto de revogação da Lei nº. 22.177, todavia com características diversas. Propunham a criação de uma comissão bicameral para a privatização de empresas nacionais com prazo de 180 dias para atuar, retirando poderes do Executivo em relação à matéria e trazendo a discussão acerca da privatização de empresas públicas para o âmbito do Parlamento. Um mês mais tarde, em agosto de 1985, o deputado José Luiz Manzano apresentou um projeto de privatização de empresas, sociedades e estabelecimentos de propriedade do Estado, em que aparecem, pela primeira vez, alguns pontos que, mais tarde, serão incorporados na Lei de Reforma do Estado aprovada nos primeiros meses da presidência de Carlos Menem. Nesse sentido, o projeto de lei apresentado previa a possibilidade de o Executivo privatizar empresas que tenham sido declaradas “sujeitas à privatização” pelo Congresso e estabelecia a participação dos empregados nos processos de alienação, por meio da constituição de cooperativas ou de programas de propriedade participada (Ibid., p. 48).

Até então, para o governo, o tema das privatizações era tratado como algo periférico, em que tinham lugar apenas empresas de duvidosa rentabilidade e localizadas em setores marginais no aparato estatal. Algumas iniciativas mais ousadas, como o Plano Houston, lançado pelo presidente Alfonsín no Texas, em 1984, que previa a concessão da exploração de petróleo ao setor privado relacionava-se mais

à necessidade de assegurar o abastecimento de petróleo diante da crise, do que a uma opção pela privatização. Cabe referir a esse respeito que a estatal argentina Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF) acumulava um déficit equivalente a 70% de suas vendas e uma grande dívida externa, carecendo dos recursos necessários para continuar e ampliar a exploração de petróleo (MARGHERITIS, 1999, p. 197-198). A execução do Plano Houston, cabe assinalar, enfrentou resistências de ordem política, burocrática e sindical. Contudo, foi o sucesso inicial do Plano Austral que levou o governo a não insistir nela (CONSELHO LATINOAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO, 2009).

Com o aumento da inflação e os encargos com o pagamento da dívida externa a ameaçar o Plano Austral, entre dezembro de 1985 e janeiro de 1986, a Argentina anunciou a intenção de expandir o programa de privatizações para áreas em que existissem investidores dispostos a realizar investimentos, projetando a venda de ações das petroquímicas Mosconi e Bahia Blanca e da Sociedade Mista Siderúrgica Argentina (SOMISA). A medida destinava-se, por um lado, a incrementar a arrecadação fiscal para dar sustentação ao Plano Austral. Por outro lado, era parte da política de reestruturação industrial, visando aumentar a competitividade por meio da desregulamentação e limitação dos subsídios concedidos pelo Estado.

Em resposta ao anúncio governamental, o Partido justicialista, por meio dos deputados Eduardo Menem e Libardo Sanchez, apresentou um projeto de lei determinando que a venda de estatais fosse realizada somente por lei e rejeitando, mais uma vez, a utilização da Lei nº. 22.177 (REY, 2001, p. 49). Por outro lado, as empresas privadas que se beneficiavam de tarifas e insumos a preços subsidiados pelo Estado e vendiam às empresas estatais seus produtos por preços superiores aos praticados no mercado internacional também se opuseram à anunciada alienação da participação estatal. Assim, mais essa iniciativa governamental em matéria de privatizações não prosperou (RAMOS, 2007, p. 217).

O ano de 1987 foi muito importante em termos políticos e econômicos, com reflexos na agenda de reforma do Estado. Com efeito, tratava-se de um ano de eleições para o legislativo e para o governo dos estados (províncias). Em meio à retomada da inflação e à deterioração dos salários, recrudesceram as greves e os conflitos tanto no setor privado como na administração pública. O setor empresarial, por seu turno, voltou a adotar a prática de remarcação antecipada de preços.

Essa situação levou o governo argentino a acordar um aumento para os salários e os preços do setor público, ao mesmo tempo em que elevou a carga tributária³⁴. Essas medidas, todavia, não foram suficientes para reverter o fracasso do Plano Austral. Tampouco salvaram o governo de um revés eleitoral em 6 de setembro

(34) Uma síntese dos principais programas de estabilização no período de 1985 a 1992 pode ser encontrado em Bouzas (1993).

de 1987. Com o insucesso eleitoral do governo Alfonsín, o partido radical perdeu a maioria absoluta na Câmara de Deputados. O partido radical também perdeu as eleições nos estados (províncias), mantendo apenas os governos de Córdoba e Rio Negro. Como consequência, restou inviabilizada a pretendida reforma da Constituição e foi cada vez mais se afastando a possibilidade de uma vitória nas eleições presidenciais de 1989.

Ressalte-se que, a partir de tais insucessos, houve uma mudança de postura do governo em relação ao tema da reforma do Estado. Em 17 de setembro de 1987, Rodolfo Terragno, intelectual com ligações com o peronismo, foi designado por Alfonsín para o cargo de Ministro de Obras e Serviços Públicos. Logo em seguida, o novo ministro apresentou um projeto de lei prevendo a privatização parcial da ENTel, a companhia telefônica argentina, das Aerolíneas Argentinas e uma expansão do Plano Houston, com o aumento da participação do setor privado na exploração e extração de petróleo.

Em novembro do mesmo ano, o Poder Executivo editou o Decreto nº. 1842/87, revogando decretos, normas administrativas ou quaisquer outras regras que restringissem a prestação privada de serviços públicos. A modalidade então proposta para a privatização da ENTel e das Aerolíneas Argentinas foi a associação com empresas estrangeiras selecionadas, no caso a Telefônica de Espanha e a Scandinavian Airways System (SAS), com as quais já haviam sido firmadas cartas de intenção que possibilitavam a participação delas no capital acionário e na direção das empresas estatais. O governo fundamentava a seleção dessas empresas na afirmação de que se tratava das “mais adequadas para atuar como sócias e que os sócios não se licitam, mas se escolhem” (CONSELHO LATINOAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO, 2009).

Os projetos de privatização do governo Alfonsín geraram uma série de críticas e inúmeras resistências.

As críticas estavam relacionadas, sobretudo, com aspectos de forma, como o modo de escolha das empresas associadas e a falta de autorização legislativa. Além disso, os críticos apontavam os riscos da participação de empresas estrangeiras na prestação de serviços públicos e em atividades potencialmente muito rentáveis. Por fim, ressaltavam que não se tratava de uma verdadeira privatização, mas do compartilhamento da direção de empresas públicas com outras estatais estrangeiras.

A respeito dos referidos projetos, o ministro Terragno (apud REY, 2001, p. 59) afirmava não se tratar de um programa de privatização, já que “[...] não era desejável a transferência plena e rápida de todas as empresas do Estado para o setor privado [...]”, acrescentando que “[...] para o Poder Executivo, a privatização é um instrumento, não uma finalidade em si mesma”. De modo mais explícito, o Ministro da Economia, Juan Sourrouille, asseverava que o Estado se encontrava

em virtual falência e que, dessa forma, não estava em condições de atender simultaneamente a acumulação de capital e a justiça social, imperativos aos quais agora se somavam os compromissos da dívida externa. Por último, o ministro assinalava que o mercado de capitais estava virtualmente desintegrado e já não podia financiar o déficit fiscal sem desfinanciar de maneira simultânea as empresas genuinamente capitalistas. A solução, segundo Sourrouille (ARGENTINA³⁵, 1986 apud RAMOS, 2007. p. 221-222, tradução nossa), teria de ser “[...] o chamado à produção capitalista competitiva, de origem tanto nacional como estrangeira, para investir em muitas áreas que hoje estão reservadas ao setor público”.

As resistências ao projeto governamental foram muitas. O Partido Justicialista, com maioria na Câmara de Deputados, barrou as iniciativas, convocando uma comissão de investigação e levantando uma série de irregularidades e suspeitas a respeito dos contratos firmados com as empresas estrangeiras³⁶. Também os sindicatos, os partidos de esquerda, as forças armadas e alguns setores do próprio Partido Radical se opuseram à iniciativa privatizadora (CONSELHO LATINOAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO, 2009).

Por outro lado, não houve por parte do governo e, especialmente, do presidente Alfonsín um compromisso intelectual e uma estratégia política articulada em relação às privatizações.

Como assinala Margheritis (1999):

Finalmente, o lançamento da iniciativa privatizadora, em seu conjunto, coincidiu com um período de crescente deterioração das capacidades políticas do governo. As cartas de intenção firmadas com o Scandinavian Airways System e com a Telefônica de Espanha para a transferência de 40% das Aerolíneas Argentinas e da ENTel, respectivamente, nunca foram aprovadas pelo congresso e as negociações com essas firmas, em consequência, não prosperaram (MARGHERITIS, 1999, p. 128, tradução nossa).

Outro fator de grande influência na gradual reorientação do governo em relação à reforma do Estado foi o estreitamento das negociações envolvendo o pagamento da dívida externa.

Com efeito, durante os primeiros meses de governo, o presidente Alfonsín e sua equipe econômica buscaram negociar com os bancos credores, sem se sujeitar às medidas de estabilização propostas pelo FMI. Essa postura estava relacionada ao relevo assumido pelo tema da dívida externa durante a campanha eleitoral, assim como à intenção inicial do governo de condicionar o pagamento da dívida externa a dois requisitos: primeiro, à legitimidade do endividamento; segundo, a

(35) ARGENTINA. Ministerio de Economía. **Mensaje del 28 de febrero de 1985 del ministro de Economía Juan Sourrouille**, ts 1, y 2, Buenos Aires, 28 de febrero de 1986.

(36) Uma síntese dos debates parlamentares pode ser encontrado em Rey (2001).

que o pagamento dos juros e amortizações da dívida não representasse obstáculo à expansão econômica interna. Isso porque, de acordo com o entendimento adotado pelo governo, a condição indispensável para a vigência e o fortalecimento da democracia residia na estabilidade social (RAMOS, 2007, p. 202).

Para lograr a negociação da dívida externa, o governo argentino confiava no prestígio e na credibilidade internacional do presidente Alfonsín como expoente da democratização na América Latina. Como estratégia de negociação, o presidente argentino buscou obter o apoio dos países europeus e, ao mesmo tempo, lançar por meio do Consenso de Cartagena uma frente de negociação da dívida externa envolvendo os países latino-americanos (FAUSTO; DEVOTO, 2004, p. 472).

Essas tentativas de impor condições para a negociação da dívida externa não tiveram sucesso e, já em setembro de 1984, o governo argentino teve de negociar com o FMI e os credores externos novas condições de financiamento, acompanhadas de um programa de ajuste proposto pelo FMI. O aumento da inflação, que atingiu a taxa anualizada de 1500% (RAMOS, 2007, p. 204) nos primeiros meses de 1985, a desconfiança dos empresários na política econômica então aplicada pelo governo e a suspensão do empréstimo acordado pelo FMI e pelos credores externos formaram o contexto em que foi substituído o Ministro da Economia e, a partir de então, modificada a forma de negociação da dívida externa.

A partir da gestão de Juan Sourrouille, houve maior comprometimento e aceitação dos compromissos e débitos contraídos. Ao mesmo tempo, a política econômica passou a sujeitar-se, cada vez mais, à geração de divisas para o pagamento da dívida externa. Nesse sentido, o FMI e o governo norte-americano apoiaram o Plano Austral, e uma das principais preocupações do governo argentino nas negociações da dívida externa tornou-se evitar a “desqualificação creditícia” do país (RAMOS, 2007, p. 206).

Alguns desenvolvimentos em relação às propostas políticas dos organismos internacionais, na década de 1980, também merecem destaque. A esse respeito, Gerchunoff e Torre (1996, p. 733, tradução nossa) fazem referência a um “[...] influente consenso que começou a perfilar-se sob os auspícios do discurso neoliberal que permeava o pensamento econômico dominante nas instituições financeiras internacionais e nos círculos governamentais dos países credores”. Segundo os autores, “[...] de acordo com essa visão, os desequilíbrios macroeconômicos dos países latino-americanos eram tributários das limitações e disfuncionalidades do padrão de desenvolvimento orientado para o mercado interno e promovido pelo Estado”.

Acrescente-se que, de acordo com Basualdo (2006a, p. 223-225), até 1985, os credores externos se encontravam em situação financeira vulnerável³⁷ e algu-

(37) Em alguns casos, os compromissos financeiros dos países devedores equivaliam ou su-

mas regulamentações da Reserva Federal norte-americana impunham restrições aos bancos credores³⁸, o que os levava a ser mais concessivos nas negociações com os países devedores. Essa situação somente se alterou em meados de 1985, com a recomposição das reservas dos bancos credores e o lançamento do Plano Baker, estabelecendo novas exigências para a negociação da dívida externa.

Além disso, segundo o mesmo autor, durante a década de 1980, havia uma divergência de entendimento entre o FMI e o Banco Mundial em relação à forma de pagamento da dívida externa dos países latino-americanos. O FMI, os credores externos e o Clube de Paris sustentavam a necessidade de cumprimento das políticas de ajuste como forma de obter os recursos necessários para o pagamento dos juros da dívida externa. O Banco Mundial e o Departamento do Tesouro norte-americano, por sua vez, enfatizavam a importância de que os países devedores promovessem a abertura comercial e iniciassem reformas estruturais, isto é, a privatização de empresas públicas, de modo a saldar os juros e ainda parte do capital da dívida externa. Nesse sentido, o Plano Baker colocou em evidência o entendimento do Banco Mundial, o qual passou gradativamente a acompanhar as negociações dos países devedores com o FMI. Essas divergências, que persistiram por algum tempo, importavam na superposição de condições exigidas dos países devedores pelos dois organismos e, sob o ponto de vista da política interna argentina, criava um ambiente social desfavorável à discussão do tema das privatizações (Ibid., p. 243)³⁹.

Segundo Novaro (2006, p. 190), o presidente Alfonsín se encontrava dividido, sobretudo a partir de 1987, entre duas prioridades: de um lado, a necessidade de estabilização econômica; de outro lado, a estabilidade democrática. Na primeira hipótese, pesavam as pressões dos credores e organismos internacionais pela realização de reformas estruturais e, ao mesmo tempo, a possibilidade de por meio dessas atrair a confiança e a colaboração de setores empresariais e alguns setores sindicais anticorporativos. Na segunda hipótese, o presidente tinha consciência da “precariedade política” em que a reforma do Estado o colocaria, especialmente diante do Partido Justicialista que cada vez mais se unificava em torno da postura opositora e da crescente insatisfação dos militares. Havia o receio de que iniciativas em matéria de privatização e reforma administrativa pudessem levar setores

peravam o capital das entidades bancárias credoras.

(38) Essas regulamentações destinavam-se a prevenir quebras e a proteger os clientes locais dos bancos. Estabelecia-se que, diante de um atraso generalizado no pagamento das dívidas, os bancos deveriam constituir reservas, o que afetava seu nível de rentabilidade. Outra disposição impossibilitava a conversão dos juros não saldados em capital.

(39) A divergência entre o FMI e o Banco Mundial consistia numa questão de ênfase ou prevalência. O Banco Mundial priorizava a análise da oferta, e o FMI atribuía mais importância para o manejo da demanda. A respeito, ver também Basualdo (2002b, p. 49-51).

sindicais e empresários a um entendimento com os militares e setores da direita favoráveis a um golpe de Estado.

O acordo firmado, em 1987, entre a Argentina e o Banco Mundial para promover um programa de reformas estruturais correspondeu, de acordo com Palermo e Novaro (1996, p. 72-73), a um terceiro momento do governo Alfonsín, no qual se reduziu o dissenso interno e ganhou espaço o diagnóstico de que a reforma do Estado era indispensável para a estabilização econômica. Para tanto foram decisivos, como já se disse, o diagnóstico dos técnicos e a influência política do Ministro da Economia. Embora as reformas fossem por esses consideradas necessárias, três fatores influenciavam a convicção do presidente Alfonsín acerca dos riscos e custos políticos da reforma naquela altura de seu mandato.

O primeiro desses motivos se identifica com a relação entre o governo e o Partido Radical. Ocorre que a convicção dos técnicos do governo acerca da necessidade de promover reformas não encontrava eco no Partido Radical. Os projetos de privatização da ENTel e das Aerolíneas Argentinas foram mais formulações técnicas que políticas e não gozaram da tolerância de boa parte do partido no governo, o qual entendia que essas medidas teriam implicações eleitorais negativas (PALERMO; NOVARO, 1996, p. 74.).

O segundo fator que afastou o presidente de um maior envolvimento na realização de reformas foi o fato de que sua prioridade era minimizar tensões que pudessem interferir no processo democrático. Como afirmam Palermo e Novaro (1996, p. 77, tradução nossa), “Alfonsín temia que a configuração de uma frente opositora compacta fosse o resultado mais provável de uma tentativa de lançar reformas e procurar respaldos para as mesmas”.

O terceiro fator estava relacionado ao entendimento de que a realização de um programa de reformas do Estado seria penosa e traumática para o conjunto da sociedade. Ademais, implicaria deixar de lado o que se encarava como um compromisso moral do governo: a busca do consenso social e o respeito à legalidade e aos direitos adquiridos (Ibid., p. 77).

Diante de tal avaliação pelo presidente Alfonsín e sendo o partido do governo guiado por uma “visão jurídicista das regras democráticas” e “não dispendo de presença nas corporações e grupos de interesse com maior gravitação na sociedade”, o tema e as iniciativas em matéria de reforma do Estado não avançaram no primeiro governo após a democratização na Argentina. Nas palavras de Palermo e Novaro (1996, p. 73, tradução nossa), o tema foi encarado “[...] de modo extremamente tímido, parcializado e sem convicção, como uma tarefa entre outras, na qual não se concentrarão esforços decisivos”.

Seria uma visão limitada, contudo, supor que apenas em virtude da falta

de engajamento do presidente e de seu partido as privatizações propostas nos últimos anos do governo Alfonsín não tenham chegado a se concretizar. Os partidos de esquerda e os sindicatos ligados às empresas estatais exerceram uma forte oposição aos projetos de privatização, por vezes se enfrentando abertamente com o governo. Além disso, o Partido Justicialista, que tinha maioria no Senado, e a partir de 1987 também na Câmara de Deputados, impediu que os projetos de privatização passassem da fase propositiva, demonstrando a forte determinação de “vetar qualquer iniciativa que pudesse dar fôlego para a administração radial” já por si mesma bastante desgastada (BORON; REY, 2004).

Na Argentina, a crise do final da década de 1980 tornou-se uma crise do Estado por combinar hiperinflação com um problema político de credibilidade.

O Partido Radical venceu as eleições de 1983 com uma mensagem sobretudo ética. Havia a aspiração a um desenvolvimento econômico com distribuição equitativa, todavia era no campo político que se encontravam os principais desafios do novo governo. Por um lado, havia a necessidade de restituir legitimidade às instituições, restabelecendo princípios e garantias constitucionais e reestruturando as instituições democráticas. Por outro lado, era necessário restituir credibilidade à instância política, afirmando o Estado de Direito e garantindo a liberdade de expressão e de participação dos cidadãos nos processos decisórios. Para tanto era preciso não apenas punir os responsáveis por violações dos direitos humanos, mas também estabelecer um limite ao poder das corporações.

O governo radical, todavia, enfrentou dificuldades para responder a esses imperativos. Com o passar do tempo e o estreitamento de seu poder de ação, a legitimidade democrática que o governo inicialmente possuía converteu-se em perda de credibilidade e essa numa crise de governabilidade.

Com efeito, o insucesso da política econômica do governo Alfonsín conduziu à exacerbação do descontentamento popular, uma vez que o fracasso dos sucessivos intentos de estabilização denunciava a negativa de fato das promessas de reparação econômica e equidade social associadas ao regime democrático. A insatisfação social tornava-se ainda mais perceptível na medida em que, agora, os cidadãos haviam adquirido liberdade de expressão e gozavam da tolerância do governo.

Durante o governo radical, é possível contar treze greves gerais, além de várias paralisações parciais. Além disso, nas eleições parciais de 1985 e 1987, a população emitiu um claro voto de “censura” ou “castigo” ao governo Alfonsín.

Um aspecto a ressaltar é o fato de que, apesar da derrota nas eleições de 1983, o peronismo e os sindicatos possuíam uma parcela considerável de poder político. Isso porque o Partido Justicialista governava mais da metade dos estados (províncias) e possuía maioria no Senado. Além disso, a maioria do Partido

Justicialista no Congresso tinha vínculos com os sindicatos. Essas circunstâncias pesaram negativamente para o governo radical. Ao pretender reformar a estrutura sindical, modificando critérios e métodos de escolha dos dirigentes, cuja situação era então bastante confusa, o governo teve seu projeto de lei de reordenamento sindical derrotado no Senado pela diferença de um voto.

Os efeitos reflexos dessa derrota foram muito desfavoráveis ao governo, uma vez que o Partido Justicialista, muito dividido após a derrota eleitoral de 1983, encontrou no tratamento conferido à reforma sindical uma razão para reunir-se e uma forma de fazê-lo, a Confederação Geral do Trabalho (CGT) unificada, para onde confluíram várias correntes e se destacava o líder sindical Saul Ubaldini. Segundo Ramos (2007. p. 234, tradução nossa), “[...] o peronismo, carente de coesão política e com uma estrutura sindical dividida e enfrentada, havia encontrado um caminho para recuperar sua identidade: a oposição frontal ao governo”.

Em 1985, o governo buscou, através da Conferência Econômica e Social, outro formato institucional de diálogo com os sindicatos e os empresários, logrando algum sucesso nesse intento graças ao Plano Austral. Assim, nas eleições de novembro de 1985, o Partido Radical logrou manter a maioria da Câmara dos Deputados. Todavia, essas eleições foram um marco em dois sentidos. Após sua realização e devido à queda no poder aquisitivo dos salários que acompanhou o Plano Austral, a CGT iniciou uma estratégia de confrontação sistemática com o governo. Depois da greve de setembro de 1984, realizaram-se duas greves gerais em maio e agosto de 1985 e quatro entre os meses de janeiro a outubro de 1986. O Partido Justicialista, por sua vez, fracionou-se após a derrota nas eleições de 1985, surgindo duas correntes: a ortodoxa, identificada com os sindicatos, e a renovadora, que propunha a democratização interna do partido e a eleição de suas autoridades através do voto direto e secreto. Essa divisão interna do partido não apenas dificultava qualquer concertação com o governo, como fez surgir novas lideranças, sendo que entre os fundadores do grupo dos renovadores estava Carlos Saúl Menem, então governador do estado (província) de La Rioja.

A ala renovadora do Partido Justicialista foi muito importante para sua vitória nas eleições de 1987. O resultado dessas eleições alterou a relação de forças entre o Partido Radical e o Partido Justicialista e demonstrou a perda de apoio político do partido do governo. Ademais, a perda da maioria na Câmara de Deputados, revertendo o resultado de 1983, retirou parte da autonomia do governo no Parlamento e o obrigou a buscar alianças com diferentes setores da oposição.

Outro fator de instabilidade e que contribuiu para a deterioração da credibilidade política do governo Alfonsín foi o relacionamento com os militares. A estratégia inicial do governo era propiciar que as próprias Forças Armadas efetuassem o julgamento dos responsáveis pelos atos de violação dos direitos humanos co-

metidos durante o regime militar, efetuando uma espécie de autodepuração. Isso criava uma situação paradoxal, pois, para tanto, seria necessário desfazer o principal ponto em torno do qual havia unidade nas Forças Armadas, isto é, o combate à subversão e a legitimidade dos atos praticados com esse intuito. Com o insucesso dessa estratégia, o julgamento dos militares passou a ser competência do Poder Judiciário e, a partir daí, a questão militar se converteu em um ponto de tensão, com uma primeira crise militar em abril de 1985 e vários levantes subsequentes. A Lei de Ponto Final, aprovada em dezembro de 1986, ao pretender apressar os processos em tramitação e estabelecer uma anistia de fato, através da declaração de prescrição da ação penal para os atos praticados a partir de 1976, instaurou uma crise entre o Poder Executivo e o Poder Judiciário. Além disso, a nova legislação consistiu-se em um estímulo ao levante militar de abril de 1987, em que se reclamava o fim dos julgamentos militares e aumento dos soldos das Forças Armadas. Esse conflito foi resolvido com a participação direta do presidente nas negociações e a aprovação da Lei de Obediência Devida, a qual afetou profundamente a credibilidade do governo.

Todo esse quadro de dificuldades políticas impossibilitou ao governo Alfonsín levar adiante a reforma da Constituição argentina, assim como projetos de lei envolvendo a modernização institucional do Estado argentino.

Cabe observar que, apesar da oposição do Partido Justicialista ao governo, o sindicalismo encontrava-se muito dividido internamente, e a principal origem da paulatina perda de credibilidade do governo foi seu insucesso em promover a estabilização econômica e renegociar a dívida externa. Esses fracassos implicaram a incapacidade de cumprir as promessas de campanha eleitoral e atender as reivindicações populares.

Em agosto de 1988, o governo lançou o Plano Primavera, que tinha como objetivo estabilizar os preços e possibilitar ao governo uma trégua até as eleições de 1989. Dentro desse espírito, a data das eleições foi antecipada em dois meses para maio de 1989.

O plano econômico dependia do ingresso de divisas estrangeiras e do sucesso de um empréstimo negociado com o Banco Mundial, que tinha na aprovação das cartas de intenção firmadas para privatização da ENTel e das Aerolíneas Argentinas uma de suas contrapartidas.

Durante todo o governo Alfonsín, a inflação alta refletiu a incapacidade de concertação com os empresários e o poder de veto dos setores mais concentrados da indústria, que haviam se desenvolvido a partir das privatizações periféricas e beneficiavam-se dos subsídios estatais e dos contratos em condições privilegiadas com o poder público.

Sob o ponto de vista das relações entre os empresários locais e os credores externos, Basualdo (2006b) observa que:

Todos os traços, estruturais e conjunturais, que exibia o processo que desembocaria na crise hiperinflacionária de 1989 indicavam a existência de um conflito entre as frações do capital que formavam o bloco dominante. O predomínio dos grupos econômicos locais sobre os credores externos na apropriação do excedente gerado socialmente e na redistribuição da renda que haviam sofrido os assalariados a partir da ditadura militar chegou a um ponto culminante no final da década analisada, quando se instaurou, em maio de 1988, uma moratória de fato da dívida externa. Quer dizer, depois de quase cinco anos de lançado o Plano Baker, os bancos credores não apenas não logravam avançar na privatização das empresas estatais para apropriar-se do capital emprestado, senão que, ademais, não recebiam nem os juros nem as amortizações de capital (BASUALDO, 2006b, p. 152, tradução nossa).

A hiperinflação de 1989 estaria relacionada, então, a dois aspectos desse conflito intraclasse.

Em primeiro lugar, à circunstância de que os grupos econômicos locais dispunham de acesso ao sistema político e os credores externos não. Segundo Basualdo (2006b, p. 154, tradução nossa), “[...] daí que os credores externos, ao terem bloqueada a possibilidade de modelar um sistema político à sua imagem e semelhança, recorreram ao seu poderio econômico, provocando comoções econômicas e sociais para modificar uma situação que lhes era desfavorável”.

Em segundo lugar, ao fato de as eleições presidenciais de 1988 nos Estados Unidos terem afetado as perspectivas de sucesso do plano econômico do governo argentino. Isso porque os novos dirigentes do Tesouro norte-americano passaram a privilegiar o entendimento do FMI, no sentido de que as negociações com os países devedores deveriam ser precedidas de um ajuste fiscal. Além disso, ganharam destaque no Banco Mundial setores que duvidavam da possibilidade de alterações legislativas que permitissem a privatização de empresas pública e, ainda, que tinham receio do resultado das eleições presidenciais. Essa mudança levou à suspensão do apoio que o Banco Mundial vinha oferecendo ao governo argentino e ao estancamento das negociações com os credores da dívida externa (RAMOS, 2007, p. 258).

Quando foi divulgada a mudança de atitude do tesouro norte-americano e do Banco Mundial em relação à Argentina, no início de janeiro de 1989, houve uma corrida cambial de parte dos bancos estrangeiros e dos bancos locais que, por seus vínculos com o Partido Radical, detinham acesso a informações privilegiadas, obrigando o governo argentino a adotar medidas que, na prática, inviabilizaram o Plano Primavera (BASUALDO, 2006a, p. 283).

Logo em seguida, o Banco Mundial anunciou que atrasaria o desembolso do empréstimo que havia sido acordado com o governo argentino e, em março de 1989, decidiu suspender o acordo.

Esses acontecimentos deram início à hiperinflação, que se instalou no início de 1989 na Argentina. Nem a substituição do Ministro da Economia pelo político radical Juan Carlos Pugliese foi capaz de frear a deterioração econômica em meio a que se processaram as eleições presidenciais em 14 de maio do mesmo ano. Nessa data, a população deu uma contundente vitória ao Partido Justicialista, cujo candidato Carlos Menem já desde fins de 1988 era apontado nas pesquisas de opinião como o favorito na disputa presidencial.

A crescente perda de credibilidade do governo foi a expressão política do descompasso entre os condicionamentos estruturais em relação ao funcionamento da economia advindos das mudanças internas e externas, desde o início da década de 1970, e o formato institucional existente.

2.2.2 ESTABILIZAÇÃO ECONÔMICA, REFORMA DO ESTADO E POLARIZAÇÃO POLÍTICA NO GOVERNO DE JOSÉ SARNEY

No Brasil, as forças políticas que levaram à eleição de Tancredo Neves, candidato da ampla Aliança Democrática, indicavam a aspiração de seguir o caminho da redemocratização política e de um desenvolvimentismo renovado, o qual deveria combinar crescimento econômico com uma melhor distribuição da renda. Nesse sentido, a Nova República significou, na definição de Sallum Jr (1996, p. 115), “uma *sobrevivida deteriorada* da velha aliança nacional-desenvolvimentista em meio a circunstâncias inóspitas”.

As primeiras mudanças constitucionais efetuadas na Nova República, em seu primeiro ano de existência, tiveram caráter político e destinaram-se a eliminar disposições legais herdadas do regime militar que restringiam a vida político-partidária. Ademais, a Emenda Constitucional n.º. 26/85 convocou uma Assembleia Nacional Constituinte para 1º de fevereiro de 1987 e concedeu anistia aos servidores públicos civis da administração direta e indireta e militares punidos por atos de exceção, institucionais ou complementares.

O restabelecimento de vários institutos políticos da democracia tornou a sociedade mais inclusiva politicamente e possibilitou aos diferentes segmentos sociais expressar seus interesses e se organizar na luta por eles.

Os trabalhadores ampliaram sua mobilização ao longo do governo Sarney, que teve de enfrentar um elevado número de movimentos reivindicatórios. Além disso, os trabalhadores reorientaram sua atuação para a esfera político-partidária,

passando a lutar pela inclusão de direitos sociais e trabalhistas na Constituição de 1988 (SANTANA, 2003, p. 285-313).

Os empresários, por sua vez, atuaram em busca de participação mais direta na política, seja através do neocorporativismo, com o estreitamento de laços com parte da burocracia na área da política econômico-financeira, seja através da atividade político-partidária, com a ocupação de cargos na administração pública e com a articulação de uma estratégia visando às eleições para a Assembleia Constituinte. Os interesses veiculados pelos empresários diziam respeito, de um lado, à regulação das relações entre empregados e empregadores, em que defendiam a descentralização e a plena liberdade de negociação; e, de outro lado, referiam-se à elaboração de diretrizes econômicas, em que predominava a defesa da economia de mercado e demandas pela limitação do papel do Estado na economia e pela privatização das empresas estatais (DINIZ, 1997).

Vários fatores vinham, ao longo do tempo, contribuindo para o enfraquecimento da capacidade do Estado de condução da sociedade e, no início da Nova República, esse enfraquecimento relativo se expressou no esvaziamento da presidência e na maior autonomia dos demais centros de poder (partidos, ministérios, congresso, elites regionais) em relação à primeira. A esse respeito, cabe lembrar que Sarney começou a governar com o ministério que havia sido formado por Tancredo Neves, completando o segundo escalão da administração com indicações dos partidos que compunham a Aliança Democrática. Isso possibilitou aos ministérios certa autonomia em relação ao Presidente da República e uma maior ascendência dos partidos sobre os membros da administração. Paralelamente, com as eleições municipais marcadas para outubro de 1985, o Congresso e os partidos tenderam a se envolver nas disputas pelo poder regional. Os governadores, por sua vez, buscaram maior protagonismo na cena política e maior participação nas receitas fiscais. O resultado de tal situação foi que:

[...] de um lado, o presidente Sarney orientou-se para recuperar os poderes de que dispunha no plano institucional mas que, de fato, não exercia no início do seu governo. Em contrapartida, os núcleos de poder, subalternos durante o regime militar, mas articuladores da transição para a Nova República – fossem eles formações partidárias, governadores e elites regionais, Congresso ou corporações profissionais nascidas na administração pública – orientavam-se, todos, em sentido contrário (SALLUM JR., 1996, p. 120).

As mudanças no perfil do Estado objetivadas pelo governo Sarney tiveram como uma de suas finalidades superar tal situação. Embora a recriação do Ministério da Desburocratização tivesse como escopo inicial, segundo Martins (1998, p. 28), “[...] acomodar no governo a ampla e heterogênea coalizão política que Tancredo costurou para garantir a transição do regime militar para o governo civil”, logo o redesenho do Estado passou a obedecer a outros imperativos. Em julho de 1985,

o governo Sarney criou o Ministério Extraordinário para Assuntos Administrativos, que absorveu as funções do antigo Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), e, junto ao ministério, foi criada a Comissão Geral do Plano de Reforma Administrativa, subdividida em câmaras especializadas e responsável pela reestruturação da administração pública federal. Ainda que a reforma administrativa pretendida não tenha sido levada adiante pelo ministério e tenha ficado, de certa forma, superada pela instalação dos trabalhos da Assembleia Constituinte⁴⁰, importantes medidas foram adotadas, em setembro de 1986, com a extinção do DASP e a substituição do ministério pela Secretaria da Administração Pública da Presidência da República (SEDAP), ligada diretamente à Presidência da República.

A SEDAP tornou-se, então, o órgão central para a implementação da reforma do Estado, cujos objetivos deveriam ser a valorização da carreira pública, a democratização do acesso à administração direta e indireta e a melhoria do desempenho do governo federal. A administração direta e os princípios burocráticos eram, assim, enfatizados, procurando-se, segundo os pronunciamentos do então ministro Aluísio Alves (apud LIMA JR., 1998, p. 15), “[...] a adequação do serviço público a padrões de eficiência que dessem suporte aos planos do governo” e a “eficiência na prestação de serviços públicos ao cidadão”. Nesse sentido, poder-se-ia dizer que a criação da SEDAP representou a recriação do DASP sob novas bases.

A SEDAP manteve como órgão a ela vinculado a Fundação Centro do Servidor Público (FUNCEP), que se tornou um importante instrumento de planejamento administrativo a partir da criação da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), com o objetivo de formar, aperfeiçoar e profissionalizar os servidores públicos de nível superior. Foi também criado pelo mesmo diploma legal, o Decreto n.º 93.227, de 19 de setembro de 1986, o Centro de Desenvolvimento da Administração Pública.

Além disso, a partir da criação da nova secretaria foram implementadas outras medidas de relevo. O Decreto-lei n.º 2.300, de 21 de novembro de 1986, estabeleceu novas regras para o processo de licitação e extinguiu oito estatais, dentre as quais se destaca o Banco Nacional da Habitação. Também no final do mesmo ano foram extintos 37 órgãos nos ministérios, em geral colegiados que haviam se tornado desnecessários ou perdido suas funções. Ademais, com o Decreto n.º 93.213, de 03 de setembro de 1986, foi criado o Cadastro Nacional do Pessoal Civil, um importante instrumento de administração de pessoal que, posteriormente,

(40) A Constituição Federal de 1988 disciplinou, em um capítulo especial da organização do Estado, os princípios que deveriam reger a administração pública e os servidores públicos civis e militares, além de prever, no artigo 24 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias que a União, os estados, o distrito federal e os municípios teriam o prazo de dezoito meses para compatibilizar seu quadro de pessoal e adequar suas legislações ao estabelecido no artigo 39 da Constituição e “à reforma administrativa dela decorrente”.

deu origem ao Sistema Integrado de Administração de Pessoal (SIAPE). Foram, no mesmo período, realizados esforços no sentido de organizar o sistema de gerenciamento de pessoal civil, através do Decreto n.º 93.214, de 03 de setembro de 1986; de definir, pelo Decreto n.º 93.215, de 03 de setembro de 1986, os procedimentos de auditoria de pessoal civil; e de estabelecer, com o Decreto n.º 93.216, de 03 de setembro de 1986, medidas de acompanhamento e controle de gestão das empresas estatais.

A reforma projetada pelo governo Sarney representou, em certa medida, uma ruptura com as experiências anteriores, no sentido de adotar uma estratégia gradualista e privilegiar a criação de instrumentos aptos a modificar o perfil da administração pública brasileira. Nesse sentido, além dos instrumentos gerenciais de controle interno acima relacionados, foram projetadas alterações na forma de relacionamento Estado-sociedade.

De um lado, houve, segundo Lima Jr. (1998, p. 16), a preocupação com a cidadania e com a recuperação da função social da administração pública, traduzidos no “[...] direito do cidadão aos serviços que ele próprio custeia mediante o pagamento de tributos”. De outro lado, procurou-se substituir o modelo tecnocrático de organização da alta administração pela constituição de uma alta burocracia de carreira, “[...] formada especificamente para o Estado através do sistema do mérito e imbuída de uma ética e perfil técnico específicos” (SANTOS, 1995, p. 80).

A busca de um novo perfil para a alta administração federal ocorreu em dois momentos distintos. Inicialmente, em 1985, as iniciativas se deram no sentido de reconstituir determinadas carreiras, como a da Polícia Federal e da Procuradoria da Fazenda Nacional, e instituir uma outra, a da Auditoria do Tesouro Nacional, o que indica a intenção de especializar e fortalecer as áreas de fiscalização federal, polícia e execução da dívida ativa federal, tanto para modernizar e profissionalizar essas áreas como também para fazer frente à queda da receita tributária que, na década de 1980 chegou a 4% do PIB e, nos anos de 1984 e 1986, teve seu pior desempenho desde 1970⁴¹. Em um segundo momento, que se inicia em 1987, são adotadas iniciativas complementares, com a criação de três novas carreiras: a de Gestão Governamental, a de Finanças e Controle e a de Orçamento.

A criação da carreira de Gestão Governamental corresponde a uma proposta formulada com a reforma de 1986, embora a lei de sua criação somente tenha sido submetida ao Congresso Nacional em 1987. A intenção, na época, era homogeneizar a alta administração federal, através da instituição de uma carreira de caráter generalista voltada para a formulação, implementação e avaliação de políticas públicas e a direção e assessoramento nos escalões superiores. A constituição das carreiras de Orçamento e Finanças e Controle corresponde a uma inflexão no

(41) Os dados constam em Brum (1999, p. 434).

sentido de privilegiar o controle da despesa pública e uma reação dos ministérios da área econômica ao projeto da SEDAP de estender a atuação dos futuros gestores governamentais também para as áreas de finanças, controle e orçamento⁴², sendo sugestivo o fato de que, inicialmente, essas carreiras foram compostas pelos técnicos que se encontravam em exercício nos órgãos de orçamento e de finanças e controle interno na data de publicação da legislação que as instituiu.

O conceito adotado era o de que essas três carreiras deveriam ser complementares, ainda que exercessem tarefas em níveis diferenciados. Competiriam, aos gestores, atividades de gestão de forma ampla e assessoramento superior, com atuação em todos os órgãos da administração direta e autárquica responsáveis pela formulação de políticas públicas. As duas outras carreiras desempenhariam tarefas específicas no âmbito dos ministérios, sempre direcionadas para a administração orçamentária e financeira e ao controle interno. O ponto de contato entre as três carreiras deveria ser a formação em escola de governo, a ENAP.

A novidade na criação dessas carreiras consistia em prover a administração federal de quadros técnicos tanto para as áreas meio como para as atividades finalísticas, possibilitando reverter o modelo adotado nas décadas de 1960 e 1970 de recrutamento do pessoal da alta administração pública através da administração indireta (as “ilhas de excelência”) e em quadros sem vinculação institucional com o serviço público. Além disso, a institucionalização de carreiras para a alta administração pública permitiria a criação de um corpo permanente com habilitação técnica e experiência profissional disponível para escolha pelos agentes políticos, possibilitando a redução do provimento dos cargos da alta hierarquia por critérios exclusivamente políticos ou discricionários (através dos cargos em comissão).

Ademais, pretendia-se, com essas alterações, fortalecer a capacidade efetiva de mando da presidência e dar uma resposta ao que Diniz (1997, p. 26) afirmou ser “[...] um Estado sobre dimensionado, porém débil”. Forte por concentrar poder decisório, porém “débil quanto à sua eficácia na obtenção de conformidade e aquiescência às suas decisões”.

Nesse contexto de democratização acelerada e descentralização política, desenvolveu-se o maior desafio da Nova República: a estabilização econômica. Foram implementados ao todo cinco planos de estabilização, conforme sistematização de Bresser-Pereira (1992a, p. 99-100): 1) Plano Dornelles em abril de 1985; 2) Plano Cruzado em março de 1986; 3) Plano Bresser em junho de 1987; 4) Plano “Feijão com Arroz” em janeiro de 1988; 5) e Plano Verão em janeiro de 1989.

(42) Segundo Santos (1995, p. 81), a reação ocorreu, também, através de tentativas de restringir o acesso da carreira de Gestão Governamental às áreas de finanças, controle e orçamento por ocasião da tramitação da Lei n.º 7.834/89 que instituiu aquela carreira e, também, durante a regulamentação desse diploma legal.

Cada um desses planos consistiu uma modalidade diferente de enfrentar, de modo imediato, as elevadas taxas de inflação e, mediatamente, o problema da dívida externa e o desequilíbrio das finanças públicas. Pode-se identificar neles uma evolução, inclusive no que diz respeito à privatização de empresas públicas como instrumento de política econômica. Os planos Cruzado e Bresser tendiam para uma reformulação das relações entre o setor público e o setor privado. O primeiro tinha um componente distributivista e implicava a interferência do Estado nos mecanismos de mercado; o segundo aliava contenção da demanda e retomada do investimento através da recomposição da poupança pública. Os planos Dornelles e os dois últimos, formulados na gestão de Maílson da Nóbrega, implicavam uma reestruturação do próprio setor público. No primeiro caso, a reestruturação privilegiava o corte de despesas (cortes no orçamento e congelamento de contratos e empréstimos) e o controle monetário; os dois outros planos apoiavam-se em uma política monetarista de elevação dos juros, e a reestruturação do setor público previa a venda de ativos públicos tidos como desnecessários.

Havia, também, entre os Ministros da Economia que se sucederam ao longo do governo de José Sarney, diferenças importantes no que respeita à articulação da economia nacional com o sistema internacional. A estratégia seguida por Dílson Funaro e por Luiz Carlos Bresser-Pereira evitava submeter inteiramente a economia aos mecanismos de mercado e à competição internacional. Dessa forma, eles concebiam a negociação da dívida externa como uma preocupação especial e que deveria ser orientada em três direções complementares. Primeiro, reduzir a remessa de recursos para o exterior, por meio da negociação de juros menores, novos empréstimos e até da decretação de uma moratória; segundo, garantir autonomia na formulação da política econômica, através de uma negociação mais politizada e menos convencional da dívida externa; terceiro, estabelecer mecanismos de defesa da economia nacional frente à instabilidade do mercado externo. A estratégia seguida por Maílson da Nóbrega, ao contrário, priorizava a rearticulação externa da economia nacional através de mecanismos de mercado e tratava a questão da dívida externa como apenas mais uma das questões importantes para que o país voltasse a receber investimentos externos.

A política de privatização implementada ao longo do governo Sarney foi testemunha dessa evolução e dos impasses na formulação de um novo modelo de desenvolvimento.

No final do ano de 1985, como parte da preparação para o lançamento do Plano Cruzado, foi editado o Decreto n.º 91.991, de 28 de novembro de 1985, o qual dispunha acerca do Programa de Privatização de empresas sob controle direto ou indireto do governo federal.

Esse diploma legal atribuiu responsabilidade ao Presidente da República pela inclusão e exclusão das empresas no rol das privatizáveis, no que deveria ser

assessorado pelo Conselho Interministerial de Privatização, criado para substituir a Comissão Especial de Desestatização. Estabelecia que a transferência de empresas ao setor privado, agora denominada privatização, compreendia tanto a abertura do capital social como a alienação de participações acionárias e a desativação de empresas, além de prever algumas medidas para dar maior publicidade e impessoalidade às privatizações. Entre essas medidas estavam a exigência de realização de auditoria externa para “zelar pela transparência e lisura” de todas as suas fases, a determinação de que as transferências fossem realizadas de preferência através da Bolsa de Valores, a possibilidade de financiamento das aquisições e o estabelecimento de mecanismos para possibilitar aos empregados das empresas a compra de ações. Quanto ao universo de empresas passíveis de privatização e as limitações legais para tanto, o Decreto n.º 91.991/85 praticamente repetiu a anterior legislação, excluindo as empresas vinculadas à segurança nacional, os monopólios estatais e as empresas responsáveis pela infraestrutura econômica ou social básica ou produtora de insumos de importância estratégica.

As novidades nesse diploma legal consistiam, de um lado, na ampliação das formas de pagamento, abrindo-se a possibilidade de utilização de títulos da dívida externa nas privatizações, e, de outro, a expressa proibição de criação de novas empresas sob o controle direto ou indireto da União. Também era vedada a aquisição direta ou indireta de empresas privadas, a implantação de novos empreendimentos não previstos nos estatutos da estatal e a formalização de acordos de acionistas, subscrição de ações da iniciativa privada ou abertura de capital social das empresas estatais sem a prévia concordância da Secretaria do Planejamento e, no último caso, do Presidente da República.

O espírito do programa, assim, era vedar despesas pelas estatais, controlar suas ações e dar transparência às privatizações nos casos em que fossem admitidas. Seu resultado foi pouco significativo, revelando-se, de fato, uma continuação da “reprivatização” iniciada no último governo militar. Foram privatizadas, ao longo do governo Sarney, 18 empresas estatais avaliadas em 548,30 milhões de dólares e que empregavam 22.707 pessoas. Outras 18 empresas foram transferidas para governos estaduais, duas foram incorporadas a outras instituições federais e quatro empresas foram desativadas (ALMEIDA, 1999).

Cabe observar que os primeiros planos de estabilização da Nova República foram tentativas de renovar o desenvolvimentismo. Por isso, a privatização não era uma política de governo.

Tal como ocorreu na Argentina com o Plano Austral, somente com o fracasso do Plano Cruzado foi adquirindo relevo a ideia de crise fiscal do Estado. Nesse sentido, a gestão de Bresser-Pereira no Ministério da Economia tentou combinar o congelamento de preços como um “Plano de Consistência Macroeconômica” baseado no

ajuste fiscal. A ênfase do ajuste proposto, contudo, residia na ampliação da receita tributária e na contenção de gastos. Posteriormente, a interpretação acerca do ajuste fiscal veio sendo alargada e, nos dois últimos anos do governo Sarney, a ideia de uma política ativa de privatização de empresas estatais passou a ser vista como requisito necessário para enfrentamento da crise.

Em março de 1988, já com Maílson da Nóbrega à frente do Ministério da Fazenda, foi editado o Decreto n.º 95.886, de 29 de março de 1988, estabelecendo os objetivos do Programa Nacional de Desestatização. Esses consistiam na transferência para a iniciativa privada de atividades econômicas exploradas pelo Estado, no estímulo a mecanismos competitivos de mercado, com a desregulamentação da atividade econômica, no estímulo à execução indireta de serviços públicos, através de concessões e permissões, e na privatização de atividades econômicas exploradas por estatais, excetuados os monopólios.

O decreto, dessa forma, introduziu novos objetivos no programa governamental e ampliou sua abrangência. Esse documento marca o início do abandono dos conceitos de segurança nacional e de reserva do mercado ao setor privado nacional, os quais constavam dos decretos anteriores acerca da matéria. Além disso, o texto inovou ao possibilitar a discussão acerca da transferência de serviços públicos ao setor privado através de concessão ou permissão, excetuadas apenas as restrições constitucionais, o que, cabe referir a título de comparação, já havia ocorrido na Argentina com as privatizações periféricas durante o governo militar de 1976.

Essa inovação, aliás, ajuda a entender parte das razões que levaram à inclusão no texto da Constituição de 1988 do privilégio às empresas estatais da execução dos serviços públicos, fato que também indica o início de uma disputa no campo legislativo pela definição do modelo que deveria presidir o desenvolvimento econômico do país. Significativa da polarização que iniciava crescer em relação ao tema das privatizações foi a criação, no mesmo Decreto n.º 95.886/88, do Conselho Federal de Desestatização, integrado por ministros da área econômica e com um representante dos trabalhadores e um dos empresários, mediante indicação das respectivas categorias. Com essa nova formatação institucional, tentou-se envolver a sociedade na execução do programa, incentivar um consenso quanto à sua implementação e reduzir suas resistências.

A esse respeito, cabe ainda observar que, no início de 1989, o governo enviou ao Congresso, juntamente com a legislação do Plano Verão, a Medida Provisória n.º 26, a qual autorizava a privatização das sociedades de economia mista, empresas públicas e suas controladas, mediante a alienação da totalidade das ações representativas do capital ou por meio da elevação de capital dessas empresas. Para assegurar o monopólio da União, seria excluído da autorização para venda o

equivalente a 51% das ações de propriedade da União no Banco do Brasil, no Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), na Caixa Econômica Federal, na Casa da Moeda, na Eletrobrás, no Banco da Amazônia, na Indústria Nuclear do Brasil, na Empresa de Correios e Telégrafos (ECT), na Petrobrás, no Banco do Nordeste e na Telebrás. Mecanismo e percentual idênticos foram adotados em relação às ações da Telebrás em empresas de exploração de serviços de telecomunicação. Todavia, a medida provisória, que parecia ser mais reflexo da “orientação do Ministro da Fazenda e de sua equipe do que uma política deliberada de governo” (ALMEIDA, 1996b, 1999; BARRETO, 2000), foi amplamente rejeitada pelo Congresso, obtendo 350 votos contrários e tão somente 77 favoráveis.

Essa foi a primeira vez que se pretendeu inserir as privatizações como uma agenda de governo e obter autorização legislativa para alienar empresas públicas de importância chave na produção de bens e na prestação de serviços. Após a rejeição da medida provisória, proposição semelhante somente viria a ser apresentada e examinada pelo Congresso no governo de Fernando Collor de Mello.

No Brasil, ocorria algo semelhante ao que se passava na Argentina. O elemento de fundo da crise do Estado brasileiro, porém, relacionava-se *mais ao imobilismo diante do declínio das taxas de crescimento e das crescentes demandas sociais do que à falta de credibilidade política ou o descontrole de um processo hiperinflacionário*. O elemento político da crise era a polarização de propostas para enfrentar a crise.

A redução do crescimento em relação à década anterior conduziu a um debate acerca das razões para o desempenho econômico desfavorável. As interpretações então existentes para o fraco crescimento podiam ser sintetizadas em três diferentes entendimentos. O primeiro identificava a dívida externa e a transferência de recursos para cumprimento dos compromissos assumidos como a origem dos problemas relacionados ao crescimento econômico. O segundo afirmava a possibilidade de retomada do crescimento condicionada à compatibilização do modelo econômico com as restrições externas. O terceiro aduzia a inexistência de obstáculos externos ao crescimento⁴³.

Esse debate acerca dos motivos da redução do dinamismo da economia brasileira foi gradualmente se convertendo em um diagnóstico de crise do Estado e, mais especificamente, em uma crítica ao Estado intervencionista e ao modelo de desenvolvimento. A crise do Estado no Brasil era uma crise de duplo sentido do Estado intervencionista até então vigente. Esse, de acordo com Sallum Jr. (1988), demonstrava, por um lado, crescente incapacidade em absorver em suas estruturas os processos de agregação e representação de interesses econômico-sociais

(43) Uma síntese desse debate e dos argumentos das diferentes correntes de interpretação podem ser encontrados em Carneiro (2002, p. 141).

emergentes. Por outro lado, vinha progressivamente perdendo sua capacidade de nuclear o processo de desenvolvimento nacional.

É importante notar que *essa evolução em direção à maior abertura à concorrência internacional e no sentido da retração do Estado como agente econômico produtor e regulador* era acompanhada por uma reorientação das elites empresariais no sentido da abertura do mercado e do “ajuste” do setor público. No entanto, *estava em descompasso com as alterações institucionais, em especial com o tratamento que a nova Constituição conferiu à ordem econômica.*

A atuação empresarial durante a Nova República, como demonstrou Diniz (1997), ocorreu no sentido da identificação da democracia com mercado e da idéia de refluxo do Estado e atribuição de maior protagonismo político ao setor privado. Segundo a autora, “[...] apesar do alto grau de heterogeneidade característico do empresariado industrial brasileiro, observou-se, naquele momento, certa convergência dos vários segmentos empresariais para uma postura neoliberal” (DINIZ, 1997, p. 56). Todavia, foi apenas no tocante às relações capital-trabalho que, naquele momento, a retórica empresarial a favor do retraimento do Estado se mostrou ausente de ambiguidades⁴⁴. Apesar de rejeitarem a ideia de reforço do papel do Estado e do consenso quanto a atribuir ao mercado e à empresa privada a liderança no processo de desenvolvimento, a unidade do empresariado se desfazia e seu discurso se tornava contraditório quando se tratava da definição de um projeto econômico e da especificação de políticas a serem adotadas. Acrescenta essa autora, comentando os descompassos entre o discurso e a prática política:

Prevalencia a posição de abertura ao capital estrangeiro, mas as variações oscilavam do liberalismo mais radical à defesa da reserva de mercado. Criticava-se o capitalismo cartorial, mas aceitava-se a prática das intervenções para salvar empresas à beira da falência. Observava-se uma demanda generalizada pela contenção dos gastos públicos e pela redução do déficit, considerados causa fundamental da inflação, mas ao mesmo tempo verificava-se uma oposição sistemática às tentativas de cortar subsídios e reformular a política de incentivos. Em alguns casos, os empresários chegariam mesmo a solicitar o aumento dos subsídios (DINIZ, 1997, p. 105).

Em síntese, as causas do realinhamento em torno dos valores liberais podem ser debitadas à perda de dinamismo econômico, à maior exposição à competição no mercado externo, a um amadurecimento político do empresariado e, também, à insegurança diante dos sucessivos planos heterodoxos praticados pelo governo que implicaram certo grau de ingerência nos mecanismos de mercado. O

(44) Segundo Diniz (1997, p. 106), “[...] medidas consideradas imprescindíveis pelas lideranças sindicais, com o direito irrestrito de greve, a redução da jornada de trabalho, a estabilidade no emprego, o pagamento em dobro de horas extras, a extensão da licença à gestante, foram duramente combatidas pelo empresariado, constituindo uma das suas preocupações centrais a derrota de tais propostas na fase final da Constituinte”.

modo ambíguo e desarticulado como esse realinhamento ocorreu, o fato de ter se convertido em confronto mais direto ao intervencionismo estatal somente em fins de 1987 e início de 1988 e de não encontrar eco na maioria dos partidos e das elites governamentais parecem explicar, ao menos em parte, a manutenção na nova Constituição de um arcabouço legal rígido ao desenvolvimentismo. No texto constitucional, ampliaram-se as restrições ao capital estrangeiro, as empresas estatais passaram a ter o privilégio sobre a concessão de serviço público, o Estado expandiu seus mecanismos de controle do mercado, e o setor público institucionalizou uma série de garantias.

2.3 CONSIDERAÇÕES FINAIS ACERCA DAS EXPERIÊNCIAS REFORMISTAS NAS DÉCADAS DE 1970 E 1980 E DO CONTEXTO EM QUE SE PROCESSARAM AS ELEIÇÕES DE 1989 NA ARGENTINA E NO BRASIL

As eleições de 1989 na Argentina e no Brasil ocorreram no momento em que se iniciava a recuperação econômica internacional, particularmente nos Estados Unidos, e em que tinha início a queda dos regimes comunistas da Europa Oriental.

A adoção da reforma do Estado como uma agenda de governo, tanto na Argentina quanto no Brasil, ocorreu, portanto, em um período de recuperação e de expansão da economia internacional.

Essa constatação possibilita afirmar que inexistente uma correlação direta ou imediata entre a crise econômica internacional ou fatores exógenos de natureza política e ideológica e a adoção de programas de reforma do Estado. A assertiva é reforçada por meio do exame dos acontecimentos na Argentina e no Brasil, de meados da década de 1970 até o ano de 1989, e de suas respectivas experiências reformistas no período.

A Argentina e o Brasil, por exemplo, tiveram durante seus regimes militares, na década de 1970 e no início dos anos 1980, diferentes programas de intervenção do Estado na esfera econômica. Esses consistiram em experiências até

certa forma opostas de enfrentar os constrangimentos externos e fazer frente aos desafios políticos internos de cada país. A Argentina adotou um programa econômico baseado em postulados liberais e estimulou a financeirização dos negócios, enquanto o Brasil não abandonou o intervencionismo desenvolvimentista durante seu regime militar e completou sua industrialização com o II PND. Por outro lado, o regime militar argentino foi política e socialmente mais repressivo que o brasileiro, sendo que no Brasil permitiu-se maior liberdade de atuação aos partidos e ao Congresso.

Outro aspecto a ser considerado é que, apesar dessas diferenças, tanto a Argentina como o Brasil resistiram, durante os anos de crise da dívida externa e recessão nos mercados internacionais, em adotar integralmente as políticas recomendadas pelos credores e organismos internacionais.

Acrescente-se que, de modo geral, as medidas adotadas, ao longo de todo esse período, na Argentina e no Brasil, não implicaram uma revisão da atuação do Estado e o desfazimento da propriedade pública de empresas e órgãos estatais. As medidas então adotadas tinham duas direções complementares. Por um lado, a contenção da expansão da atividade pública na esfera econômica e o correlato apoio aos agentes econômicos privados. Por outro lado, o aumento do controle governamental sobre os órgãos públicos e a profissionalização dos agentes públicos, visando ao incremento das capacidades do Estado. Nesse sentido, as experiências reformistas na Argentina e no Brasil até, pelo menos 1989, foram mais programas com finalidade fiscal ou que complementavam programas de estabilização econômica do que intentos de mudança institucional.

Mesmo no auge da crise da dívida externa e nos anos que se seguiram até 1989, os programas de privatização adotados pela Argentina e pelo Brasil foram pouco abrangentes em sua extensão e questionáveis quanto aos seus resultados. Nesse sentido, os programas de reforma administrativa abraçados pelos dois países, aqui incluídos os esforços pelo fortalecimento da burocracia, foram mais ousados e profundos que os respectivos intentos de privatização.

Pode-se dizer que o elemento em comum aos regimes militares da Argentina e do Brasil diante da crise econômica internacional e dos constrangimentos externos não foi a adoção de programas de reforma do Estado, e sim a implementação de políticas de apoio e de estímulo aos agentes econômicos privados. Cabe observar que o objetivo político comum, levado a efeito sob diferentes condições sócio-políticas internas, implicou diferentes programas econômicos adotados pelos governos militares da Argentina e do Brasil, em meados da década de 1970, e produziu resultados diversos. A esse respeito, Fausto e Devoto (2004) explicitam que:

O contraste entre as políticas do governo Geisel, promovida pelos ministros Mário Henrique Simonsen e João Paulo dos Reis Velloso, e a de Mar-

tinez de Hoz, na Argentina, é reveladora de diferenças no plano comparativo. A insistência do governo brasileiro no crescimento econômico, tendo como eixo a empresa estatal, mostra como era mais forte no Brasil a crença nas virtudes do nacionalismo econômico e na certeza de que o país estava destinado a crescer indefinidamente. Quaisquer que sejam as críticas a essas concepções, o fato é que elas levaram os militares e os técnicos governamentais a uma inclinação “produtivista”, contrastando com a busca de ganhos financeiros em curto prazo, que caracterizou o comportamento de setores ponderáveis da sociedade argentina, a partir dos tempos de Martinez de Hoz. Tal comportamento, que, por sua reiteração, se converteu em uma espécie de estilo de vida, nada tem a ver com uma “inata propensão nacional”, pois foi induzido, essencialmente, pela lógica do modelo econômico (FAUSTO; DEVOTO, 2004, p. 417-418).

O contraste das políticas adotadas pelos regimes militares argentino e brasileiro foi um fator importante no estímulo a diferentes crenças e comportamentos, especialmente no que se refere aos setores produtivos, e contribuiu para explicar diferenças de ritmo e extensão na implementação de programas de reforma do Estado nos dois países na década de 1990. Todavia, a adoção de programas de reforma do Estado por governos democraticamente eleitos é dificilmente explicada apenas com fundamento na herança histórica. Especialmente se considerado que alguns desses governos desfrutaram de aprovação social expressa através da reeleição.

Cabe ainda observar que, embora o Processo de Reorganização Nacional na Argentina tenha sido relevante por formular precocemente uma crítica ao Estado intervencionista e ao desenvolvimentismo, a medidas então implementadas devem ser contrastadas com aquelas que serão adotadas na década de 1990.

Em primeiro lugar, sob o ponto de vista da formulação teórica, os postulados do Processo de Reorganização Nacional apoiavam-se num liberalismo de corte tradicional em oposição ao pragmatismo dos intelectuais liberais da década de 1990⁴⁵.

Em segundo lugar, durante o regime militar argentino, a revisão da atuação estatal foi mais um postulado teórico do Processo de Reorganização Nacional do que uma prática efetiva, em razão da ausência de coesão programática e de seu caráter reacionário.

Em terceiro lugar, as medidas efetivamente implementadas tiveram mais o conteúdo de uma reação de classe, com a ênfase ao combate à subversão e a preponderância das privatizações periféricas, do que de criação institucional.

Embora não se possa deduzir do contexto internacional, tampouco dos cenários de crise e da pressão exercida por atores externos as experiências de re-

(45) A esse respeito, ver Beltrán (2005).

forma do Estado que se desenvolvem na Argentina e no Brasil com os governos eleitos a partir de 1989, os fatores exógenos não foram irrelevantes e tiveram importância. Com efeito, eles condicionaram, ao longo do tempo, a ação política e, gradualmente, estreitaram o leque de opções disponíveis aos governos dos dois países. Isso na medida em que agiram para combinar o desgaste da capacidade política do Estado de mediar as relações sociais e representar o interesse público com a fragilização de sua capacidade de ação e regulação na esfera econômica. Sem a crise externa, certamente as dificuldades internas tivessem sido de outra ordem ou teriam sido enfrentadas de forma diversa.

Segundo Fausto e Devoto (2004, p. 464), tanto o presidente Alfonsín como o presidente Sarney terminaram seus mandatos logrando êxito político, devido à consolidação da democracia, todavia fracassaram no plano econômico. Embora a impopularidade de Sarney fosse maior que o desprestígio de Alfonsín, o Brasil não passou pela situação de caos e instabilidade social vivenciada pela Argentina no ano de 1989.

Com efeito, o ano de 1989 inicia, na Argentina, com cortes no fornecimento de energia elétrica em janeiro, a corrida cambial em fevereiro e a explosão da hiperinflação daí por diante. Em 19 de maio, cinco dias após as eleições, iniciam os saques a supermercados na Grande Buenos Aires, Córdoba e Rosário, levando o governo a, em 28 de maio, decretar Estado de Sítio por trinta dias. A distância de sete meses entre as eleições realizadas antecipadamente e a posse do novo presidente eleito aliada à deterioração das condições de vida da população fizeram recrudescer o clima de instabilidade social e obrigaram o presidente Alfonsín a declarar o país em situação de emergência social, sanitária e alimentar. Paralelamente, em 1º de junho, são iniciadas conversações entre Raúl Alfonsín e Carlos Menem, visando a antecipar a data da posse do novo presidente. Esse finalmente assume a presidência antecipadamente, em 08 de agosto de 1989, após a renúncia do presidente Raúl Alfonsín e de seu vice.

No Brasil, não se verificou uma instabilidade semelhante devido à existência de um déficit institucional relativamente menor e ao fato de que a crise do Estado pôde ser mediada por diversos mecanismos.

A persistência de instituições do estado desenvolvimentista e de instrumentos do intervencionismo conferiram à crise brasileira certa especificidade.

Nos últimos anos da década de 1980, a inflação brasileira era elevada, contudo não adquiria as características clássicas da hiperinflação. Diversamente do que ocorria na Argentina, a inflação brasileira não ultrapassava o patamar de, aproximadamente, 50% ao mês. E, no Brasil não se verificou uma substituição radical da moeda nacional pela estrangeira. Um dos motivos para essa diferença de comportamento era a existência, no Brasil, de uma forma de regulação estatal do

conflito distributivo, através da indexação oficial de preços (CARNEIRO, 2002, p. 205-206).

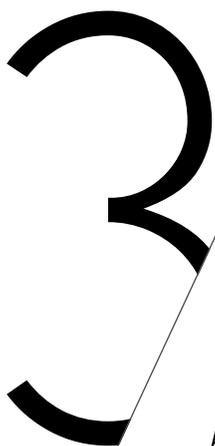
Ademais, o Estado brasileiro dispunha, em grau superior à Argentina, de uma burocracia meritocrática, relativamente distanciada dos interesses socioeconômicos, e de um aparato burocrático amplo e coerente. Isso conferia maior capacidade administrativa ao Estado brasileiro e maior capacidade extrativa se comparado com o Estado argentino. Essas características foram importantes tanto na execução dos planos de estabilização econômica, como para possibilitar certo grau de distensão das relações sociais através do acesso menos politizado à função pública⁴⁶.

Por outro lado, o caráter abrupto da democratização na Argentina dificultou a construção de instituições capazes de mediar os conflitos e constituir canais para a participação política e a mobilidade social.

Nesse sentido, a instalação da Assembleia Constituinte, em 1987, direcionou para o Legislativo e canalizou para o âmbito de formulação institucional as demandas da sociedade por participação política e proteção econômica, assim como o debate acerca do modelo de desenvolvimento. O fato de a Constituição de 1988 ter consagrado e, de certo modo, expandido instituições econômicas do Estado desenvolvimentista ao lado de institutos da democracia representativa, assim como princípios políticos liberais e garantias sociais identificadas com o Estado de bem-estar, estabeleceu um ponto de equilíbrio entre as interpretações em disputa a respeito da crise do Estado. Um dos sintomas desse equilíbrio de forças é o grande número de normas de eficácia contida que a Constituição de 1988 alberga. E um de seus efeitos foi canalizar as disputas para o momento da eleição presidencial em 1989. Essa, por sua vez, caracterizou-se pela fragmentação partidária e, ao final, pela polarização das propostas políticas.

Como se verá nos próximos capítulos, essas diferenças institucionais terão reflexos na formulação e implementação da reforma do Estado a partir de 1989 nos dois países.

(46) A respeito das diferenças entre a burocracia argentina e brasileira e sua influência na formulação e execução da política econômica, ver o texto de Sikink (1993).



3

A REFORMA DO ESTADO
COMO AGENDA PRESIDENCIAL
NA ARGENTINA E NO BRASIL:
DE JULHO DE 1989 A MAIO
DE 1991

Este capítulo aborda o período que se inicia com a posse de Carlos Menem, em julho de 1989 na Argentina, e de Fernando Collor de Mello, em março de 1990 no Brasil, e se estende até os meses janeiro e maio do ano de 1991, respectivamente.

O objetivo foi analisar o papel dos novos presidentes eleitos para a formação de um consenso político a respeito da necessidade da reforma do Estado. Nesse sentido, foram examinadas as estratégias adotadas pelos presidentes eleitos na abordagem do tema da reforma do Estado, os apoios sociais e político-partidários disponíveis para aprovação de seus respectivos programas de mudança e os fatores institucionais que favoreceram, ou não, sua implementação.

Foram, por outro lado, examinadas as Leis de Emergência Econômica e de Reforma do Estado argentino e o conjunto de Medidas Provisórias contendo o Programa Nacional de Privatização e a reforma administrativa do Estado brasileiro. E, ainda, enfocados alguns aspectos do processo de execução da reforma do Estado na Argentina e no Brasil no que se considera sua primeira fase.

Destaca-se, na análise, a vigência de condições políticas e instituições jurídico-legais antagônicas na Argentina e o Brasil.

3.1 OS PRESIDENTES ELEITOS EM 1989 E A REFORMA DO ESTADO

Em 14 de maio de 1989, Carlos Saúl Menem e Eduardo Duhalde foram eleitos, respectivamente, presidente e vice-presidente da Argentina com 47,3% dos votos válidos, numa clara vitória do Partido Justicialista sobre os demais⁴⁷. Em 17 de dezembro do mesmo ano, Fernando Collor de Mello foi eleito, em segundo turno, presidente do Brasil com 53,03% dos votos válidos, tendo Itamar Franco como vice-presidente⁴⁸.

Tratava-se, no caso da Argentina, da segunda eleição presidencial após o fim do regime militar. E, mais significativo, a primeira transferência pacífica de poder de um presidente democraticamente eleito para outro desde 1928. Além disso, era a primeira vez, desde 1916, que um presidente transferia o poder para

(47) O candidato à presidência pela União Cívica Radical (UCR), Eduardo Angeloz, obteve 32,4% dos votos válidos e os demais partidos somaram 20,3%, sendo que, dentre esses, o candidato pela Aliança de Centro, Álvaro Alsogaray, alcançou 6,9% dos votos.

(48) O candidato do Partido dos Trabalhadores (PT), Luiz Inácio Lula da Silva, alcançou 46,97% dos votos válidos no segundo turno das eleições brasileiras.

outro eleito por um partido de oposição. A eleição de Fernando Collor de Mello, por sua vez, foi a primeira eleição direta para presidente do Brasil desde que os militares haviam deixado o poder. Além disso, ela se processou sob a disciplina de uma nova Constituição, num momento de renovado dinamismo da atividade partidária e num clima de polarização política.

Enquanto a eleição dos novos presidentes foi um momento de afirmação da democracia, as datas de posse de Carlos Menem, em 08 de julho de 1989, e de Fernando Collor, em 15 de março de 1990, marcaram o começo de um período de mudança institucional na Argentina e no Brasil.

A primeira medida adotada por Carlos Saúl Menem ao assumir, antecipadamente, a presidência foi o envio ao Congresso argentino de dois projetos de lei, estabelecendo medidas para enfrentar a situação de emergência econômica e social em que o país se encontrava. Os dois projetos de lei foram aprovados em pouco mais de 30 dias pelo Congresso argentino e deram origem às Leis n.º. 23.696/89 e 23.697/89, denominadas, respectivamente, Lei de Emergência Administrativa (ou Lei de Reforma do Estado) e Lei de Emergência Econômica e Social. Essa foi a legislação que fundamentou a reforma administrativa e o início do processo de privatização na Argentina.

No Brasil, Fernando Collor editou, no dia mesmo de sua posse, um conjunto de 22 medidas provisórias instituindo o Plano Brasil Novo, o qual contemplava providências de caráter econômico e de reestruturação do Estado. Entre as medidas provisórias editadas, em 15 de março de 1990, estavam as de n.º. 150, 151, 155 e 157. Essas medidas foram aprovadas pelo Congresso Nacional em 12 de abril do mesmo ano e deram origem, respectivamente, às Leis n.º. 8028/90, 8029/90, 8031/90 e 8018/90. As duas primeiras promoveram a alteração da estrutura organizacional do Poder Executivo federal e fundamentaram, de fato e de direito, a reforma da administração pública federal. As duas últimas dispuseram acerca da política de privatização de empresas públicas.

Legitimados pelo voto da população e pressionados pela crise econômico-social em que se encontravam seus países, os novos mandatários identificaram a reforma do Estado como uma tarefa a ser desde logo empreendida, uma vez que indissociável da estabilização econômica.

3.1.1 CARLOS MENEM E FERNANDO COLLOR DE MELLO E A IDENTIFICAÇÃO COM A REFORMA DO ESTADO

Graduado em Direito pela Universidade de Córdoba, Carlos Saúl Menem militou no Partido Justicialista desde a juventude. Em 1973, foi eleito governador

de sua província natal, La Rioja, e, em 1976, foi destituído do cargo e preso pela Junta militar que instituiu o Processo de Reorganização Nacional na Argentina. Carlos Menem permaneceu preso até 1981 e com a democratização, em 1983, foi novamente eleito governador de La Rioja.

Durante seu segundo mandato como governador, Carlos Menem praticou uma política pragmática e de certo modo oportunista. Colaborou nos primeiros anos do governo de Raúl Alfonsín e, contrariando a política do Partido Justicialista, apoiou o Plano Austral.

Chegou a ser, em 1985, o segundo político mais popular da Argentina depois do presidente. Além disso, como governador de La Rioja, promoveu a expansão da planta de pessoal da mesma forma como fizeram outras províncias governadas por peronistas na época⁴⁹. A partir do fracasso do governo Alfonsín em lidar com a questão militar e os problemas econômicos do país, o então governador Carlos Menem marcou posição contra as tentativas de diálogo do governo da UCR com os líderes do Partido Justicialista. Nessa oportunidade, manifestou-se contrariamente a medidas de ajuste fiscal e de pagamento da dívida externa argentina. Graças a suas boas relações com Alfonsín e à oposição que gradualmente passou a fazer a Antônio Cafiero, principal candidato do Partido Justicialista à sucessão presidencial, Carlos Menem logrou obter benesses financeiras do governo central para a província de La Rioja e assim contornar dificuldades e situações de conflito social⁵⁰. Acrescente-se que as aspirações políticas de Carlos Menem e a oposição no seio do Partido Justicialista a outros líderes e segmentos dispostos a colaborar com o governo Alfonsín foi um fator importante no bloqueio de um acordo entre o Partido Justicialista e a União Cívica Radical para promover uma reforma da Constituição argentina.

Já o brasileiro Fernando Collor de Mello pertencia a uma família de políticos e empresários⁵¹. Graduado em jornalismo, foi prefeito nomeado de Maceió de 1979 a 1982, deputado federal pelo PDS, de 1983 a 1986, e governador de Alagoas pelo PMDB de 1987 a 1989.

Apesar de ter sido eleito governador de Alagoas na esteira do sucesso do

(49) Esse era também o caso das províncias de Tucumán, Salta, Catamarca, e Chaco.

(50) Esse foi o caso em 1988, quando servidores ocuparam o centro da capital de La Rioja para exigir o pagamento dos salários atrasados ou ajuda em comida. Nessa oportunidade, o governo Alfonsín enviou 15 milhões de austrais semanas antes da convenção interna do Partido Justicialista para escolher o candidato à presidência e em contrapartida ao apoio dos governadores na aprovação de medidas de aumento de impostos.

(51) Seu avô materno, Lindolfo Collor, foi um dos líderes da revolução de 1930 e Ministro do Trabalho durante o Governo Provisório, tendo depois rompido com Getúlio Vargas e participado da Revolução Constitucionalista. O pai de Fernando Collor de Mello, Arnon Afonso de Farias Mello, foi deputado federal em 1950, governador do estado de Alagoas de 1951 a 1956 e senador eleito em 1962, 1970 e 1978.

Plano Cruzado, Fernando Collor de Mello, enquanto governador de Alagoas, praticou uma política de oposição ao governo Sarney e de crítica ideológica ao que considerava clientelismo e corporativismo. Ganhou notoriedade nacional devido à recusa em pagar salários elevados a servidores públicos, os quais denominava de “marajás”, e pela implementação de um programa de reforma administrativa no estado de Alagoas, que resultou na demissão de funcionários públicos e na extinção de cargos, órgãos e empresas públicas. Em virtude de tais ações sofreu a ameaça, quando governador, de um pedido de *impeachment*, motivado pelas mudanças no aparelho da administração, e de intervenção federal, devido ao descumprimento da decisão de pagamento dos altos salários aos servidores após o Supremo Tribunal Federal ter proferido decisão favorável a eles.

Tanto Carlos Menem como Fernando Collor de Mello tinham um razoável histórico na vida política argentina e brasileira e possuíam conhecimento dos meandros da política profissional. Carlos Menem, como candidato à presidência, beneficiou-se do fato de integrar o Partido Justicialista e poder contar não apenas com seu aparato político-partidário, mas também com os milhares de votos de sua ampla base social. Uma vez eleito presidente, Carlos Menem adotou medidas de ajuste e de reforma do Estado em relação às quais o justicialismo e, em especial, o movimento peronista haviam historicamente se oposto. Fernando Collor de Mello, por sua vez, concorreu à presidência pelo Partido da Reconstrução Nacional (PRN), agremiação sucessora do Partido da Juventude (PJ) e que contava com um único parlamentar. Porém, agregou em torno de sua candidatura o eleitorado conservador e as classes mais humildes⁵². Como presidente eleito, Fernando Collor empregou sua legitimidade democrática para obter o apoio dos grandes partidos políticos para a aprovação de seu conjunto de medidas de reforma do Estado, o qual em certos aspectos ia de encontro aos interesses de seu eleitorado.

A literatura acerca da reforma do Estado dedicou, num primeiro momento, bastante atenção ao comportamento e ao papel da liderança política na condução das mudanças que então se iniciavam. Na Argentina, por exemplo, o termo “menemismo” passou a designar o estilo próprio de condução da política argentina sob a presidência de Carlos Menem, e vários estudos procuraram estabelecer uma diferenciação, ou não, entre o “menemismo” e o peronismo.

Nesse sentido, alguns trabalhos pretenderam demonstrar a existência de uma continuidade, sob novo contexto social, de práticas ditas “populistas” nos dois países⁵³. Outros autores argumentaram que, sob a perspectiva do compromi-

(52) Ao deixar o PMDB, em 1989, Fernando Collor de Mello filiou-se ao Partido da Juventude que, mais tarde, passou a se chamar Partido da Reconstrução Nacional. Esse possuía, como parlamentar, apenas Arnaldo Faria de Sá.

(53) A esse respeito, ver Nun (1995. p. 67-100) e Saes (2001).

so com a realização de reformas estruturais, por meio da privatização de empresas públicas e de mudanças na organização administrativa do Estado, do enaltecimento da economia de mercado e do compromisso com a abertura comercial, Carlos Menem e Fernando Collor representariam uma abrupta ruptura na história política da Argentina e do Brasil. Nesse caso, sugerem que essa ruptura tornou-se viável por ter sido conduzida dois políticos *outsiders*.

Pode-se dizer, a respeito da aparente contradição entre as abordagens acima referidas, que *Carlos Menem e Fernando Collor estabeleceram um estilo e uma liderança política que combinava o tradicional e o moderno*. E essa mescla de elementos tradicionais com uma mudança de estilo político e de interlocutores foi importante para aproximá-los do tema da reforma do Estado e fornecer as condições político-sociais para que o inserissem em suas agendas de governo.

Com efeito, é necessário ter em consideração alguns aspectos do estilo político e dos apoios que Carlos Menem estabeleceu para compreender como foi possível a ele se eleger por um partido tradicionalmente adverso às políticas de reforma do Estado por ele postas em prática e implementar seu programa de reformas com o respaldo, ao menos em parte, do Partido Justicialista.

O primeiro aspecto a se destacar é que o Partido Justicialista havia passado por mudanças, desde 1976, em sua composição social e organização política interna, sendo que Carlos Menem mantinha relações e representava alguns desses novos grupos.

Sob o aspecto de sua composição social, em 1989, o Partido Justicialista, ainda que tivesse forte peso eleitoral, já não era mais um partido coeso ou que representasse um conjunto de interesses articulados, organizados e mobilizados. O operariado argentino, que constituía a base do peronismo, tinha sido duplamente atingido nas duas últimas décadas. Havia sofrido a repressão política durante o regime militar argentino⁵⁴. Havia, também, sofrido economicamente com a redução salarial decorrente das políticas implementadas pelo Processo de Reorganização Nacional e dos efeitos da inflação durante o período da redemocratização. Acrescente-se que a eliminação dos partidos políticos, durante o regime militar, havia restringido o desenvolvimento de novas lideranças políticas. Além disso, os sindicatos, que historicamente eram a base do peronismo, haviam se desarticulado, seja pelo desaparecimento de muitos de seus quadros de base, seja pela manutenção em suas direções, durante o regime militar, de lideranças identificadas como de direita dentro do próprio movimento sindical.

Sob o aspecto da organização política interna, o Partido Justicialista havia sofrido um duplo revés na década de 1980: enquanto expressão do movimento sindical e como agremiação política.

(54) Entre as desapareções registradas pela Comissão Nacional para a Desaparição de Pessoas, CONADEP, 30% eram de operários (COMISIÓN NACIONAL PARA LA DESAPARICIÓN DE LAS PERSONAS, 1984).

Com efeito, as derrotas eleitorais de 1983 e de 1985 enfraqueceram o sindicalismo no âmbito do Partido Justicialista e deram origem a disputas internas pela condução do partido.

Pode-se identificar uma duplicidade de estratégias do sindicalismo a partir da derrota eleitoral do Partido Justicialista para a União Cívica Radical em 1983. Por um lado, o movimento sindical unificou-se em torno da CGT e de seu líder, Saul Ubaldini, e passou a oferecer uma resistência social ao governo Alfonsín. Por outro lado, internamente, ocorreu o fracionamento e o início da disputa entre os diversos sindicatos pela orientação e condução do Partido Justicialista.

Em 1985, o Partido Justicialista sofreu nova derrota eleitoral, perdendo posição na Câmara dos Deputados. Esse novo insucesso enfraqueceu politicamente a estratégia de enfrentamento social dos sindicatos e fez tomar vulto um movimento interno, denominado Renovação, que propunha a democratização interna do partido, com a indicação dos candidatos não mais pelas lideranças e sim pelo voto secreto dos filiados.

Os renovadores, entre os quais então se encontravam Antônio Cafiero, Carlos Grosso, José Manuel De la Sota e Carlos Menem, propunham uma atualização ideológica e programática do Partido Justicialista. Segundo Mora y Araújo (1995, p. 61), para alguns renovadores seu movimento deveria contemplar um novo programa filosófico, que fosse capaz, ao mesmo tempo, de resguardar as origens do justicialismo e oferecer respostas para as novas demandas de seu eleitorado e da sociedade argentina; para outros renovadores, o movimento deveria promover uma alteração programática, como forma de sobrevivência política, demonstrando capacidade de manter sua posição de liderança na vida política argentina.

A partir de 1985, o movimento de renovação cresceu no Partido Justicialista, nele destacando-se a Frente para a Justiça, a Democracia e a Participação formada por Antônio Cafiero, o qual disputou o governo da província de Buenos Aires naquele ano e, em 1988, obteve a presidência do partido.

O movimento renovador foi importante para a ulterior vitória eleitoral de Carlos Menem e para a formulação de sua estratégia reformista. Foi o movimento renovador que impôs uma segunda derrota ao movimento sindicalista no Partido Justicialista, esta de conteúdo político, ao democratizar a estrutura interna e obter a condução do partido. Isso fortaleceu os renovadores na disputa interna, em 1988, pela indicação do candidato do partido às eleições presidenciais e possibilitou a candidatura de Carlos Menem na disputa interna, o que, de outra forma, não seria fácil para um político de província.

Além disso, como explicam Palermo e Novaro (1996), o êxito do movimento renovador significou uma separação inédita até então no peronismo entre o movimento dos trabalhadores e sua representação política. Reconhecia-se liberda-

de e legitimidade à CGT e aos movimentos sindicais para atuarem como núcleos de mobilização, concertação e confronto. O partido, por seu turno, representaria o movimento sindical e os trabalhadores. Isso teve como efeito diferenciar os dirigentes políticos dos sindicalistas e permitir que o Partido Justicialista operasse com mais facilidade como um agregador de interesses heterogêneos, ainda que mantendo os trabalhadores como núcleo da representação social do partido.

Essa diversificação de valores e interesses também foi importante na medida em que respaldou o crescimento dos economistas dentro do partido. Esses puderam, assim, difundir no âmbito partidário, as ideias reformistas que predominavam entre muitos técnicos no final da década de 1980. Além disso, por meio dos economistas, o empresariado passou a ter maior inserção entre os justicialistas (Ibid., p. 194).

Carlos Menem disputou com Antonio Cafiero a indicação como candidato do Partido Justicialista à Presidência da República e, nessa oportunidade e também depois na campanha presidencial, soube expressar e aproveitar em seu favor essa nova realidade social e partidária.

O segundo aspecto a se considerar é que o presidente argentino era proveniente de uma das províncias argentinas menos desenvolvidas sob o ponto de vista econômico e cultural. O fato de praticamente inexistirem indústrias em La Rioja resultava em menor presença dos sindicatos na vida política e, ao mesmo tempo, no predomínio dos sindicatos de servidores públicos. Essas circunstâncias, aliadas ao recrutamento de tipo mais particularista dos servidores da administração municipal e estadual, fizeram com que a experiência de Carlos Menem como governador e as relações que então desenvolveu com os sindicatos fossem diferentes das de um político das regiões centrais da Argentina. Outro aspecto a ser destacado é que essa conformação econômico-social ensejava uma relação de tipo mais fluido entre os dirigentes peronistas e os grupos econômicos mais importantes nas provinciais menos desenvolvidas. Essas circunstâncias favoreceram, conforme conceituação de Sidicaro (1995, p. 126-128), a formação de uma antielite nas províncias mais pobres do país, sendo Carlos Menem e parte de seu grupo de apoiadores provenientes desse estrato político⁵⁵.

O fato de governar uma província pobre e de menor importância política significou, por outro lado, a disponibilidade de mais tempo a Carlos Menem para recorrer o país em busca de apoio. Nessas oportunidades, podia apresentar-se, paradoxalmente, como apolítico e capitalizar o descontentamento popular com o

(55) De acordo com Sidicaro (1995), o termo antielite designa as pessoas que possuem aptidão e vocação política, mas não têm o reconhecimento e o prestígio para serem aceitos pelos altos dirigentes e ocuparem postos de destaque e maior poder no campo político. Segundo o autor, uma antielite é sistematicamente desqualificada pelas elites com as quais se relaciona por oposição e, por isso, assume muitos estigmas.

governo e com a falta de solução à crise econômica e social. Isso porque tinha facilidade para comunicar-se com os mais pobres e estabelecer laços pessoais e emotivos, além de mostrar-se como opositor ao governo de Alfonsín e representante de todos os que assim faziam. Esse último aspecto é importante, pois, enquanto seu opositor interno e presidente do Partido Justicialista, Antonio Cafiero, negociava com o governo a reforma da Constituição e a normalidade da sucessão presidencial, Carlos Menem ganhou o apoio dos trabalhadores descontentes com os rumos do governo Alfonsín e dos sindicalistas inconformados com a perda de espaço interno para os reformadores.

Especialmente relevante é o fato de Carlos Menem ter aglutinado em torno de sua pessoa e de sua candidatura um setor sindical oposto à renovação, mas heterogêneo e com traços “modernos”. Palermo e Novaro (1996) explicam a respeito desse setor sindical que:

Seu traço distintivo era uma concepção nova das relações sindical-empresárias e do papel político das organizações operárias, que colocava em questão a modalidade habitual de pressão corporativa no regime econômico protecionista, cuja eficácia e aceitação social se haviam reduzido, e procurava o estabelecimento de compromissos com os empresários em torno da retomada do processo de acumulação capitalista, oferecendo em troca sua capacidade para restringir as demandas de salário e emprego. Em outras palavras, procurava pactuar o rigor do ajuste (PALERMO; NOVARO, 1996, p. 197-198, tradução nossa).

Assim, o presidente argentino aglutinou, em torno de si e de sua candidatura, diferentes segmentos sociais e estabeleceu uma liderança em seu partido. Essa liderança foi particularmente importante. Em primeiro lugar, porque ela foi respaldada pelo caráter democrático dos procedimentos internos de eleição. Nesse sentido, ela significou uma modernização da política partidária. Em segundo lugar, porque ela ensinou a reunificação do partido, o qual, nas eleições de maio de 1989, conquistou a primeira maioria eleitoral, elegeu vários governadores, obteve maioria no Senado e a quase maioria das cadeiras na Câmara de Deputados. O Partido Justicialista, com tal resultado, voltou a ter poder decisório e a concentrá-lo na figura de seu líder, Carlos Menem.

A aglutinação social e a reunificação político-partidária contaram, em grande parte, com as qualidades pessoais e o carisma de Carlos Menem. Cabe observar que o presidente argentino desenvolveu uma relação personalista com seus eleitores e apoiadores, a qual foi fundamentada mais em imagens e gestos do que em discursos e propostas. Esses eram vagos e imprecisos, sujeitos a diferentes interpretações. Essa combinação entre a proximidade, física e simbólica, com os cidadãos e a despolitização do discurso que Carlos Menem ostentou, inclusive evitando participar de debates com seus adversários, constitui mais uma faceta do caráter tradicional e novo de seu estilo político.

Acrescente-se que o estilo político particular de Carlos Menem o habilitou como representante de amplos setores sociais, cujas características principais eram a heterogeneidade e o descontentamento com a política. Nesse sentido, o novo presidente argentino personificava um ponto de apoio para os que estavam insatisfeitos com os rumos da política partidária, mas também com os resultados do governo Alfonsín, o qual havia fracassado em sua promessa de obter uma solução política para a crise argentina, isto é, que resguardasse a democracia e desenhasse novas instituições.

Dessa forma, a liderança de tipo personalista, porém ao mesmo tempo, conforme aos procedimentos democráticos, conferiu legitimidade ao mandatário argentino para propor uma agenda de reforma do Estado como forma de enfrentar os problemas sociais e econômicos com os quais a Argentina se deparava.

Por sua vez, o brasileiro Fernando Collor de Mello tinha um estilo político bastante próximo ao de Carlos Menem. Fernando Collor de Mello era um político carismático, que se apresentava como um predestinado e se dirigia de forma emotiva aos “descamisados”, logrando capitalizar politicamente o sentimento de exclusão e a religiosidade bastante frequente nas camadas mais humildes da população. Instruído e filho de uma família de políticos e empresários do ramo das comunicações, destacava-se como orador eloquente e pela habilidade no uso da mídia eletrônica.

Fernando Collor estabeleceu-se, igualmente, como uma liderança apolítica e de novo tipo.

Cabe observar a esse respeito que, enquanto na Argentina as eleições se desenrolavam de modo indireto e, portanto, o principal desafio de Carlos Menem era impor-se como candidato do Partido Justicialista, no Brasil se processavam eleições diretas pela primeira vez após o fim do regime militar. O desafio que Fernando Collor enfrentou foi aglutinar a preferência do eleitorado, num quadro de fragmentação partidária e de descontentamento da população com o governo Sarney, com a crise econômica e com o crescente empobrecimento do país.

No primeiro turno das eleições presidenciais brasileiras, os grandes partidos apresentaram como candidatos políticos tradicionais ou suas lideranças inequívocas, os quais tinham em comum um passado de resistência contra o regime militar⁵⁶. Fernando Collor, porém, apresentava-se não como um político profissional ou que estivesse de uma forma ou outra no centro do poder, e sim como

(56) O candidato do PMDB era Ulisses Guimarães; pelo PSDB, concorria Mário Covas e, pelo PFL, Aureliano Chaves, fiador da candidatura de Tancredo Neves. Os candidatos do PT e do PDT eram Luís Inácio Lula da Silva e Leonel Brizola. A exceção era o PDS, que tinha como candidato Paulo Maluf, e o PSD que concorria com o líder dos proprietários rurais da UDR, ocupando a direita do espectro político entre os candidatos.

empresário e homem comum. Além disso, o fato de governar um estado pobre e de menor expressão política na federação brasileira habilitava Fernando Collor como alguém oriundo de um estado marginal na estrutura política existente no país e que, pelas atitudes e denúncias contra o governo Sarney, estivera fora do sistema.

Além disso, Fernando Collor apresentou-se, desde o início, com símbolo do novo e do moderno, rejeitando a dicotomia direita e esquerda e furtando-se à participação em debates eleitorais com seus adversários, em especial com seu opositor no segundo turno Luis Inácio Lula da Silva. O novo, segundo Fernando Collor, identificava-se com a modernidade e opunha-se ao atraso. Nessa equação, o novo significava a possibilidade de diferenciação através do mercado, com o acesso ao consumo de bens e a equiparação ao modo de vida do Primeiro Mundo. Opondo-se ao atraso, Fernando Collor ao mesmo tempo pretendia diferenciar-se do *modus faciendi* da política tradicional, identificado com o governo Sarney, e das propostas socialistas e social-democratas de igualdade e de distribuição mais equitativa da riqueza, defendidas por seu opositor no segundo turno das eleições. Simbolicamente, Fernando Collor ostentava bens caros e identificados com a modernidade como roupas de grife, telefones celulares e carros importados, mas também se portava como encarnação do homem jovem, em dia com seu tempo e capaz de realizar várias tarefas diferentes sucessivamente, como participar de reuniões políticas, pilotar aviões, patrocinar um time de futebol e dirigir motocicletas e *jet ski*.

Dessa forma, Fernando Collor conseguiu aglutinar, em torno de si, os setores descontentes com o governo Sarney e com os políticos tradicionais, as camadas populares que desejavam ter acesso ao mercado de consumo e a determinados bens de padrão superior e também os setores conservadores que viram a possibilidade de conter a ascensão dos candidatos de centro-esquerda.

Cabe lembrar, a esse respeito, que o segundo turno da eleição presidencial brasileira se caracterizou pela polarização política. O confronto se estabeleceu, de acordo com Diniz (1997), entre as noções de primazia do mercado, defendida por Fernando Collor de Mello, e de reforma social, constante no programa de Luís Inácio Lula da Silva. Acrescente-se que, segundo Rodrigues (2000, p. 82), a partir dessa diferenciação, Fernando Collor de Mello obteve a coesão dos setores de direita em torno de seu nome e de sua candidatura.

Em seu discurso de posse, Fernando Collor sintetizou esse amálgama entre o tradicional e o moderno por ele personificado ao afirmar que, embora fosse filho e neto de políticos, não vivia da política, mas para a política (MELLO, 1989).

Cabe, ainda, observar que, tal como o presidente argentino, Fernando Collor de Mello estabeleceu uma liderança legitimada pelo procedimento democrático. Todavia, diversamente do que ocorreu na Argentina com Carlos Menem, essa foi uma liderança muito frágil.

Em primeiro lugar, porque foi construída num curto espaço de tempo e no âmbito de uma disputa eleitoral. Enquanto a candidatura de Carlos Menem à presidência nasceu e se consolidou de modo concomitante ao processo de renovação do Partido Justicialista, a candidatura de Fernando Collor foi mais o resultado da ambição política do então governador e do apoio que um grupo de apoiadores e amigos pessoais lhe emprestou.

Em segundo lugar, porque Fernando Collor de Mello não contava com o apoio de um partido político representativo e nem sua eleição respaldou a ascensão do PRN ao poder e à participação na vida política brasileira. Às vésperas da posse de Fernando Collor de Mello, o PRN não logrou reunir mais do que 3% das cadeiras na Câmara Federal.

Em terceiro lugar, a possibilidade de coalizão política restou muito fragilizada em virtude de Fernando Collor ter construído sua liderança à margem e à revelia dos quadros político-partidários com presença histórica na vida brasileira. Além disso, o apoio que obteve dos partidos de centro-direita, PDS, PFL e parte do PMDB, no segundo turno das eleições, teve como mote principal derrotar o candidato adversário e sua proposta de reforma social.

Em quarto lugar, Fernando Collor de Mello não logrou constituir seus adeptos e seus interlocutores em atores políticos relevantes de modo a formar uma nova elite. Com Carlos Menem, setores antes marginais no Partido Justicialista, como os economistas e os empresários, passaram a ter um espaço para serem ouvidos e participarem no Partido Justicialista e depois no próprio governo. No Brasil, o estilo inquieto e a veemência das denúncias contidas no discurso de Fernando Collor não favoreceram o diálogo e a concertação com possíveis aliados.

3.1.2 A REFORMA DO ESTADO NO DISCURSO E NA PRÁTICA POLÍTICA DE CARLOS MENEM E FERNANDO COLLOR DE MELLO

Uma das críticas geralmente encontradas na literatura acerca dos governos de Carlos Menem e de Fernando Collor de Mello é a de que eles teriam sido eleitos por meio de procedimentos democráticos, mas como presidentes teriam se portado de modo autoritário. Essa *práxis* autoritária estaria relacionada à agenda de reforma do Estado que adotaram e à estratégia empregada para implementá-la.

Assim, sob o ponto de vista material, Carlos Menem e Fernando Collor de Mello não teriam explicitado como candidatos à presidência sua adesão à ideia de reformar o Estado ou o conteúdo dos programas de reforma que adotariam após eleitos. Acrescente-se que, sob o aspecto formal, os dois presidentes teriam se valido de procedimentos e de institutos questionáveis do ponto de vista de adequação às regras da democracia representativa.

Anderson (1995) afirma, por exemplo, que o presidente argentino e o brasileiro teriam sido eleitos prometendo o oposto das políticas que implementaram durante suas gestões. Carlos Menem teria feito uma campanha “populista”, todavia governado como “neoliberal”. Fernando Collor de Mello teria defendido em sua campanha a liberdade de mercado e o fim do intervencionismo estatal, no entanto após eleito teria promovido por meio de seu plano de estabilização uma inédita intervenção do Estado na esfera econômica. Como consequência, a condição de implementação dos programas de governo, tanto na Argentina como no Brasil, teria sido a concentração de poder no Executivo.

Dessa forma, há toda uma literatura, tanto na Argentina como no Brasil, que se mostra cética a respeito da relação entre democracia e reforma do Estado. As novas democracias argentina e brasileira, de acordo com essas abordagens, se caracterizariam pela existência de um déficit de *accountability* e de pouco espaço para a participação dos cidadãos nas mudanças em curso, circunstâncias que comprometeriam a qualidade dos regimes democráticos em questão⁵⁷.

Outros autores procuraram matizar essa discussão, destacando a importância do contexto em relação à adoção de programas de reforma do Estado. Os trabalhos de Vicente Palermo, Marcos Novaro e Juan Carlos Torre consignam que a adesão a uma agenda reformista constituiu uma estratégia transformadora em resposta a uma conjuntura de crise econômica e como forma de assegurar a governabilidade. Outros autores preocuparam-se em demonstrar que, em tal situação, a concentração de poderes no Executivo foi uma necessidade para viabilizar a aprovação e a ulterior implementação de mudanças⁵⁸.

Não se pode dizer que a necessidade de promover mudanças ou que o tema da reforma tenham sido omitidos por Carlos Menem e por Fernando Collor de Mello em seus discursos como candidatos à presidência.

Carlos Menem baseou sua campanha nas promessas de um *salariazzo* e na necessidade de uma revolução produtiva. Essa última tinha como pressuposto uma redefinição da forma de atuação do Estado, conforme se pode observar do seguinte excerto do programa eleitoral de Carlos Menem e Eduardo Duhalde (apud DÍAZ, 2002, p. 76, tradução nossa): “Na sociedade argentina existe um consenso crescente de que nossa economia não combina a atividade estatal e a privada em formas adequadas [...]. Para o Justicialismo, a reforma do Estado é um compo-

(57) A abordagem clássica a esse respeito é a de O'Donnell (1993), o qual qualifica como democracias delegativas os regimes políticos existentes na década de 1990 na Argentina e no Brasil. Na literatura acerca da reforma do Estado no Brasil, cabe citar os trabalhos de Barreto (2000) e Behring (2003) como narrativas acerca do descompasso substantivo entre democracia e reforma do Estado. Diniz (2004), por sua vez, argumenta que o abandono do desenvolvimentismo, no Brasil, operou-se com o emprego e a manutenção de institutos autoritários.

(58) São, nesse sentido, os trabalhos de Haggard e Kauffmann (1995) e de Prezeworski.

nente central de nosso “modelo de futuro” [...]. Não haverá Revolução Produtiva sem reforma do Estado”. Além disso, os candidatos justicialistas advertiram que: “Há [...] muitos setores [...] onde é possível empreender uma política ampla de privatizações [...]. Para o Justicialismo a privatização deve ser encarada não como atos isolados de natureza administrativa [...], mas como um processo de natureza política com impactos econômicos, fiscais e sociais”.

Fernando Collor, por sua vez, veiculou expressamente durante a campanha eleitoral seu objetivo de reduzir o Estado e liberalizar a economia. Todavia, assim como na Argentina, onde Carlos Menem fazia alusão a uma recomposição do poder aquisitivo da população por meio de um *salariazzo*, uma parte das declarações do candidato brasileiro tinha como destinatário as parcelas menos favorecidas da população, os “descamisados”.

Esse amálgama de proposições, nos dois casos, foi o que aglutinou vários segmentos do eleitorado e não parece correto considerar que suas vitórias tenham significado uma forma de “estelionato eleitoral”. Todavia, as candidaturas de Carlos Menem e Fernando Collor de Mello tiveram em comum o que Diniz (1997, p. 132) definiu, ao estudar o caso brasileiro, como “um discurso essencialmente não-programático”.

Com efeito, não foi apenas a combinação entre a defesa dos desamparados e a necessidade de redefinição do modelo econômico que caracterizou o discurso de Carlos Menem e de Fernando Collor, mas a *ambiguidade de alguns conceitos utilizados e a ausência de conteúdos programáticos*. Acrescente-se que, nos dois casos, a ausência de nitidez de conteúdo do projeto dos candidatos à presidência foi substituída pela ênfase na capacidade de liderança e nas qualidades pessoais de Carlos Menem e Fernando Collor. Além disso, a capacidade dos novos mandatários de promover mudanças foi fundamentada em sua independência e na ausência de compromissos prévios com partidos, lideranças e com o *status quo*.

Dessa forma, o caráter democrático do mandato conferido aos novos presidentes argentino e brasileiro os legitimou a formular e colocar em prática seus programas de governo. Um traço distintivo de Carlos Menem e Fernando Collor em relação a seus antecessores na presidência foi o caráter decidido e o modo célere com que formularam seus programas de reestruturação do Estado e da economia e deram início a uma agenda de reformas.

Uma questão que se coloca em relação ao caso da Argentina é se Carlos Menem já havia definido o curso de ação a seguir mesmo antes de eleito. Segundo Palermo e Novaro (1996, p. 128), algumas manifestações ulteriores do presidente, como a entrevista publicada na revista Gente de abril de 1993, poderiam conduzir a um juízo afirmativo a esse respeito. Com efeito, nessa oportunidade, Carlos Menem afirmou aos jornalistas que:

As três regras de ouro da condução são estar perfeitamente informado, guardar em segredo essa informação e agir de surpresa. É o que fiz toda minha vida. Se eu na campanha eleitoral tivesse dito para as pessoas 'vamos reatar relações com a Inglaterra', perderiam 20% dos votos. Se tivesse dito para as pessoas 'vou privatizar a telefonia, as ferrovias e Aerolíneas', teria em oposição todo o movimento operário (GENTE, 1993).

Porém, como observam os mesmos autores acima referidos, inexistem elementos disponíveis contemporâneos à eleição e início da gestão de Carlos Menem que possam conduzir a um juízo seguro a esse respeito. O que importa aqui salientar, contudo, é a *diferença de contexto em que foram formulados os programas de reforma do Estado na Argentina e no Brasil*.

Na Argentina, o crescimento eleitoral que o partido Justicialista vinha tendo e a tentativa do governo de controlar a inflação por meio de mais um plano econômico, o Plano Primavera, lançado em agosto de 1988, motivou a antecipação das eleições em dois meses para maio de 1989. Com essa medida e a prévia negociação do plano antiinflacionário com os empresários, o governo Alfonsín esperava fortalecer as chances do candidato radical frente a Carlos Menem.

Embora o Plano Primavera tenha inicialmente logrado conter a inflação, a situação financeira da Argentina se deteriorou a partir das eleições presidenciais norte-americanas, no final de 1988, e com a decisão do governo então eleito de retirar seu apoio ao governo Alfonsín na negociação da dívida externa. Acrescente-se que a negativa do Banco Mundial, em princípio de 1989, de desembolsar 350 milhões de dólares relativos a um empréstimo que havia sido negociado com a Argentina e do qual dependia o plano de estabilização então em curso forçou o Banco Central argentino a abandonar a política de manutenção do preço do dólar com as reservas internas.

Esses acontecimentos, aliados ao crescimento da incerteza quanto ao resultado das eleições presidenciais, precipitaram uma corrida cambial em fevereiro de 1989 e, a partir daí, o início de um processo hiperinflacionário na Argentina. A inflação de fevereiro alcançou 9,6% e a de março 17%, computando-se um aumento de 39,7% do custo de vida no primeiro trimestre do ano. Em 31 de março, o Ministro da Economia, Juan Sourouille, renunciou e foi substituído por Juan Carlos Pugliese. A mudança, porém, não surtiu o efeito de acalmar os ânimos. Em 25 de abril, o dólar superou a cotação de 100 austrais, sendo que, apenas um mês antes, havia estado cotado a 41,5 austrais. Além disso, em abril, o custo de vida teve uma elevação de 33,4%, sendo esse o maior aumento percentual desde 1976.

Nesse contexto de crise econômica e instabilidade financeira, tiveram lugar, em 14 de maio, as eleições presidenciais, em que Carlos Menem venceu em praticamente todos os distritos e obteve maioria no colégio eleitoral. Apenas cinco dias após as eleições, no dia 19 de maio, iniciaram os saques da população aos supermercados na grande Buenos Aires e nas cidades de Córdoba e Rosário. No final

do mês de maio, chegaram a doze o número de pessoas mortas nos confrontos envolvendo a polícia e os saqueadores de supermercados nas cidades de Buenos Aires e Rosário⁵⁹.

O auge da hiperinflação na Argentina, porém, teve lugar após a eleição de Carlos Menem, entre os meses de maio e agosto de 1989. Em maio, o cálculo do aumento do custo de vida foi de 78,5%, em junho a inflação alcançou o percentual de 114,5% e em agosto chegou a 196,63%. No final do mês de agosto de 1989, o índice de inflação acumulado desde o início de 1989 superou 300%⁶⁰. Acrescenta-se que os saques a supermercados e os conflitos nas grandes cidades obrigaram o governo Alfonsín a decretar Estado de sítio por 30 dias a partir de 28 de maio. Nos dias seguintes, ao mesmo tempo em que Carlos Menem iniciava a montagem de sua equipe de governo, Raúl Alfonsín decide convocar uma reunião com o novo presidente eleito, a fim de discutir a antecipação da entrega do governo, originalmente marcada para ocorrer em 10 de dezembro daquele ano⁶¹.

Um aspecto a salientar é que a hiperinflação foi percebida, no caso argentino, como a etapa final de um processo de esgotamento do modelo político econômico baseado na intervenção estatal. Esse foi, segundo Palermo (1999, p. 202), um traço distintivo da Argentina em relação a outros países que, na mesma época, passaram por processos hiperinflacionários ou de inflação alta, e se relaciona ao desempenho econômico e às características da vida política no país durante o século XX⁶².

Sob o ponto de vista da condução política, o contexto de crise econômica e social verificado entre as eleições na Argentina e o início da gestão de Carlos Menem criou o espaço político para o novo mandatário agir, mas, paradoxalmente, restringiu o leque de opções disponíveis para definir seu conteúdo. Conforme Palermo e Novaro (1996, p. 118), devido à fragmentação política, nem o Estado, nem os partidos possuíam capacidade burocrática e institucional para propor alternativas para a crise e as condições socioeconômicas exigiam de Carlos Menem a adoção de um programa de reformas que gerasse confiança entre empresários e investidores internos e externos e lhe conferisse capacidade de governar.

Dessa forma, em 31 de maio, Carlos Menem anuncia Miguel Roig, executivo do grupo Bunge y Born⁶³ e ligado ao Instituto para o Desenvolvimento Empresarial

(59) LA NACIÓN. Buenos Aires, feb.-mayo 1989

(60) LA NACIÓN. Buenos Aires, mayo-sept. 1989.

(61) LA NACIÓN. Buenos Aires, 29 mayo 1989.

(62) O mesmo não se processou nos casos da Venezuela e mesmo do Brasil. Para uma comparação dos efeitos da crise econômica em relação à adoção de programas de reforma do Estado na Argentina e na Venezuela, ver Corrales (1999).

(63) O grupo Bunge y Born era adversário histórico do peronismo. Uma das maiores companhias do mundo e maior multinacional latino-americana, operava na exportação de produtos

na Argentina (IDEA)⁶⁴, como seu Ministro da Economia. Logo em seguida⁶⁵, designa Domingo Cavallo, técnico da Fundação Mediterrânea⁶⁶, como o próximo Ministro das Relações Exteriores e Álvaro Alsogaray, membro da União do Centro Democrático (UCeDé) e tradicional defensor do ideário liberal, como representante do governo argentino para a negociação da dívida externa. Nos dias seguintes, foram anunciados os demais membros do gabinete, em sua grande maioria empresários e políticos extra partidários, o que motivou debates internos e reclamações de Antônio Cafiero (líder do PJ) a respeito da falta de consulta ao partido na escolha dos ministros⁶⁷.

A nomeação de Miguel Roig teria sido, conforme Ramos (2007. p. 276), uma contrapartida ao oferecimento pelo grupo Bunge y Born ao futuro governo de um plano destinado a estabilizar a economia e que constasse com o respaldo dos setores empresariais. A associação de Carlos Menem com o grupo Bunge y Born restou fora de dúvidas quando do falecimento do ministro recém empossado, vítima de um ataque cardíaco em 14 de julho de 1989, e sua imediata substituição por Néstor Rapanelli, outro executivo do grupo multinacional⁶⁸.

A nomeação prematura do gabinete não foi suficiente para conter a crise e, por outro lado, inviabilizou a possibilidade de um governo de transição até dezembro de 1989. Assim sendo, Alfonsín anunciou, no início do mês de junho, sua decisão de renunciar à presidência no dia 30 desse mês. Em 08 de junho, Carlos Menem, declarando-se surpreso com o anúncio de Alfonsín, se reuniu com o presidente para tratar da antecipação da entrega do cargo, tendo início formal, a partir de então, as atividades de transição de governo⁶⁹.

agropecuários e industriais, especialmente nos setores de alimentação, têxtil e petroquímica.

(64) O Instituto para o Desenvolvimento Empresarial na Argentina (IDEA) tinha como missão atuar como um instrumento de formação e intercâmbio do conhecimento liberal e de práticas gerenciais entre o empresariado argentino. Eram importantes veículos nesse sentido a revista IDEA e os colóquios anuais organizados pelo instituto, nos quais se objetivava definir prioridades para a agenda pública (BELTRÁN, 2005, p. 53).

(65) LA NACIÓN. Buenos Aires, 4 junio 1989.

(66) A Fundação Mediterrânea era um instituto de pesquisa fundado em 1977 por empresários de Córdoba, os quais se definiam como self made men e procuravam se diferenciar do pensamento político liberal-conservador da elite e de parte do empresariado argentino. A Fundação Mediterrânea tinha por objetivo fazer um contraponto à FIEL (Fundação de Investigação Econômica Latino-americana), a qual oferecia suporte técnico para as empresas metropolitanas. Domingo Cavallo era o diretor do instituto de pesquisa da Fundação Mediterrânea, o IEERAL, formado por uma equipe de economistas com formação em universidades norte-americanas. (BELTRÁN, 2005, p. 48-49). Para um aprofundamento acerca do tema, consultar Ramirez (2005).

(67) LA NACIÓN. Buenos Aires, 12 junio 1989.

(68) LA NACIÓN. Buenos Aires, 15 julio 1989.

(69) LA NACIÓN. Buenos Aires, 15 julio 1989.

Em 12 de junho, o jurista José Roberto Dromi foi indicado para o Ministério de Obras e Serviços Públicos e afirmou que iniciaria conversações “por expresso pedido de Menem”, com os futuros ministros Roig e Cavallo, para “compatibilizar um plano de ação orgânico que permita conveniar políticas de ação conjunta”. Afirmou também que “iniciará uma análise para decidir que empresas públicas serão privatizadas”⁷⁰. Reuniram-se então dois grupos, um composto por Rodolfo Barra, Juan Carlos Cassagne e Rodolfo Díaz, sob supervisão de Roberto Dromi e outro nos escritórios de transição, sob a chefia do futuro Ministro da Economia, com o objetivo de redigir, respectivamente, os anteprojetos da Lei de Reforma do Estado e da Lei de Emergência Econômica e Social.

Já no Brasil, as eleições presidenciais se processaram, no final de 1989, dentro de seu cronograma original. No plano internacional, pouco antes, haviam ocorrido a queda do Muro de Berlim e os conflitos envolvendo estudantes e o governo na China e, no momento em que se processava o pleito assistia-se à desagregação dos regimes comunistas nos países da Europa Oriental. O cenário político, no segundo turno das eleições, em 17 de dezembro, era de polarização entre uma frente de esquerda, reunindo o PDT, os partidos comunistas e líderes como Ulisses Guimarães e Mário Covas em apoio ao candidato do PT, e uma frente conservadora, com o PFL, o PDS e parte do PMDB, em apoio a Fernando Collor de Mello.

Acrescente-se que, *diversamente do que sucedeu na Argentina, a polarização política expressava o confronto entre duas concepções diferentes de enfrentamento da crise econômica*. Embora Fernando Collor de Mello tenha logrado a coesão dos partidos conservadores em torno de sua candidatura, *o discurso de negação do Estado e de crítica ao intervencionismo por ele veiculado não era consenso entre as elites e o empresariado*. Por outro lado, o apoio que os setores populares conferiam a Fernando Collor era *inorgânico e frágil*. Ademais, *diversamente do que ocorreu no país vizinho, a fragmentação política não significou incapacidade burocrática e institucional do Estado e dos partidos para propor alternativas para a crise*.

O Brasil conviveu, no período de transição, com inflação alta e uma grave crise econômica. Em novembro de 1989, o aumento do custo de vida foi de 41%, alcançando 53,6% em dezembro, 56,11% em janeiro de 1990 e, em fevereiro, na véspera da posse de Fernando Collor de Mello, chegou a atingir 72,78%.⁷¹ Apesar de o país ter convivido, por quase um ano, com índices de inflação superiores a 50%, alguns aspectos diferenciavam o contexto econômico brasileiro do argentino⁷².

(70) LA NACIÓN. Buenos Aires, 12 junio 1989.

(71) Índices da inflação segundo o IBGE, obtidos em Rodrigues (2000, p. 85).

(72) No Brasil, a ocorrência de hiperinflação foi objeto de debate entre economistas, sendo que, ao final da década de 1980, formou-se um consenso no sentido da existência desse fenômeno, sob a forma específica de “financeirização dos preços” (CARNEIRO, 2002, p. 205 e seguintes).

Um aspecto importante a esse respeito é que, *em virtude da indexação oficial da moeda, não houve, no Brasil, uma dolarização semelhante a que ocorreu na Argentina no mesmo período*. Ademais, não houve, no caso brasileiro, um repúdio à moeda local capaz de estancar a comercialização de bens e provocar saques a supermercados e distúrbios sociais como nos meses posteriores à eleição presidencial no país vizinho (SOLANET, 2006). Assim sendo, a crise brasileira não chegou a se configurar como ameaça de desagregação social e, como já sugerido acima, não implicou um juízo coletivo de repúdio à herança do desenvolvimentismo.

Ademais, em absoluto contraste com a situação no país vizinho, após as eleições, Fernando Collor de Mello saiu de férias, indo descansar nas Ilhas Seychelles. No retorno, realizou uma série de visitas aos Estados Unidos, Japão, União Soviética e países da Europa, com o objetivo de se dar a conhecer e demonstrar que o Brasil desejava se aproximar dos países do Primeiro Mundo.

Acrescente-se que, desde cedo, houve uma aproximação entre os setores empresariais e Carlos Menem. O mesmo não ocorreu com Fernando Collor. Esse procurou se distanciar da influência política do empresariado na elaboração de seu programa de governo e, para tanto, buscou apoio em um grupo de intelectuais e técnicos.

O distanciamento de Collor e as especulações em torno da futura equipe de governo e das medidas que seriam adotadas foram, inclusive, fatores de estímulo ao crescimento da inflação no período de transição. Cabe observar a esse respeito que ocorreram tentativas de aproximação do empresariado com o novo presidente, por meio de propostas formuladas por ministros ligados ao empresariado para antecipação da data da posse e de preparação antecipada das medidas econômicas a serem implementadas. Além disso, vários grupos pretenderam influenciar a escolha do futuro Ministro da Fazenda. Os grupos paulistas indicaram para o cargo José Serra (PSDB-SP), os empresários cariocas propuseram os nomes de Daniel Dantas e, alternativamente, Eliezer Batista (RODRIGUES, 2000, p. 85-90).

O programa de governo de Fernando Collor de Mello foi elaborado num prédio anexo à sede do Itamaraty, por um grupo de sessenta técnicos e doze coordenadores de áreas temáticas, entre os quais se encontravam Zélia Cardoso de Mello, futura ministra da Economia, e Eduardo Modiano, futuro presidente do BNDES, órgão encarregado das privatizações.

Esse distanciamento dos partidos e do empresariado seria indicativo, segundo Tosi Rodrigues, da “oligarquizarão” e da “personalização” do poder e de “uma relação discricionária e personalista” de Fernando Collor de Mello com os grupos empresariais (RODRIGUES, 2000, p. 88-89). Já de acordo com Diniz (1997, p. 195) seria a persistência do insulamento tecnocrático, característico do autoritarismo na política brasileira.

Outros estudos, todavia, sublinharam que o insulamento burocrático que

caracterizou o governo de Fernando Collor foi coerente com as críticas, formuladas durante a campanha eleitoral, acerca da utilização do Estado por pessoas (os “marajás”) e grupos para realização de interesses privados. O eleitorado, assim, ao endossar o discurso de campanha teria conferido legitimidade ao presidente para afastar a participação de grupos privados na formulação dos programas de governo (CASTELÁN, 2010).

Acrescente-se que a formulação do programa de governo orientava-se pelo debate político-econômico existente na década de 1980. A proposta de bloqueio de ativos financeiros, como demonstra Carvalho (2000), foi influenciada pelas três principais vertentes do debate econômico brasileiro na época⁷³. Acrescente-se que as propostas de abertura comercial e de reforma do Estado, especialmente a política de privatização, se encontravam em sintonia com diversas críticas formuladas, à época, por um grupo de economistas e intelectuais ligados à Pontifícia Universidade Católica (PUC) do Rio de Janeiro. Esses entendiam que a participação do setor privado na formulação das políticas públicas permitia a manutenção de benefícios incompatíveis com a economia naquele momento e inviabilizava a modernização da indústria e o enfrentamento do desequilíbrio fiscal do governo. O programa de privatização do governo de Fernando Collor foi ainda influenciado pelo entendimento existente entre os técnicos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), de acordo com os quais o banco estava impossibilitado de cumprir sua missão de financiamento do desenvolvimento industrial do país em função de seu elevado endividamento como acionista através do BNDESPAR de diversas estatais. Segundo a tecnocracia do BNDES, a privatização deveria ser um instrumento para a reestruturação industrial do país e para que a agência voltasse a ter condições de financiar o desenvolvimento.

Cabe, ainda, observar que a experiência acumulada pelo governo de Carlos Menem, nos oito meses que medeiam entre sua posse na presidência e o começo da gestão de Fernando Collor de Mello, pode ser outro fator explicativo para o insulamento técnico da formulação dos programas de estabilização econômica e reforma do Estado. Na Argentina, a estratégia de Carlos Menem de acordar os termos da reforma com os empresários rapidamente mostrou-se difícil de manter, devido ao enfrentamento entre grupos empresariais de porte e interesses conflitantes. Ademais, o empresariado recusava abrir mão de benefícios e subsídios estatais e, inclusive, se mobilizou para incluir alterações na Lei de Emergência Econômica e de Reforma do Estado.

(73) Essas eram: “[...] a tendência à remonetização acelerada nos casos de desinflação abrupta e as dificuldades para controlá-la e evitar seus efeitos negativos sobre a estabilização dos preços; as implicações da elevada liquidez dos haveres financeiros, a chamada moeda indexada; e o rápido crescimento da dívida mobiliária interna e seu precário esquema de refinanciamento diário no mercado monetário” (CARVALHO, 2000).

3.1.3 A FORMULAÇÃO DOS PROGRAMAS DE REFORMA DO ESTADO NA ARGENTINA E NO BRASIL

Os projetos de reforma do Estado, na Argentina, foram também precedidos de negociação com o Congresso para sua célere apreciação. Além disso, contaram para sua aprovação com a militância do presidente, o qual passou a identificar em seus discursos a reestruturação estatal como instrumento necessário para enfrentar a crise.

Desde que Raúl Alfonsín anunciou sua intenção de renunciar, antecipando a entrega do cargo, haviam sido iniciadas negociações a respeito da data e da forma como se operaria a transmissão antecipada do cargo. Paralelamente, iniciaram-se conversações para garantir o apoio do partido radical aos projetos de lei que seriam propostos pelo novo presidente. Com a renúncia de Raúl Alfonsín e de seu vice Víctor Martínez perante o Congresso Nacional, em 1º de julho, a atenção foi centrada em obter o apoio dos legisladores justicialistas ao programa de reformas do novo governo.

O futuro ministro José Roberto Dromi envolveu-se pessoalmente nas negociações e, diante da resistência inicial oferecida pelos legisladores justicialistas, afirmou que: “É o contrário do que se disse, quando se anunciou que o futuro governo pretende um poder absoluto para poder dispor de exonerações nas empresas estatais, pois nós solicitamos poder e controle parlamentar, através de comissões de acompanhamento”. Além disso, Dromi garantiu que: “[...] o governo menemista apenas aplicará demissões nos níveis mais altos, gerenciais, subgerenciais e de pessoal superior. Não haverá demissões para o pessoal da planta permanente”⁷⁴. Essas foram garantias oferecidas especialmente aos legisladores vinculados ao sindicalismo, visando a obter o apoio do Partido Justicialista na votação dos projetos que estavam sendo elaborados pela equipe de governo.

Em 06 de julho, dois dias antes da posse do novo mandatário, foi anunciado o comprometimento dos legisladores justicialistas com a aprovação do projeto de lei de reforma do Estado. Na ocasião, um deputado justicialista advertiu que: “a lei passará, mas não vamos sempre levantar a mão e dizer sim, Carlos...”⁷⁵.

O discurso de posse de Carlos Menem, proferido em 08 de julho perante o Congresso Nacional, consistiu numa convocação para a ação em face da situação de emergência econômica e social⁷⁶. A convocatória oficial, cabe observar, se dirigia com certa ênfase ao justicialismo.

(74) LA NACIÓN. Buenos Aires, 6 junio 1989.

(75) LA NACIÓN. Buenos Aires, 7 junio 1989.

(76) Além dos que já foram acima citados, o gabinete de Carlos Menem foi integrado por Eduardo Bauzá no Ministério do Interior, Ítalo Lúder no Ministério da Defesa, Jorge Triaca no Ministério do Trabalho, António Salônia no Ministério da Educação e Julio Corzo no Ministério da Saúde e Ação Social.

Denominado “*Argentina, Levántate y Anda*”, o documento sublinhava a necessidade de reconhecimento coletivo do contexto de crise, nos seguintes termos:

Este governo de unidade nacional que hoje nasce, parte de uma premissa básica, de uma realidade que devemos admitir, para ser capazes de superar: todos, em maior ou menor medida, somos responsáveis e co-partícipes deste fracasso argentino. [...] Não existe outra maneira de dizê-lo: o país está quebrado, devastado, destruído, arrasado. [...] Por que todos os cidadãos sabem que não minto, se afirmo que estamos vivendo uma crise dolorosa e longa. A pior. A mais profunda. A mais terminal. A mais terrível de todas as crises das quais temos memória (MENEM, 1990, p. 7, 8 e 10, tradução nossa).

Face à constatação da crise, o presidente convocava para a “reconstrução” política, econômica e institucional da nação. Nesse sentido, o caminho apontado para a superação das dificuldades era a despolitização do Estado, com a afirmação da necessidade de colocar fim às divisões ideológicas e formar um governo de todos, de união nacional, conforme se observa dos seguintes trechos:

Se a Argentina não está onde deve estar, não é por culpa do país, mas por responsabilidade dos argentinos. De nossas divisões, de nossos lastros históricos, de nossos preconceitos ideológicos, de nossos sectarismos. [...] Eu não aspiro a ser o presidente de uma fração, de um grupo, de um setor, de uma expressão política. Não desejo ser o presidente de uma nova frustração. Eu quero ser o presidente de uma Argentina unida, que avance apesar das discrepâncias. (MENEM, 1990, p. 7, 8 e 10, tradução nossa).

Sob o aspecto econômico, a hiperinflação era identificada como a principal responsável pela injustiça social e como o principal desafio a enfrentar para sair da situação de emergência econômica e social. A esse respeito, Carlos Menem afirmava que:

Estamos em uma autêntica situação de emergência econômica e social. É bom que o país saiba com certeza: desta tragédia nacional não vamos poder sair sem realizar um esforço. Um esforço que será equitativo, mas que abarcará a todos e cada um dos setores sociais. Ninguém como o justicialismo tem autoridade e legitimidade para assumir uma política deste tipo. [...] Este ataque frontal que nos propomos, requer o apoio decidido e comprometido da dirigência política, empresarial e gremial, para que respaldem nossa ação e para que a confrontação setorial não termine aniquilando a totalidade do aparato produtivo (MENEM, 1990, p. 12, tradução nossa).

Cabe observar que a reestruturação do Estado era apresentada no discurso presidencial como um elemento de justiça social. Na medida em que equiparava a injustiça social à exclusão, o texto propunha a eliminação de privilégios no seio do Estado e a descentralização administrativa. Nesse sentido, o presidente asseverava que:

A eficácia social, a participação de toda a cidadania, a administração sã, o protagonismo do usuário e a anulação de toda classe de feudo, serão ins-

trumentos vitais para transformar nosso estado. Um Estado que agoniza como escravo de uns poucos, em lugar de mitigar as necessidades de quem mais sofre. E como a causa da justiça social também é a causa do mais puro federalismo, venho anunciar que assumiremos uma decidida política de descentralização administrativa. Tudo aquilo que possam fazer por si mesmos os particulares, não o fará o Estado nacional; tudo aquilo que possam fazer as províncias autonomamente, não o fará o Estado nacional. Tudo aquilo que possam fazer os municípios, não o fará o Estado nacional (MENEM, 1990, p. 17-18, tradução nossa).

A retórica presidencial foi um elemento importante na formação do consenso necessário à aprovação dos projetos de lei de Emergência Econômica e de Reforma do Estado, os quais foram remetidos ao Congresso Nacional argentino poucos dias após a posse de Carlos Menem. Com efeito, o presidente argentino logrou associar os principais pontos de seu programa de governo com causas importantes para os justicialistas e o movimento peronista. O combate à hiperinflação foi apresentado como imprescindível na defesa da parcela mais humilde da população e a reforma do Estado foi mostrada como um elemento de justiça social. Essa última seria um instrumento para a descentralização do poder em nível micro (acesso dos indivíduos ao Estado e aos serviços públicos) e macro (divisão de poder e atribuições no âmbito federativo e entre as esferas pública e privada). O mandatário argentino foi um ator muito importante no processo de aprovação e implementação da reforma do Estado, pois, conforme Palermo e Novaro (1996), empregou seu poder de persuasão para “fazer da necessidade uma virtude” e levar os peronistas e o Partido Justicialista a se identificarem com seu programa de mudanças.

Já no Brasil, o programa de reformas de Fernando Collor foi apresentado ao Congresso Nacional um dia após a posse do novo mandatário, em 16 de março de 1990, como um *fait accompli*. O programa, denominado Plano Brasil Novo, consistia num conjunto de medidas provisórias editadas pelo presidente com força de lei, o qual foi apresentado ao Congresso como o resultado dos anseios democráticos.

Com efeito, em seu discurso de posse, intitulado Projeto de Reconstrução Nacional, Fernando Collor de Mello estabeleceu o combate à inflação como a meta principal de seu governo, asseverando que a estabilização econômica seria “condicionante de tudo o mais”. Portanto, reforma do Estado era, no programa de governo do presidente brasileiro, um instrumento para lograr a estabilização financeira. Assim sendo, a retórica de Fernando Collor de Mello era no sentido de que:

Não poderemos edificar a estabilização financeira sem sanear, antes de tudo, as finanças do Estado. É imperativo equilibrar o orçamento federal, o que supõe reduzir drasticamente os gastos públicos. Para atingir o equilíbrio orçamentário, é preciso adequar o tamanho da máquina estatal à verdade da receita. Mas isso não basta. É preciso, sobretudo, acabar com a concessão de benefícios, com a definição de privilégios que, indepen-

dentemente de seu mérito, são incompatíveis com a receita do Estado. No momento em que lográmos esse equilíbrio – o que ocorrerá com certeza – teremos dado um passo gigantesco na luta contra a inflação, dispensando o frenesi das emissões e controlando o lançamento de títulos da dívida pública. Tudo isso, Senhores Congressistas, possui como premissa maior uma estratégia global de reforma do Estado. Para obter seu saneamento financeiro, empreenderei uma tríplice reforma: fiscal, patrimonial e administrativa. A dura verdade, é que, no Brasil dos anos oitenta, o Estado não só comprometeu suas atribuições, mas perdeu também sua utilidade histórica como investidor complementar. O Estado não apenas perdeu sua capacidade de investir como, o que é ainda mais grave, por seu comportamento errático e perverso, passou a inibir o investimento nacional e estrangeiro (MELLO, 1989, on-line).

Diversamente do que se verificou no país vizinho, no discurso de Fernando Collor de Mello, *havia um esboço teórico das funções que o Estado deveria desempenhar*. Afirmava o mandatário brasileiro:

Ao Estado corresponde planejar sem dirigismo o desenvolvimento e assegurar a justiça, no sentido amplo e substantivo do termo. O Estado deve ser apto, permanentemente apto a garantir o acesso das pessoas de baixa renda a determinados bens vitais. [...] Entendo assim o Estado não como produtor, e sim como promotor do bem estar coletivo (MELLO, 1989).

A necessidade de recuo do Estado brasileiro, segundo Fernando Collor, advinha da perversão de suas funções e se legitimava pelo retorno do país à democracia. Nesse sentido, o presidente resumia seu programa de governo como a redefinição das esferas política e econômica. A esse respeito, dispunha expressamente em seu discurso inaugural: “Em síntese, essa proposta de modernização econômica pela privatização e abertura é a esperança de completar a liberdade política, reconquistada com a transição democrática, com a mais ampla e efetiva liberdade econômica” (Ibid., on-line).

Cabe observar que não há, no discurso de Fernando Collor, o mesmo tom de convocatória ou o escopo de convencimento presente na retórica do presidente argentino. O mandatário brasileiro apresenta aos legisladores suas propostas como o resultado do processo democrático e como um mister de atualização do Estado brasileiro diante do contexto de mudanças internacionais. Nesse sentido, afirmava que:

Aí têm os Senhores Congressistas, em linhas gerais, meu projeto de reconstrução nacional. Creio sinceramente que ele encerra uma firme resposta de minha geração ao desafio do Brasil na modernidade. O Congresso receberá a partir de amanhã, 16 de março de 1990, as primeiras propostas específicas corporificando essa visão e essa estratégia de modernização do Brasil, de reforma do Estado, de recriação das bases de nosso desenvolvimento econômico e social. Cada uma dessas propostas, estou seguro, receberá aqui

toda atenção e apoio, pois bem sabem que lhes apresento todas elas com a chancela das urnas, após uma vitória eleitoral expressiva, resultado da opção popular por nosso programa de governo e de renovação (Ibid., on-line).

3.1.4 A LEGISLAÇÃO DE REFORMA DO ESTADO NA ARGENTINA E NO BRASIL

O programa de reforma do Estado argentino teve, como fundamento, dois projetos de lei dispendo acerca da emergência econômica e social e da emergência administrativa, os quais, após aprovados pelo Congresso Nacional, compuseram as Leis n.º 23.697 e 23.696, essa última mais conhecida como Lei de Reforma do Estado. O primeiro projeto de lei foi enviado ao Congresso Nacional em 10 de julho de 1989, mesma data em que o Ministro da Economia deu a conhecer o Plano de Estabilização Econômico do novo governo. O segundo foi encaminhado quatro dias após, em 14 de julho, tendo sido apresentado inicialmente no Senado por Eduardo Menem, senador do partido justicialista pela província de La Rioja e irmão do presidente. Ambos os projetos tramitaram rapidamente, sendo que a Lei de Reforma do Estado foi promulgada em 18 de agosto, pouco mais de um mês após sua apresentação pelo governo.

A Lei n.º 23.696/89 (Lei de Reforma do Estado) estabeleceu em seus setenta artigos, divididos em dez capítulos e dois anexos, o marco normativo dentro do qual foi realizada a privatização de empresas públicas na Argentina (MARTÍ; MARENGO, 1999)⁷⁷.

Isso foi possível porque esse diploma legal declarou em estado de emergência administrativa a quase totalidade dos órgãos estatais. Com efeito, foram alcançados pela declaração de emergência administrativa contida no artigo 1º desse diploma legal a prestação de serviços públicos, a execução dos contratos a cargos do setor público e a situação financeira da administração pública nacional, centralizada e descentralizada, autarquias, empresas do Estado, sociedades do Estado, sociedades do Estado com participação estatal majoritária e sociedades de economia mista. O dispositivo abrangia ainda os serviços de contas especiais, as obras sociais do setor público, os bancos e entidades financeiras oficiais, nacionais ou municipais, e qualquer outro ente no qual o Estado nacional ou seus entes descentralizados tivesse participação total ou majoritária de capital na formação de decisões.

Todos esses órgãos e entidades foram impedidos de contratar pelo prazo de 180 dias, prorrogáveis por igual período, em virtude da declaração de emergência. A legislação possibilitou que, ao final do período estabelecido, as contratações fos-

(77) A descrição das disposições contidas na Lei de Emergência Administrativa que consta a seguir foi elaborada a partir de Argentina ([200-?a], [200-?b]).

sem efetuadas desde que obedecidos certos requisitos, os quais foram fixados no artigo 46. Além disso, a Lei n.º 23.696 facultou ao ministro de Estado competente em razão do ente contratante a rescindir todos os contratos de obra e de consultoria celebrados anteriormente à vigência da lei pelas entidades públicas declaradas em estado de emergência. Foram excepcionados da hipótese de rescisão antes referida os contratos em que fosse possível a continuação da obra ou a execução da avença mediante concessões mútuas das partes contratantes.

Acrescente-se que o artigo 50 da Lei de Reforma do Estado declarou igualmente em estado de emergência as obrigações exigíveis dos entes sujeitos à privatização, determinando a suspensão por dois anos, contados da publicação da Lei n.º 23.696, da execução das sentenças e laudos arbitrais que tivessem condenado ao pagamento de valores em dinheiro o Estado nacional ou algum dos entes sujeitos à privatização. Restavam excepcionados e, portanto passíveis de serem exigidos, os créditos trabalhistas decorrentes da relação de emprego, as indenizações por expropriação, a repetição de indébitos tributários, as prestações de natureza alimentar, os créditos e aportes para a previdência e a assistência social e os créditos gerados por operações mercantis dos bancos oficiais e da Caixa Nacional de Poupança e Seguro.

Além disso, a lei estabeleceu em seus artigos 2º a 7º uma série de faculdades ao Poder Executivo, relacionadas com a modificação da estrutura dos órgãos estatais e a adoção de medidas tendentes à sua privatização.

Com efeito, a lei facultou ao Poder Executivo transformar a tipicidade jurídica de todos os entes, empresas e sociedades, criar novas empresas por fusão, cisão, extinção e transformação das existentes, reorganizar, redistribuir e reestruturar as atividades, a organização e as funções ou objetos sociais das empresas, entes e sociedades estatais. Além disso, permitiu que fossem efetuadas adequações orçamentárias nas empresas estatais, desde que respeitados os valores fixados como limite máximo e os avais e garantias oficiais.

Especialmente importante foi a permissão para declarar sob intervenção, por um prazo de 180 dias, prorrogáveis, todos os entes, empresas e sociedades de propriedade do Estado nacional ou de outras entidades do setor público nacional, excluídas apenas as universidades. Os interventores designados pelo Poder Executivo tinham, em primeiro lugar, atribuição de direção e administração, nos termos estabelecidos nas leis, nos estatutos ou nas leis orgânicas dos entes sob intervenção. Além disso, os interventores foram contemplados com poderes de organização dos entes, empresas ou sociedades estatais, inclusive o de demissão do pessoal com funções de direção. A lei estabeleceu, ainda, a possibilidade de designação de um subinterventor, com funções gerenciais e de suplência, ao qual poderia o interventor designado pelo Poder Executivo delegar atribuições de sua competência.

Os interventores eram subordinados ao Poder Executivo Federal ou ao ministro ou secretário a que o ente sob intervenção estivesse subordinado. Os interventores e subinterventores foram figuras importantes na reforma do Estado argentino, uma vez que a eles correspondia a função de preparação administrativa dos entes, empresas e sociedades estatais a serem privatizadas. Essa foi a forma como, na Argentina, se procurou contornar a falta de órgãos técnicos capazes de auxiliar na execução das privatizações (IAZZETTA, 1997, p. 271). Além disso, na medida em que constituíam um braço político do Poder Executivo nacional nos órgãos a serem privatizados, os interventores foram o modo encontrado para isolar os interesses contrários às privatizações e diminuir o poder dos que, internamente, ofereciam resistência às reformas. Pode-se ter uma ideia da importância e do papel que desempenharam tais figuras na reforma do Estado argentino pelo fato de que, após a promulgação da Lei n.º 23.696, a engenheira Maria Julia Alsogaray, filha do deputado da UCeDé Álvaro Alsogaray, foi a primeira interventora a ser nomeada, com funções de preparar a alienação da empresa telefônica estatal, a ENTel. A interventora desempenhou suas funções sempre em estreita colaboração com o presidente e, por sua atuação à frente do processo de privatização da ENTel, ficou conhecida como “a Margareth Thatcher do Cone Sul”.

A legislação estabeleceu como requisito, em seus artigos 8º a 10, que os órgãos, empresas e sociedades estatais fossem previamente declarados “sujeitos à privatização”. A competência para tanto seria do Poder Executivo nacional, condicionado o decreto de privatização à aprovação do Congresso, onde os projetos de lei de tal natureza contavam com preferência na tramitação. Todavia, a própria Lei de Reforma do Estado estabeleceu, em seus anexos, um extenso rol de empresas que, *a priori*, eram declaradas sujeitas à privatização.

Outro aspecto peculiar do programa de reforma argentino foi o fato de que o artigo 10 da Lei n.º 23.696 estabeleceu que o Poder Executivo nacional também poderia, mediante decreto, revogar, quando necessário, normas a respeito de privilégios, cláusulas monopólicas ou proibições discriminatórias cuja manutenção viessem a dificultar a privatização ou impedissem a eliminação do monopólio ou desregulamentação do respectivo serviço.

A Lei de Reforma do Estado também estabeleceu várias modalidades para a venda de ativos estatais com procedimentos flexíveis. Permitiu, por exemplo, a venda de ativos e de ações, o leasing, a concessão, a licença, o arrendamento, a capitalização de créditos, a reversão e a fusão. Privilegiou, como método, a licitação, o concurso público e a venda de ações em bolsa. Todavia, permitiu a venda direta em determinadas hipóteses. Acrescente-se que, de acordo com a legislação a avaliação da empresa a ser privatizada poderia ser realizada por autoridade pública ou por contratação de serviços privados. Outro aspecto a considerar foi que a legislação argentina possibilitou que o Estado assumisse, de acordo com cada caso de

privatização ou concessão de obras e serviços públicos, o passivo total ou parcial da empresa a ser privatizada, com o objetivo de melhorar ou facilitar as condições de contratação com os interessados na aquisição da empresa ou prestação do serviço.

A legislação argentina previu, por outro lado, a outorga de preferências para a aquisição de empresas públicas declaradas sujeitas à privatização, nas hipóteses dos adquirentes se enquadrarem em uma das seguintes classes de pessoas: proprietários de parte do capital social; empregados da empresa a ser privatizada; usuários titulares de serviços prestados pelo ente privatizado, organizados ou que se organizassem em programa de propriedade participada ou cooperativa; produtores de matérias primas cuja industrialização ou elaboração constitua a atividade do ente a privatizar, organizados em programas de propriedade participada ou cooperativas, que sejam pessoas físicas ou jurídicas que signifiquem um acréscimo nas vendas das empresas a privatizar, a capitalização de ações ou novas contratações.

Além disso, foi estabelecido no artigo 21 da Lei de Reforma do Estado que o capital acionário das empresas, sociedades e estabelecimentos ou fazendas produtivas sujeitos à privatização poderiam ser adquiridos no todo ou em parte por meio do Programa de Propriedade Participada (PPP). Os possíveis adquirentes em um Programa de Propriedade Participada eram os mesmos que gozavam de preferência na aquisição de empresas a serem privatizadas. A especificidade do Programa de Propriedade Participada era que o ente a ser privatizado deveria estar organizado sob a forma de sociedade anônima e que, por meio do programa, cada adquirente participaria individualmente da propriedade do ente a privatizar. Contudo, até que estivessem integralmente inscritas as ações da empresa privatizada, o controle acionário somente poderia ser exercido de forma sindicada.

A previsão de preferência de compra a determinada classe de adquirentes foi introduzida na Lei n.º 23.696 com o objetivo de diluir a oposição ao projeto de lei no Congresso de parte dos legisladores pressionados tanto pelos empregados e sindicatos do setor público, como dos empresários contratantes das empresas públicas. Os primeiros, cabe lembrar, exerciam influência sobre o Partido Justicialista, e os segundos haviam expandido seu poder e influência desde a década de 1970 com as privatizações periféricas promovidas pelo regime militar. Tal privilégio na aquisição das empresas públicas, aliado ao fato de que a lei previu a venda direta em tais hipóteses, significou a sobreposição de certa discricionariedade sobre critérios técnicos no programa de privatização argentino. Outra previsão legal que acentuou essa característica foi a que permitia a avaliação das propostas dos licitantes tendo em conta não apenas o aspecto econômico relacionado ao melhor preço, mas também aspectos ou variáveis que demonstrassem maior benefício para o interesse público e a comunidade.

A legislação argentina, como se pode observar, atribuiu ao Poder Executivo nacional uma ampla competência na execução do programa de privatização.

Por sua vez, o controle externo das privatizações, segundo o artigo 5º da Lei n.º 23.696, permaneceu com o Tribunal de Contas e a *Sindicatura General de Empresas Públicas* (SIGEP). A Lei de Reforma do Estado criou, ainda, em seu artigo 14, uma comissão bicameral, formada por seis senadores e seis deputados, com função de informação e coordenação entre o Congresso Nacional e o Poder Executivo nos assuntos que dissessem respeito ao processo de privatização.

Assim como os mecanismos de controle e acompanhamento previstos na legislação, também as formas de proteção do emprego e dos trabalhadores estabelecidos na Lei n.º 23.696 foram muito tênues. Com efeito, os artigos 41 a 45 do referido diploma legal asseguraram aos trabalhadores o amparo das normas de Direito do Trabalho e a manutenção dos direitos e obrigações em matéria de previdência e assistência social. Ademais, a legislação autorizou o Poder Executivo Nacional a estabelecer um Plano de Emergência de Emprego, o qual, nos termos do artigo 59, consistiu na afetação de fundos para a realização de obras públicas de mão de obra intensiva, substitutiva do trabalho por meio mecânico, pelo prazo de seis meses e com salários não superiores a cem mil austrais. As contratações deveriam ser realizadas pelos estados e municípios, mediante convênio com as autoridades estaduais, privilegiando-se as localidades que apresentassem os maiores índices de desemprego e subemprego.

Esses dispositivos, apesar de conterem poucas garantias aos trabalhadores dos entes a serem privatizados, estabeleceram mecanismos por meio dos quais o Poder Executivo pode obter a aquiescência com seu programa de reformas por parte dos sindicatos, dos governos estaduais e municipais e das parcelas mais humildes da população. Os primeiros tiveram assegurados seu poder de negociação e seus principais instrumentos de arrecadação de fundos. Os segundos obtiveram créditos do Poder Executivo para implementar frentes de trabalho destinadas a obviar a situação de crise social. E os terceiros lograram a criação de postos de trabalho temporário.

O programa de reformas argentino foi complementado pela edição da Lei n.º 23.697, denominada Lei de Emergência Econômica e Social. Esse diploma legal, cujo projeto de lei foi encaminhado ao Congresso Nacional no dia 10 de julho de 1989, mesmo dia da apresentação do programa de Estabilização pelo Ministro da Economia, o Plano B&B (ou Plano Bunge y Born), foi a matriz da reforma administrativa no governo de Carlos Menem⁷⁸.

Relativamente à emergência econômica, a Lei n.º 23.697 determinou a suspensão, por 180 dias, dos subsídios e das subvenções que afetavam os recursos do Tesouro Nacional e as contas do Banco Central, bem como a suspensão do apro-

(78) A descrição das disposições contidas na Lei de Emergência Econômica e Social que consta a seguir foi elaborada a partir de Argentina ([200-?a], [200-?b]).

veitamento de 50% dos benefícios derivados dos regimes de promoção industrial e mineira. Suspendeu, também por 180 dias, os aumentos de vencimentos dos servidores, inclusive para os Poderes Legislativo e Judiciário. Além disso, a norma modificou o regime de investimentos estrangeiros, garantindo igualdade de tratamento para o capital nacional e estrangeiro.

A Lei n.º 23.697 introduziu algumas modificações na esfera administrativa do Estado argentino. O artigo 3º determinou a uma comissão com a finalidade de redigir um anteprojeto de lei da nova Carta Orgânica do Banco Central, a qual deveria outorgar independência funcional ao mesmo e vedar o financiamento do governo federal e dos estados.

A Lei de Emergência Econômica e Social determinou a suspensão, também por 180 dias, das contratações e designações de pessoal no âmbito dos Poderes Legislativo e Judiciário federais e na Administração Pública direta e indireta, autarquias, empresas públicas e sociedades de economia mista, bancos oficiais e órgãos de previdência e assistência social.

Acrescente-se que os artigos 43 e 44 do referido diploma legal determinaram que o Poder Executivo federal procedesse à revisão dos regimes de emprego na administração pública, corrigindo fatores que pudessem ir de encontro aos objetivos de eficiência e produtividade no serviço público, e recomendaram que idêntica providência fosse adotada pelo Poder Judiciário e pelo Poder Legislativo. Os estados também foram “convidados” a editar normas análogas em suas esferas de competência, com o agravante que, na hipótese de omissão, não poderiam receber aportes do Tesouro nacional destinados a financiar incrementos salariais aos seus servidores.

A legislação fundamentou, também, a demissão do pessoal admitido sem concurso público no ano anterior à publicação da Lei n.º 23.697, estabelecendo a legitimidade da demissão por necessidade do serviço para os servidores que gozassem de estabilidade e ocupassem funções nos níveis superiores da administração.

A Lei de Emergência Econômica e Social foi importante não apenas por estabelecer parâmetros para a reforma administrativa do Estado na Argentina, mas também por prever uma série de restrições ao gasto público com desdobramentos no saneamento e na preparação da privatização das empresas públicas. Além disso, as Leis de Emergência Administrativa e de Emergência Econômica e Social fundamentaram o exercício de diversas faculdades pelo Poder Executivo, possibilitando-lhe a implementação do programa de reforma do Estado de modo célere e relativamente discricionário.

No Brasil, o programa de reforma do Estado do governo de Fernando Collor de Mello foi anunciado, em 16 de março de 1990, um dia após a sua posse, com a denominação de Plano Brasil Novo. Esse consistiu num conjunto de medidas provisórias editadas e publicadas no mesmo dia da posse do novo presidente, que

contemplou medidas econômicas e alterações institucionais, por meio da reforma administrativa, da privatização de empresas e da alienação de ativos públicos. Um aspecto distintivo do programa brasileiro, portanto, está relacionado ao fato de que, por ter sido editado sob a forma de medida provisória, suas disposições tiveram vigência imediata. Coube ao Congresso Nacional a discussão e a alteração parcial da legislação, dado que sua não aprovação implicaria contrariar o projeto do presidente democraticamente eleito e a responsabilidade do Legislativo pelo retorno à situação anterior.

As vinte e duas medidas provisórias que compunham o núcleo do Plano Brasil Novo podem ser ordenadas em dois grandes grupos, de acordo com as matérias tratadas.

De um lado, as medidas provisórias que instituíam uma série de regras com o objetivo de controlar preços e salários e alterar a política monetária, reduzindo a liquidez da economia, e de instituir um esforço fiscal para reduzir o déficit público. O Quadro 1 apresenta o teor das normas compreendidas nesse grupo.

Quadro 1 – Medidas Provisórias de conteúdo econômico e fiscal

(continua)

Medida Provisória nº 152	Versou a respeito das relações entre as entidades fechadas de previdência privada e suas patrocinadoras.
Medida Provisória nº 153	Definiu os crimes de abuso do poder econômico, estabelecendo proteção ao consumidor e ao princípio da livre concorrência.
Medida Provisória nº 154	Regulamentou, por meio da prefixação, os reajustes de preços e salários.
Medida Provisória nº 156	Definiu crimes contra a Fazenda Pública, estabelecendo penalidades aplicáveis a contribuintes, servidores, fazendários e terceiros.
Medida Provisória nº 158	Dispôs sobre a isenção ou redução do Imposto de Importação e do Imposto sobre Produtos Industrializados.
Medida Provisória nº 159	Dispôs sobre normas de condutas dos servidores públicos civis da União, das Autarquias e das Fundações Públicas.
Medida Provisória nº 160	Instituiu a incidência do Imposto sobre Operações Financeiras e sobre as transações de títulos e valores mobiliários, depósitos a prazo, letras de câmbio, letras imobiliárias, debêntures, cédulas hipotecárias, operações com ouro, transmissão de ações e saques em caderneta de poupança.

Quadro 1 – Medidas Provisórias de conteúdo econômico e fiscal

(conclusão)

Medida Provisória nº 161	Alterou a legislação do Imposto sobre a Renda das pessoas jurídicas.
Medida Provisória nº 162	Regulamentou a tributação pelo Imposto sobre a Renda dos ganhos obtidos por pessoas físicas e jurídicas nas bolsas de valores e nas bolsas de mercadorias e de futuros.
Medida Provisória nº 163	Dispôs sobre a pena de demissão a funcionário público investido da atribuição de verificar o cumprimento das obrigações tributárias, o pagamento dos empréstimos compulsórios e das contribuições sociais de competência da União.
Medida Provisória nº 164	Dispôs sobre a conversão em BTN dos valores devidos relativos aos tributos de competência da União.
Medida Provisória nº 165	Instituiu a identificação dos contribuintes, vedando o pagamento ou resgate de qualquer título ou aplicação a beneficiário não identificado.
Medida Provisória nº 166	Transferiu para a Secretaria da Receita Federal a competência sobre as receitas arrecadadas pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) e para a Procuradoria Geral da Fazenda Nacional a competência sobre a apuração, inscrição e cobrança da dívida ativa decorrente do não pagamento daquelas receitas.
Medida Provisória nº 167	Estabeleceu nova regulamentação para a aplicação do Imposto sobre a Renda no que diz respeito às atividades rurais.
Medida Provisória nº 168	Estabeleceu a criação do Cruzeiro e determinou a indisponibilização de Cruzados.
Medida Provisória nº 169	Autorizou o Poder Executivo a ceder, a título oneroso e mediante licitação, créditos relativos à Dívida Ativa da União.

Fonte: Elaborado pela autora a partir de Brasil (1990a) e Moraes (2000, p. 167-194).

Por outro lado, podem-se identificar normas destinadas a promover a reestruturação do Estado, por meio de uma reforma administrativa e da formalização de um programa de privatização de empresas.

Quadro 2 - Medidas Provisórias de conteúdo administrativo e institucional

Medidas Provisórias de nº. 148 e 149	Dispuseram a respeito da alienação de bens imóveis residenciais da União situados em Brasília e no Distrito Federal.
Medida Provisória nº. 150	Tratou da organização administrativa da Presidência da República e dos Ministérios.
Medida Provisória nº. 151	Dispôs sobre a extinção e dissolução de entidades da administração pública federal.
Medida Provisória nº. 155	Criou o Programa Nacional de Desestatização (PND).
Medida Provisória nº. 157	Criou os Certificados de Privatização.

Fonte: Elaborado pela autora a partir de Brasil (1990a) e Moraes (2000, p. 167-194).

O Plano Brasil Novo tinha a peculiaridade de associar a estabilização econômica com a reestruturação do Estado, sendo essa organizada em torno de duas prioridades: a reforma administrativa e a privatização de empresas públicas. Diversamente da legislação de emergência argentina, o Plano Brasil novo não se limitou a um esforço de contenção de gastos, mas previu várias medidas destinadas a elevar a arrecadação tributária e tornar mais efetiva a fiscalização estatal nessa área. Poder-se-ia afirmar que a reforma do Estado na Argentina apresentou, desde seu nascedouro, um viés passivo em comparação com o Brasil, cuja reforma do Estado adquiriu um caráter mais “ativo”.

A Medida Provisória nº. 150 foi aprovada pelo Congresso brasileiro em 12 de abril de 1990, convertendo-se na Lei n.º 8.028. Ela promoveu uma alteração substancial na estrutura organizacional do Poder Executivo federal. Foram extintos pela referida norma quatro cargos de ministro de Estado Chefe e doze cargos de ministro de Estado, diversas secretarias e órgãos especiais⁷⁹ e centralizadas suas competências em outros. Destaca-se, entre tais medidas, a redução do número de ministérios de vinte e sete para doze e a criação de dois grandes ministérios, o da Economia, Fazenda e Planejamento e o da Infra-Estrutura⁸⁰. Além disso, cabe citar a criação da Secretaria da Administração Federal, como órgão de assistência direta e imediata ao Presidente da República e incumbida dos assuntos relativos ao pessoal civil da administração direta e indireta e da modernização e organização administrativa.

(79) Foram extintos os Ministérios da Fazenda, dos Transportes, da Agricultura, do Trabalho, do Desenvolvimento, da Indústria e do Comércio, das Minas e Energia, do Interior, das Comunicações, da Previdência e Assistência Social.

(80) A alta administração pública federal passou a contar com os seguintes ministérios: Economia, Fazenda e Planejamento; Agricultura e Reforma Agrária; Trabalho e Previdência Social; Infraestrutura; Ação Social; Justiça; Marinha; Exército; Relações Exteriores; Educação; Aeronáutica e Saúde.

Complementando a reforma da administração pública federal, a Medida Provisória n.º 151 propôs a extinção de cinco autarquias federais, oito fundações e onze estatais, as quais totalizavam 14.500 funcionários e acumulavam, na época, uma dívida de aproximadamente 7,9 bilhões de dólares, a qual passaria a ser absorvida pelo Tesouro Nacional⁸¹.

O programa de privatização do governo de Fernando Collor foi organizado a partir das Medidas Provisórias de n.º 148 e 149 e, principalmente, 155 e 157. Essas duas últimas, que, como já referido, criavam os Certificados de Privatização e o Programa Nacional de Desestatização, foram aprovadas pelo Congresso Nacional e deram origem, respectivamente, à Lei n.º 8.018, de 11 de abril de 1990, e à Lei n.º 8.031, de 12 de abril de 1990, essa última depois regulamentada pelos Decretos n.º 99.463 e 99.464, de 16 de agosto de 1990.

A legislação estabelecia os seguintes objetivos para o Programa Nacional de Desestatização: a transferência à iniciativa privada das “atividades exploradas pelo setor público”; a redução da dívida pública; a retomada dos investimentos nas empresas privatizadas; a modernização do parque industrial brasileiro e a ampliação de sua competitividade; o recuo do Estado para atividades fundamentais para as prioridades de governo e o fortalecimento do mercado de capitais, incentivando, através dos certificados de privatizações, a formação de um “capitalismo popular”. Instituiu, também, a Comissão Diretora do Programa Nacional de Desestatização, com a função de coordenar a transferência à iniciativa privada das atividades exploradas pelo setor público, funcionando o BNDES como gestor do Programa através da gestão de um fundo de natureza contábil, o Fundo Nacional de Desestatização.

O rol de empresas a serem privatizadas era simplificado e bastante elástico, abrangendo as empresas “controladas, direta ou indiretamente, pela União e instituídas por lei ou ato do Poder Executivo” e as “criadas pelo setor privado e que, por qualquer motivo, passaram ao controle, direto ou indireto, da União”. Ficavam excluídas da privatização as empresas públicas e sociedades de economia mista que, nos termos dos artigos 21, 159, inciso I, “c”, e 177 da Constituição Federal, exercessem atividade exclusiva da União, o Banco do Brasil, e o órgão de resseguros referido no artigo 192, inciso II, do mesmo diploma legal. Essas disposições deixavam em aberto a possibilidade, na hipótese de ulterior alteração dos antes citados dispositivos constitucionais, de privatização dos serviços de telecomunicações e dos monopólios sobre a pesquisa e lavra das jazidas de petróleo e gás natural, assim como dos minérios e minerais nucleares. Por outro lado, a Lei n.º 8.031/90 disciplinou de forma mais liberal a participação do capital estrangeiro no processo de privatização do que a legislação pretérita, possibilitando-lhe a aquisição de até 40% do capital votante (ações ordinárias) e até 10% do capital

(81) Vide Anexos.

não votante (ações preferenciais). Além disso, a legislação previu a caducidade das restrições à transferência do controle das empresas ao capital estrangeiro após o período de três anos da privatização.

O Congresso Nacional pretendeu introduzir alteração no PND, prevendo a necessidade do Poder Executivo submeter ao Legislativo o rol de empresas a serem privatizadas. Essa alteração, contudo, foi objeto de veto pelo Presidente da República e acabou sendo excluída do PND em sua versão final.

3.2 AS CONDIÇÕES PARA IMPLEMENTAÇÃO DA REFORMA DO ESTADO NA ARGENTINA E NO BRASIL

3.2.1 AS CONDIÇÕES POLÍTICAS PARA A REFORMA DO ESTADO: COALIZÃO DE APOIO NO PARLAMENTO E O APOIO SOCIAL

A legislação de emergência argentina e as medidas provisórias editadas pelo governo brasileiro possibilitaram uma nova forma de intervenção do Estado em matéria econômica e continham uma delegação ao Poder Executivo para a realização de mudanças institucionais, particularmente em relação à estrutura administrativa e à privatização de órgãos e atividades públicas. Isso foi possível mais em virtude de um contexto propício do que à existência prévia, nos países analisados, de uma coalizão parlamentar de apoio aos novos presidentes eleitos e favorável às propostas por eles apresentadas.

Na Argentina, Carlos Menem assumiu antecipadamente a presidência e governou até o final do ano sem alteração na formação do Congresso, uma vez que os novos deputados e senadores eleitos tomaram posse na data originalmente prevista, 10 de dezembro de 1989. Ao assumir a presidência, encontrou o Congresso Nacional com a seguinte composição: na Câmara de Deputados, o Partido Justicialista contava com 96 cadeiras e a UCR tinha 114 de um total de 254. No Senado, o Partido Justicialista tinha 2 Senadores e os radicais 18 de um total de 46 (MUSTAPIC; GORETTI, 1992).

Antevendo esse cenário, durante os meses de maio e de junho de 1989, os encarregados da negociação com a UCR informaram que o presidente eleito não

aceitaria assumir antecipadamente o governo com o Parlamento e a Corte Suprema com maioria opositora. O agravamento da situação econômica e a precoce designação do ministério de Carlos Menem, que já operava em junho de 1989 quase como um governo de fato, tornaram inafastável um acordo entre a UCR e o presidente eleito. Todavia, o pacto se limitou à garantia de que a UCR não seria hostilizada e de que os parlamentares radicais garantiriam, inicialmente, o quórum para votação das primeiras leis a serem enviadas ao Congresso (DUARTE, 1999, p. 39).

O governo de Carlos Menem obteve para a aprovação da legislação de emergência, durante o período de transição (julho a dezembro de 1989), o respaldo do Partido Justicialista, que, apesar de não ter uma posição homogênea a respeito do tema da reforma do Estado, deu apoio aos projetos enviados pelo Executivo ao Congresso após efetuar algumas modificações. Como somente em dezembro de 1989 o governo de Carlos Menem passou a contar com maioria nas duas casas do Congresso argentino, foi importante para a aprovação da legislação de reforma do Estado o respaldo dos partidos minoritários e provinciais de extração liberal conservadora (UCeDé, Partido Demócrata Progressista e outros) (IAZZETTA, 1997, p. 277).

Assim sendo, o acordo de co-habitação entre a UCR e o Partido Justicialista, o fato de que o partido do presidente detinha a segunda maioria no Congresso argentino e o respaldo dos partidos minoritários viabilizaram a aprovação das Leis de Emergência Administrativa e de Emergência Econômica e Social. Essas caracterizaram o que Llanos (1998) denominou de fase delegativa do relacionamento entre o Executivo e o Legislativo na Argentina, em que o Congresso delegou ao Poder Executivo a faculdade de implementar seu programa de reformas por meio de decretos e renunciou a suas faculdades de interferir nesse processo, mantendo apenas suas funções de acompanhamento. A existência de um contexto político-econômico propício para que o Poder Executivo obtivesse do legislativo essa delegação de prerrogativas explica o fato de que a matriz da reforma do Estado na Argentina tenham sido duas leis “ônibus” e que o Congresso tenha abdicado da prerrogativa de discutir cada ponto do programa de reformas de Carlos Menem separadamente.

Outro fator explicativo para essa delegação de poderes do Legislativo para o Executivo foi o fato de se tratar do início de um governo com respaldo eleitoral. No Brasil, essa foi uma das razões que, segundo Sola (1999), permitiram a aprovação pelo Congresso do conjunto de medidas provisórias editadas por Fernando Collor de Mello nas primeiras horas de sua gestão. Contudo, no caso brasileiro, a origem e a conformação legal dessa delegação de poderes evidenciam a existência de um contexto institucional distinto do argentino.

Com efeito, no Brasil, Fernando Collor de Mello considerou, por sugestão

de seu Ministro da Justiça, Bernardo Cabral, a possibilidade de encaminhar seu programa de reforma ao Congresso sob a forma de lei delegada (RODRIGUES, 2000, p. 95). A lei delegada, nos termos do artigo 68 da Constituição brasileira, de 1988, é elaborada pelo Presidente da República, mediante delegação do Congresso Nacional. A delegação legislativa sofre restrições em relação à matéria e adota a forma de resolução do Congresso, ao qual cabe especificar seu conteúdo e os termos de seu exercício.

As dificuldades, nesse caso, advinham do fato que o lapso de tempo necessário para a apreciação e aprovação da legislação no Congresso poderia comprometer sua eficácia, em virtude do prévio conhecimento a respeito das medidas a serem implementadas. Por outro lado, poderia restringir o âmbito de atuação do Poder Executivo, na hipótese de o Congresso expedir uma resolução de caráter mais restritivo que o esperado. A adoção de medidas provisórias, porém, foi uma “escolha” determinada pela reação contrária dos principais partidos ao uso da legislação delegada.

Assim sendo, Fernando Collor de Mello teve de optar por apresentar seu programa de reformas num pacote de vinte e duas medidas provisórias. Nos termos do artigo 62 da Constituição brasileira de 1988, o Presidente da República pode adotar medidas provisórias com força de lei, nos casos de relevância e urgência, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional. Na prática, o formato adotado pelo governo de Fernando Collor de Mello para a aprovação de seu programa de reformas consistiu em uma delegação às avessas, em que estava resguardado o poder de revisão do Congresso.

O formato legal adotado tinha a vantagem, sob o ponto de vista do governo, de possibilitar imediata vigência às mudanças propostas e minimizar as chances de modificação dos textos legais no Congresso. Além disso, o governo optou por editar vinte e duas medidas provisórias e não um menor número, que aglutinasse as matérias tratadas, como uma estratégia para ulterior negociação no Congresso. Isso porque a pulverização das reformas em várias medidas provisórias aumentava o custo técnico e político para sua modificação pelos parlamentares.

Essas particularidades da legislação brasileira de reforma do Estado evidenciam uma diferença importante existente entre os casos argentino e brasileiro no período ora sob exame. No Brasil, o partido do presidente, o PRN, tinha uma *representação pouco significativa no Congresso Nacional e quase nenhum peso no contexto partidário em geral*. Além disso, Fernando Collor de Mello foi eleito por uma *coalizão partidária de caráter conjuntural e de pouca organicidade* (IAZZETTA, 1997, p. 276). O PRN, partido de Fernando Collor de Mello, contava no início da gestão com 40 dos 495 deputados federais, apenas 3 dos 81 senadores e nenhum governador, o que dificultava a formação de uma coalizão de apoio própria e sujeitava o

governo a alianças políticas conjunturais e, portanto, instáveis (PEREIRA, 2007).

Acrescente-se que, para a aprovação de seu programa de reformas, o governo de Fernando Collor de Mello contou com o apoio condicional de uma coalizão de partidos de direita e de centro, entre os quais se destacam o Partido da Frente Liberal (PFL), o Partido Liberal (PL), o Partido Democrático Social (PDS), o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), e partidos menores como o Partido da Reconstrução Nacional (PRN), o Partido Social Cristão (PSC) e o Partido Social Trabalhista (PST).

Embora o projeto de reforma brasileiro tenha logrado aprovação com algumas alterações pelo Poder Legislativo, a amplitude da coalizão partidária de apoio a Fernando Collor significou maior *heterogeneidade de interesses e de grupos sociais* com os quais o governo teve de negociar.

Além disso, cabe observar que *a coalizão de apoio ao governo de Fernando Collor de Mello tinha um caráter mais reativo às propostas do candidato opositor durante a campanha eleitoral do que propositivas no sentido da reforma do Estado* (PALERMO, 1998, p. 148). Tendo em vista a baixa disciplina partidária existente no Brasil, isso dificultou ao presidente converter e manter, ao longo do tempo, sua legitimidade eleitoral para propor um programa de reformas em apoio partidário necessário para sua implementação e aprofundamento.

Na Argentina, embora o partido do presidente Carlos Menem também não apoiasse ativamente as reformas propostas, tendo inclusive entre seus eleitores alguns dos mais afetados com programas como o de privatização, *o alto nível de disciplina partidária foi importante para a aprovação e, depois, para a implementação e aprofundamento da reforma do Estado*. Conforme Negretto (2002, p. 399), apesar da pouca coesão em torno das propostas de reforma do Estado, a disciplina partidária fez com que os legisladores justicialistas mantivessem uma aceitação passiva das iniciativas do Poder Executivo, o qual pode se valer do poder de decreto para levar adiante as privatizações e seu programa de reforma administrativa sem que esses fossem substancialmente revistos ou modificados pelo Congresso⁸².

Acrescente-se que, na Argentina, não apenas a agremiação no poder, o Partido Justicialista, era a mais importante pelo peso histórico, número de filiados e representação parlamentar, como também o governo de Carlos Menem formou, ao longo do tempo, maioria na Suprema Corte argentina.

Com efeito, após tentar, sem sucesso, obter a renúncia de três dos cinco Ministros da Suprema Corte de Justiça argentina⁸³, em 16 de setembro de 1989,

(82) A disciplina partidária na Argentina, segundo o autor acima citado, deriva da existência do sistema de listas fechadas e da capacidade dos líderes parlamentares de distribuir recursos materiais e políticos entre os legisladores.

(83) No início de setembro de 1989, Carlos Menem havia se pronunciado a respeito da ne-

o Poder Executivo enviou ao Congresso um projeto de lei prevendo o aumento do número de ministros de cinco para nove. A justificativa apresentada era a necessidade de criar condições para solucionar o que o governo considerava “o excessivo número de casos” submetidos a esse tribunal⁸⁴. O projeto foi aprovado no Senado no mesmo mês e, após, enviado para a Câmara dos Deputados, onde, depois de enfrentar alguma discussão, restou aprovado. A medida não encontrava óbice na legislação argentina e possibilitou ao governo a nomeação imediata de quatro novos ministros. Posteriormente esse número foi incrementado para 6, face à renúncia dos ministros Jorge Bacqué e Severo Caballero.

Assim sendo, Carlos Menem assegurou “maioria automática” na Suprema Corte de Justiça a partir da nomeação de ministros com fortes vínculos políticos ou pessoais com seu governo e que, portanto, validaram várias das políticas então adotadas. O ministro Julio Nazareno, por exemplo, era antigo sócio do irmão do presidente, Eduardo Menem, senador pelo PJ. Eduardo Moliné O’Connor era cunhado do chefe do Serviço de Inteligência de Carlos Menem, Hugo Anzoregui. Por fim, Mariano Cavagna Martínez, Rodolfo Barra e Antonio Boggiano eram conhecidos apoiadores do justicialismo (HELMKE, 2005, p. 144).

No Brasil, a Constituição Federal de 1988 estabelecia em onze o número mínimo de Ministros do Supremo Tribunal Federal, porém vedava a possibilidade de aumento desse número por lei de iniciativa do Poder Executivo. Com efeito, a Constituição assegurou autonomia administrativa e financeira ao Poder Judiciário e vitaliciedade aos seus membros. Além disso, vedou ao Poder Executivo a edição de medidas provisórias que versassem a organização do Poder Judiciário e do Ministério Público, a carreira e a garantia de seus membros.

Em contraste com o que ocorreu no país vizinho, o governo de Fernando Collor de Mello nomeou tão somente um ministro para o Supremo Tribunal Federal, seu primo Celso de Mello. Além disso, o Judiciário foi o âmbito privilegiado de discussão, primeiro, das políticas implementadas pelo governo de Fernando Collor de Mello e, segundo, da atuação do próprio presidente, eis que a gestão de Fernando Collor de Mello se encerra com sua cassação pelo Supremo Tribunal Federal em 29 de dezembro de 1992 mesmo após o presidente ter apresentado formalmente sua renúncia.

cessidade de renúncia de três dos cinco Ministros da Corte Suprema de Justiça, de modo a possibilitar ao governo sua renovação. A Corte imediatamente reagiu através da Acordada 44, na qual afirmava a independência do Poder Judiciário e condenava ingerências do Poder Executivo (LA NACIÓN, Buenos Aires, 23 sept. 1989). Cabe observar que ingerências do Poder Executivo na composição do Judiciário eram uma tradição na política argentina desde a época de Perón.

(84) LA NACIÓN, Buenos Aires, 16 sept. 1989.

3.2.2 AS CONDIÇÕES INSTITUCIONAIS PARA IMPLEMENTAÇÃO DA REFORMA DO ESTADO: CAPACIDADE TÉCNICA E DESENHO CONSTITUCIONAL

Há que se considerar, ainda, que o tipo de delegação contida nas leis de emergência argentinas e no conjunto de medidas provisórias que fundamentaram o Plano Brasil Novo relaciona-se com a existência de condições institucionais distintas nos dois países. Essas, por sua vez, ajudam a explicar a diferença de velocidade na implementação da reforma do Estado em cada um dos países aqui considerados.

Embora tanto a legislação argentina como a brasileira veiculassem uma delegação, sob o ponto de vista formal, para o Executivo implementar mudanças nos órgãos e nas atividades estatais, *essa autorização legislativa era de caráter mais amplo e personalista na Argentina e mais técnica e restritiva no Brasil.*

O primeiro aspecto a destacar é que legislação argentina expressamente autorizou o Poder Executivo federal a proceder à reorganização estatal, outorgando-lhe, inclusive poderes discricionários para decidir a respeito da forma de privatização dos órgãos e empresas estatais. A legislação brasileira, em contraste com a argentina, instituiu um programa, o Programa Nacional de Desestatização, sob coordenação de uma Comissão Diretora com competência, entre outras, para indicar empresas a serem incluídas no PND, para elaborar o cronograma das privatizações e aprovar as formas de pagamento e a destinação dos recursos provenientes das alienações. Além disso, a legislação estabeleceu os procedimentos a serem observados nas privatizações, criou um Fundo Nacional de Desestatização, designando um órgão técnico, o BNDES, para atuar como seu gestor.

Essas diferenças são indicativas da deficiência do aparato administrativo do Estado argentino em comparação com o brasileiro. Como afirma Iazzetta (1997, p. 270, tradução nossa), o Estado brasileiro, apesar da deterioração de suas capacidades, “[...] conservava redutos de eficiência tecnoburocrática em condições de proporcionar capacidades técnicas autônomas”.

Com efeito, a execução das privatizações na Argentina não teve o apoio de um órgão técnico como no Brasil. A legislação argentina previa, como se viu anteriormente, órgãos de controle e acompanhamento, mas não de administração do programa de privatização. As primeiras privatizações na Argentina foram implementadas sob a responsabilidade dos interventores e de determinados órgãos do Executivo, sendo exemplificativos a esse respeito a atuação da interventora da EN-Tel, Maria Julia Alsogaray, no processo de venda da companhia e a participação do Ministério de Obras e Serviços Públicos e de seu titular, ministro Roberto Dromi, na privatização das Aerolíneas Argentinas. O Banco Nacional de Desenvolvimento argentino (BANADE), similar do BNDES brasileiro, teve participação apenas

periférica nas privatizações, auxiliando na contratação de consultorias privadas encarregadas de avaliar os ativos das empresas a serem privatizadas. Isso ocorreu, todavia, sob severas dificuldades, eis que o próprio banco foi objeto de intervenção pelo Poder Executivo por meio do Decreto nº. 866 de maio de 1990, o qual antecipou sua liquidação em 1993 (IAZZETTA, 1997).

Essas características prevaleceram, sobretudo no período aqui considerado (do início da gestão de Carlos Menem até os primeiros meses do ano de 1991). Elas não apenas distinguem o início do programa de privatizações na Argentina das privatizações levadas a efeito no governo de Fernando Collor de Mello, como também ajudam a entender a maior celeridade do programa argentino.

No Brasil, as privatizações estiveram sob a gestão de um corpo técnico governamental, o qual acumulava experiência a respeito do tema. Além disso, esse grupo de técnicos integrava o mesmo órgão que fora, no período anterior, encarregado do financiamento e planejamento industrial e participara das “reprivatizações” conduzidas pelos governos do General João Figueiredo e de José Sarney. É importante notar que, de acordo com Iazzetta (1997):

[...] o fato de que as privatizações permaneceram sob o controle da mesma agência que promoveu o desenvolvimento industrial do Brasil sugere mais uma continuidade do que uma ruptura com aquele passado. Alguns indícios permitem supor que os diretores do BNDES conceberam as privatizações como um instrumento para redefinir o modelo industrial do país em um contexto de crise fiscal e revolução tecnológica antes que um meio para instalar obsessivamente um Estado mínimo (Ibid., p. 275, tradução nossa).

Assim, a centralização da execução num órgão técnico não apenas atesta a existência de maiores capacidades de autonomia e gestão do Estado brasileiro, como também conferiu ao programa de privatização um caráter mais compassado e de acordo como as exigências constitucionais.

Cabe notar que, não obstante as diferenças até aqui assinaladas, a centralização da execução das privatizações no Poder Executivo, na Argentina, e num órgão técnico, no Brasil, cumpriu uma função similar nos dois países, que foi a de outorgar credibilidade aos respectivos programas e ao comprometimento com uma agenda de reforma do Estado. Pode-se também ponderar que, apesar das peculiaridades na orientação que presidiu as privatizações sob a gestão do BNDES no Brasil, foi a centralização dessas num órgão técnico a razão de sua continuidade após a cassação de Fernando Collor de Mello, uma vez que o programa de privatização manteve relativo distanciamento das turbulências políticas desse governo.

Acrescente-se que, enquanto a delegação legislativa para as privatizações na Argentina foi ampla em relação aos órgãos e atividades afetados e permissiva em relação ao capital estrangeiro, as disposições do Programa Nacional de De-

sestatização brasileiro tiveram um caráter mais nacionalista e resguardaram os monopólios do Estado. *Essas diferenças não foram o resultado de uma vontade política ou de culturas distintas, e sim produto de condições institucionais absolutamente diversas.*

A Argentina teve, ao longo de sua história, duas Constituições. A Constituição histórica de 1853, com as alterações posteriores, e a Constituição peronista de 1949. Essa última foi a responsável pela introdução dos direitos sociais de segunda geração na ordem constitucional argentina. Todavia, em 1955, a Constituição de 1949 foi revogada pelos militares, voltando a vigor a Constituição histórica.

Tendo em vista que o governo Alfonsín não logrou obter um acordo para proceder a reforma constitucional como era intenção do presidente, ao início do governo de Carlos Menem vigia, na Argentina, a Constituição de 1853 com as alterações realizadas em 1957. Essa reforma havia introduzido um artigo na Constituição assegurando direitos aos trabalhadores, contudo fora interrompida sem que se tivesse incluído na Carta argentina outras disposições, como as relativas à intervenção do Estado na economia e os monopólios estatais. Isso significou que o governo de Carlos Menem não encontrou na ordem constitucional argentina disposições semelhantes às contidas na Constituição brasileira de 1988 e que impuseram restrições de direito aos programas de reforma do governo de Fernando Collor de Mello.

Por um lado, a Constituição brasileira de 1988 estabeleceu um padrão de relacionamento ente as instituições políticas que relacionava democracia com descentralização. Nesse sentido, foram expandidas as prerrogativas dos estados e municípios frente à União e dos Poderes Legislativo e Judiciário frente ao Executivo.

Por outro lado, a Constituição brasileira de 1988 junto com a ampliação das liberdades pessoais e civis estabeleceu uma série de mecanismos de proteção social aos trabalhadores privados e aos servidores públicos. Esses adquiriram direito à sindicalização e à greve, ampliaram o direito à aposentadoria e asseguraram *status* constitucional para as garantias de estabilidade no serviço público e irredutibilidade de vencimentos, inclusive na hipótese de disponibilidade.

Acrescente-se que as disposições relativas à ordem econômica estabeleceram privilégios para as empresas públicas, como o monopólio na prestação dos serviços públicos, e tratamento diferenciado para as empresas nacionais e estrangeiras.

Disso resultou, sob o ponto de vista material, a constitucionalização de determinados temas e a obrigatoriedade das políticas governamentais se ajustarem aos ditames constitucionais⁸⁵. Acrescente-se que, sob o ponto de vista procedi-

(85) De acordo com Couto e Arantes (2003), a peculiaridade da Constituição brasileira foi ter consagrado como norma constitucional dispositivos que, em verdade, apresentam caracte-

mental, a Constituição de 1988 limitou a capacidade da União e do Poder Executivo de conduzir de forma autônoma a economia e as políticas sociais e aumentou a necessidade de a presidência moldar coalizões político-partidárias para governar (SALLUM JR., 1996, 153-155).

Cabe ainda observar que essas diferenças entre as Constituições argentina e brasileira não tiveram um papel neutro em relação à implementação da reforma do Estado nos dois países. No Brasil, não apenas a Constituição de 1988 estabelecia limites para o Programa Nacional de Desestatização, como também a inobservância de disposições constitucionais foi motivo para o questionamento judicial do plano de estabilização e de aspectos da reforma administrativa de Fernando Collor de Mello. A disciplina constitucional, de certa forma, respaldou o conflito em torno dos programas de reforma do Estado adotados pelo governo brasileiro. Na Argentina, ao revés, a necessidade de reforma da Constituição, inclusive para inserir limites mais claros para a ação do Poder Executivo, deu ensejo a uma negociação que introduziu a possibilidade de reeleição do Presidente da República e possibilitou que Carlos Menem aprofundasse, num segundo mandato na presidência, o programa de mudanças institucionais iniciado em 1989.

Acrescente-se que não era apenas sob o ponto de vista das regras constitucionais que os governos argentino e brasileiro enfrentavam constrangimentos dispares para a execução de seus programas de reforma do Estado (NEGRETTO, 2002).

No Brasil, o poder de decreto do Executivo é exercido por meio da edição de medidas provisórias com força de lei, as quais estão previstas no artigo 62 da Constituição Federal de 1988 para serem utilizadas em casos de relevância e urgência, e, na redação vigente à época, deviam ser submetidas à aprovação do Congresso no prazo de 30 dias de sua edição, sob pena de perda de sua eficácia.

Na Argentina, por sua vez, a utilização de decretos de natureza legislativa tinha origem metaconstitucional, pois, até 1994, os decretos de necessidade e urgência não estavam previstos na Constituição, nem derivavam de uma autorização legislativa. Os decretos de necessidade e urgência foram criações de fato do presidente Raúl Alfonsín que, somente em 1990, foram reconhecidos pela Suprema Corte argentina como instrumentos legislativos constitucionalmente válidos. Nessa oportunidade, a Suprema Corte consolidou uma interpretação muito benéfica ao Executivo, fixando que os decretos de necessidade e urgência seriam válidos sempre que presentes dois requisitos: 1) a existência de um sério perigo social que recomende a adoção de medidas rápidas; 2) e que o Congresso não tenha legislado de forma diversa do decreto nos temas em questão.

Assim, no caso argentino, a edição de decretos era matéria de âmbito discricionário, com reflexos no processamento do sistema político.

cionário do Executivo, considerando-se, ademais, que a simples inação do Congresso consistiria indicativo suficiente do consentimento legislativo e, portanto, de aprovação tácita e atribuição de força de lei ao decreto de necessidade e urgência editado.

No Brasil, ao revés, a ausência de manifestação do Congresso a respeito do cabimento e aprovação das medidas provisórias editadas pelo Executivo implicava sua perda de eficácia e, na prática, obrigava o governo a reeditar constantemente a medida provisória enquanto não houvesse apreciação pelo Legislativo.

A comparação das características do poder de decreto do Executivo na Argentina e no Brasil deixa claro que *eram menores os constrangimentos jurídico-legais ao poder do presidente argentino de legislar e impor suas preferências ao Legislativo*. A circunstância, ainda, de que a legislação argentina possibilitava ao Executivo o exercício do veto sobre eventuais alterações introduzidas pelo Legislativo no conteúdo dos decretos de utilidade e urgência deixa bastante claro que, *no país vizinho, o Executivo dispunha de maior capacidade de controle da agenda legislativa em comparação com o Brasil*.

Enquanto, no Brasil, o Executivo necessitava articular uma ampla coalizão de apoio partidário para garantir a aprovação de suas medidas provisórias, sob pena de expor-se à constante reedição das mesmas, o presidente argentino contou, nesse período, não apenas com uma delegação expressa de poderes para legislar em matéria de reforma do Estado, contida nas Leis nº. 23.696 e 23.697/89, mas também com a possibilidade de apoio passivo do Congresso para os decretos de necessidade e urgência que viesse a editar.

3.3 A IMPLEMENTAÇÃO DA REFORMA DO ESTADO NA ARGENTINA E NO BRASIL

3.3.1 O PROGRAMA DE PRIVATIZAÇÃO NA ARGENTINA E NO BRASIL

A literatura, de modo geral, está de acordo em caracterizar o período compreendido entre o início da gestão de Carlos Menem e de Fernando Collor de Mello até o início do ano de 1991 como a primeira fase da reforma do Estado nos dois países.

Nesse primeiro momento, há, nos dois países, uma atitude decidida dos novos presidentes no sentido de adotar uma agenda reformista e associá-la a seus planos de estabilização econômica. Na Argentina, Carlos Menem valeu-se da situ-

ação de emergência socioeconômica causada pela hiperinflação para propor a adoção de um programa de privatização que, até então, havia se mostrado inaceitável em seu partido e inviável politicamente. No Brasil, a legitimidade obtida através da eleição direta, na qual foram derrotados o candidato adversário e seu projeto alternativo, possibilitaram a Fernando Collor de Mello apresentar um amplo programa de privatização e reforma do Estado que, até então, parecia impensável e que, em outro contexto, não teria obtido apoio.

Isso fez com que, *no período aqui considerado, a reforma do Estado na Argentina e no Brasil tenha se caracterizado pela autonomia do Executivo na formulação das políticas e, por outro lado, pelo empirismo em sua implementação.*

Essas características, segundo Romero (2006), derivam do fato de que, inicialmente, os programas de reforma do Estado foram utilizados por Carlos Menem para ganhar confiabilidade junto aos setores empresariais e financeiros e garantir governabilidade. Nesse sentido, a rapidez dos dois principais processos de privatização implementados nesse período, o da ENTel e o das Aerolíneas Argentinas, foi uma demonstração da vontade e da habilidade do governo em levar adiante reformas. O empirismo na condução e o modo simplificado do procedimento adotado nessas privatizações respaldam a interpretação segundo a qual a reforma do Estado, nesse período inicial, não foi concebida como um programa articulado de mudança institucional, mas destinou-se à obtenção de fundos adicionais para saneamento das contas públicas e a auxiliar na resolução do problema da dívida externa.

Uma das primeiras medidas adotadas pelo presidente Carlos Menem foi a designação da engenheira e deputada federal pela UCeDé Maria Júlia Alsogaray como interventora na companhia telefônica estatal, a ENTel, outorgando-lhe autonomia para preparar a privatização da empresa. A escolha da interventora, segundo Margheritis (1999, p. 163), foi parte da estratégia de aproximação do governo com os círculos empresariais e de enfretamento do problema de credibilidade.

Assim sendo, antes do transcurso de um mês da aprovação da Lei n.º 23.696 foi publicado pelo presidente Carlos Menem o Decreto n.º 731/89, que estabeleceu o marco jurídico no qual deveria se processar a privatização da companhia telefônica argentina (ARGENTINA, 2002). Não houve, nesse caso, a reestruturação da empresa antes de sua alienação, sendo priorizada, por determinação presidencial, a celeridade no processo de privatização, uma vez que o decreto antes citado dispunha que, antes de 10 de dezembro de 1989, deveriam ser editadas as condições para a licitação. A respeito da motivação para imprimir celeridade ao rito em detrimento de outros requisitos, afirmou a interventora: “Devemos proceder rapidamente, de modo a enviar sinais para atrair o capital investidor. Isso fará possível manejar o tema da dívida externa mais facilmente”⁸⁶.

(86) LA NACIÓN. Buenos Aires, 27 junio 1989.

Várias foram as questões ou temas envolvidos na privatização da ENTel, conforme Margheritis (1999, p. 167-170), sendo que as soluções adotadas privilegiaram a viabilidade econômica em lugar da viabilidade técnica do processo de venda.

Em primeiro lugar, foi estudada a possibilidade de divisão da empresa em várias regiões, pois a ENTel era uma companhia muito grande e se entendia que a venda de uma só companhia teria alto custo e poderia comprometer a viabilidade da privatização. Por recomendação dos consultores internacionais, optou-se pela divisão da empresa em apenas duas regiões, contrariando o interesse dos pequenos fornecedores locais de insumos, os quais haviam postulado a divisão da empresa por regiões.

Em segundo lugar, discutiu-se o tema da provisão de equipamentos aos futuros concessionários. Nessa matéria, os fornecedores locais de insumos fizeram *lobby* e, por influência das maiores fornecedoras e também principais candidatas a adquirente, Pecom-Nec e Equitel, lograram aprovar disposições obrigando os adquirentes a honrar os contratos de fornecimento de insumos firmados durante o processo de privatização e, ainda, estabelecendo, em certos casos, a preferência de compra de insumos para os fornecedores existentes.

Em terceiro lugar, foi estudada a forma de pagamento da empresa, ao final se estabelecendo, contra a vontade dos sindicatos telefônicos, não apenas a possibilidade de capitalização, mas que o vencedor da licitação seria o que oferecesse maior quantidade de bônus da dívida externa.

Em quarto lugar, foi debatido o preço da empresa. O Banco Nacional de Desenvolvimento (BANADE) foi encarregado de licitar uma consultoria para proceder a avaliação da ENTel, sendo que a consultora Coopers & Lybrand estimou o preço dos ativos em 3 bilhões de dólares e a empresa entre 1 bilhão e meio a 1 bilhão e oitocentos milhões de dólares. A interventora e o governo, estimando que não haveria interessados na compra da empresa por tal valor, estabeleceram que a privatização seria inicialmente de 60% das ações da companhia, por um valor mínimo de 214 milhões de dólares em dinheiro e o restante em bônus da dívida pública.

Em quinto lugar, foi considerado o valor do serviço telefônico. Esse foi incrementado em algo como 90% entre agosto de 1989 a setembro de 1990, como forma de tornar atrativa a privatização da telefônica argentina.

Dessa forma, no princípio de 1990, foram publicados outros quatro decretos pelo presidente Carlos Menem estabelecendo as condições para a privatização da ENTel: o Decreto n.º 59/90 dividiu em duas áreas a rede telefônica e o Decreto n.º 61/90 criou duas empresas, a Sociedad Licenciataria Norte S/A e a Sociedad Licenciataria Sur S/A. O Decreto n.º 62/90, por sua vez, dispôs que a licitação seria

realizada pela modalidade de concurso internacional em duas etapas, uma na qual seria avaliada a capacidade técnica dos concorrentes e outra em que se avaliariam as propostas (ARGENTINA, 2002).

Além disso, esses decretos estabeleceram que 10% das ações seriam reservadas para os empregados, 5% para as associações cooperativas e 25% seriam oferecidas em oferta pública. Por fim, estabelecia-se um cronograma de nove meses dentro dos quais deveria ser concluída a privatização da companhia telefônica.

Por fim, em novembro de 1990, foi concluído o processo de privatização da ENTel, com a edição do Decreto n.º 2.332/90 que a transferiu para seus novos proprietários, as empresas Telecom Argentina S/A e Telefônica de Argentina S/A. Essas obtiveram o monopólio da prestação do serviço de telefonia por 8 anos, renováveis por mais 3 anos, nas regiões norte e sul do país respectivamente. Além disso, obtiveram a concessão compartilhada do serviço de telefonia internacional e a permissão para participar das licitações de serviço de telefonia móvel em suas áreas de operação (AZPIAZU, 2002, p. 134).

Nem mesmo a resistência do sindicato dos telefônicos conseguiu frear o ritmo da privatização da ENTel. O líder do sindicato, Julio Guillán foi cooptado pelo governo de Carlos Menem, que lhe ofereceu o cargo de Subsecretário de Comunicações. A posição assumida em favor do governo, com o qual o Subsecretário pretendia negociar o apoio à privatização da ENTel em troca da garantia dos empregos e de melhores salários, acirrou o conflito com os empregados e lhe custou a liderança do sindicato. No final de 1989, por ocasião de eleições internas no sindicato, assumiu uma liderança mais combativa e crítica ao governo. Dessa forma, no final de setembro, o sindicato dos telefônicos declarou greve. A interventora e o presidente Carlos Menem adotaram uma postura inflexível diante da oposição, cortando benefícios dos trabalhadores e, após, promovendo demissões em massa até obter do sindicato o fim da greve.

Semelhante postura, contudo, não foi adotada em relação aos bancos e credores externos, com os quais o governo teve de negociar e fazer concessões para obter o *waiver*⁸⁷.

Acrescente-se que a utilização dos decretos de necessidade e urgência pelo presidente foi fundamental para conferir celeridade ao processo, ao longo do qual ocorreram várias disputas entre a interventora e os ministros Domingo Cavallo e Roberto Dromi a respeito da forma como se daria a privatização. Nesse particu-

(87) O *waiver* era a dispensa que os bancos internacionais deveriam conceder para privatização das empresas pelo governo argentino, uma vez que, em meados do ano de 1987, o governo Alfonsín havia ratificado um acordo GRA (Guaranteed Restructured Agreement) firmado pelo governo militar que o antecederia, pelo qual as empresas estatais tinham sido dadas em garantia da dívida externa (MARGHERITIS, 1999, p.170).

lar, houve, inclusive, uma disputa implícita nas primeiras privatizações entre a interventora da ENTel e o Ministro de Obras e Serviços Públicos, Roberto Dromi, responsável pela condução da privatização das Aerolíneas Argentinas, a respeito de qual dos dois seria o primeiro a finalizar a venda das estatais escolhidas como paradigmas do processo de privatização argentino.

Em 06 de novembro de 1989, em virtude do disposto na Resolução MOSP 183/89, o Ministério de Obras e Serviços Públicos assumiu a gestão operativa das Aerolíneas Argentinas e o ministro Roberto Dromi foi encarregado de preparar a privatização da empresa. Pouco mais de um mês depois, em 27 de dezembro de 1989, foi publicado o Decreto n.º 1591/89, dispondo a respeito da privatização parcial da empresa aérea por concorrência internacional pela modalidade de convite. Esse dispunha que seriam alienadas 85% das ações da empresa e de sua participação acionária nas empresas Buenos Aires Catering S/A e Operadora Maiorista de Serviços Turísticos Sociedade do Estado (OPTAR). As condições para a licitação, por sua vez foram fixadas, em 09 de março de 1990, no Decreto 461/90, o qual estabeleceu um prazo de 5 meses para a conclusão da transferência da empresa (ARGENTINA, 2002).

A característica da privatização das Aerolíneas Argentinas foi a plasticidade das condições para a privatização, decorrente da adoção da estratégia de edital “aberto” adotada pelo governo. Os interessados na compra da empresa em diversas oportunidades se aproximaram das autoridades para expressar suas dificuldades e preferências, dando razão a várias modificações do Decreto n.º 1591 destinadas a facilitar a privatização da estatal.

Nesse sentido, o Decreto n.º 575/90, de 28 de março de 1990, modificou as condições estabelecidas no primeiro edital de privatização, dispondo, entre outros, sobre a utilização de títulos da dívida e sua composição no preço. O Decreto n.º 797/90, de 26 de abril de 1990, ajustou em trinta dias o cronograma da licitação. Em 28 de maio de 1990, o Decreto n.º 1024 alterou os decretos anteriores, dispondo a criação de dois tipos de sociedades: Aerolíneas Argentinas S/A, à qual foram transferidos os bens e o pessoal da empresa originária, com exceção dos serviços de terra no aeroporto e de *free-shop* que a Força Aérea administrava e que foram excluídos da privatização; e Aerolíneas Argentinas Sociedade do Estado, a qual ficou com a dívida da ex-companhia estatal, com o produto da venda de dois aviões e com o pessoal encarregado dos serviços de terra e de *free-shop*. Em 21 de junho, nova prorrogação de 15 dias no cronograma foi estabelecido pelo Decreto n.º 1172/90 (ARGENTINA, 2002).

A principal dificuldade em encontrar licitantes para a empresa estava relacionada com a exigência de que o consórcio vencedor fosse formado por maioria de capital argentino (REY, 2001, p. 106). Movido pelo interesse em dar rápida solução

à privatização da empresa aérea, o governo não apenas assumiu as dívidas da mesma, como referido acima, mas também outorgou benefícios fiscais ao comprador, com a isenção do pagamento de impostos pelo período de cinco anos.

Em 06 de julho de 1990, somente o consórcio formado pela espanhola Ibéria e Cielos Del Sul, proprietária da empresa argentina Austral, se apresentou como candidato à aquisição da empresa aérea estatal. Essa última, com a aquisição das Aerolíneas Argentinas, passava a deter o monopólio privado do transporte aéreo no país.

Inúmeras críticas e óbices de caráter técnico foram formulados pelos órgãos de controle envolvidos no processo de privatização. O principal foi a propositura de uma ação judicial questionando o tipo jurídico escolhido para a empresa que resultasse da privatização, que se alegava inexistir no ordenamento jurídico argentino, e solicitando a suspensão do processo de privatização das Aerolíneas Argentinas. Nesse caso, o ministro Roberto Dromi logrou que a ação fosse avocada pela Suprema Corte de Justiça, alegando a relevância institucional da matéria e as possíveis consequências irreparáveis em caso de suspensão do processo de licitação, tendo o Judiciário determinado o prosseguimento da privatização (REY, 2001, p. 109).

Por fim, em 18 de julho de 1990, o Decreto n.º 1354/90 firmado pelo presidente Carlos Menem adjudicou as Aerolíneas Aéreas ao consórcio formado pelas empresas Ibéria e Cielos Del Sur pelo valor de 130 milhões de dólares em dinheiro e 1 bilhão e 600 milhões de dólares em títulos da dívida externa. Assim mesmo, em 08 de agosto, o consórcio adjudicatário da concessão enviou uma correspondência ao Ministério de Obras e Serviços Públicos, na qual propunha a substituição do montante em dinheiro por uma carta de fiança pelo prazo necessário ao governo para obter o *waiver* dos credores externos. A proposta instaurou uma discussão na Comissão Bicameral de Acompanhamento das Privatizações no Congresso e postergou para 19 de outubro de 1990 a transferência da empresa, por meio do Decreto n.º 2201, firmado pelo vice-presidente Eduardo Duhalde no exercício da presidência. Nesse decreto, cabe assinalar, se afirmava que os credores haviam concedido o *waiver* necessário para a alienação da empresa e que o montante em dinheiro seria pago em dez prestações mensais, no prazo de sessenta meses após a assinatura do contrato de privatização.

Foi também no início da gestão de Carlos Menem, em 21 de setembro de 1989, que foi publicado o Decreto n.º 823/89, criando uma autarquia, a Direção Nacional Viária, e incumbindo o Ministério de Obras e Serviços Públicos da elaboração de um Programa de Reconversão Viária. Esse deveria permitir a recuperação das estradas federais por meio da concessão de obras públicas com uso de pedágio, pela transferência para os estados ou por obras custeadas por fundos públicos específicos. Em 26 de novembro de 1990, o Decreto n.º 2039/90 adjudicou a ter-

ceiros, no âmbito desse programa, quase 10 mil quilômetros de estradas federais pelo prazo de 12 anos. As estradas concedidas à iniciativa privada corresponderam a aproximadamente 30% da rede viária federal, mas contemplaram os principais pontos de concentração da produção, centros turísticos, portos marítimos e pontes internacionais. Além disso, pelos trechos concedidos circulava mais de 70% do produto interno bruto. Os consórcios vencedores eram formados pelas principais empreiteiras que prestavam serviços ao Estado.

Também em relação à privatização das estradas federais surgiram diversos protestos das empresas e usuários particulares, os quais reclamavam da autorização para cobrar pedágio mesmo antes da realização de obras nas estradas e questionavam a constitucionalidade dos pedágios em caso de inexistência de rotas alternativas. A atuação da Suprema Corte Argentina, também nesse caso, foi decisiva, uma vez que proferiu decisão favorável ao programa de privatização do governo, dispondo que “a exigência de vias alternativas de tráfego ensejaria o desfazimento da equação econômico-financeira do Estado”. Essa decisão, na qual participou o ministro Rodolfo Barra, o qual havia desempenhado o cargo de Secretário de Obras Públicas durante a elaboração do plano de concessão, não foi suficiente para fazer cessar os protestos e, tempos depois, o governo se viu obrigado a suspender o projeto de concessão de estradas e negociar os contratos firmados anteriormente (REY, 2001, p. 128-133).

A celeridade da realização das primeiras privatizações na Argentina contrasta com o ritmo mais lento que o Programa Nacional de Desestatização tomou no Brasil.

O PND identificou e programou a privatização de 31 empresas estatais, em sua quase totalidade, voltadas à produção de bens industriais. Todavia, o início do processo de privatização foi relativamente demorado e as primeiras vendas ocorreram somente em outubro de 1991, coincidindo com o final do prazo de 18 meses de retenção dos ativos monetários estabelecidos na Reforma Monetária instituída com o Plano Brasil Novo, denominada Plano Collor I. Até a data de afastamento de Fernando Collor de Mello da Presidência da República, apenas quinze empresas haviam sido privatizadas.

As empresas mais importantes incluídas, em agosto de 1990, na primeira lista de estatais a serem privatizadas, foram a Usiminas e a Companhia Siderúrgica de Tubarão (CST) e as ações do governo em duas empresas petroquímicas, a Copesul e a Copene. As demais empresas foram sendo progressivamente incluídas no programa, contemplando em sua maioria os setores siderúrgico, petroquímico e de fertilizantes.

Uma das explicações para o ritmo mais lento das privatizações no Brasil, segundo Velasco Jr. (1997, p. 22), é o fato de que “inexistiam, ainda nessa época,

consenso entre as elites brasileiras sobre a reforma do Estado”, tampouco haviam bases organizadas de apoio, fossem elas parlamentares ou de segmentos organizados da sociedade. O PND, de acordo com o citado autor, consistiu mais numa vontade de governo.

Outros, como Belluzzo e Almeida (2002, p. 293), acrescentam que a orientação liberal das políticas adotadas pelo governo de Fernando Collor de Mello não era apenas um objetivo do programa de governo, e sim uma exigência das forças políticas a ele aliadas. Com efeito, os programas de reforma propostos e aprovados pelo governo de Fernando Collor possuíam um componente de legitimação política interna e externa, mas, no período aqui analisado, o governo, quer por opção própria, quer por orientação de seus técnicos, *não deu ao PND uma orientação minimalista*.

Como bem observam os autores acima citados, a Ministra da Economia, Zélia Cardoso de Mello, cuja gestão corresponde ao período aqui analisado, “nunca se notabilizou pela defesa dos princípios da doutrina econômica liberal” (Ibid., p. 293). Além disso, a Reforma Monetária implementada pelo governo de Fernando Collor de Mello nos primeiros dias de sua gestão representou, segundo os autores, um “golpe” para os setores liberais-conservadores que apoiavam o governo. Esses, apesar de terem aprovado o programa de estabilização econômica, teriam deixado claro que não aceitariam mais “surpresas” e teriam pressionado o governo no sentido de adotar não apenas um discurso, como também uma conduta mais liberalizante. Essa linha de análise auxilia a compreender o paradoxo da lenta implementação do PND face ao caráter resolutivo da adoção de uma estratégia reformista e da rápida aprovação da respectiva legislação. Além disso, contribui para a compreensão acerca da evolução do governo de Fernando Collor de Mello no sentido de acelerar o processo de privatização e o aprofundar o programa de reforma do Estado com a alteração da Constituição de 1988 no segundo período de seu governo.

A percepção que a Ministra da Economia e seu grupo de técnicos possuía a respeito da privatização de empresas era a de que essa *deveria ser um instrumento de reordenamento da esfera econômica, mas sem que o Estado deixasse de ter um papel estratégico*. Tratava-se para esse grupo, segundo Schneider (1992, p. 10), de “reformular a intervenção do Estado, não eliminá-la”. Esse reordenamento deveria se dar com a finalidade de contribuir para a redução da dívida pública e o saneamento das finanças e, por outro lado, propiciar a modernização do parque industrial brasileiro por meio da retomada dos investimentos pela iniciativa privada e a ampliação da competitividade e da capacidade empresarial.

As evidências nesse sentido parecem ser de várias ordens.

Em primeiro lugar, a Medida Provisória n.º 155/90 emprega o vocábulo desestatização e não privatização para definir a natureza do programa que seria posto em prática pelo governo de Fernando Collor de Mello.

Em segundo lugar, a ministra Zélia Cardoso de Mello resistia à negociação da dívida externa brasileira nos marcos do Plano Brady, o qual previa a renegociação dos débitos com deságio tendo como contrapartida a realização de um ajuste estrutural. Note-se que, para o governo, boa parte da credibilidade que o PND conferia às políticas de governo advinha do fato de sua execução ter sido confiada a um órgão técnico. Como lembra Schneider (1992, p. 10), “[...] para o BNDES a privatização era um programa pragmático, ‘sem qualquer engajamento ideológico’, para restaurar a estabilidade financeira”.

Em terceiro lugar, a empresa estatal escolhida para iniciar o PND, a Usiminas, era uma empresa rentável, o que tornava, em princípio, desinteressante para o governo sua alienação, e pertencia ao ramo siderúrgico, o que a fazia apenas relativamente atrativa como aquisição para possíveis investidores, uma vez que as empresas mais cobiçadas, à época, eram as prestadoras de serviços públicos.

A escolha da Usiminas para iniciar o PND obedeceu a critérios pragmáticos, eis que não era uma empresa que necessitasse de um esforço prévio de saneamento, e a sua alienação não encontrava grande resistência, pois correspondia aos interesses dos administradores do sistema Sidebrás, ao qual pertencia a empresa. Ocorre que, enquanto para as empresas estatais em geral o investimento como percentagem do PIB havia caído pela metade no período de 1980 a 1988 e o serviço da dívida dobrado, para o setor do aço a situação havia sido ainda pior. Acrescente-se que, no governo Sarney, os cargos nas empresas estatais haviam sido utilizados excessivamente como forma de obter o apoio dos aliados políticos, a ponto de provocar a demissão do presidente da Holding estatal Sidebrás, Amaro Lanari (SCHNEIDER, 1992, p. 11). Além disso, a Constituição de 1988 estabeleceu vários controles e limitações sobre as empresas estatais, os quais tornavam mais difícil sua gestão e contribuíram para a visão de seus administradores de que a privatização poderia ser uma boa solução. Enfim, como sintetiza Schneider (1992, p. 11), “Administradores no BNDES, no aço estatal em outros setores viam seus papéis desenvolvimentistas comprometidos pela propriedade estatal”.

Em quarto lugar, o PND estabeleceu, como método para as privatizações, o leilão público de blocos de ações estatais nas companhias, sem a necessidade de aquisição de uma quantidade mínima de títulos e sem a exigência de pré-qualificação dos interessados⁸⁸. Essa estratégia possibilitava menor controle do resultado final da venda, eis que o comprador poderia ser um só ou haver a pulverização das ações com controle, mas permitia melhores resultados financeiros. Além disso, a criação dos Certificados de Privatização, junto com a Reforma Monetária, e a

(88) Cabe observar que a exigência de pré-qualificação e de compra de uma quantidade mínima de ações existia no formato anterior, adotado pelo governo Sarney para as reprivatizações então executadas. A respeito dessas diferenças, ver Velasco Jr. (1997).

obrigatoriedade de sua aquisição pelas entidades privadas de previdência privada, sociedades seguradoras e de capitalização e instituições financeiras serviu como uma forma de prévia capitalização do Estado e pretendeu estimular as entidades financeiras antes citadas a direcionar seus investimentos para o setor produtivo⁸⁹.

Em quinto lugar, o conceito que embasava a equipe técnica do governo era de que a reforma do Estado deveria contribuir para sua despolitização. Tendo em vista esse objetivo geral do programa de reforma do Estado brasileiro, a ênfase, nos primeiros meses de governo de Fernando Collor de Mello, foi posta na reforma administrativa.

3.3.2 A REFORMA ADMINISTRATIVA NA ARGENTINA E NO BRASIL

A reforma na administração pública federal promovida pelo governo de Fernando Collor de Mello por meio das Medidas Provisórias de n.º 150 e 151/90 colocou em evidência os dois eixos da preocupação dos novos gestores no Brasil. Por um lado, a redução do gasto público, com a extinção de órgãos e atividades na administração pública. Por outro lado, a centralização do poder em órgãos mais técnicos e a despolitização do Estado, por meio da eliminação de cargos e funções de confiança e a extinção de arenas de negociação corporativas.

A referida legislação reduziu de 27 para doze o número de ministérios e extinguiu onze empresas estatais e treze outras agências. Essa reestruturação dos órgãos da administração federal fundamentou, de fato e de direito, a dispensa dos ocupantes de função de confiança ou função de assessoramento superior, o cancelamento das cessões e requisições de pessoal, a exoneração de ocupantes de cargo ou função de confiança e o retorno ao cargo de origem de diversos servidores. Houve, também, uma redução efetiva na força de trabalho na administração pública federal, estimando-se que 112 mil servidores tenham sido demitidos ou dispensados e outros 45 mil tenham se aposentado (SANTOS, 1997⁹⁰, p. 48-49 apud LIMA JR., 1998, p. 17). Além disso, foram colocados em disponibilidade outros tantos ocupantes de cargos ou empregos permanentes.

Esses números, apesar de elevados, ficaram aquém do pretendido pelo governo, cujos planos eram de, com a reforma administrativa, reduzir em 20% o nú-

(89) Os incentivos advinham do fato de que os Certificados de Privatização perdiam valor com o tempo, no montante de 1% ao mês, por um prazo de 40 meses, contados da data da primeira oferta de ações de empresa pública. O caráter degradável dos Certificados de Privatização induzia as entidades financeiras a se tornarem, primeiro, investidoras diretas, para somente depois revenderem suas ações.

(90) SANTOS, Luiz Alberto dos. **Reforma Administrativa no contexto da democracia**. Brasília: DIAP/Arko Advice, 1997.

mero de servidores públicos, algo em torno de 350 mil de um total de 1 milhão e 600 mil. Essa redução deveria atingir tanto os trabalhadores nas empresas estatais como os servidores da administração pública federal, produzindo uma economia capaz de transformar o déficit fiscal em conta corrente do governo de 8%, em 1989, num superávit de 2% em 1990 (RODRIGUES, 2000, p. 110).

Acrescente-se que, como parte da reforma administrativa, o governo de Fernando Collor extinguiu o Conselho de Política Industrial e diversos outros conselhos e comissões encarregados da formulação e execução de políticas setoriais (DINIZ, 2004).

Como se pode observar, a ênfase da reforma administrativa executada pelo novo governo brasileiro foi a despolitização do Estado, com a eliminação do excesso de cargos e remunerações que, a seu juízo, favoreciam o clientelismo e o corporativismo. Além disso, a centralização do poder decisório nos ministérios ligados à área econômica demonstrava não apenas a preocupação com a redução de gastos e busca do equilíbrio financeiro, como também a estratégia de concentrar o poder decisório nos ministérios da área técnica e nos órgãos da Presidência da República.

Na Argentina, o caráter corporativista do plano de estabilização econômica e a necessidade de obter respaldo do Partido Justicialista para aprovação da legislação de reforma do estado e execução da política de privatização fizeram com que a reforma administrativa adotasse, inicialmente, o caráter de contenção do gasto e do número de cargos na administração pública federal.

A reforma administrativa foi executada a partir da aprovação das Leis n.º 23.696 e 23.697 e, a partir março de 1990, com a edição do Decreto n.º 435/90, depois modificado pelo Decreto n.º 612/90. Esse decreto estabeleceu um controle severo das compras e contratações efetuadas pelo Estado, inclusive com o congelamento de cargos, a fixação de teto salarial para os servidores da administração pública, que não poderiam receber mais do que 90% do valor do salário do Presidente da República, e a proibição do acúmulo de cargos públicos. Além disso, efetuou uma reestruturação do número de secretarias e subsecretarias de governo, que foram organizadas em número máximo de 36 para oito ministérios, e determinou a aposentadoria de ofício dos servidores que já reunissem os requisitos para tanto ou aqueles para os quais faltassem apenas dois anos para completar o tempo necessário.

No Brasil, a reforma administrativa foi um propósito do governo de Fernando Collor de Mello desde seus primeiros dias, sendo executada por um órgão com funções específicas, a Secretaria da Administração Federal, ligado diretamente à Presidência da República. Na Argentina, ao contrário, a reforma administrativa somente se converteu num programa específico de governo no final de 1990, com a criação do Comitê Executivo de Controle da Reforma Administrativa (CECRA).

Esse órgão foi criado pelo Decreto n.º 1757/90 e era presidido pelo Minis-

tro da Economia e integrado pelo Secretário da Função Pública da Presidência da República. Foi, contudo, somente no final de 1990, com a publicação do Decreto n.º 2476 que o CECRA passou a contar com amplos poderes para formular e implementar uma profunda reestruturação da administração pública federal.

Uma diferença importante em relação à reforma administrativa brasileira foi que, enquanto essa foi *promovida de modo autárquico pela Presidência da República e seu grupo de técnicos*, o governo de Carlos Menem valeu-se do auxílio financeiro e da ajuda técnica do Banco Mundial e da Fundação para a Modernização do Estado. Essa foi uma instituição criada, no final de 1990, por empresários argentinos para a contratação de três consultorias internacionais, Arthur Andersen, Mc Kinsey e Egon Zehnder, as quais atuaram sob a coordenação do CECRA na elaboração e execução da reforma administrativa argentina.

Cabe observar que esse *modus operandi* da reforma administrativa na Argentina foi a forma como o governo encontrou para, ao mesmo tempo, *contornar as limitações impostas por sua coalizão de apoio político para execução das mudanças pretendidas e a falta de recursos técnicos existentes* no Estado para tanto. Assim, a edição do Decreto n.º 2476/90 é quase o anúncio de um novo período da reforma do Estado na Argentina, em que o governo de Carlos Menem procurou aprofundar as medidas iniciadas com a edição das Leis n.º 23.696 e 23.697 e conferir ao seu programa de mudanças um caráter mais técnico e menos sujeito a injunções políticas.

A reforma administrativa brasileira, por sua vez, desencadeou uma série de reações e enorme desgaste ao governo de Fernando Collor de Mello.

O primeiro desses problemas foi de ordem legal e dizia respeito à implementação de algumas medidas em desconformidade com o texto da Constituição de 1988 e, como afirmou Bresser-Pereira (1998b), sem a prévia alteração constitucional.

Nesse sentido, cabe lembrar que decisão do governo de colocar servidores em disponibilidade obedeceu à restrição constitucional ditada pelo princípio da estabilidade no serviço público. Porém, a legislação inovou ao estabelecer que, para o cálculo dos proventos, fossem observados o tempo de serviço e as regras aplicáveis para a aposentadoria, o que contrariava a Constituição Federal de 1988.

A colocação de milhares de servidores em disponibilidade, na forma quase de uma aposentadoria forçada, gerou uma situação de grande incerteza para os atingidos e não logrou a redução de gastos esperada. Isso porque a disponibilidade de servidores com proventos proporcionais ao tempo de serviço, por contrariar disposição constitucional, deu ensejo ao questionamento da medida perante o Supremo Tribunal Federal. O Tribunal opôs ao governo uma derrota importante com o julgamento de inconstitucionalidade da medida na Ação Direta de Inconstitucio-

nalidade (ADIn) n.º 313. A iniciativa governamental, como lembra Saes (2001, p. 85-86), passou a ser, então, “[...] criticada até mesmo por setores conservadores da opinião pública (segmentos da classe média e das classes dominantes) por estar ‘desperdiçando’ recursos orçamentários”.

Acrescente-se que a formulação da reforma administrativa por grupos de técnicos do governo e sua execução concomitante com o início da gestão de Fernando Collor de Mello foram a origem de atritos com os partidos políticos. Isso porque, sob o aspecto formal, a implementação da reforma administrativa por meio de medida provisória descartou a possibilidade de um acordo político prévio com os partidos e deixou o Congresso Nacional numa situação difícil. Uma eventual negativa em aprovar as medidas propostas pelo novo governo implicaria não apenas o retorno à situação anterior e grande desorganização, como também a desmoralização do governo eleito democraticamente já em seus primeiros meses de gestão. Já sob o aspecto material, a extinção de cargos e funções com a reforma administrativa significou a eliminação de mecanismos tradicionais de sobrevivência da classe política e sinalizou que o governo pretendia exercer o poder dissociado dos partidos e das corporações (SALLUM JR., 2003, p. 42).

Além disso, sob o ponto de vista prático, as medidas de redução de pessoal e extinção de cargos e funções postas em execução com a reforma administrativa resultaram na perda de parte da memória administrativa do serviço público e desestruturação interna, sendo essas mudanças descritas na literatura como verdadeira “desmobilização de ativos” (SANTOS, 1997⁹¹, p. 48-49 apud LIMA JR., 1998, p. 17).

3.4 CONSIDERAÇÕES FINAIS ACERCA DAS CONDIÇÕES EM QUE SE EXERCEU A AÇÃO PRESIDENCIAL E DAS CARACTERÍSTICAS DA REFORMA DO ESTADO NA ARGENTINA E NO BRASIL

O período aqui examinado constitui um momento de mudanças na Argentina e no Brasil tanto no sentido político como econômico. O conjunto de medidas

(91) SANTOS, Luiz Alberto dos. **Reforma administrativa no contexto da democracia**. Brasília: DIAP/Arko Advice, 1997.

adotadas pelos governos de Carlos Menem e de Fernando Collor de Mello significou uma inflexão no modo pretérito de atuação do Estado e o impulso em direção a uma nova forma de relacionamento com as esferas política e econômica.

As abordagens acerca do período têm salientado a importância dos líderes políticos na realização dessas mudanças, enfatizando que a via da reforma do Estado escolhida somente foi possível em virtude dos presidentes argentino e brasileiro se apresentarem como modernizadores e de matiz distinto dos políticos tradicionais, além de terem diante de si uma crise econômica sem precedentes, que legitimava politicamente a adoção de novos métodos e soluções aparentemente radicais.

Procurou-se aqui demonstrar que, embora Carlos Menem e Fernando Collor de Mello pudessem ser considerados políticos “outsiders”, eles exerciam uma liderança que combinava elementos tradicionais com modernos. Essa combinação singular, ademais, foi o recurso utilizado para conseguir dar legitimidade democrática a seus programas de reforma do Estado.

O exame do processo de formulação e implementação dessas medidas evidencia, porém, que a existência de uma crise econômica severa e a vontade política dos novos mandatários, ainda que tenha sido importante para inserir o tema da reforma do Estado na vida política dos dois países, não foi suficiente para transformá-la de uma iniciativa presidencial em uma agenda governamental. Com efeito, a comparação dos programas de privatização e de reforma administrativa formulados pelos novos governos indica que para sua execução e resultado *não foi suficiente o ativismo presidencial*.

Os líderes argentino e brasileiro conceberam e iniciaram a implementação de seus programas de reforma do Estado com as condições técnicas, políticas e jurídicas existentes em cada país, as quais eram bastante diferentes. Nesse sentido, *não agiram simplesmente da forma como escolheram, mas no contexto e de acordo com as condições institucionais de que dispunham*.

As características dos sistemas jurídico e político-partidário na Argentina permitiam ao presidente Carlos Menem concentrar poder suficiente para executar as primeiras privatizações e as medidas de reforma administrativa entendidas como necessárias à época. O Executivo argentino, embora tivesse sua atuação distorcida pelo fato de constituir o centro das demandas da sociedade, tinha mais condições que a presidência brasileira de atuar, ao mesmo tempo, como regente e árbitro do processo de mudança, em razão da inexistência de centros alternativos de poder que pudessem opor concorrência ou resistência no processo de reforma do Estado. Além disso, o sistema jurídico e as disposições legais e constitucionais não atuavam na Argentina como constrangimentos à atuação do Executivo, e sim contavam a seu favor.

Esses fatores institucionais tiveram reflexo no conteúdo e na execução do programa de privatização e da reforma administrativa iniciados nos dois países. O conteúdo e a forma de execução dos programas de privatização na Argentina e no Brasil levam a crer que a reforma do Estado orientou-se em sentido distinto nos dois países. Na Argentina, buscou-se retirar o Estado do centro das demandas sociais e econômicas, seja redirecionando-as para as esferas privada e subnacional, seja estabelecendo novas regras e incentivos à cooperação. No Brasil, tudo leva a crer que o objetivo tenha sido a rearticulação da capacidade do Estado atuar como instituição reguladora das relações econômicas e sociais.

Acrescente-se que, embora a relativa autonomia política na concepção dos programas de reforma do Estado tenha sido um elemento comum aos dois países, na Argentina o respaldo do Legislativo compensou a ausência de rigor técnico na execução da reforma do Estado durante essa sua primeira fase; ao passo que, no Brasil, os pressupostos técnicos do programa de privatização e de estabilização tenderam a desarticular as bases do apoio político-partidário com que contava o Executivo no início do governo de Fernando Collor de Mello.

Assim, por todos os ângulos que se abordem as diferenças entre Argentina e Brasil nesse período, *são os fatores institucionais, como o grau de autonomia e de capacidade política, que aparecem como determinantes para as diferenças de processamento da reforma do Estado nos dois países*. E, na medida em que o início dos novos governos na Argentina e no Brasil corresponde a um período de experimentação na implementação da reforma do Estado, essas mesmas condições institucionais tenderão a atuar com mais força nos anos seguintes.

A partir do início de 1991, os caminhos da reforma do Estado, que, no período aqui examinado, haviam sido formalmente semelhantes na Argentina e no Brasil, irão se bifurcar. Buscando um aprofundamento da estratégia reformista, a Argentina efetuará mudanças para conferir um caráter mais técnico ao processo de privatização e para implementar um programa de reestruturação administrativa. No Brasil, o governo de Fernando Collor de Mello buscará uma maior aproximação com a classe política para dar novo impulso à sua agenda de reforma do Estado.

4

A REFORMA DO ESTADO
COMO AGENDA DE
GOVERNO NA ARGENTINA
E NO BRASIL: DE MAIO DE
1991 AO FINAL DE 1994

Este capítulo examina o período da primeira gestão de Carlos Menem, que vai de janeiro de 1991 até 1995, comparando-o com a gestão de Fernando Collor de Mello, de maio de 1991 até seu afastamento da presidência em outubro de 1992, e analisando o significado da presidência de Itamar Franco para a reforma do Estado.

Esse é talvez o período mais importante para a reforma do Estado nos dois países, em função do significado que teve a nomeação de Domingo Cavallo, em janeiro de 1991, para o cargo de Ministro da Economia na Argentina e a posse de Marcílio Marques Moreira no cargo análogo, em maio de 1991, no Brasil. Essas não foram simples mudanças na área econômica, mas significaram uma alteração na forma de condução dos programas de reforma do Estado nos dois países, a qual revelou ter consequências absolutamente díspares.

Com efeito, na Argentina, esse foi o período em que o Executivo logrou reunir condições para estabilizar a economia e fazer da reforma do Estado uma política de governo. O país vizinho viveu, então, o período áureo das privatizações e de mudanças no perfil da administração pública.

No Brasil, ao revés, esse foi um período de crescente questionamento e de rearticulação da agenda de reforma do Estado. Assim como na Argentina, a partir da estabilização da economia, a reforma do Estado passou a ser uma agenda de governo. Porém, esse foi um processo muito mais lento do que no país vizinho e que somente veio a se efetivar no final de 1994 com a eleição de Fernando Henrique Cardoso para a presidência.

O objetivo do capítulo foi demonstrar a existência de condições políticas e capacidades técnicas díspares para execução dos programas de privatização e reforma administrativa na Argentina e no Brasil. Além disso, procurou-se enfatizar a importância e o papel da revisão constitucional nos dois países para articulação da reforma do Estado e para a criação das condições institucionais para sua expansão e aprofundamento.

4.1 O EFEITO DAS PRIMEIRAS MEDIDAS REFORMISTAS PARA A ESTABILIZAÇÃO POLÍTICA E ECONÔMICA DOS GOVERNOS DE CARLOS MENEM E FERNANDO COLLOR DE MELLO

O período que corresponde, aproximadamente, aos primeiros um ano e seis meses dos governos de Carlos Menem e de Fernando Collor de Mello marcou uma

mudança em relação ao tema da Reforma do Estado na Argentina e no Brasil. Os novos presidentes eleitos abraçaram a reforma do Estado como uma tarefa de governo inadiável, promovendo, de modo célere, alterações legislativas que possibilitassem o início da realização de mudanças estruturais nos órgãos e nas atividades estatais.

A reforma do Estado alcançou, com os novos presidentes argentino e brasileiro, o *status* de estratégia consciente de enfrentamento da crise sob duplo aspecto. Por um lado, entendia-se a promoção de mudanças estruturais como parte indissociável dos planos de contenção inflacionária e como requisito necessário para obtenção da estabilidade econômica. Por outro lado, os programas de reforma do Estado argentino e brasileiro constituíam parte da estratégia para dotar de credibilidade política as iniciativas governamentais e um horizonte com o qual compromissar suas bases de apoio.

Dessa forma, pela primeira vez, o tema da reforma do Estado contou com o apoio decidido do principal ator político e foi identificado como parte imprescindível do programa de governo nos dois países. As medidas implementadas nesse período, todavia, privilegiaram a celeridade em detrimento da qualidade e da melhora da administração. E sua execução foi caracterizada mais pelo empirismo do que pela obediência a um programa articulado de ações.

Acrescente-se que, em nenhum dos dois países, as medidas adotadas nos primeiros tempos do governo de Carlos Menem e de Fernando Collor de Mello foram capazes de garantir a estabilidade econômica de forma sustentável e assegurar a governabilidade.

Na Argentina, todos os planos econômicos adotados nos primeiros tempos do governo de Carlos Menem (Plano Bunge e Born, Plano Bonex e Plano Erman III) tiveram o efeito inicial de conter a inflação, mas foram seguidos, após um período curto de três ou quatro meses, de procura por moeda estrangeira para compra e pela retomada da hiperinflação.

Segundo Ramos (2007, p. 284), a persistência da hiperinflação, na Argentina, foi o sintoma da resistência dos pequenos e médios empresários às medidas econômicas adotadas pelo governo e pela oposição de outros grandes grupos em aceitar a liderança do grupo Bunge y Born. A contrariedade desses grupos relacionava-se tanto com o fim de subsídios previstos na Lei de Emergência Econômica e Social, como também com a privatização, autorizada pela Lei de Reforma do Estado, das empresas públicas que constituíam suas principais compradoras. Além disso, a tentativa de integrantes do grupo Bunge y Born, que já detinha o Ministério da Economia e posições de relevo no gabinete, de aumentar sua influência sobre o Banco Central e duas secretarias do gabinete dos Ministérios da Agricultura e Economia, até então controladas pelo Partido Justicialista, estendeu a disputa e os conflitos para o campo político.

Com a substituição, no início de 1990, de Néstor Rapanelli por Erman González, no Ministério da Economia, e a edição do Plano Bonex, a pressão dos grupos econômicos por privilégios aumentou. A ingerência desses grupos, que tinham representantes dentro do próprio gabinete da presidência, dificultava a articulação das políticas de governo e colocava à prova a capacidade de liderança de Carlos Menem.

Tais desentendimentos, conforme Solanet (2006, p. 145), repercutiram no resultado das reformas. Por um lado, foi dada prioridade à privatização de empresas públicas em detrimento da reforma administrativa. A Lei de Emergência Administrativa foi aprovada, porém, com alterações em relação ao projeto inicial, estabelecendo a possibilidade de o Estado assumir o passivo das empresas públicas, se isso fosse necessário para facilitar sua transferência a terceiros, e concedendo preferência de compra nas licitações aos provedores das estatais postas à venda. E, apesar da determinação que o governo procurava demonstrar, o processo de privatização, nesse primeiro momento, se caracterizou pelo empirismo dos procedimentos. Por outro lado, a reforma administrativa autorizada pela Lei de Emergência Econômica se limitou a suspender novas nomeações de servidores públicos e estabelecer uma Lei de Prescindibilidade para os cargos de direção superior. Com isso, além do congelamento das contratações, foram estimuladas as aposentadorias voluntárias sem a extinção dos cargos e empregos correspondentes. Além disso, não houve qualquer preocupação em articular um programa de aperfeiçoamento da gestão administrativa e, da mesma forma, nesses primeiros meses da gestão de Carlos Menem, não houve na área de assistência e previdência social nenhuma proposta de reestruturação ou de redução de gastos.

Toda essa situação frustrava as expectativas daqueles que haviam votado no Partido Justicialista e se refletia nos índices de popularidade decrescentes do presidente Carlos Menem.

No Brasil, o contexto geral dos primeiros meses de governo de Fernando Collor de Mello também se mostrou complexo e gradativamente mais difícil de controlar.

A reforma monetária implementada com o Plano Collor foi muito criticada por estabelecer um confisco provisório e porque o contraponto da redução da inflação foi a queda acentuada do crescimento, beirando a recessão econômica. Apesar de as medidas provisórias que instituíram as reformas econômica e administrativa terem sido rapidamente aprovadas pelo Congresso Nacional, elas sujeitaram o governo a uma espécie de desmoralização política.

A forma de sua implementação, por meio de medida provisória e sem nenhum acordo político prévio, contrapunha-se ao processo de democratização pelo qual passava o Brasil. Além disso, por conterem um elevado grau de discricionariedade e de intervenção no domínio econômico, as medidas foram consideradas

contraditórias com o discurso liberal e modernizador de Fernando Collor de Mello durante a campanha eleitoral.

Essa situação causava desilusão do eleitorado de classe média que havia votado em Fernando Collor e, por outro lado, surpreendia os segmentos liberais e conservadores que haviam dado apoio à sua candidatura. Esses, em particular, expressavam perplexidade não apenas pela forma como as mudanças foram conduzidas, mas também pelo fato de que as privatizações, após vários meses de governo, não avançavam e a reforma administrativa, na forma como vinha sendo conduzida, desarticulava seus espaços tradicionais de poder e influência política.

Acrescente-se que a estratégia da equipe econômica da ministra Zélia Cardoso de Mello de tentar postergar o fim da moratória decretada no governo anterior e buscar melhorar a posição do Brasil na negociação da dívida externa com os bancos privados estrangeiros acresceu dificuldades ao governo. A elite econômica, interpretando a aprovação do Plano Nacional de Desestatização como apenas uma medida retórica para aumentar a credibilidade do governo frente aos credores externos, passou a restringir seu apoio ao presidente Fernando Collor de Mello.

Além disso, nessa mesma época, o governo norte-americano passou a operar de forma mais ativa em defesa de seus bancos.

A soma desses fatores conduziu a um processo de lento desgaste do governo. Esse processo foi caracterizado, inicialmente, por tentativas internas de influenciar o curso das mudanças e introduzir alterações que representassem, na prática, válvulas de escape ao confisco de ativos. E, num segundo momento, avançou para a oposição aberta ao governo, que se expressou, de forma particular, no caso brasileiro, pelas principais instituições políticas.

4.2 AS ALTERAÇÕES NO RUMO DA REFORMA DO ESTADO NA ARGENTINA E NO BRASIL DE 1991 A 1994

4.2.1 A BUSCA DE AUTONOMIA E AGREGAÇÃO DE CAPACIDADE TÉCNICA NA ARGENTINA

Na Argentina, a substituição de Néstor Rapanelli por Antônio Erman González no Ministério da Economia, no final de dezembro de 1989, em meio a um

novo surto hiperinflacionário, representou a primeira tentativa de dotar o governo de maior autonomia decisória e corrigir os rumos da reforma do Estado.

Com efeito, a nomeação de Erman González, um contador que havia feito carreira em La Rioja e era pessoa próxima do presidente Menem por ter sido secretário da Fazenda durante seu governo, foi o primeiro sinal de que estava se operando uma mudança na estratégia de gestão: o governo procurava adquirir autonomia frente aos grupos de interesse, concentrando as decisões na pessoa do presidente e designando técnicos para mediar e disciplinar a cooperação desses grupos com o governo.

A designação de Álvaro Alsogaray, até então assessor do presidente para assuntos relacionados à dívida externa, para tratar de temas sensíveis como a redução de gastos, a reforma tributária e as privatizações, por exemplo, conferia credibilidade externa às medidas que estavam sendo adotadas e possibilitava que Menem, ao decidir quem das proposições de seu assessor de posições liberais extremadas, se apresentasse a seus partidários e à opinião pública com um moderado e, ao mesmo tempo, como a autoridade de fato.

Também foram importantes no sentido de obter maior governabilidade as medidas adotadas para centralizar a gestão das autarquias, empresas públicas e bancos, e racionalizar a administração pública, tanto em seu aspecto funcional como do ponto de vista econômico-financeiro.

Nesse sentido, em março de 1990, foi editado o Decreto n.º 435, disciplinando vários temas em matéria de administração pública⁹². Em maio desse ano, foi firmado o Pacto Federal, onde os governadores das províncias se comprometeram com a aprovação de uma legislação que alterasse sua relação com a União em matéria de autonomia, competências e repartição das receitas tributárias⁹³. Na mesma época, houve a nomeação de um grupo de técnicos em matéria tributária para

(92) LA NACIÓN. Buenos Aires, 4 mar. 1990. Esse decreto se converteu em um dos mais importantes instrumentos da reforma administrativa promovida pelo governo, dispondo sobre a suspensão de licitações e contratações, a suspensão do pagamento dos fornecedores do Estado, a prorrogação dos prazos previstos na Lei de Emergência Econômica, medidas de política remuneratória e trabalhista do Estado (fixação de piso e de teto salarial no setor público, denúncia de acordos coletivos, proibição de horas-extras, vedação de acúmulo de cargos e aposentadorias antecipadas).

(93) LA NACIÓN. Buenos Aires, 24 mayo 1990. Cabe aqui observar que todos os governadores assinaram o acordo, embora alguns, como os de Córdoba, Buenos Aires, Rio Negro, Neuquén e Mendoza, o tenham feito com reservas. O pacto previa, entre outros, a descentralização dos serviços das provinciais. Nesse sentido, se propunha a elaboração de um plano para a descentralização dos programas de saúde e dos hospitais, com o compromisso das províncias de apoiar o programa de reforma administrativa do governo e aplicar um programa próprio de reforma. Como contrapartida, o acordo previa a possibilidade de as províncias contratarem empréstimos externos e reconhecia o domínio e a jurisdição das províncias sobre os recursos naturais nelas localizados.

reorganizar a Secretaria de Ingressos Públicos (SIP) e a Direção Geral Impositiva (DGI), concentrando esforços no combate à evasão fiscal.

Além disso, em agosto de 1990, o governo manifestou a intenção de promover transformações na administração das empresas públicas que ainda não haviam iniciado seu processo de privatização, solicitando, para tanto, a demissão de seus interventores. Esses foram substituídos por equipes administrativas, sob o comando dos Ministérios da Economia e de Obras e Serviços Públicos. Na mesma época, foram editados decretos proibindo as empresas públicas de contratarem empréstimos de forma direta e vedando aos bancos públicos solicitarem auxílio ao Banco Central. Além disso, o Decreto n. 1.757/90, depois complementado pelo Decreto n.º. 2.376/90, estabeleceu metas para redução de gastos nas empresas públicas e na administração direta que não haviam cumprido satisfatoriamente as disposições do Decreto n.º. 435/90, por meio da reorganização interna dos órgãos públicos, venda de imóveis do Estado, redução de horas extras, disponibilidade e aposentadoria antecipada de servidores públicos e terceirização da representação judicial do Estado, especialmente em matéria de cobrança de impostos⁹⁴.

Acrescente-se que as privatizações em curso foram aceleradas. Em 08 de novembro de 1990, foi concluída a venda da ENTel. E, no dia 21 de novembro do mesmo ano, a estatal Aerolíneas Argentinas foi privatizada.

Alterações mais profundas, contudo, vieram a ocorrer de fato a partir de janeiro de 1991, com a passagem de Domingo Cavallo do Ministério das Relações Exteriores para o Ministério da Economia. Ele havia sido presidente do Banco Central argentino durante o governo de Viola e seu ingresso na política havia se dado, em 1987, como membro extrapartidário da bancada de deputados do Partido Justicialista ligados à corrente reformista.

Já em 1989, Domingo Cavallo havia sido cotado para assumir o cargo, tendo então o presidente Menem optado por nomeá-lo para o Ministério das Relações Exteriores. E, como titular dessa pasta, Cavallo adquiriu influência cada vez maior nas decisões de governo, tendo sido, junto com Álvaro Alsogaray, um dos formuladores do Plano Bonex implantado durante a gestão de Erman González.

Tendo estudado em universidades norte-americanas de renome e difusoras do pensamento liberal, o novo Ministro da Economia fora, por muito tempo, dirigente do instituto de pesquisa da Fundação Mediterrânea, em Córdoba.

Domingo Cavallo, ao assumir o Ministério da Economia, fez-se acompanhar de vários técnicos com os quais havia trabalhado na Fundação Mediterrânea e que com ele compartilhavam uma visão política e econômica. Segundo Beltrán (2005, p. 43-44), um dos aspectos que diferenciavam Domingo Cavallo e os técni-

(94) LA NACIÓN. Buenos Aires, 14 ago. 1989 y 5 sept. 1990.

cos de sua equipe de outros intelectuais liberais argentinos era o fato de que suas relações com o liberalismo não se estabeleciam a partir de sua posição socioeconômica ou de um vínculo político-partidário, mas a partir das credenciais de Cavallo e sua equipe como intelectuais e como técnicos experientes conectados com a comunidade internacional.

A chegada de Cavallo e desse grupo de técnicos representou uma mudança qualitativa para o governo Menem, pois esses ocuparam cargos em vários órgãos e ministérios e, de acordo com Novaro (2009, p. 391), passaram a constituir “um núcleo organizador da gestão”. Cabe observar, a esse respeito, que, sob o ponto de vista técnico, a gestão de Domingo Cavallo no Ministério da Economia constituiu um aprofundamento das mudanças iniciadas no período em que Erman González esteve à frente dessa pasta. O novo ministro e sua equipe, todavia, deram nova orientação teórica ao processo de mudanças em curso e buscaram conferir maior legitimação à reforma do Estado na Argentina.

Com efeito, Erman González havia atribuído à reforma do Estado um caráter técnico-fiscalista, ao passo que, sob a influência de Domingo Cavallo e de sua equipe, as mudanças em curso sofreram uma inflexão sob o ponto de vista político e institucional.

Ajuda a compreender a origem dessa alteração de critério o fato de que, embora nos primeiros anos da década de 1990 houvesse um consenso entre os intelectuais e técnicos argentinos a respeito da existência de uma crise terminal e da responsabilidade do Estado e do gasto público na geração do déficit e da hiperinflação, não havia, segundo Béltran (2005), um acordo a respeito de como reformar o Estado.

Uma parte desses intelectuais, denominada por Béltran de pragmáticos e identificada com o ministro Domingo Cavallo e seus auxiliares, defendia que a execução de um programa de reformas era uma necessidade histórica e que esse deveria consistir num conjunto de mudanças institucionais articuladas e dotadas de legitimidade política.

O discurso desses intelectuais não continha uma crítica de cunho filosófico ou axiológico ao peronismo e à intervenção estatal. Argumentavam que esses fenômenos haviam sido uma necessidade histórica, num período em que o empresariado não tinha condições de conduzir a industrialização argentina, mas que a manutenção do intervencionismo por um longo período havia desorganizado a economia e transformado a Argentina num sistema híbrido, “um misto de socialismo caótico e capitalismo sem competição” (NOVARO, 2009, p. 73). Defendiam que, historicamente, se estava testemunhando a superioridade do sistema capitalista, e que era preciso criar as condições para que, na Argentina, o mercado voltasse a regular as relações sociais e comerciais. Assim, *a reforma do Estado era vista por esse grupo de intelectuais liberais como uma forma de estabelecer regras claras que organizassem as*

práticas econômicas, administrativas e sociais e estabelecessem um sistema de castigos e incentivos para a cooperação entre os atores políticos.

Nesse sentido, em seu primeiro discurso como Ministro da Economia, em fevereiro de 1991, transmitido em cadeia nacional de rádio e televisão, Domingo Cavallo sustentou que:

Hay tres cuestiones fundamentales que aún no hemos logrado revertir. En primer lugar, la reforma del Estado recién empieza a dar frutos, y en áreas tales como el sector financiero oficial, apenas se ha iniciado; es muchísimo lo que falta por hacer. En segundo lugar, la recaudación impositiva es totalmente insuficiente, porque existe una enorme evasión. En tercer lugar, seguimos teniendo reglas de juego complejas, confusas e inestables, y muchas decisiones económicas siguen adoptándose en forma discrecional por funcionarios públicos. [...] Para conseguir todos estos objetivos es imprescindible que nuestro país cuente con un conjunto de instituciones económicas y sociales estables, capaces de albergar mancomunadamente la libertad y la solidaridad. Así como al gobierno anterior le tocó presidir la recuperación de las instituciones políticas de nuestra. Constitución, la historia encomienda al gobierno del presidente Menem la tarea de reconstruir nuestras instituciones económicas y sociales. En tal empeño es necesario alcanzar un consenso social. Las nuevas leyes de la organización económica y social de la Argentina no pueden ser obra exclusiva de peronistas, radicales, liberales o de otro partido, ni de uno y otro sector del trabajo y de la producción. Deben ser la obra de todos. Con este objetivo, reservamos un papel a las organizaciones libres del pueblo argentino, tanto empresarias como sindicales o de bien público. Ningún acuerdo que pueda surgir a partir de ellas es incompatible con la libertad. Pero el papel decisivo en esta vasta tarea institucional le corresponde naturalmente al Congreso de la Nación (ARGENTINA, [200-?d]).

O novo Ministro da Economia e sua equipe tiveram um papel importante na reforma do Estado argentino, pois formularam uma justificação teórica para o processo em curso no país, destacando a necessidade de mudança institucional a partir da articulação de um conjunto de alterações nas esferas política e econômica. Ademais, sua concepção teórica punha o conhecimento técnico como coadjuvante da política e, como se verá adiante, fundamentou a reaproximação da presidência com o Congresso Nacional e possibilitou uma maior cooperação do Legislativo com o Executivo na implementação da reforma do Estado.

4.2.2 A REFORMA DO ESTADO COMO INSTRUMENTO DE CREDIBILIDADE POLÍTICA NO BRASIL

No Brasil, nesse mesmo período, também ocorreram mudanças na condução do Ministério da Economia e nas relações da presidência com os partidos e a sociedade.

Em 20 de maio de 1991, o diplomata Marcílio Marques Moreira substituiu

Zélia Cardoso de Mello no Ministério da Economia, fato que marcou a segunda fase do governo de Fernando Collor de Mello.

A nomeação de Marcílio Marques Moreira, até então embaixador do Brasil em Washington, foi parte da estratégia que Bresser-Pereira (1992d, p. 137) denominou “choque positivo externo”. Essa estratégia visava, segundo o autor, a uma aproximação com os Estados Unidos e com as agências multilaterais, objetivando recuperar a credibilidade do país no exterior e produzir uma “externalidade positiva” que criasse condições favoráveis para a estabilização econômica.

A dimensão externa desse “choque positivo externo” consistiu na retomada das negociações para um acordo com os credores envolvendo o pagamento da dívida externa, agora, contudo, dentro dos marcos do Plano Brady⁹⁵. A dimensão interna importou no abandono das medidas heterodoxas em matéria de política econômica, na execução do Programa Nacional de Desestatização de forma mais célere e no aprofundamento da reforma do Estado, com o encaminhamento ao Congresso Nacional de duas propostas de emenda constitucional envolvendo alterações na previdência social e na administração pública.

Pode-se observar que as mudanças na gestão econômica realizadas pelos governos de Carlos Menem e Fernando Collor de Mello, no início do ano de 1991, contemplaram um aprofundamento da reforma do Estado, todavia com pressupostos e características distintas.

Na Argentina, a reforma do Estado foi, inicialmente, um instrumento da estratégia para dotar o governo de credibilidade externa e interna. E, num segundo momento, o governo procurou adquirir autonomia na execução da reforma do Estado, organizando-a em um programa articulado de medidas. A reforma do Estado, durante a gestão de Domingo Cavallo no Ministério da Economia em especial, deixou de ser apenas uma “necessidade” para tornar-se uma “virtude”, tornando-se o instrumento de reorganização das esferas política e econômica e de criação de instituições destinadas a disciplinar a cooperação entre o governo e os principais atores políticos e econômicos.

No Brasil, a reforma do Estado foi, desde o início do governo de Fernando Collor de Mello, um programa consciente de governo, o qual foi executado de for-

(95) O Plano Brady (nome do secretário do Tesouro norte-americano) estabeleceu uma nova fórmula para negociação da dívida externa, consistente na consolidação da dívida antiga e substituição por uma nova, com prazos alongados, abatimento de até 35% e taxas de juros fixas e menores. Nesse aspecto, o plano incorporava sugestões feitas pelo ex-ministro Luiz Carlos Bresser-Pereira, em 1987, quando da tentativa de negociação da dívida externa pelo governo de José Sarney. O plano previa, ainda, que a negociação com os credores seria feita com a supervisão do Fundo Monetário Internacional e o aval do Tesouro norte-americano e deveria incluir o compromisso de equilíbrio das contas externas, a adoção de políticas de abertura comercial e a realização de reformas estruturais pelos países credores.

ma autônoma e mais articulada do que no país vizinho. Contudo, no período aqui considerado, o aprofundamento da reforma, por meio da aceleração do processo de privatização e da tentativa de reforma constitucional, correspondeu a um esforço para agregar credibilidade ao governo, seja com os credores externos, seja internamente junto aos aliados liberais e conservadores que apoiaram a candidatura de Fernando Collor de Mello.

Acrescente-se que, na Argentina, preponderou, num primeiro momento, o caráter fiscal das medidas adotadas e, aos poucos, reforma do Estado foi adquirindo um viés institucional. No Brasil, as medidas adotadas pelo governo de Fernando Collor expressaram, de forma mais clara, o intuito de mudança institucional, no entanto, com o passar do tempo e o fracasso da reforma monetária e da negociação da dívida externa na forma empreendida pela ministra Zélia Cardoso de Mello, a urgência fiscal passou a ditar o ritmo das reformas.

Cabe observar, a esse respeito, que, no Brasil, a evolução e o resultado da política econômica moldaram o rumo da reforma do Estado. Na Argentina, por sua vez, a política de contenção fiscal empreendida no período em que Erman González esteve à frente do Ministério da Economia e o resultado das primeiras privatizações e dos cortes produzidos com fundamento na Lei de Emergência Econômica deram lastro monetário ao Plano de Convertibilidade e possibilitaram que o ministro Domingo Cavallo e sua equipe consolidassem o processo de mudança institucional em curso.

Além disso, a necessidade de rearticulação frente ao cenário externo influenciou de forma diversa a dinâmica da reforma do Estado nos dois países.

No Brasil, o programa de reforma do Estado sofreu uma adequação, a partir da nomeação de Márcilio Marques Moreira para o Ministério da Economia, no sentido de se aproximar das ideias vigentes no exterior e nos organismos internacionais. Além disso, a aceleração do programa de privatização e o envio ao Congresso das propostas de emenda constitucional em matéria de administração pública e de previdência social tiveram um caráter de demonstração externa, com o intuito de aproximação com os credores internacionais.

A Argentina, por sua vez, sempre foi mais identificada com o ideário reformista em voga no exterior e nos organismos internacionais, pois, *diversamente do Brasil, a reforma do Estado foi praticada, desde o início do governo de Carlos Menem, com o intuito de obter o ingresso do país no Plano Brady*. No entanto, a partir da nomeação de Domingo Cavallo para o Ministério da Economia, os credores externos e os organismos internacionais reduziram sua influência direta no conteúdo e na implementação das reformas, tal como havia se verificado, por exemplo, na privatização da ENTel e das Aerolíneas Argentinas.

4.3 A CONTINUIDADE DA REFORMA DO ESTADO NA ARGENTINA E NO BRASIL

4.3.1 A REFORMA ADMINISTRATIVA E A MODERNIZAÇÃO INSTITUCIONAL NA ARGENTINA

A primeira proposta sistemática do governo de Carlos Menem com relação à reforma administrativa data de agosto de 1990 e consiste num informe interno da Subsecretaria de Coordenação Administrativa e Técnica denominado “Hasta un Estado moderno: un programa para la reforma administrativa”⁹⁶. Esse documento estabelecia cinco objetivos para a modernização do aparelho do Estado argentino. Em primeiro lugar, a redução do gasto público e a melhoria da eficiência administrativa. Em segundo lugar, a hierarquização dos cargos de nível superior da administração pública. Em terceiro lugar, a fixação de limites remuneratórios mínimos e máximos por carreira. Em quarto lugar, a implementação de um sistema de incentivos para aumentar a produtividade dos servidores. Em quinto lugar, a profissionalização da administração pública com o estabelecimento de critério de mérito para ascensão dos servidores na carreira.

Além do caráter sistemático, a principal novidade dessa proposta para a reforma administrativa foi que ela seria financiada com recursos provenientes de empréstimos outorgados pelo Banco Mundial e acompanhada por três consultorias estrangeiras (Arthur Andersen, Mc’Kinsey e Egon Zehnder) contratadas pela Fundação para a Modernização do Estado, entidade fundada por um grupo de setenta empresários argentinos⁹⁷.

Os objetivos desse grupo estavam em sintonia com a concepção mais institucionalista da reforma do Estado compartilhada por Domingo Cavallo e sua equipe de técnicos, como se pode observar das declarações de um dos fundadores da Fundação para a Modernização do Estado: “privatizar é muito positivo, mas o Estado continuará existindo e durante todo esse processo de transição, não apenas é necessário que se reduza, como que funcione mais eficazmente nas tarefas indelegáveis que deve cumprir”⁹⁸.

Essa comunhão de pressupostos e objetivos, aliada ao desgaste sofrido pelo ministro Roberto Dromi em razão das primeiras privatizações e de uma série de

(96) DOMENICONI, Hector; GAUDIO, Ricardo; GUIBERT, Armando. Hacia un Estado moderno: el Programa de Reforma Administrativa. **Boletín Informativo Techint**, n. 269, enero-mar 1992.

(97) LA NACIÓN. Buenos Aires, 2 dic. 1990.

(98) LA NACIÓN. Buenos Aires, 2 dic. 1990.

denúncias a elas relacionadas, resultou na fusão do Ministério de Obras e Serviços Públicos com o Ministério da Economia em princípio de 1991. A partir de então, o Ministério da Economia e Obras Públicas passou a coordenar tanto o processo de privatização como a reforma administrativa. Com tal intuito, foi criado, no âmbito do novo ministério, o Comitê Executivo de Controle da Reforma Administrativa (CECRA), presidido pelo ministro Domingo Cavallo e integrado pelo secretário da função pública, entre outras autoridades do gabinete da presidência.

Cabe aqui observar que a dissolução do Ministério de Obras e Serviços Públicos havia sido proposta, inicialmente, pelo próprio ministro Roberto Dromi para quando estivesse finalizada a primeira fase do processo de privatização. A antecipação das mudanças na estrutura do ministério coincidiu com a assunção de Domingo Cavallo no Ministério da Economia e foi, também, resultado de enfrentamentos do Congresso Nacional com o ministro Dromi nos meses que antecederam a privatização da ENTel e das Aerolíneas Argentinas.

Nesse sentido, em agosto de 1990, o ministro Roberto Dromi deixou de atender uma convocação de congressistas para prestar esclarecimentos a respeito das privatizações, dando motivo para que os parlamentares da UCR sugerissem sua renúncia e seu julgamento por crime de responsabilidade política. Nessa ocasião, foi afirmado por um dos congressistas que a ausência do ministro significava “o avanço de um projeto em que o Parlamento é apenas figura decorativa para simular uma fachada democrática, quando a verdadeira intenção é agigantar a concentração de poder em mãos de um presidente-imperador, como reflexo de um modelo cada vez mais próximo do autoritarismo”⁹⁹.

Diante das críticas e ameaças que vinha sofrendo o processo de privatização, o ministro Roberto Dromi se dirigiu ao Congresso argentino, no início de agosto de 1990, para esclarecer que “as privatizações não estão orientadas por interesses dos credores da dívida externa e que não se está realizando um remate de bens, mas procurando captar inversões estrangeiras para atualizar tecnologicamente o país”¹⁰⁰. Na mesma oportunidade, afirmou que o governo não propunha ao Congresso a lei de regulação das telecomunicações “por que não há tempo para sua elaboração” e que o governo está legislando por decreto “premido pelas circunstâncias” e “em função do aumento do custo de vida”¹⁰¹.

Desde o início do ano de 1991, o CECRA passou a contar com poderes para formular e executar a reforma administrativa, com ênfase na reformulação da administração pública federal direta e indireta. O programa de reforma administra-

(99) LA NACIÓN. Buenos Aires, 3 ago. 1990.

(100) LA NACIÓN. Buenos Aires, 10 ago. 1990.

(101) LA NACIÓN. Buenos Aires, 10 ago. 1990.

tiva argentino compreendia duas fases distintas. A primeira tinha como objetivo a redução substancial e durável do gasto público, com ênfase na simplificação de estruturas, no redimensionamento dos cargos públicos e, por outro lado, na melhoria da gestão financeira e no fortalecimento dos órgãos de arrecadação. A segunda fase consistia no fortalecimento institucional e na modernização tecnológica baseada na incorporação e disseminação de sistemas informatizados.

As medidas propostas para a primeira etapa previam a redução de 122.000 de um total de 334.287 servidores da administração pública federal direta e indireta, sendo que, do total de cargos a serem extintos, 46.500 eram da administração pública federal direta e 75.500 da indireta (LÓPEZ; CORRADO; OUVIÑA, 2005, p. 125).

O principal instrumento normativo da reforma administrativa, nesse período, foi o Decreto n.º 2.476, de setembro de 1990. Esse diploma legal fundamentou várias medidas que, de forma direta ou indireta, resultaram na redução do quadro de pessoal do serviço público, tais como ajustes nos contratos temporários e emergenciais, dissolução ou reestruturação de órgãos e de entidades da administração pública, transferência dos serviços de saúde e educação para os estados e para os municípios.

Acrescente-se que, tal como nos primeiros meses do governo de Carlos Menem, nessa etapa da reforma administrativa, também foi posta em prática uma série de programas visando ao desligamento voluntário dos servidores públicos, tais como programas de demissão voluntária, incentivos à aposentadoria antecipada (para os servidores que estivessem apenas a dois anos de reunir os requisitos necessários para a inativação), além de aposentadorias de ofício (para os servidores que contassem com idade e tempo de serviço suficientes para aquisição do benefício) e aplicação do regime de disponibilidade.

Os custos com a execução desses programas, no montante de aproximadamente 295 milhões de dólares, aqui incluídas as indenizações pagas aos servidores afastados, foi suportado por um empréstimo concedido pelo Banco Mundial e pelo BID ao governo argentino, no total de 650 milhões de dólares (LÓPEZ; CORRADO; OUVIÑA, 2005, p. 125).

Na segunda fase da reforma administrativa do setor público, dois foram os principais instrumentos normativos: a Lei de Administração Financeira e dos Sistemas de Controle do Setor Público Nacional, Lei n.º 24.156/1992, e o Sistema de Profissionalização Administrativa (SINAPA), criado pelo Decreto n.º 993/91 (ZELLER, [200-?]).

O SINAPA estabeleceu um novo regime de contratações e um novo sistema de carreira no serviço público argentino, substituindo o regime escalonário do De-

creto nº. 1.428, vigente desde 1973. Aproximadamente 30 mil de um total de 300 mil servidores públicos argentinos foram reenquadrados no novo sistema, sendo que os restantes permaneceram regidos por planos de carreira próprios (militar, policial, saúde, científico, educação, diplomático, etc.).

A principal novidade do SINAPA foi a criação de uma nova modalidade de carreira administrativa, organizada de forma vertical e horizontal, voltada à profissionalização e à despolitização do serviço público. O SINAPA organizava os servidores verticalmente em seis níveis, de acordo com as funções desempenhadas: direção ou coordenação, profissional e operativa. Na carreira vertical, havia ainda uma abertura de graus, correspondente à carreira horizontal. A ascensão dos servidores públicos no nível vertical da carreira exigia requisitos mínimos de idade, instrução e capacitação, enquanto que a evolução dos servidores no nível horizontal da carreira demandava o cumprimento de requisitos mínimos de capacitação e o preenchimento de exigências previstas no subsistema de avaliação de desempenho.

No que diz respeito à carreira pública e ao sistema de remuneração, uma alteração importante foi a extinção do critério de tempo para remuneração e ascensão funcional dos servidores.

No âmbito do SINAPA, foram criados três subsistemas: o subsistema de avaliação de desempenho sob responsabilidade da Secretaria da Administração Pública, o subsistema de capacitação a cargo o Instituto Nacional da Administração Pública (INAP) e o subsistema de seleção.

Uma das mais importantes alterações na administração pública argentina se deu por meio da criação pelo SINAPA dos denominados cargos críticos, compreendendo, entre outros cargos com função de chefia, os cargos de direção das unidades de organização das diversas jurisdições nacionais.

Tradicionalmente, os cargos de chefia e direção eram cargos de confiança, de livre nomeação e exoneração, e, portanto, dependentes das mudanças de governo. A partir da criação do SINAPA, esses cargos deixam de ter natureza político-partidária para obedecerem a critérios de seleção por concurso público. O concurso, que poderia ser interno ou aberto ao público, não garantia aos primeiros colocados a nomeação para o cargo, mas gerava uma lista tríplice para escolha do gestor público pela autoridade superior. Além disso, o período de permanência no cargo e as atribuições passaram a ser estabelecidas em contratos de gestão firmados com a administração pública, submetendo-se os aprovados anualmente a uma avaliação de desempenho como condição para a permanência no cargo.

Outra importante alteração no que respeita ao regime jurídico aplicável ao serviço público na Argentina ocorreu com a aprovação, no ano de 1993, da Lei nº. 24.185/93 que permitiu a negociação de convênio coletivo no setor público.

Contudo, o instrumento mais importante para a modernização da administração pública argentina foi a aprovação da Lei nº. 24.156, no final do ano de 1992. A Lei de Administração Financeira e dos Sistemas de Controle do Setor Público Nacional foi responsável pela reformulação qualitativa de todo o sistema orçamentário argentino e de controle da gestão de pessoal na administração pública federal.

Foram criados, a partir da promulgação da Lei nº. 24.156/92, vários sistemas de administração financeira, tais como: a) o Sistema Orçamentário sob o comando da Secretaria Nacional do Orçamento; b) o Sistema de Crédito Público subordinado à Secretaria Nacional de Crédito Público; c) o Sistema de Tesouraria a cargo da Tesouraria Geral da Nação; e d) o Sistema de Contabilidade sob responsabilidade da Contadoria Geral da Nação.

Esses sistemas tiveram o escopo de tornar mais eficiente a administração das finanças públicas e, paralelamente, dar maior transparência para o gasto público. Foi implementada, para tanto, uma política de centralização normativa, por meio da sistematização e uniformização de normas e procedimentos relativos às finanças públicas, e a descentralização operacional dos sistemas de administração financeira e orçamentária dos diversos órgãos e entidades da administração pública federal. Saliente-se que isso somente foi possível em virtude da informatização dos órgãos e entidades da administração pública federal e integração dos mesmos no Sistema. Nesse sentido, a Secretaria da Fazenda, no âmbito do Ministério da Economia, Obras e Serviços Públicos, desenvolveu um Plano Estratégico de Informática, visando consolidar as informações relevantes para a administração pública em sistemas informatizados integrados e acessíveis para os usuários finais nos diferentes órgãos e entidades da administração pública argentina.

Como resultados do novo Sistema de Administração Financeira se operaram, entre outras mudanças qualitativas, a adoção do orçamento-programa, o estabelecimento do Regime de Caixa Único e o pagamento dos vencimentos dos servidores públicos por meio do sistema bancário.

Já o Sistema de Controle do Setor Público sofreu uma drástica reformulação, com a criação de um sistema de controle interno e de um sistema de controle externo com competência para auditar toda a administração pública federal.

Nesse sentido, o Tribunal de Contas e a SIGEP foram extintos e deram lugar à Sindicância Geral da Nação (SIGEN), organismo autônomo e responsável pelo controle interno e a avaliação da administração pública federal direta e indireta. A SIGEN passou a ter competência para determinar as políticas e as regras para execução do controle interno a cargos das Unidades de Auditoria Interna de cada organismo ou entidade pública. Essas unidades, além de serem responsáveis pela aplicação dos critérios orçamentários contábeis estabelecidos de forma uniforme, recebem como incumbência o desenvolvimento e a execução de métodos de gestão

por resultados. O controle externo da administração pública federal foi confiado à Auditoria Geral da Nação, órgão autônomo criado no âmbito do Poder Legislativo, cujos relatórios de auditoria nos órgãos e entidades da administração pública federal devem se submeter ao exame e aprovação das Câmaras Legislativas.

Por fim, não é demais referir que, nesse mesmo período da reforma do Estado na Argentina, foram igualmente implementadas medidas buscando melhorar a qualidade do gasto público. Foi criado o Sistema Nacional de Investimento Público, com o qual se objetivou criar um inventário de projetos de investimento previamente elaborados e avaliados, de modo a agilizar a execução orçamentária e facilitar a negociação com organismos de financiamento. O Sistema de Contratações do Estado Nacional foi reformulado, centralizando as políticas, as regras, o controle e a avaliação dos sistemas de compra e a descentralização das ações concretas de licitação. Por outro lado, foi desenvolvida uma política de melhoria da estrutura imobiliária da administração, executada por meio da transferência de imóveis de empresas públicas, como, por exemplo, do BANADE, da SOMISA, da Caixa Economia Postal, do extinto Ministério de Obras e de Serviços Públicos, das Aerolíneas Argentinas e da SEGBA, para diversos ministérios e secretarias da administração pública federal. Por último, foi criado o Sistema de Administração de Bens do Estado, constituído por um conjunto de princípios e normas para o inventário, tombamento, avaliação, ocupação e conservação de bens públicos sob responsabilidade da Unidade Central do Sistema. No âmbito desse mesmo sistema, no final de 1994, foi enviado ao Congresso Nacional um projeto de Lei de Administração de Bens do Estado, na qual se propunha um procedimento mais ágil para a retomada de imóveis do Estado ocupados por terceiros de forma ilegítima e um mecanismo de regularização de problemas dominiais e registrais de bens imóveis de propriedade estatal.

Poder-se-ia imaginar que o resultado da adoção de forma integral de regras e procedimentos de uma administração gerencial tenham significado uma redução do gasto na administração pública argentina no período. Contudo, o que de fato se verificou foi um aumento do gasto e, ao mesmo tempo, uma grande mudança no perfil da administração pública argentina.

No período de 1991 a 1994, o gasto público argentino aumentou 7% a mais em relação ao crescimento do PIB. Considerando que, para esse aumento do gasto, a administração pública federal foi responsável pelo percentual de apenas 6%, enquanto o que foi despendido com seguridade social cresceu 39% e as despesas dos estados e municípios 55%, essa elevação da despesa com a administração pública na Argentina pode ser atribuída a um conjunto de fatores. Em primeiro lugar, a adoção de políticas públicas com o intuito de compensar os efeitos da eliminação de milhares de postos de trabalho. Em segundo, o resultado da transferência

de órgãos e serviços para os estados e municípios. Em terceiro lugar, a adoção de uma estrutura de gestão mais centralizada na administração pública federal e mais dependente de administradores e servidores de média e alta remuneração e dos serviços de consultores externos¹⁰².

Assim sendo, o aspecto mais relevante da reforma administrativa na Argentina nesse período foi a mudança institucional ou, mais especificamente, a *modernização da gestão e a alteração do perfil dos órgãos e atividades desenvolvidas pelo Estado*.

Isso ocorreu de forma mais visível pela desarticulação da participação do Estado na produção de bens e serviços por meio da privatização de empresas estatais que, como adiante se examinará, foi aprofundada no período de 1991 a 1994.

Igualmente importante no processo de mudança institucional foi a descentralização dos serviços sociais para os estados e municípios, por meio das Leis nº. 24.049/92 e 24.061/92 que autorizaram a transferência para os estados e municípios dos estabelecimentos de saúde e de educação, do Fundo Nacional para a Habitação (FONAVI), do Conselho Federal de Água Potável e Saneamento (COFAPyS), do Fundo de Desenvolvimento Elétrico do Interior (FEDEI) e do Fundo Viário Federal. A descentralização dos serviços sociais importou, por um lado, na transferência da responsabilidade pelo chamado “gasto social” para os demais entes da Federação, com a correlata incorporação às administrações estaduais e municipais de bens móveis e imóveis e do pessoal docente, técnico e administrativo que antes exercia suas funções na administração pública federal¹⁰³. E, por outro lado, implicou a alteração do perfil e da atuação da União, que manteve a função de controle e regulação dessas áreas, além da coordenação das políticas sociais e gestão dos programas de âmbito nacional.

Há um terceiro aspecto da mudança institucional, relacionado, em parte, com as mudanças na estrutura e na organização dos órgãos estatais, que diz respeito ao perfil dos servidores públicos e às atividades e órgãos nos quais a administração pública passou a se concentrar.

Com efeito, a primeira característica da nova conformação institucional do Estado argentino resultante das reformas implementadas nesse período foi a redução da quantidade de entidades e órgãos públicos federais, malgrado a proliferação de estruturas administrativas. Nesse sentido, o número de ministérios foi reduzido, porém internamente multiplicou-se o número de secretarias, subsecretarias e departamentos.

(102) Dados obtidos em López, Corrado e Ouviaña (2005, p. 126).

(103) Estima-se que, no período de 1983 a 1999, tenha havido um incremento de mais de 100% no número de servidores nas esferas estadual e municipal em razão da descentralização dos serviços sociais. A esse respeito, ver Zeller (2007a).

O segundo elemento a considerar na nova modelagem da administração pública argentina foi a concentração dos cargos públicos no âmbito da Presidência da República e dos Ministérios da Economia, da Defesa e do Interior, sendo que esses dois últimos passaram a contar com o maior número de servidores públicos (aproximadamente 60% do pessoal da administração pública federal) (ZELLER, 2007a).

Note-se que *o primeiro aspecto enfocado evidencia a transformação do Estado argentino de produtor de bens e promotor de serviços públicos em gestor e regulador de serviços públicos*. O segundo aspecto, por sua vez, demonstra que *a atividade estatal se concentrou no exercício das funções repressivas do Estado* (carreiras militar, policial e judiciária).

O terceiro aspecto a ser destacado é que, relacionado às mudanças antes descritas, houve uma redução dos cargos permanentes e o crescimento das contratações temporárias. Essa mudança agregou uma quarta característica à administração pública argentina, que foi a criação de diferentes sistemas de carreira e a heterogeneidade de pessoal e da remuneração administrativos.

Assim, sob esses dois últimos aspectos, as mudanças na administração pública argentina executadas durante os anos de 1991 a 1994 tiveram reflexo na estabilidade do serviço público e na homogeneidade dos salários e garantias dos servidores. Note-se que a instabilidade da função pública e a heterogeneidade da remuneração dos servidores se tornaram elementos estruturais e não mais reflexo da natureza política de determinados cargos. Acrescente-se que o provimento dos cargos de direção e coordenação *continuou a se guiar por critérios políticos, mas não mais por uma lógica político-partidária*. Nesse sentido, *a mudança institucional importou na transformação do spoil system argentino num sistema meritocrático misto*.

Por último, há que se referir que a adoção de diversos sistemas informatizados modernizou a administração pública argentina e conferiu um quarto elementos à mudança institucional, que foi a concentração de informações e do controle interno relacionado ao gasto público.

4.3.2 A TENTATIVA DE APROFUNDAR A REFORMA ADMINISTRATIVA E PREVIDENCIÁRIA POR MEIO DE EMENDAS CONSTITUCIONAIS NO BRASIL

No Brasil, o governo de Fernando Collor de Mello apenas ensaiou promover mudanças mais profundas nas regras aplicáveis à administração pública e à previdência social nesse mesmo período.

Em agosto de 1991, durante a gestão de Marcílio Marques Moreira no Ministério da Economia, foram elaboradas duas propostas de emenda constitucional,

as PECs nº. 59 e 60. Essas propostas de emenda constitucional foram as primeiras tentativas de promover uma ampla mudança da Constituição Federal de 1988 e passaram a ser conhecidas como “emendão”.

Propunham, de um lado, a alteração das regras constitucionais relativas à exploração do petróleo e dos serviços de telecomunicações, à pesquisa e lavra de recursos minerais, à operação de crédito interno e externo e ao tratamento diferenciado entre as empresas nacionais e estrangeiras. Por outro lado, versavam mudanças na disciplina constitucional da administração pública e da previdência social, prevendo, entre outras medidas, a extinção do Regime Jurídico Único, da estabilidade dos servidores públicos e da aposentadoria integral por tempo de serviço. Além disso, restabeleciam prerrogativas do Poder Executivo, restringindo a autonomia administrativa e financeira outorgada pela Constituição de 1988 aos Poderes Legislativo e Judiciário.

Essas medidas, segundo palavras do presidente Fernando Collor, deveriam mitigar “dificuldades para governar impostas pela atual Carta” e inaugurar um processo de reforma para que a Constituição “sirva de instrumento à modernização do país”. Em pronunciamento transmitido em cadeia nacional de rádio e televisão, alusivo ao aniversário de três anos da Constituição Federal de 1988, em 05 de outubro de 1991, o presidente brasileiro afirmou de forma ainda mais contundente:

[...] podemos verificar algumas estatísticas reveladoras. As palavras “direitos” e ‘garantias’, por exemplo, aparecem 182 vezes na nossa Constituição, enquanto a palavra ‘deveres’ é mencionada em apenas 32 passagens. O desequilíbrio é claro. [...] desde que a Constituição entrou em vigor, diversas vezes se levantaram para dizer que, tal como aprovada, ela traria dificuldades de diversos tipos, especialmente o desequilíbrio das contas públicas e desestímulo aos investimentos internos e externos. Era preciso, no entanto, esperar para ver se essas preocupações tinham razão de ser. Passados três anos, é possível afirmar que, efetivamente, se a Constituição sozinha não causou esses problemas, ela está contribuindo para agravá-los (MELLO, 1989, on-line).

A veemência das críticas à Constituição Federal e a abrangência das mudanças previstas nas PEC nº. 59/91 e 60/91 provocaram uma forte reação de parte das entidades de classe dos servidores públicos e da sociedade civil. A Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) foi a primeira a manifestar-se publicamente contra o conjunto de emendas à Constituição proposto pelo governo de Fernando Collor de Mello. Em outubro de 1991, trinta entidades de classe reuniram-se na sede da OAB, em Brasília, e iniciaram uma campanha nacional pela rejeição das propostas de emenda constitucional.

As PEC nº. 59 e 60/91 nunca chegaram a ser apreciadas pelo Congresso Nacional. O agravamento da crise política, em virtude de uma série de denúncias

por corrupção contra o presidente Fernando Collor de Mello, impossibilitou ao governo construir uma coalizão de apoio no Legislativo para aprovação das emendas constitucionais. Nesse contexto e tendo em vista que eventual reprovação das propostas de emenda constitucional viesse a se constituir como um precedente desfavorável, por ocasião da Revisão Constitucional agendada para ocorrer em 1993, o próprio governo retirou os projetos em abril de 1992.

Cabe aqui observar que as mudanças então propostas tinham objetivo tanto econômico como político. Com efeito, visavam, por um lado, aprofundar as transformações orientadas para o mercado e com isso estabelecer condições para a estabilização da economia; e, por outro lado, recuperar a credibilidade política e o apoio social necessários para formar uma coalizão parlamentar de apoio ao governo. Objetivos semelhantes aos de Fernando Collor de Mello também orientavam o governo argentino na época. Todavia, enquanto o segundo foi bem sucedido, o segundo não o foi.

4.3.3 AS CONDICIONANTES DOS DIFERENTES RESULTADOS ALCANÇADOS NA ARGENTINA E NO BRASIL

O primeiro fator a ser destacado entre os que contribuíram para essa diferença de resultados é o econômico. Com efeito, as Propostas de Emenda Constitucional n.º. 59 e 60/91 agregavam às reformas iniciadas em 1990 medidas defendidas pelos credores externos e pelos organismos multilaterais, como parte da estratégia de criar um impacto externo favorável à estabilização da economia. Internamente, porém, as medidas econômicas implementadas por Marcílio Marques Moreira repetiram o congelamento de preços, a ele agregando medidas ortodoxas de juros altos e controle monetário (BRESSER-PEREIRA, 1992a, p. 99-100), mas não foram suficientes para reverter a recessão econômica e controlar a inflação.

Na Argentina, ao contrário, o Plano de Convertibilidade¹⁰⁴ implementado por Domingo Cavallo, no final de 1991, logrou estabilizar a economia e, daí em diante, a reforma do Estado passou a ser apresentada como dimensão institucional

(104) O Plano de Convertibilidade argentino foi executado em dois tempos. Em 27 de março de 1991, foi aprovada a Lei n.º. 23.928/91, que permitiu a convertibilidade automática do austral em dólares, na proporção de 10.000 austrais por dólar. Esse mesmo diploma legal estabeleceu que o Banco Central deveria manter reservas em ouro, divisas ou títulos em moeda estrangeira equivalente a, no mínimo, 100% da moeda nacional em circulação. A Lei de Convertibilidade também eliminou a indexação e todo e qualquer mecanismo de ajuste para as transações e obrigações, fossem elas públicas ou privadas, autorizando ainda a criação de uma nova moeda (LA NACIÓN, 27 mar. 1991). Em outubro do mesmo ano, foi outorgada autonomia ao Banco Central e editado o Decreto n.º. 2.128/91. Esse decreto alterou o nome da moeda de austral para peso, na proporção de 10.000 austrais para um peso, surgindo, assim a paridade de 1 para 1 entre o peso e o dólar (LA NACIÓN. Buenos Aires, 31 oct. 1991).

e parte indissociável da mesma. A esse respeito, cabe salientar que, ao contrário do que afirmam autores como Bresser-Pereira, na Argentina a estabilização econômica não precedeu a reforma do Estado. Em verdade, foram as reservas monetárias acumuladas com as primeiras privatizações que deram lastro monetário para a implementação do Plano de Convertibilidade. Nesse sentido, cabe lembrar que, para tornar viável a convertibilidade do austral em dólares pela taxa de 10.000 para 1, o governo utilizou as reservas líquidas de 3.200 milhões de dólares depositadas no Banco Central, acumuladas em virtude dos ajustes estruturais executados no período anterior. A partir de então, a estabilização econômica passou a fundamentar, e sob certos aspectos demandar, o aprofundamento do programa de privatização e das reformas administrativa e previdenciária na Argentina.

Pode-se argumentar que Plano de Convertibilidade possuía uma dimensão política em comum com as Propostas de Emenda Constitucional n.º. 59/91 e 60/91 e as demais medidas postas em execução pelo governo brasileiro durante a gestão do ministro Marcílio Marques Moreira. Nos dois casos, os governos autolimitavam algumas de suas faculdades na formulação da política econômica e sinalizavam com a renúncia de sua autonomia na execução das medidas de reestruturação do Estado. Como bem observa a literatura a respeito desse período¹⁰⁵, esse *exercício de autocontenção política* tinha como objetivo, tanto no caso argentino como no brasileiro, a recuperação da credibilidade do governo e da capacidade dos mandatários de liderarem o processo de mudança por eles iniciado.

Cabe, portanto, assinalar que a diferença de resultado, num caso e no outro, não deve ser atribuída apenas à estabilização monetária, mas a outros fatores institucionais que contribuíram para que ela fosse alcançada pelo governo de Carlos Menem e não pelo governo de Fernando Collor.

Nesse sentido, cabe lembrar que o governo argentino logrou fundamentar sua atuação, no período, numa formulação teórica com apelo político tanto externo como interno.

Os primeiros esforços no sentido de formular uma justificação teórica para a reforma do Estado argentina podem ser identificados no discurso proferido em 1º de agosto por Carlos Menem, em cadeia nacional de rádio e televisão, intitulado “Reforma do Estado e Transformação Social”. Esse pronunciamento foi uma síntese do livro de mesmo título, assinado em conjunto com o então Ministro de Obras e Serviços Públicos, Roberto Dromi, lançado nessa mesma data. Em sua manifestação o presidente enfatizava a necessidade de mudança de cultura, identificando a reforma do Estado com uma mudança de filosofia e de comportamento político. Por outro lado, identificava como objetivo da reforma do Estado a criação de uma

(105) Essa é a interpretação tanto de Palermo e Novaro (1996) para o caso argentino, como de Rodrigues (2000) para o Brasil durante a segunda fase do governo de Fernando Collor.

economia popular de mercado, caracterizada por dois elementos: o popular, na medida em que deveria recriar o trabalho, e o mercado, por que tem como objetivo reconhecer e garantir a liberdade econômica. Advertia ainda que, sob o ponto de vista econômico, o termo reforma significava redistribuição e pressupunha a descentralização das atividades até então desempenhadas pelo Estado (ARGENTINA, 1990d).

Com a nomeação de Domingo Cavallo para o Ministério da Economia, o discurso em torno da reforma do Estado assumiu contornos político-institucionais, deixando, em segundo plano, o apelo econômico. Essa mudança foi importante para conferir à reforma do Estado uma fundamentação teórica menos dúbia e abstrata. Nesse sentido, em entrevista concedida no início de dezembro de 1990, Álvaro Alsogaray identificou como óbice à reforma do Estado, além da resistência de diversos grupos e dos conflitos internos no governo e no Partido Justicialista, justamente a “falta de convicção entre seus executores e apoiadores acerca da filosofia que a inspira”¹⁰⁶.

Isso não significa dizer que, com Domingo Cavallo, as ideias em torno da reforma do Estado tenham adquirido caráter inequívoco ou que tenham encontrado eco em uma cultura política liberal supostamente enraizada na sociedade argentina. Afinal, o Ministro da Economia argentino não é retratado na literatura como um intelectual liberal tradicional, e sim como um liberal pragmático com concepções neoinstitucionalistas¹⁰⁷. A nova abordagem que Cavallo e sua equipe conferiram à reforma do Estado foi fundamental para, no caso argentino, sustentar as condições institucionais para consolidação das privatizações e avanço dos programas de reforma administrativa e previdenciária.

Cabe destacar, em primeiro lugar, que o novo Ministro da Economia possuía, em virtude de suas raízes e de sua formação acadêmica, relações com a comunidade internacional e com o empresariado argentino.

Em segundo lugar, a equipe de técnicos que assumiu com Domingo Cavallo veio preencher uma grave lacuna que até então havia do governo de Carlos Menem, relacionada à falta de capacidade técnica para formulação e execução dos programas de reforma do Estado. Nesse sentido, o Ministro da Economia e sua equipe formaram um núcleo de governo capaz não apenas de dialogar com os principais atores econômicos, como também de melhor estruturar os programas de reforma do Estado e de tornar sua execução menos permeável aos diferentes grupos de interesse. Foi possível inclusive, reduzir, gradualmente, a influência direta, que houvera no período imediatamente anterior, dos credores externos e dos organismos

(106) LA NACIÓN. Buenos Aires, 8 dic. 1990.

(107) A esse respeito, consultar Beltrán (2005).

internacionais na formulação da política de reforma do Estado.

Cabe salientar que o ganho de capacidade técnica repercutiu igualmente em termos de consistência interna da reforma do Estado. Isso porque o grupo que, inicialmente, ocupou cargos no Ministério da Economia, aos poucos, expandiu-se para outros órgãos, formando uma rede de apoio à política reformista. O governo, por sua vez, estimulou o ingresso de técnicos em outras áreas da administração, como demonstra, por exemplo, a nomeação, em maio de 1991, de Walter Schulthess¹⁰⁸, por indicação de Domingo Cavallo, para a Secretaria da Previdência Social. De igual sorte, com a criação do SINAPA, um número considerável de técnicos teve acesso por seleção pública aos cargos de direção do Estado argentino.

Um efeito saliente dessa mudança interna na condução da reforma do Estado foi que, pela primeira vez, a política cedeu espaço para os técnicos. Cabe observar a respeito que, no primeiro período do governo de Carlos Menem, a reforma do Estado foi influenciada por interesses corporativos, tanto dos grupos empresariais como do sindicalismo no Partido Justicialista. Com a renovação do Ministério da Economia, ocorreram também mudanças em outros ministérios¹⁰⁹, sendo significativa a nomeação de Rodolfo Díaz para o Ministério do Trabalho, em razão de, pela primeira vez, o órgão não ser dirigido por um sindicalista.

Em terceiro lugar, o predomínio de tecnocratas nos postos de direção do Estado argentino favoreceu o diálogo do governo com o Congresso Nacional e com o próprio Partido Justicialista.

Em 16 de março de 1991, logo após assumir o Ministério da Economia, Domingo Cavallo pediu formalmente ajuda aos legisladores justicialistas para aprovar seu programa econômico e, na mesma oportunidade, garantiu que, doravante, o Parlamento teria participação fundamental no processo de privatização, pois, além de participar de sua aprovação, examinaria os editais de licitação nas próximas vendas de estatais¹¹⁰.

Também o novo Ministro do Interior, José Luiz Manzano dirigiu-se ao Congresso para pedir apoio às mudanças, assegurando que, com a extinção do Tribunal de Contas, o Poder Legislativo não perderia o controle externo da administração, o

(108) LA NACIÓN. Buenos Aires, 27 mayo 1991. Walter Schulthess veio a ser um dos artífices do projeto oficial de reforma da previdência social argentina.

(109) Eduardo Bauzá ocupou a Secretaria Geral da Presidência, José Luiz Manzano foi nomeado Ministro do Interior, León C. Arslacián passou a ocupar o Ministério da Justiça, António Salónia foi designado Ministro da Educação e Júlio Aráoz ocupou o Ministério da Saúde. O ex-Ministro de Obras e Serviços Públicos, Roberto Dromi, foi nomeado Embaixador na Espanha, um misto de exílio político e prêmio de consolação (LA NACIÓN. Buenos Aires, 16 enero 1991).

(110) LA NACIÓN. Buenos Aires, 16 mar. 1991.

que de fato se confirmou com a criação da Auditoria Geral da Nação e a criação da figura do *ombudsman*, também na órbita do Parlamento.

Além disso, a remessa do Plano de Convertibilidade ao Congresso, assim como depois se tornou praxe em relação aos programas e iniciativas do governo, foi imediatamente seguida de uma conferência de imprensa proferida pelo ministro Domingo Cavallo, na qual ele afirmou que as decisões do governo não seriam mais tomadas por decretos, resoluções ou circulares internas, mas de forma democrática e transparente, por meio de projetos de lei a serem submetidos ao exame do Congresso (ARGENTINA, [200-?d]). Acrescente-se que, para ilustrar a mudança no padrão de relacionamento com os demais atores políticos e a disposição para o diálogo, nessa e em outras oportunidades, o ministro Domingo Cavallo submeteu-se à sabatina dos jornalistas.

Verifica-se, assim, que a ênfase posta pela nova equipe de governo na necessidade de mudança institucional obrigou a uma aproximação com o Congresso. A justificativa desse movimento de aproximação se deu, no plano das ideias, pela afirmação do caráter democrático das reformas e pela submissão dos respectivos programas à prévia aprovação legislativa.

Igualmente de relevo nesse sentido foi a ação do presidente Carlos Menem junto ao Partido Justicialista. Em 17 de março de 1991, o partido foi convocado para o Congresso de Atualização Doutrinária, realizado no Teatro Cervantes em Buenos Aires, ocasião em que o mandatário argentino discursou no sentido de uma conversão pragmática do partido aos novos tempos, demonstrando que a reforma do Estado era a única escolha sensata diante da nova conjuntura e que, “se Perón estivesse vivo, agiria dessa mesma forma”¹¹¹.

Houve, nesse período, uma mudança tanto formal como material no padrão de relacionamento do governo com os demais atores políticos. Isso porque, com já se viu, foi alterada a forma de tomada de decisões e, por outro lado, os principais instrumentos legislativos propostos, como a Lei de Convertibilidade, a legislação da reforma administrativa, o Pacto Federal com os estados e municípios, estabeleciam regras para a relação do Poder Executivo com os demais poderes e entes da Federação.

As relações entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo, assim, entraram numa nova fase, caracterizada pela maior cooperação¹¹². E isso permitiu o aprofundamento e a consolidação da reforma do Estado na Argentina.

O quarto elemento institucional de relevo para a consolidação da reforma

(111) LA NACIÓN. Buenos Aires, 18 mar. 1991.

(112) Essa é uma afirmação compartilhada amplamente na literatura acerca do tema. Ver Etchemendy (2001), Llanos (1998) e Novaro (2006).

do Estado a partir desse momento foi a recomposição das relações com o Partido Justicialista e a renovação do apoio partidário e eleitoral ao governo.

A conduta pessoal do Ministro da Economia, que não era filiado ao Partido Justicialista e cujas primeiras relações com o Justicialismo se deram por meio do movimento renovador, e de outros integrantes da nova equipe de governo auxiliou a restaurar as relações com o partido do governo e com o Congresso, as quais haviam sido conflitadas durante o período em que Roberto Dromi conduziu o processo de privatização argentino.

Depois, o sucesso do Plano de Convertibilidade foi decisivo para moderar as críticas da oposição e dos trabalhadores prejudicados pelas privatizações ao governo e, ao mesmo tempo, aumentar o grau de tolerância do Partido Justicialista e do Poder Legislativo com as reformas em curso. E a vitória do Partido Justicialista nas eleições legislativas de 1993 foi a confirmação do sucesso da nova estratégia do governo e, ao mesmo tempo, o sinal verde para a continuidade das mudanças.

Em síntese, *esse diferente conjunto de condições institucionais possibilitou que, no período aqui considerado, a reforma do Estado na Argentina evoluísse de uma agenda presidencial para um compromisso de governo.* Dessa forma, o país viveu, do final de 1991 ao ano de 1994, seu melhor momento e o período de ouro da reforma do Estado.

No Brasil, os programas de mudança que, inicialmente, contavam para sua implementação com o comprometimento do presidente e com a legitimidade conferida pelo caráter democrático de sua eleição, também teriam sua dinâmica agora condicionada pela capacidade do governo de construir arranjos político-institucionais que viabilizasse sua execução.

A mudança realizada por Fernando Collor de Mello na condução do Ministério da Economia, em maio de 1991, foi parte de uma estratégia, como já se viu, de buscar maior aproximação e diálogo tanto com os credores externos e os organismos internacionais, como com o Congresso Nacional e a sociedade.

Ao contrário do que aconteceu na Argentina no mesmo período, *a mudança na equipe de governo não foi um fator de agregação de capacidade técnica e coesão política.* O que ocorreu, de fato, foi o abandono da estratégia inicialmente adotada e a sua substituição por outra identificada com os interesses dos credores externos e dos organismos internacionais, mas que não contava com condições institucionais necessárias para sua implementação.

No início do ano de 1991, um novo plano econômico havia sido posto em prática pelo governo de Fernando Collor de Mello. O Plano Collor 2 abandonou as políticas monetária e fiscal, que haviam sido utilizadas na primeira fase do governo Collor, e adotou basicamente as seguintes medidas: congelamento de preços e salários, mudança do critério de indexação de preços, com a criação da Taxa de

Referência de Juros (TR), e reforma financeira, com a taxação das aplicações de curto prazo e a criação do Fundo de Aplicações Financeiras (FAF).

Essas medidas produziram, mais uma vez, um efeito desestabilizador do governo e desagregador de possíveis apoios. Nesse sentido, os sindicatos e os servidores públicos reagiram contra o congelamento de salários, sendo que os empregados da Petrobras deflagraram uma greve pela reposição de perdas salariais. Os economistas e os empresários, por seu turno, criticaram o método empregado pelo governo, afirmando se tratar de mais uma intervenção unilateral na economia e, portanto, um retrocesso no processo de liberalização.

É interessante observar que a resposta inicial do governo a essas críticas foi a reativação de instâncias corporativas de negociação, as câmaras setoriais, que vinham sendo abandonadas há algum tempo. Essa iniciativa, contudo, foi vista como o retorno do controle de preços na economia, submetendo o governo Collor a mais uma série de críticas. Assim, as medidas econômicas adotadas por Márcio Marques Moreira não foram capazes de fundamentar uma alteração desse quadro de descrédito e isolamento.

Diversamente do que ocorreu na Argentina, o novo Ministro da Economia não executou mudanças substanciais na economia e as medidas por ele implementadas foram designadas de “Plano Nada” e de “Não-Plano”. E, embora tenha havido uma redução temporária dos índices de inflação, a estabilização econômica lograda esteve associada a uma forte recessão.

Não se verificou, portanto, a implementação de um plano de estabilização econômica que pudesse respaldar de forma concreta a negociação da dívida externa brasileira. A estratégia de aproximação com os credores externos e os organismos internacionais foi afiançada pelas credenciais do novo Ministro da Economia e pela demonstração, por meio das primeiras privatizações e do envio ao Congresso Nacional das PECs nº. 59/91 e 60/91, da intenção de aderir às condições estabelecidas no Plano Brady.

O bom resultado dessas medidas dependia, contudo, da capacidade do governo de estabilizar-se politicamente, logrando respaldo social para seus projetos e a construção de uma coalizão partidária suficiente para obter a alteração de normas constitucionais. Para tanto, o governo de Fernando Collor de Mello procurou uma aproximação com os partidos políticos, especialmente o PSDB e o PFL, e passou a propor “uma agenda para o consenso” a respeito das reformas a serem implementadas.

Essa “agenda para o consenso” consistiu numa tentativa de formular uma justificativa teórica que compatibilizasse as orientações dos organismos internacionais com interesses internos. No plano das ideias, essa agenda deveria se base-

ar no social-liberalismo, “doutrina” que o próprio presidente Fernando Collor de Mello passou a defender em uma série de artigos publicados na Folha de São Paulo. O fundamento dessa “doutrina” era a redução da presença do Estado nas áreas em que a iniciativa privada já tivesse adquirido autonomia, com a execução daquelas medidas do programa de reforma do Estado que fossem entendidas como consensuais ou necessárias pelas principais forças políticas. Essa seria a forma de casar os ideais liberais com uma concepção social-democrática da sociedade.

Diversamente do que ocorreu na Argentina, o social-liberalismo advogado pelo presidente Fernando Collor como o fundamento teórico de um consenso mínimo que garantisse a governabilidade e a continuidade da reforma do Estado *não estava alicerçado em competências técnicas, nem possuía o respaldo prévio dos segmentos sociais aos quais estava dirigido.*

A aceitação das orientações dos organismos internacionais e dos credores externos foi vista pelos críticos do governo como mais um exemplo da forma antidemocrática como o presidente exercia o poder. Por sua vez, o social-liberalismo professado pelo presidente era demasiado abstrato e evasivo para gerar convencimento.

É importante lembrar que, na Argentina, desde o regime militar, os intelectuais liberais possuíam uma explicação teórica para a crise, associando a instabilidade econômica e política às características institucionais do Estado. No Brasil, prevalecia uma visão externalista da crise e, recém em 1992, surgiram as primeiras abordagens da crise do Estado brasileiro de viés internalista¹¹³.

No plano político partidário, o governo de Fernando Collor de Mello nunca contou com o apoio de um partido ou de uma coalizão majoritária no Congresso Nacional. E, em vez de lograr construir um consenso político-partidário que assegurasse a continuidade dos programas de reforma do Estado e a governabilidade, o governo brasileiro enfrentou a gradativa desagregação do apoio político-partidário do qual havia desfrutado num primeiro momento após sua eleição.

Diversamente do que ocorria na Argentina, onde o partido do presidente possuía maioria no Congresso Nacional e constituía uma força política com representação social, a representação partidária no Congresso brasileiro era muito dispersa¹¹⁴ e o PRN, partido do presidente Fernando Collor de Mello, não possuía

(113) Trata-se de Bresser-Pereira (1992b).

(114) Segundo dados de Rodrigues, na Câmara dos Deputados, as 503 cadeiras se distribuíam entre 18 partidos e, no Senado, as 81 cadeiras eram repartidas por 12 partidos. O PMDB possuía 21,7% das cadeiras, o PFL tinha 17% e os demais partidos, PDT, PDS, PRN, PSDB, PTB e PT alcançavam de 7 a 9% da representação do Congresso Nacional. Outros dez partidos possuíam, ainda, menos de 5% das cadeiras. No Senado, o PMDB ocupava 26 cadeiras, o PFL 14 cadeiras, o PSDB dez cadeiras, enquanto os outros nove partidos dividiam as 31 cadeiras restantes (RODRIGUES, 2000, p. 122).

expressão política, nem representatividade social.

É importante salientar que a maior capacidade político-partidária ou de governo existente na Argentina, nesse período, não esteve apenas calcada na importância do Partido Justicialista. Essa característica foi o resultado, também, da construção pelo presidente Carlos Menem de “alianças até então inéditas” com partidos minoritários de orientação liberal, tais como a UCeDe e o Partido Democrata Progressista, e partidos conservadores de maior expressão nos estados. A adesão desses partidos ao governo de Carlos Menem representou, segundo Iazzetta (1997, p. 277), uma “aliança estratégica” e expressou a “redefinição intra e extrapartidária” que constituiu um elemento relevante para o andamento da reforma do Estado.

No Brasil, houve um esforço do presidente Fernando Collor de Mello no mesmo sentido, mas, ao contrário do país vizinho, não se viabilizou a formação de uma aliança partidária que garantisse a continuidade da reforma do Estado e assegurasse a governabilidade.

Com efeito, no primeiro semestre de 1991, esboçou-se uma aliança entre o governo Collor e setores do PMDB, do PSDB, do PDS e do PFL. Enquanto para o governo essa coalizão de forças era necessária para a aprovação do Plano Collor II e para a continuidade dos programas de reforma do Estado contidos nas propostas de emenda constitucional enviadas ao Congresso Nacional, essas forças partidárias condicionavam seu apoio à negociação das políticas de governo e à redução da autonomia do presidente.

Dentre os partidos acima referidos, o PFL e o PDS vieram a integrar o governo no início de 1992 e garantir apoio no Congresso Nacional. O PMDB não manifestou apoio explícito ao governo e o PSDB, por sua vez, encontrava-se, desde a eleição de Fernando Collor de Mello, dividido internamente quanto a participar do governo.

Uma parcela do PSDB, da qual faziam parte Fernando Henrique Cardoso, José Serra, Tasso Jereissati e José Richa, defendia uma aproximação com Fernando Collor de Mello, enquanto o grupo ligado a Mário Covas era contrário a tal adesão. Havia, entre o grupo partidário favorável à coalizão, o interesse comum em promover determinadas mudanças institucionais na configuração do Estado. Note-se a esse respeito que, em 1991, parlamentares integrantes desse grupo protocolaram no Congresso Nacional dois projetos de lei que regulamentavam matérias contempladas nas Propostas de Emenda Constitucional n.º. 59 e 60 que aprofundavam o programa de privatização e a reforma do Estado brasileiro. O primeiro era o projeto de lei prevendo a autonomia do Banco Central, proposto pelo então deputado federal José Serra. O segundo era o projeto de lei que regulamentava as concessões de serviços públicos, de autoria do senador Fernando Henrique Cardoso.

A adesão formal do PSDB ao governo de Fernando Collor de Mello não se concretizou em razão de uma divergência de interesses políticos. O partido ambicionava se expandir nas eleições municipais de 1992, o que não seria possível na região Nordeste se houvesse uma identificação com o governo Collor, e, por outro lado, intencionava fazer da aprovação do sistema parlamentarista, no plebiscito marcado para 1993, seu instrumento de ascensão ao poder.

Cabe aqui salientar que o principal desafio ao presidente argentino, sob o ponto de vista político partidário, era justificar no plano das ideias a adesão à reforma do Estado e aos postulados liberais e, com isso, dar novo conteúdo ao pragmatismo peronista e à vocação do Partido Justicialista para governar. O presidente brasileiro, ao contrário, enfrentou um problema maior, que era o de formar uma coalizão política com agremiações que, embora tivessem um interesse comum na realização de reformas, constituíam forças partidárias com ambições políticas concorrentes.

Acrescente-se, por outro lado, que o fato de o aprofundamento da reforma do Estado no Brasil demandar a alteração de dispositivos constitucionais e a desconstitucionalização de certos temas significou um empecilho a mais para a formação de uma coalizão partidária de apoio ao governo de Fernando Collor. Isso porque, na medida em que as Propostas de Emenda Constitucional n.º 59 e 60 implicavam alterações nas relações entre os três poderes e no âmbito da federação, elas geravam desconfiança entre possíveis apoiadores e críticas dos partidos de oposição, que viam nas mudanças pretendidas uma forma de aumentar o poder da União e a autonomia do presidente.

Esse foi mais um aspecto no qual a diferença de condições institucionais influenciou de forma diversa o processo de reforma do Estado no Brasil e na Argentina. Nesse país, a submissão dos programas de reforma do Estado à aprovação do Congresso Nacional, a partir da gestão de Domingo Cavallo, foi um elemento agregador do ponto de vista político partidário, pois permitiu ao presidente Carlos Menem negociar a forma das medidas a serem adotadas, sem abrir mão do rumo nelas traçado, e, por outro lado, distribuir compensações entre os descontentes e entre eventuais opositores.

Essa diferente conformação político-institucional teve reflexos no resultado dos programas de privatização que haviam sido iniciados nos dois países.

4.4 A CONTINUIDADE DO PROCESSO DE PRIVATIZAÇÃO NA ARGENTINA E NO BRASIL

4.4.1 A IMPLEMENTAÇÃO DO PND NO BRASIL

No Brasil, embora o Programa Nacional de Desestatização previsse uma privatização por mês a partir do segundo semestre de 1990, a primeira empresa pública alienada no âmbito do PND, como já referido no capítulo anterior, foi a Usiminas, na gestão do ministro Marcílio Marques Moreira, no segundo semestre de 1991. Contudo, a partir de então, o programa de privatização avançou com celeridade, com a venda de outras 14 empresas públicas até 02 de outubro de 1992, data do afastamento do presidente Fernando Collor de Mello pela Câmara dos Deputados para julgamento no processo de *impeachment* concluído em 29 de dezembro do mesmo ano, como se pode observar no Quadro 3.

Quadro 3 - Empresas privatizadas no governo de Fernando Collor de Mello

Empresa	Data do leilão
USIMINAS	24 de outubro de 1991
CELMA	01 de novembro de 1991
Mafersa S/A	11 de novembro de 1991
Companhia Siderúrgica Nordeste - COSINOR	14 de novembro de 1991
SNBP	14 de janeiro de 1992
INDAG	23 de janeiro de 1992
Aços Finos Piratini	14 de fevereiro de 1992
Petroflex Indústria e Comércio S/A	10 de abril de 1992
Companhia Petroquímica do Sul S/A - COPESUL	15 de maio de 1992
Companhia Nacional de Álcalis S/A	15 de julho de 1992
Companhia Siderúrgica de Tubarão S/A – CST	16 de julho de 1992
Nitriflex Indústria e Comércio S/A	06 de agosto de 1992
Fosfértil S/A	12 de agosto de 1992
Polisul S/A	11 de setembro de 1992
PPH	29 de setembro de 1992

Fonte: Elaborado pela autora a partir de Matos Filho e Oliveira (1996).

Um dos motivos para a demora no início do PND residiu no fato de que o programa de privatização brasileiro, ao contrário do argentino, teve caráter mais técnico do que político.

Com efeito, o PND teve como objetivos, no momento de seu lançamento, contribuir para o processo de estabilização econômica e para a modernização do parque industrial brasileiro. O primeiro desses objetivos deveria ser alcançado por meio da aceitação de títulos como moeda e de cruzados novos bloqueados como recursos para a privatização, estimulando-se a destinação dos valores retidos no Banco Central para investimento nas empresas industriais e tornando desnecessária sua devolução ao setor privado. O segundo objetivo deveria ser alcançado pela diminuição dos monopólios na economia e pela retomada dos investimentos nas empresas privatizadas. Conforme observam Matos Filho e Oliveira (1996, p. 29) é significativo a esse respeito que o modelo de privatização escolhido pelo órgão gestor do programa, o BNDES, tenha sido o de venda das estatais individualmente, em lugar de privatizar as *holdings*, procurando-se evitar, assim, que determinados setores ficassem sob o controle de um único grande grupo econômico.

Esses objetivos e a presença de um órgão técnico gerindo o processo de privatização conduziram à necessidade de uma preparação das empresas antes de sua alienação, sendo que esse trabalho de saneamento e de definição dos acordos de acionistas com os demais sócios retardaram o início da implementação do PND.

Acrescente-se que, com o insucesso dos planos de estabilização lançados pelo governo de Fernando Collor de Mello e com a mudança na equipe econômica, em maio de 1991, a execução do PND acabou adquirindo uma lógica distinta de seus objetivos iniciais. Após a privatização da USIMINAS, escolhida para ser um exemplo do comprometimento do governo com a reforma do Estado, o PND prosseguiu de forma célere, mas sem resultados financeiros expressivos.

As empresas selecionadas para venda, nessa primeira fase do PND, foram as dos setores siderúrgico, petroquímico e de fertilizantes. Esses setores tinham em comum o fato de serem relativamente competitivos ou de constituírem setores em que a liberalização comercial criaria um ambiente de competição. Além disso, as empresas selecionadas para a venda tinham em comum o fato de seus administradores serem favoráveis à privatização, por considerarem que as limitações impostas às empresas públicas pela Constituição de 1988 e os controles excessivos por parte do governo criavam constrangimentos à sua gestão e limitavam sua eficiência. Esses mesmos fatores, acrescidos da circunstância de que não houve, nas empresas brasileiras privatizadas nesse período, medidas saneadoras que impactassem diretamente na mão de obra, forjou nos trabalhadores a consciência do caráter inevitável da privatização.

Acrescente-se que, em virtude de inexistir, nas empresas selecionadas para a privatização, uma oposição sindical forte e atuante, a resistência às alienações

nesse período esteve centrada em aspectos ideológicos e, em alguns casos, houve inclusive respaldo dos trabalhadores para a venda das estatais. No caso das privatizações brasileiras realizadas nesse período, as modificações na organização e gestão dos trabalhadores somente foram operadas após a venda das empresas estatais, o que influenciou o deslocamento, para o âmbito do Judiciário, das disputas em torno do processo de privatização.

Segundo Velasco Jr. (1997), a nova disciplina introduzida pelo PND foi responsável por viabilizar as privatizações ocorridas durante a gestão de Collor de Mello e obter a aquiescência dos atores políticos. Nesse sentido, foi importante a manutenção do sistema de leilões públicos adotado durante a Nova República, mas sem a necessidade de pré-qualificação técnica dos candidatos e sem estabelecer uma quantidade mínima de ações a serem adquiridas. Isso permitiu a compra de ações por diferentes compradores, ampliando o leque de beneficiários com as privatizações. Além disso, a venda das empresas uma a uma e a possibilidade, a partir da aprovação da Lei n.º 8.250, em 24 de outubro de 1991, de utilização de títulos públicos como moeda nos leilões também aumentaram a dispersão entre os adquirentes e viabilizaram sua participação em mais de um certame¹¹⁵.

A oposição dos empregados ao processo de privatização foi mitigada pela possibilidade de acesso, ainda que em condição de minoria, aos foros decisórios das empresas após a transferência para os novos proprietários. Isso foi possível em razão da previsão, na legislação do PND, de condições privilegiadas para a aquisição pelos empregados das estatais sujeitas à privatização de até 10% do capital acionário com direito de voto e da garantia de participação no Conselho de Administração das empresas, independentemente da quantidade de ações adquiridas.

Ainda de acordo com o antes citado autor, as críticas dos segmentos nacional-desenvolvimentistas contrários às privatizações foram refreadas pela promessa de “um capitalismo democrático” mediante a participação das fundações de previdência estatais nos leilões (VELASCO JR, 1997).

4.4.2 O APROFUNDAMENTO DAS PRIVATIZAÇÕES NA ARGENTINA

O programa de privatização argentino, como já se viu, ganhou maior consistência técnica nesse mesmo período e, em especial, durante a gestão de Domingo Cavallo.

(115) As moedas admitidas nas privatizações passaram a ser: Debêntures da Sidebrás, Certificados de Privatização, Obrigação do Fundo nacional de Desenvolvimento, Créditos Vencidos Renegociados Securitizados, Títulos da Dívida Agrária, Títulos da Dívida Externa, Letras Hipotecárias da Caixa Econômica Federal e Notas do Tesouro Nacional série M.

A segunda etapa do processo de privatização argentino teve início, de fato¹¹⁶, em 12 de novembro de 1991, com a edição do Decreto n.º. 2.408/91, que criou a Subsecretaria de Privatizações no âmbito do Ministério da Economia Obras e Serviços e estabeleceu um cronograma para a alienação das empresas cuja venda havia sido determinada pelo Decreto n.º. 2074/90, publicado um ano antes: Administração Geral de Portos, Obras Sanitárias da Nação, Gás do Estado Sociedade Estatal, Empresa Líneas Marítimas Argentinas S/A, Serviços Elétricos da Grande Buenos Aires S/A (SEGBA), Empresa Nacional de Correios e Telégrafos, Yacimientos Carboníferos Fiscales (YCF), Casa da Moeda, Junta Nacional de Grãos e Subterrâneos de Buenos Aires. Acrescente-se que o mesmo Decreto n.º. 2074/90 havia determinado a continuidade dos processos de reestruturação e de concessão à iniciativa privada nas áreas viária (Direção Nacional de Vialidade), ferroviária (Ferrocarriles Argentinos) e petrolífera [Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF)].

A partir de então, o governo de Carlos Menem, que já havia formalmente declarado sua intenção de expandir o processo de privatização, passou a contar com um órgão técnico subordinado diretamente ao ministro Domingo Cavallo, com a incumbência de organizar e dar seguimento à transferência das empresas do setor público para a iniciativa privada. Como primeira providência nesse sentido, o próprio Decreto n.º. 2.408/91 fixou um cronograma para as privatizações, de acordo com o qual todos os contratos de adjudicação ou de concessão deveriam ser assinados, no máximo, até 31 de dezembro de 1992.

Esse cronograma foi estabelecido no ambiente de estabilidade financeira proporcionado pelo Plano de Convertibilidade e tinha um duplo objetivo. De um lado, estabelecia metas a serem cumpridas pelo setor público para viabilizar a transferência das empresas estatais selecionadas para o setor privado. De outro lado, conferia publicidade ao programa de privatização, de modo a estimular a concorrência e o acesso da iniciativa privada aos certames licitatórios.

Nesse sentido, foi conferida prioridade à tramitação e caráter de urgência aos despachos relacionados aos processos de privatização e concessão das empresas e atividades relacionadas no Decreto n.º. 2.408/91. Além disso, o decreto estabeleceu como obrigação dos administradores das empresas sujeitas à privatização a elaboração de um informe mensal acerca de seu andamento e do cumprimento do cronograma respectivo.

Acrescente-se que, a partir da edição do Decreto n.º. 2.408/91, todo o processo de privatização argentino, com exceção apenas das empresas subordinadas ao Ministério da Defesa, foi centralizado no Ministério da Economia, Obras e Serviços Públicos. Esse passou a realizar todas as licitações, aprovar todos os regula-

(116) A segunda etapa, de direito, das privatizações, na Argentina, ocorreu em 03 de outubro de 1990, com a edição do Decreto n.º 2074/90.

mentos e as condições gerais e particulares das transferências. Encontravam-se entre as competências assumidas pela Subsecretaria de Privatizações do Ministério da Economia, Obras e Serviços Públicos duas particularmente relevantes.

Em primeiro lugar, a elaboração de informes para a Comissão Bicameral do Congresso Nacional a respeito do andamento das privatizações, colocando em prática um mecanismo previsto na Lei n.º. 23.696/89, o que caracterizou essa segunda fase do processo de privatização argentino como um momento de maior cooperação entre o Executivo e o Legislativo. Em segundo lugar, foi atribuída à Subsecretaria de Privatizações a instrumentalização do Programa de Propriedade Participada (PPP), outro instituto criado pela Lei de Reforma do Estado e Emergência Administrativa, o qual se converteu num instrumento para reduzir a resistência dos sindicatos de trabalhadores ao processo de privatização. Nesse sentido, o Decreto n.º. 2.688/91 previu a intervenção do Ministério do Trabalho e Seguridade Social em todo o processo de privatização em que o PPP fosse implementado. Outra iniciativa de porte levada a efeito com o intuito de diminuir a resistência dos sindicatos foi o estabelecimento, por meio do Decreto n.º. 287/92, do Programa de Demissão Voluntária financiado com recursos do Banco Mundial e que resultou no desligamento, em dois anos, de 60.000 empregados públicos¹¹⁷.

Cabe aqui observar que a sistemática adotada no processo de privatização das estatais argentinas foi diferente do empregado pelo PND brasileiro, priorizando-se a transferência das empresas controladoras, de modo a criar benefícios que atraíssem os investidores¹¹⁸.

Apesar da adoção dessa modalidade de venda, no período em exame, houve um melhor ordenamento do processo de privatização, com a preparação prévia das empresas para a venda, a desintegração de atividades e a cisão de ativos para venda, especialmente no caso das centrais elétricas. Além disso, por meio da Resolução n.º 551/92 do Ministério da Economia, Obras e Serviços Públicos, foi estabelecido que o preço de transferência das empresas públicas resultaria de uma combinação de um valor base a ser pago em dinheiro, em montante fixado em cada edital de licitação, e um adicional composto por títulos públicos (dívida interna e externa). Posteriormente, a Resolução n.º 873/92 modificou a resolução anterior, dispondo acerca da possibilidade de recebimento de parte dos títulos públicos por seu valor de mercado.

No período que se inicia no ano de 1993 e se estende até 1995, o processo de privatização argentino se caracterizou pela transferência de ações estatais nas

(117) Conforme dados de Saraiva (1995, p. 114).

(118) Esses benefícios, segundo Matos Filho e Oliveira (1996, p. 29), consistiram na “[...] redução do risco setorial e na garantia de amortização do capital em prazos previsíveis e uma vida tranqüila aos acionistas e gerentes das empresas privatizadas”.

empresas já privatizadas e pela realização de operações de transferência na bolsa de valores. O Decreto n.º 588, de abril de 1993, foi o responsável pela regulamentação dos procedimentos nessa terceira etapa, tendo conferido ao Ministério da Economia, Obras e Serviços Públicos faculdades para escolha das instituições financeiras e bancos encarregados da intermediação dos negócios, a determinação do volume de ações e o momento em que seriam oferecidas e a assinatura dos contratos de compra e venda. Registre-se que a oferta de ações das estatais pelo Estado argentino foi um processo gradual que foi sendo implementado de acordo com as necessidades financeiras do Estado e segundo as condições do mercado de capitais. As principais estatais atingidas por essa modalidade de venda foram TGS, Central Puerto e Central Costaneira.

Cabe observar que, em razão da adoção dessa nova modalidade de venda adotada, autores como Martí e Marengo (1999, p. 80) caracterizam o período acima referido como uma terceira etapa no processo de privatização argentino. Há, porém, mais continuidade do que mudança no período em questão, na medida em que se mantêm as características e a dinâmica do processo de privatização sob a gestão de Domingo Cavallo. O que as referidas autoras identificam como uma terceira etapa no processo de privatização é o desdobramento lógico do modelo de transferência adotado na Argentina e a modulação de sua dinâmica às necessidades da política econômica posta em prática com o Plano de Convertibilidade.

O que importa aqui sublinhar é que, diferentemente do que aconteceu no Brasil, nesse período o processo de privatização argentino se expandiu, tendo sido transferidas para o setor privado estatais de extrema importância estratégica, como as companhias ferroviária, de energia elétrica, de petróleo, de gás e de saneamento público. O fato de empresas lucrativas terem integrado o processo de privatização argentino *demonstra a adoção pelo governo de um programa de mudança institucional* e, ao mesmo tempo, sugere que o aprofundamento das transferências ao setor privado obedeceu às necessidades financeiras derivadas da implementação do Plano de Convertibilidade. Essa é mais uma importante diferença em relação às privatizações realizadas no âmbito do Programa Nacional de Desestatização no mesmo período, as quais não se vincularam às medidas de estabilização monetária adotadas na gestão do ministro Márcilio Marques Moreira.

A privatização das empresas estatais argentinas prestadoras de serviço público também ganhou celeridade nos anos de 1992 e 1993. Nesse período, foram transferidas ao setor privado, mediante a venda ou a concessão dos serviços, as empresas estatais de maior impacto sobre a economia e a estrutura do Estado, os dos setores de gás, eletricidade e saneamento público. A característica distintiva desses processos de privatização em relação à venda da ENTel e das Aerolíneas Argentinas, ocorridas no primeiro período do governo de Carlos Menem, foi o prévio

estabelecimento de marcos regulatórios.

A privatização da empresa de petróleo argentina, a Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF) é um exemplo do impacto que a mudança na equipe de governo teve na condução da reforma do Estado.

Cabe destacar que, em sua campanha eleitoral, o presidente Carlos Menem havia criticado os planos do governo de Alfonsín para o setor petrolífero. Durante seu governo, porém, foi-se avançando gradualmente em direção à privatização da YPF.

Nesse sentido, a Lei nº. 23.696/89 previa em seu anexo a concessão, a associação ou a locação de áreas de exploração de petróleo de propriedade da YPF e, já nos primeiros meses do governo de Carlos Menem, foi nomeado como interventor Octavio Frigerio, com a missão de sanear a estatal petrolífera com vistas à concessão da exploração de petróleo para a iniciativa privada. Em agosto de 1990, Frigerio foi substituído por José Estenssoro, empresário do ramo petrolífero e defensor da privatização da YPF. Paralelamente, uma das firmas de consultoria internacional contratadas para auxiliar no processo de reforma do Estado argentino, a McKinsey & Company, foi incumbida de elaborar um estudo para a reestruturação completa da YPF.

O primeiro passo para a privatização da YPF foi a edição do Decreto nº. 2.778, em 31 de dezembro de 1990, o qual transformou a estatal em uma sociedade anônima e alterou seu estatuto social, permitindo a venda total ou parcial de suas ações para acionistas privados. Esse mesmo diploma legal também estabeleceu a livre disponibilidade do petróleo pelos produtores, a liberação do preço do petróleo e derivados, a abertura das importações e a retirada das restrições à instalação de postos de gasolina.

Essas disposições destinavam-se a tornar atrativas ao setor privado as concessões a serem licitadas pelo governo no âmbito do Plano Argentina, lançado em outubro de 1991. Isso porque, até então, apesar de empresas privadas participarem da extração de petróleo por meio de contratos com a YPF, a legislação impunha o monopólio público nesse setor. As empresas privadas não podiam dispor livremente do petróleo extraído, devendo vendê-lo para a YPF, nem as refinarias podiam adquirir petróleo livremente para produzir subprodutos, devendo obedecer às quotas e aos preços determinados pelo governo.

Até o final do ano de 1991, a privatização da YPF contemplou a concessão da exploração de reservas petrolíferas para empresas privadas. Esses contratos de concessão foram pagos em moeda, sem a utilização de títulos da dívida como forma de pagamento. Os objetivos visados pelo governo, nesse momento, eram fundamentalmente a obtenção de recursos para respaldar o Plano de Convertibilidade.

Todavia, o Decreto n.º 2778/91, conforme observa Margheritis (1999), expandiu as previsões da Lei n.º 23.696/89 para o setor, permitindo a venda da companhia sem a intervenção do Congresso Nacional, o que rendeu ensejo a inúmeras críticas e uma intensa movimentação política para frear o processo de privatização da YPF. Essas críticas não se limitavam a aspectos políticos ou de forma, mas incluíam a questão da falta de regulação prévia do setor, o reclamo dos governadores dos Estados de indefinição quanto à repartição dos impostos e *royalties* sobre o petróleo e o gás, a insatisfação dos trabalhadores da estatal, além da incerteza de parte dos concessionários a respeito das tarifas a serem pagas pelo uso dos gasodutos e oleodutos.

A participação do Ministro da Economia, Domingo Cavallo, foi então determinante na solução desses conflitos e para assegurar o prosseguimento das privatizações no setor de petróleo. Desde então, os planos de privatização do interventor José Estenssoro passaram a contar com o apoio do ministro, porém esse entendeu necessário fazer ajustes na implementação do programa e buscar o respaldo do Poder Legislativo para a venda da YPF. Para tanto, foi enviado ao Congresso Nacional um projeto de lei que, partindo do estudo da McKinsey & Company, incorporava aspectos de um projeto de lei elaborado por José Luis Manzano (presidente do bloco peronista na Câmara dos Deputados), o qual contemplava demandas dos Estados. O projeto de lei, por outro lado, tinha como objetivo oferecer maior segurança para os possíveis adquirentes, tendo em vista os inúmeros conflitos e demandas judiciais que haviam se produzido em torno das principais privatizações até então realizadas (ENTel e Aerolíneas Argentinas).

Vários membros do governo, entre os quais o próprio Ministro da Economia, o interventor da YPF e José Luiz Manzano (na época Ministro do Interior) trabalharam ativamente junto aos governadores dos estados e no Congresso Nacional pela aprovação do projeto de lei de privatização da YPF. Apesar da oposição do sindicato dos trabalhadores e dos legisladores da União Cívica Radical, que negaram *quorum* para a votação, o projeto de lei foi aprovado em setembro de 1992, legitimando as disposições do Decreto n.º 2.778/91 e conferindo um marco legal para a privatização da YPF.

Com efeito, a Lei n.º 24.145/92 contemplou parcialmente as demandas dos estados, transferindo-lhes a propriedade das reservas de petróleo situadas em seus territórios que não estivessem sendo exploradas pela YPF ou por terceiros concessionários. Estabeleceu, ainda, que os estados teriam participação nos *royalties* e na análise e avaliação das ofertas que fossem futuramente formuladas para outorga de concessões de exploração de petróleo. Além disso, a legislação aprovada expandiu expressamente as previsões da Lei n.º 23.696, possibilitando a venda de ações da YPF e a privatização de bens da estatal, tais como oleodutos e

refinarias que, a partir da promulgação de sua promulgação, passaram a integrar seu patrimônio.

A partir de então, a privatização no setor de petróleo prosseguiu com fundamento na lei n.º 24.145/92 e de forma célere, podendo-se identificar duas fases no processo de alienação da YPF. No ano de 1992, foram privatizados os segmentos de destilação e refinação de petróleo, transferindo-se ao setor privado as refinarias de San Lorenzo, Campo Durán e Dock Sul, as quais detinham 52% da capacidade de refino total do país (GERCHUNOFF; CÁNOVAS, 1995, p. 503). No ano seguinte, em junho de 1993, foram vendidas as ações da YPF que permaneciam em mãos do Estado, num total de 45% do capital acionário. Esse foi transferido 25% para empresas argentinas e 75% para empresas estrangeiras (Ibid., p. 504), restando em poder do Estado apenas 10% das ações.

Cabe, por fim, observar que o processo de privatização da YPF obedeceu a um duplo objetivo nesse período. No ano de 1992, a alienação de ativos da estatal destinou-se a obtenção de um acordo com os credores externos e respaldou o ingresso da Argentina no Plano Brady. No ano seguinte, a venda do controle acionário obedeceu a objetivos político-eleitorais, uma vez que parte considerável dos valores obtidos foram destinados ao pagamento da dívida do Estado com os aposentados e pensionistas. Além disso, foi concedida aos aposentados a possibilidade de compensarem seus créditos com ações da estatal por valores abaixo do de mercado. Esses benefícios foram concedidos por lei e outorgados no bimestre anterior às eleições para renovação legislativa realizada em outubro de 1993.

No caso dos serviços de gás e de eletricidade, também se verificou a necessidade de uma legislação que fixasse as regras para a privatização das estatais do setor e ampliasse as hipóteses estabelecidas no Anexo I da Lei n.º 23.696/89. Isso porque, para o setor de eletricidade, a Lei de Reforma do Estado e Emergência Administrativa havia autorizado apenas a concessão dos serviços de distribuição e comercialização de energia elétrica prestados pela SEGBA - Serviços Elétricos da Grande Buenos Aires, inexistindo previsão legal para a privatização da geração de energia elétrica. Já no caso dos serviços prestados pela Gás do Estado Sociedade Estatal, a legislação previa tão somente a concessão das obras públicas nas redes de distribuição e comercialização.

Assim, a partir da gestão de Domingo Cavallo no Ministério da Economia, formou-se o entendimento de que, para ampliar o espectro dos serviços a serem privatizados, eram necessárias a permissão legal e a elaboração de uma regulamentação para os respectivos setores. A elaboração legislativa era importante, seja para conferir legalidade e dar transparência aos processos de venda, seja para dar segurança aos investidores e fixar as regras que passariam a reger a relação com os usuários dos serviços.

O projeto de lei que autorizava a privatização da geração de energia elétrica e estabelecia o marco regulatório para o setor foi encaminhado pelo Executivo ao Congresso argentino em junho de 1991.

Durante a tramitação do projeto de lei, ocorreram discussões tanto no âmbito legislativo como dentro do próprio governo, a respeito da forma como se daria a transferência dos serviços para o setor privado. No Congresso Nacional, os questionamentos diziam respeito ao preço que seria pago pelo consumidor final, ao regime tributário que seria aplicado às concessionárias e ao valor que teriam as tarifas, após a privatização, em diferentes regiões do país, sendo que tais objeções provinham sobretudo dos representantes da União Industrial Argentina (UIA) e da Câmara Argentina da Construção. No âmbito do Executivo, ocorreram divergências entre os interventores da Hidrelétrica da Yacretá e da empresa Água e Energia Elétrica com o subsecretário de energia, Carlos Bastos, acerca do modelo de privatização e do ordenamento do setor. Com a renúncia dos interventores, a disputa foi resolvida a favor do subsecretário de energia, o qual obteve o apoio do Ministro da Economia e elevou seu órgão à categoria de Secretaria de Energia, com o encargo de organizar também as privatizações nos setores de gás e petróleo.

Em dezembro de 1991, foi aprovada a Lei n.º 24.065/91, que dispôs acerca da geração, transporte e distribuição de eletricidade, estabeleceu o regime geral para o setor, criou o Ente Nacional Regulador da Eletricidade e autorizou a privatização das empresas estatais. Essa legislação abandonou o conceito de recurso estratégico e passou a conceber a eletricidade como uma mercadoria. Além disso, o sistema elétrico foi dividido em três partes: geração, transporte e distribuição, cada uma com uma forma contratual e operativa própria. Estabeleceu-se que a geração, por razões tecnológicas, poderia constituir um mercado competitivo com distintos operadores, enquanto o transporte e a distribuição seriam divididos, mas ficariam sujeitos a um Ente Nacional Regulador (ENRE), com personalidade jurídica e autonomia para ditar normas e procedimentos. A partir de então, as três empresas públicas que operavam no setor - SEGBA, Água e Energia e HIDRONOR - foram divididas em unidades de negócios de acordo como o tipo de atividade específica a que se dedicavam, resultando três distribuidoras - EDENOR, EDE-SUR e EDELAP - seis empresas de transporte e mais de 20 empresas de geração de energia. O Estado argentino conservou 10% do capital acionário que detinha nas antigas estatais, de modo a resguardar seu poder de veto, e, iniciando-se pelas empregas de distribuição, procedeu-se à privatização do restante das empresas.

A privatização do setor de gás também passou pela aprovação de um projeto de lei do Executivo, enviado ao Congresso argentino em junho de 1991 por exigência do ministro Domingo Cavallo. Tal como no caso do setor elétrico, o projeto de lei previa o desmembramento da estatal e suscitou diversas discussões no âmbi-

to legislativo. As principais objeções diziam respeito às tarifas, que tendiam a uma internacionalização após a privatização, e à indefinição da participação do Estado no setor após a transferência das empresas. O Ministro da Economia participou das negociações com o Congresso argentino, buscando assegurar que as tarifas não subiriam após a privatização e salientando que a aprovação do projeto de lei era importante para viabilizar a transferência dos serviços para a iniciativa privada até o final de 1992. Segundo Rey (2001, p. 163), em meio aos debates na Câmara dos Deputados, o Ministro da Economia teria chegado a ameaçar prosseguir por decreto com a privatização da estatal Gás do Estado se não fosse aprovado o projeto de lei do Executivo. A ameaça somente não teria se concretizado em virtude da advertência dos investidores de que não participariam das licitações se essas não tivessem o respaldo legal.

Tal era a pressa do Executivo na aprovação do projeto de lei e tamanhas eram as divergências a respeito do tema no Parlamento que, em uma das sessões na Câmara dos Deputados, em que os legisladores da UCR haviam se retirado para não dar *quorum* para a votação, ocorreu de uma pessoa estranha ao Congresso ser identificada entre os deputados, aparentemente lá se encontrando com o objetivo de completar o número necessário para a votação do projeto de lei (REY, 2001).

Em maio de 1992, foi aprovada a Lei nº. 24.076/92, autorizando a privatização, mediante venda, dos serviços de transporte e distribuição de gás natural, os quais seriam regulados e controlados pelo Ente Nacional Regulador do Gás. A referida legislação autorizou a importação de gás sem aprovação prévia, condicionando, todavia, as exportações à autorização governamental. Quanto às tarifas, a lei estabeleceu o sistema de preço máximo, os quais, pelo período de um ano, seriam fixados para o mercado interno pelo Ministério de Economia, Obras e Serviços Públicos. Findo esse prazo haveria a desregulamentação das tarifas de gás.

Pouco mais de um mês depois, o Decreto nº. 1189/92, de 10 de julho de 1992, estabeleceu a privatização total da Gás do Estado Sociedade Estatal, determinando o desmembramento da companhia em duas sociedades transportadoras de gás por região, a Transportadora de Gás do Sul e a Transportadora de Gás do Norte, além da criação de oito distribuidoras de gás, também definidas em função de sua localização geográfica.

Assim, até o final de 1994, o governo de Carlos Menem transferiu ao setor privado inúmeras empresas estatais e imóveis de propriedade do Estado, conforme Quadro 4.

Quadro 4 - Empresas e ativos privatizados na Argentina de 1991 a 1994

(continua)

Setor/empresa	Tipo de transferência	Data
<i>Petroquímico</i>		
Monômeros Vinílicos	Venda de 39% das ações	Março 1992
Petroquímica Rio III	Venda de 42% das ações	Setembro 1993
Carboquímica Argentina	Venda de 45,3% da companhia em oferta pública de ações	Julho 1993
<i>Terminais Marítimos</i>		
Patagônicas S.A. (exploradora de Terminais Marítimos Caleta Córdoba e Caleta Olívía)	Venda de 70%	Outubro 1993
<i>YPF – Yacimientos Petrolíferos Fiscales (áreas centrais)</i>		
(Puesto Hernández, Vizcacheras, El Huemul e Tordillo)	Contratos de associação 50%	Jun./dez. 1991
Ampliação da participação privada nas quatro áreas centrais	Contratos de associação 70%	Jan./nov. 1992
Área central Santa Cruz I	Contrato de associação 55%	Novembro 1992
Área central de Santa Cruz	Venda de 70%	Janeiro 1993
Área central Palmar Largo	Venda de 70%	Janeiro 1993
Área central Aguaraquíe	Venda de 70%	Janeiro 1993
<i>YPF (venda de ativos)</i>		
Refinaria de Campo Duran	Venda de 70%	Novembro 1993
Destilaria Dock Sul	Venda de 100%	Janeiro 1993
Ebytem S/A (compreende estação de bombeamento e terminal marítimo de Porto Rosales)	Venda de 70%	Janeiro 1993
Oleodutos del Valle S.A.	Venda de 70%	Janeiro 1993
Destilarias San Lorenzo	Venda de 100%	Janeiro 1993
Transportes Marítimos Petroleros	Venda de 70%	Junho de 1993
Interpetrol S/A	Venda de 49%	Setembro 1993
Planta de Aerosoles Dock Sud	Venda de 100%	Setembro 1993
20 barcos cargueiros	Concessão por concurso público internacional	Mar./dez. 1993
<i>YPF – Yacimientos Petrolíferos Fiscales (áreas secundárias)</i>		
Primeiro Grupo (28 áreas marginais)	Concessão	Outubro 1991

Quadro 4 - Empresas e ativos privatizados na Argentina de 1991 a 1994

(continua)

Setor/empresa	Tipo de transferência	Data
Segundo Grupo (28 áreas marginais)	Concessão	Janeiro 1992
Terceiro Grupo (22 áreas marginais)	Concessão	Junho 1992
<i>Ferrovias</i>		
Ramal Rosário-Bahia Blanca. Carga (5.287 km)	Concessão por 30 anos	Novembro 1991
Linha Mitre. Carga (5.012 km)	Concessão por 30 anos	Abril 1992
Ramal Delta-Borges. P assageiros (17,1 km)	Concessão por 30 anos	Setembro 1992
Linha Urquiza. Carga (3.200 km)	Concessão por 30 anos	Dezembro 1992
Linha General Roca. Carga (4.620 km)	Concessão por 30 anos	Dezembro 1992
Linha San Martín. Carga (5.196 km)	Concessão por 30 anos	Dezembro 1992
FEMESA S/A (Ferroviária Metropolitana S/A Linha de Passageiros) – Linha General Urquiza e rede de subterrâneos de Buenos Aires	Concessão por 20 anos	Novembro 1993
Linha Belgrano Norte	Concessão por 10 anos	Janeiro 1994
Linha San Martín	Concessão por 10 anos	Março 1994
Linha Belgrano Sul	Concessão por 10 anos	Mai 1994
<i>SEGBA</i>		
Central Puerto S/A (1009 MW)	Venda de 60%	Abril 1992
Central Costanera S/A (1260MW)	Venda de 60%	Mai 1992
Central Porto S/A	Venda de 30% - Oferta Pública de Ações	Novembro 1993
Central Costanera S/A	Venda de 30% - Oferta Pública de Ações	Dezembro 1993
EDENOR S/A (distribuição)	Venda de 51%	Agosto 1992
EDESUR S/A (distribuição)	Venda de 51%	Setembro 1992
Central Dock Sud (211 MW)	Venda de 90%	Outubro 1992
Central P.-Mendoza (58 MW)	Venda de 90%	Outubro 1992
EDELAP S/A (distribuição)	Venda de 51%	Novembro 1992
<i>Água e Energia Elétrica</i>		
Central Alto Valle (95 MW)	Venda de 90%	Agosto 1992

Quadro 4 - Empresas e ativos privatizados na Argentina de 1991 a 1994

(continua)

Sector/empresa	Tipo de transferência	Data
Central Güemes (305 MW)	Venda de 60%	Setembro 1992
Central Sorrento (226 MW)	Venda de 90%	Janeiro 1993
Central San Nicolás	Venda de 88%	Abril 1993
Centrais Térmicas do Noroeste Argentino S/A	Venda de 90%	Março 1993
Centrais Térmicas Patagônicas S/A	Venda de 51%	Novembro 1993
Centrais Térmicas do Litoral S/A	Venda de 90%	Julho 1994
TRANSENER - Companhia de Transporte de Energia em Alta Tensão	Venda de 65%	Julho 1993
TRANSNOA – Empresa de Transporte de Energia Elétrica por Distribuição Troncal do Noroeste Argentino	Venda de 90%	Janeiro 1994
TRANSPA – Empresa de Transporte por Distribuição Troncal da Patagônia	Venda de 51%	Junho 1994
<i>HIDRONOR</i>		
Hidrelétrica Alicurá S/A	Venda de 59%	Agosto 1993
Hidrelétrica Cerros Colorados S/A	Venda de 59%	Agosto 1993
Hidrelétrica El Chocón S/A	Venda de 59%	Agosto 1993
Hidrelétrica Piedra del Aguila S/A	Venda de 59%	Dezembro 1993
Elevador Terminal do Porto de Buenos Aires	Concessão	Agosto 1992
Elevador Terminal do Porto de Neuquen	Concessão	Agosto 1992
Elevador Terminal do Porto Diamante	Venda	Setembro 1992
Unidade Portuária São Pedro	Venda	Mai 1993
Elevador Terminal do Porto de Eng. White	Concessão por 30 anos	Julho 1993
Elevador Terminal de Villa Constitución	Locação	Julho 1993
Unidade Portuária II dos Elevadores Terminais de Rosário	Venda	Julho 1993

Quadro 4 - Empresas e ativos privatizados na Argentina de 1991 a 1994 (continua)

Setor/empresa	Tipo de transferência	Data
Elevador Terminal do Porto de Mar del Planta	Concessão	Novembro 1993
Mercado de Hacienda de Liniers	Concessão por 10 anos	Julho 1992
Hotel Llao Llao	Venda	Maiο 1991
Obras Sanitárias da Nação	Concessão por 30 anos	Dezembro 1992
Estações de Rádio	Concessão por 15 anos	Fevereiro 1991
Fábrica Militar de Tolueno Sintético	Venda	Fevereiro 1993
Fábrica Militar de Vainas e Condutores Elétricos – ECA	Venda	Fevereiro 1993
TANDANOR (oficinas navais)	Venda	Dezembro 1991
Altos Fornos de Zapla (Aço)	Venda	Abril 1992
SOMISA – Aceros Paraná S/A	Venda de 80%	Outubro 1992
<i>Imóveis</i>		
Venda de 986 imóveis considerados desnecessários para a gestão estatal	Venda	Julho 1994
<i>Estradas</i>		
Acesso Norte	Concessão por 22 anos e 8 meses	Julho 1994
Acesso Oeste	Concessão por 22 anos e 8 meses	Abril 1994
Acesso Richieri	Concessão por 22 anos e 8 meses	Maiο 1994
Caixa Nacional de Poupança e Seguros	Venda de 60%	Setembro 1992
CAP. CUATREROS (Ex-corporação de Produtores de Carne)	Venda (excluindo imóvel em Londres)	Março 1993
Hipódromo Argentino	Concessão de 8,5% do fundo de apostas e de 36% da bilheteria	Abril 1993
Fábrica Militar de Ácido Sulfúrico	Venda	Julho 1994
Fábrica Militar General San Martín	Venda	Junho 1994
Empresa Linhas Marítimas Argentinas (08 barcos)	Venda	Julho 1994

Quadro 4 - Empresas e ativos privatizados na Argentina de 1991 a 1994 (conclusão)

Sector/empresa	Tipo de transferência	Data
Terminal 4 do Porto Novo da cidade de Buenos Aires	Concessão	Julho 1994
Terminais 3, 5 e 6 do Porto Novo da cidade de Buenos Aires	Concessão	Julho 1994
YCF - Yacimientos Carboníferos Fiscales	Concessão por dez anos	Dezembro 1992
Fábrica Militar Pilar	Venda	Dezembro 1992
<i>Gás do Estado</i>		
Transportadora de Gás do Norte S/A	Venda de 70%	Dezembro 1992
Distribuidora de Gás Pampeana S/A	Venda de 70%	Dezembro 1992
Transportadora de Gás do Sul S/A	Venda de 70%	Dezembro 1992
Distribuidora de Gás do Litoral S/A	Venda de 90%	Dezembro 1992
Distribuidora de Gás do Centro S/A	Venda de 90%	Dezembro 1992
Distribuidora de Gás Cuyana S/A	Venda de 60%	Dezembro 1992
Distribuidora de Gás Noroeste S/A	Venda de 90%	Dezembro 1992
Distribuidora de Gás do Sul S/A	Venda de 90%	Maio 1994
Distribuidora de Gás Metropolitana S/A	Venda de 70%	Dezembro 1992
Distribuidora de Gás Buenos Aires Norte S/A	Venda de 70%	Dezembro 1992
Transportadora de Gás do Sul	Venda de 27% das ações em oferta pública	Maio 1994

Fonte: Elaborado pela autora.

Ao passo que, na Argentina, os anos de 1992 a 1994 marcam a consolidação da reforma do Estado e a fase de ouro das privatizações, em um clima de estabilidade econômica e consolidação política do governo de Carlos Menem, nesse mesmo período, o Brasil passou por instabilidades políticas em meio à persistente crise econômica, tendo se verificado uma inflexão na forma como a reforma do Estado vinha sendo conduzida.

4.5 A CONTINUIDADE DAS PRIVATIZAÇÕES E DA REFORMA ADMINISTRATIVA SOB NOVO ENFOQUE DURANTE O GOVERNO DE ITAMAR FRANCO NO BRASIL

O governo Itamar Franco é comumente descrito como um continuador do processo de privatização iniciado sob a presidência de Fernando Collor de Mello. Como observa Velasco Jr (1997), essa percepção está associada ao fato de que, tendo assumido num clima de desconfiança em relação às políticas desenvolvidas por seu antecessor, seria de se esperar de Itamar Franco a suspensão temporária dessas, em especial do PND. Mas, ainda que no início do governo de Itamar Franco tenham sido suspensos leilões de empresas importantes, como o da Ultrafértil, marcado para novembro de 1992, e o da Companhia Siderúrgica Nacional, designado para fevereiro de 1993, o novo presidente deu continuidade às privatizações, sendo que, até o final de 1994, foram transferidas para o setor privado o controle acionário de 18 empresas estatais, marca notável para um presidente que não se identificava como um privatista.

Mais do que uma simples continuidade do governo Collor, a presidência de Itamar Franco foi marcada pelas tensões que resultaram tanto do abandono do modelo desenvolvimentista, como da forma como começaram a ser lançadas as bases para o novo modelo econômico de feição liberal. Como observou Canani (2004, p. 42), o governo Itamar Franco se defrontava com o desafio de “[...] responder não apenas àqueles que poderíamos chamar de opositores ideológicos das reformas neoliberais em curso, oriundos de amplos setores da esquerda, com àqueles que, em princípio favoráveis à agenda neoliberal – e que haviam elegido Collor – encontravam-se insatisfeitos com o rumo, a velocidade ou os resultados das reformas”.

Esse desafio foi agravado pelas limitações políticas com que o novo governo se defrontou para se estruturar e funcionar. Sob o aspecto político-partidário, as principais dificuldades do governo Itamar Franco diziam respeito à formação de uma coalizão que aglutinasse as forças políticas responsáveis pelo afastamento de Fernando Collor de Mello. Embora o presidente enfatizasse a importância de formar uma frente de “união nacional”, as principais forças políticas se dividiam, seja em virtude da proximidade do plebiscito sobre a forma e o sistema de governo e da incerteza do quadro político em caso de vitória do parlamentarismo, seja em razão de anteverem a realização de eleições presidenciais.

Os principais partidos de esquerda, PT e PDT, projetando a possibilidade de

uma vitória nas eleições de 1994 ou considerando o governo de Itamar Franco como um prolongamento do governo Collor, não quiseram assumir o desgaste político de integrar um governo transitório e preferiram se manter na oposição. Por outro lado, o governo Itamar Franco enfrentou a oposição dos grupos favorecidos com as reformas iniciadas por Collor e que desejavam seu prosseguimento e aprofundamento.

As dificuldades na composição da base política se refletiram na heterogeneidade da equipe de governo e na instabilidade na formação dos Ministérios, em especial da área econômica, bem como na falta de uma maioria político-parlamentar segura. Esse quadro de instabilidade política limitou o poder de ação do governo Itamar Franco sobre as mudanças iniciadas na gestão anterior. Ao mesmo tempo, o modo como as forças políticas, há muito polarizadas, buscaram hegemonizar seus projetos influenciou no rumo do governo.

Nesse sentido, a continuidade das privatizações significou, como afirma Velasco Jr. (1997, p. 34), que “[...] a rede de apoio, que se havia constituído no governo Collor e que forneceu a sustentação ao PND nesse período, prevaleceu em relação às outras forças que desejavam uma revisão em suas diretrizes, ou mesmo sua interrupção pura e simples”.

Há que se notar, contudo, que não se verificou a expansão do número de empresas estatais incluídas no programa de desestatização, nem o aprofundamento do programa para outras áreas de atividade do Estado, como a prestação de serviço público.

A manutenção pela gestão de Itamar Franco das privatizações anteriormente programadas foi justificada como uma imposição do regime democrático, pois o presidente não poderia impedir a realização dos leilões programados sem desprezitar as leis de desestatização aprovadas pelo Congresso. Mas a ênfase na observância da legalidade não implicou ausência de iniciativa do governo ou a continuidade ao PND de modo passivo. Nesse sentido, logo nos primeiros meses de governo o presidente Itamar Franco afirmou que a continuidade do programa deveria se basear “em diretrizes seguras e amplamente conhecidas”, o que, conforme salienta Canani (2004, p. 51), significava que, “se o governo não poderia impedir as privatizações, tinha meios para alterar as regras do processo”.

O pretexto para introduzir modificações na legislação de regência das privatizações foi o leilão da Acesita, no qual apenas 7% do total arrecadado foram pagos em moeda corrente. A partir da constatação de tal desproporção e em meio a um acirrado debate e inúmeras denúncias sobre a condução do processo de privatizações, o governo encarregou o presidente do BNDES de preparar um projeto de lei introduzindo modificações na Lei n.º 8.031/90. A edição da nova legislação demorou e, como providência imediata foi publicado o Decreto n.º 724, de 19 de janeiro de 1993, alterando o Decreto n.º 99.463/90 que regulamentava as privatizações.

O decreto impôs novos parâmetros para as privatizações, estabelecendo que seus projetos teriam, doravante, de obedecer às políticas de governo relativas à reestruturação industrial, ao desenvolvimento científico e tecnológico, à defesa da livre concorrência e do consumidor, além de observar a necessidade de treinamento e de reaproveitamento da mão de obra em caso de dispensa, e a proteção ao meio-ambiente. O decreto também conferiu ao presidente a possibilidade de avocar e decidir quaisquer matérias no âmbito do PND e retirou a presidência da Comissão Diretora do presidente do BNDES. Estabeleceu, ainda, que a parcela de moeda corrente do preço das ações a serem alienadas, no âmbito do PND, deveria ser proposta pela Comissão Diretora, com base em laudos dos consultores, cabendo ao presidente da República a fixação de percentual mínimo do pagamento em moeda corrente. Além disso, dispôs sobre a necessidade de regulamentação pelo Congresso da participação do capital estrangeiro em limite superior aos 40% fixados na legislação. E fixou a exigência de que o adquirente do controle resolvesse os contenciosos previdenciários, ambientais e trabalhistas eventualmente pendentes nas estatais transferidas.

Já durante a gestão de Fernando Henrique Cardoso no Ministério da Fazenda, e como preparação para o Plano Real, foi editada a Medida Provisória n.º 362, de 25 de outubro de 1993, introduzindo modificações na Lei n.º 8.031/90. As principais alterações foram a transferência para o Ministério da Fazenda da coordenação do PND e da atribuição de aprovar ajustes contábeis, operacionais ou jurídicos e de determinar o saneamento financeiro da empresa, nos casos em que necessário para sua privatização. Além disso, foi ampliado de 40% para 100% o percentual de participação do capital estrangeiro no capital votante das empresas transferidas, exceto nas hipóteses em que o Poder Executivo determinasse percentual inferior. A medida provisória em questão também determinou que os recursos obtidos nos leilões fossem utilizados para pagamento da dívida mobiliária federal e para custeio de programas e projetos aprovados pelo presidente da República nas áreas da ciência e tecnologia, saúde, defesa nacional, segurança pública e meio ambiente. Foram admitidas as chamadas moedas sociais (FGTS, FCVS, empréstimos compulsórios sobre veículos e combustíveis, entre outras) como meio de pagamento, reservando-se, ainda, ao Presidente da República a faculdade de limitar os meios de pagamento e as formas operacionais aceitos nas privatizações, com o intuito de pulverização junto ao público de participações acionárias das empresas transferidas.

Assim, se o PND não pôde ser estancado ou revertido, ao longo do governo de Itamar Franco, sua disciplina foi sendo alterada, no sentido de aumentar os mecanismos e as prerrogativas de controle do Poder Executivo sobre o processo de privatização. Igualmente, algumas das disposições introduzidas na legislação acentuaram a finalidade fiscal do programa.

Dessa forma, até o final do governo de Itamar Franco, foi cumprido o cronograma de privatizações fixado no âmbito do PND, com a transferência para o setor privado de outras dezoito empresas estatais, conforme Quadro 5.

Quadro 5 - Empresas privatizadas durante o governo de Itamar Franco

Empresa	Data do leilão
Goiasfértil S/A	08 de outubro de 1992
Acesita	22 de outubro de 1992
CBE	03 de dezembro de 1992
Poliolefinas S/A	19 de março de 1993
Companhia Siderúrgica Nacional	02 de abril de 1993
Ultrafértil S/A	24 de junho de 1993
COSIPA S/A	20 de agosto de 1993
Açominas	10 de setembro de 1993
Oxitenos S/A	15 de setembro de 1993
PQU	24 de janeiro de 1994
Arafértil S/A	15 e abril de 1994
Caraíba	28 de julho de 1994
Acrinor	12 de agosto de 1994
Coperbo	16 de agosto de 1994
Polialden	17 de agosto de 1994
Ciquine	17 de agosto de 1994
Politeno	18 de agosto de 1994
EMBRAER	07 de dezembro de 1994

Fonte: Elaborado pela autora a partir de Matos Filho e Oliveira (1996).

Relativamente à reforma administrativa, autores como Olavo Brasil de Lima Jr. têm apontado a ausência de maiores debates acerca da necessidade de mudanças institucionais e uma certa timidez de iniciativas de parte de Itamar Franco. O novo presidente, de fato, não esteve comprometido explicitamente com uma agenda de reforma da administração. Porém, algumas das ações adotadas ao longo de sua gestão permitem visualizar a intenção de reorganizar a administração e, de forma análoga ao que ocorria no âmbito do PND, retomar o controle do Poder Executivo sobre as atividades das estatais e da burocracia. Nesse particular, aliás, o governo Itamar Franco poderia ser melhor caracterizado como a reprivatização

de iniciativas adotadas nos primeiros anos do governo Sarney e não como uma continuidade do governo de Fernando Collor.

Com efeito, o governo buscou recompor os vencimentos dos servidores e reorganizar a administração pública federal, tendo remetido ao Congresso Nacional e aprovado medidas para a atualização dos vencimentos e proventos do pessoal civil e militar, além de ter encaminhado várias medidas, todavia não convertidas em lei, prevendo isonomia remuneratória no Poder Executivo, teto remuneratório para os três poderes, plano de carreira e regulamentação do plano de seguridade social para os servidores públicos. Acrescente-se que, por meio da Lei n.º 8.745, de 09 de dezembro de 1993, foi disciplinada a contratação de servidores para atender necessidade temporária excepcional de interesse público.

Por outro lado, foi criada a Secretaria Federal de Controle sobre as Estatais, a qual havia sido extinta por Fernando Collor. E, com a edição da Lei complementar n.º 73, em 10 de fevereiro de 1993, foi instituída a Lei Orgânica da Advocacia-Geral da União. A nova legislação incumbiu a Advocacia-Geral da União, na pessoa do Advogado-Geral da União, da assistência ao presidente da República no controle interno da legalidade dos atos da administração federal, para o que foi, inclusive, estabelecida uma Secretaria de Controle Interno e, por outro lado, dispôs sobre a vinculação dos serviços jurídicos das autarquias e fundações públicas federais à orientação e controle administrativo-disciplinar centralizado, a cargo da Advocacia-Geral da União¹¹⁹. Na mesma gestão foi editada a Lei n.º 8.625, de 12 de fevereiro de 1993, instituindo a Lei Orgânica Nacional do Ministério Público e estabelecida nova disciplina, através da Lei n.º 8.666, de 21 de junho de 1993, para as licitações e os contratos da Administração Pública brasileira.

Foram criados pelo governo Itamar Franco, ainda, a Agência Espacial Brasileira e o Departamento Nacional da Produção Mineral.

Além disso, como uma resposta para as alterações estruturais da economia e para a abertura comercial ocorridas a partir de 1990, a Lei n.º 8.884, de 11 de junho de 1994, transformou o CADE em autarquia e dispôs sobre a prevenção e a repressão às infrações contra a ordem econômica, buscando assim disciplinar a concorrência.

(119) Posteriormente, as atribuições institucionais da Advocacia-Geral da União foram disciplinadas pela Lei n.º 9.028, de 12 de abril de 1995, a qual autorizou a Advocacia-Geral da União a assumir a representação judicial das autarquias e fundações públicas em determinadas matérias e nas hipóteses de ausência ou impedimento de procurador ou advogado desses órgãos. O mesmo diploma legal facultou ao Advogado-Geral da União avocar, ou integrar e coordenar, os trabalhos a cargo de órgão jurídico de empresas públicas ou sociedades de economia mista federal, seja em sede judicial ou extrajudicial. Além disso, a Lei n.º 9.704, de 17 de novembro de 1998, aprofundou a sujeição das autarquias e fundações federais à orientação normativa e à supervisão técnica do Advogado-Geral da União, dispondo que essas compreenderiam a prévia anuência ao nome indicado para a chefia dos órgãos jurídicos das autarquias federais e das fundações instituídas e mantidas pela União, assim como a orientação, de caráter vinculante, em relação também às teses jurídicas adotadas em sede judicial.

4.6 REFORMA DO ESTADO E MUDANÇA CONSTITUCIONAL NA ARGENTINA E NO BRASIL

Como se pode observar, ao longo do período aqui considerado, a reforma do Estado foi executada, na Argentina e no Brasil, com diferentes objetivos, velocidade e profundidade. Na Argentina, o processo de reestruturação do Estado iniciado em 1989 foi gradativamente adquirindo maior consistência e, sob a condução política do presidente e a orientação técnica do Ministro da Economia, Domingo Cavallo, pôde ser aprofundado e executado com rapidez. A consolidação da Argentina foi possível em virtude da combinação do apoio político obtido pelo presidente junto ao Partido Justicialista e a agremiações liberais-conservadoras, no Congresso Nacional, com o respaldo técnico do Ministro da Economia e sua equipe. Acrescente-se que o ambiente de estabilidade econômica propiciado pelo sucesso do Plano de Convertibilidade foi determinante para que as mudanças em curso fossem aprofundadas e executadas em curto espaço de tempo. No Brasil, embora sempre tenha figurado na agenda de governo, a reforma do Estado foi sendo executada com diferentes ênfases, de acordo com as condições institucionais então verificadas e os atores políticos envolvidos. O resultado foi um processo de implementação permeado por hesitações e, portanto, mais longo e menos profundo no Brasil. Foi apenas com a estabilização econômica e a eleição de Fernando Henrique Cardoso para a presidência, respaldado pelo sucesso do plano Real e por uma coalizão partidária de centro-direita, que a reforma do Estado adquiriu condições institucionais para se consolidar na agenda política brasileira.

Pode-se afirmar que a experiência dos dois países demonstra a importância, certamente considerável, da estabilização econômica na formação de uma ambiência político-social favorável ao aprofundamento da reforma do Estado. Todavia, mesmo num ambiente de estabilidade, os fatores institucionais foram sempre determinantes no ritmo e na abrangência das medidas implementadas em cada país.

Nesse sentido, cabe aqui destacar um último aspecto no qual a Argentina e o Brasil se diferenciaram no período aqui considerado, o qual foi, ao mesmo tempo, consequência das condições político-institucionais existentes, na primeira metade da década de 1990, e estabeleceu as condições institucionais para a continuidade da reforma do Estado nesses dois países, durante a gestão de Fernando Henrique Cardoso e a segunda presidência de Carlos Menem: a realização e o resultado da reforma constitucional.

4.6.1 A REVISÃO CONSTITUCIONAL NO BRASIL E A ELEIÇÃO DE FERNANDO HENRIQUE CARDOSO

A Constituição brasileira de 1988 previa, no Ato de suas Disposições Constitucionais Transitórias, que seria realizada sua revisão no prazo de cinco anos após sua promulgação.

A revisão constitucional, marcada para iniciar em 06 de outubro de 1993, foi condicionada pela precariedade de base parlamentar de apoio ao governo Itamar Franco, que na época não contava sequer com o apoio da maioria simples do Congresso Nacional, pelo início da gestão de Fernando Henrique Cardoso no Ministério da Economia, em maio de 1993, e pela proximidade das eleições presidenciais no final de 1994.

O novo Ministro da Fazenda e sua equipe haviam projetado um cronograma para a estabilização econômica que começaria pelo ajuste fiscal, seria seguido pela revisão constitucional e a reforma tributária, no segundo semestre de 1993, e se completaria, no início do ano seguinte, com o plano de estabilização propriamente dito. Embora não houvesse um projeto definido a respeito das mudanças necessárias, a revisão constitucional deveria ser a oportunidade para promover a desconstitucionalização de determinadas matérias que inviabilizavam o aprofundamento do processo de privatização e para viabilizar alguma limitação das regras constitucionais que, a juízo da equipe econômica, comprometiam as finanças públicas e impediam reformas liberalizantes. Além disso, a revisão constitucional deveria servir como demonstração da vontade política de promover mudanças no país, como parte da estratégia de negociação então conduzida pelo ministro Pedro Malan junto ao FMI e aos organismos internacionais, visando à adesão do Brasil ao Plano Brady (PRADO, 2005, p. 127).

Em meados de setembro de 1993, porém, iniciou um movimento, tanto na sociedade civil como no Congresso Nacional, de oposição à revisão constitucional. Os aspectos então debatidos e que geravam a oposição eram o alcance da revisão constitucional e das prerrogativas do Congresso em relação à matéria. Como esclarece Rodrigues (2000),

O que estava em jogo nesse debate eram dois tipos de interesses conflitantes: de um lado, o interesse do governo/PSDB de utilizar-se da revisão, sobretudo pela enorme vantagem que seria operar com maioria simples e votações unicamerais, para implementar uma série de reformas da estrutura do Estado que apontassem para o caminho da desregulamentação da economia; de outro, o interesse das oposições (e também de parte das próprias forças governistas) em evitar justamente esse processo, sob o argumento de que a manutenção do sistema republicano-presidencialista no plebiscito impedia, constitucionalmente, esse tipo de reforma (RODRIGUES, 2000, p. 304).

Havia cerca de 17.246 propostas de alteração da Carta de 1988 no momento de início dos trabalhos de revisão. Esses versavam sobre temas diversos, que iam da quebra do monopólio da Petrobras até assuntos como a concessão de abono para pensionistas ou a exigência de moralidade dos candidatos a eleições.

No momento em que o Congresso iniciava a discussão do regimento interno da revisão, eclodiram denúncias de corrupção em sua Comissão de Orçamento. A partir de então, a CPI instalada em 15 de outubro de 1993, para apurar as denúncias, tomou conta da agenda política e esvaziou a revisão constitucional.

Na medida em que evoluía a compreensão acerca das dificuldades e do caráter limitado que teriam os trabalhos de revisão, seu eixo temático foi sendo redefinido em torno de mudanças na ordem política que facilitassem alterações posteriores sob a forma de emendas à Constituição. Nos primeiros pareceres apresentados pelo relator da revisão, deputado Néelson Jobim, o foco da revisão constitucional centrou-se, então, na reforma política, com propostas que incluíam a redução do mandato presidencial de cinco para quatro anos, a possibilidade de reeleição para cargos executivos, o estabelecimento da fidelidade partidária, o voto facultativo e a redução do quorum de aprovação da legislação de maioria simples para 25%.

Ao final, foram aprovadas tão somente seis emendas de revisão, sendo a primeira em março de 1994 e as demais em 07 de junho do mesmo ano. A primeira emenda de revisão aprovou a criação do Fundo Social de Emergência (FSE), o qual havia sido proposto pelo governo, no final de 1993, com o objetivo de enfrentar o déficit fiscal através da criação de um mecanismo para realocar e cortar recursos destinados a rubricas específicas, possibilitando o manejo de 15 a 20% do orçamento. O envio da proposta ao Congresso resultou, segundo Rodrigues (2000, p. 303), da compreensão pela equipe econômica, já em fins de 1993, acerca da impossibilidade, naquele momento, de reformas mais profundas na estrutura do Estado e na gestão pública pela via da revisão constitucional. Nesse sentido, mesmo a aprovação do FSE foi precedida de um “ultimato” do Ministro da Fazenda ao Congresso Nacional, em cadeia de rádio e televisão, no dia 07 de fevereiro de 1994, em que Fernando Henrique Cardoso salientou a importância da aprovação do fundo como base para o plano de estabilização econômica.

As demais emendas de revisão aprovadas evidenciaram o caráter limitado que essa, ao final, adquiriu. As alterações aprovadas trataram da convocação de ministros pelo Congresso nacional, tornando crime de responsabilidade o não-comparecimento; da definição da naturalidade brasileira; dos critérios para elegibilidade, exigindo-se dos candidatos a comprovação de moralidade e probidade na vida pregressa; da redução do mandato presidencial de cinco para quatro anos; e da renúncia de parlamentar submetido a inquérito.

Dessa forma, a revisão constitucional brasileira fracassou como estratégia

para promover o aprofundamento da reforma do Estado.

Todavia, a aprovação da emenda constitucional que criou o Fundo Social de Emergência lançou as bases para o ajuste fiscal e um novo pacto entre a União e os demais entes da Federação brasileira, possibilitando o lançamento do Plano Real em dezembro de 1993. O sucesso do Plano Real, por sua vez, viabilizou a candidatura à Presidência da República de seu articulador, o Ministro da Fazenda, Fernando Henrique Cardoso e foi determinante do ponto de vista eleitoral.

Ao lançar seu programa de governo, em maio de 1994, poucos meses após o encerramento da revisão constitucional, o então candidato Fernando Henrique Cardoso se comprometeu com a realização da reforma do Estado. Essa, de fato, tornou-se uma prioridade na agenda política do governo eleito em 1995, o qual para executá-la pode contar com uma base parlamentar de apoio, baseada na aliança de centro-direita que elegeu Fernando Henrique Cardoso, e o respaldo social propiciado pelo êxito do plano de estabilização monetária.

No entanto, o fracasso da revisão constitucional brasileira de 1993 e a forte institucionalização do Estado desenvolvimentista, uma característica distintiva do Brasil em relação à Argentina, converteram a agenda de reforma do Estado do governo Fernando Henrique Cardoso numa agenda de reforma constitucional. Essa circunstância conferiu uma nova dinâmica à reforma do Estado no Brasil e constituiu um fator a mais para torná-la um processo lento e de implementação diferida.

4.6.2 A REFORMA CONSTITUCIONAL NA ARGENTINA E A REELEIÇÃO DE CARLOS MENEM

Já na Argentina, até 1994, vigeu a Constituição histórica de 1853, com as alterações resultantes da reforma de 1957. Embora o governo Alfonsín tivesse criado, em 1985, o Conselho para a Consolidação da Democracia, com o objetivo de discutir propostas para a elaboração de uma nova Constituição, a adoção da Constituição histórica, após a redemocratização, foi o resultado de um consenso negativo, eis que os principais atores políticos não lograram chegar a um entendimento a respeito do sentido e do significado da reforma constitucional.

Assim, havia uma diferença fundamental entre o Brasil e a Argentina no que diz respeito ao significado da reforma constitucional. No Brasil, a revisão constitucional de 1993 tinha como pressuposto a modificação do marco jurídico disposto na Constituição de 1988 e que, desde então, disciplinava as relações de poder e o funcionamento das instituições. Na Argentina, a reforma constitucional implicava a elaboração de um novo marco jurídico capaz de modernizar as instituições políticas e estabelecer uma nova disciplina jurídica para reger as relações de poder.

Cabe aqui destacar que o interesse do governo argentino na reforma constitucional dizia respeito, primordialmente, à introdução de dispositivo que permitisse a reeleição. Essa era uma ambição a respeito da qual o presidente Carlos Menem nunca havia feito segredo e a criação de tal permissivo por meio de uma reforma constitucional era um objetivo que vinha sendo perseguido já havia algum tempo.

Nesse sentido, o Ministério do Interior havia sido encarregado de elaborar um projeto de lei para a reforma da Constituição argentina. Todavia, a ideia de uma reforma constitucional, antes almejada pelos legisladores da UCR, tornou-se motivo de hesitação e divergência entre os legisladores radicais já nos primeiros anos do governo de Carlos Menem. Tendo em vista que a necessidade da reforma constitucional necessitava ser declarada pelo Congresso para que se instaurassem os trabalhos da Assembleia Constituinte, o presidente Carlos Menem propôs a convocação de um plebiscito a respeito do tema.

A reforma constitucional ganhou força após a vitória do Partido Justicialista nas eleições legislativas de outubro de 1993, em que esse ampliou a maioria que, desde 1989, já detinha no Senado e aumentou o número de deputados na Câmara, faltando quatro votos apenas para que obtivesse a maioria. Diante da convocação do plebiscito e da vitória praticamente certa que o governo obteria em sua pretensão de aprovar a possibilidade reeleição, a UCR aceitou discutir com o governo e o Partido Justicialista a necessidade da reforma constitucional.

A UCR entendia necessária a modernização e a democratização das instituições, além da criação de pesos e balanços para atenuar a rigidez do sistema presidencial. Todavia, alguns de seus integrantes hesitavam em apoiar a proposta de reforma constitucional naquele momento, com receio de que, após aprovada a possibilidade de reeleição para os cargos do Executivo, o governo recuasse, levando os legisladores do Partido Justicialista a abandonar a discussão e votação de outros temas considerados importantes para os radicais. Um fator decisivo para impulsionar a reforma foi o inesperado apoio dos governadores ao projeto do governo, os quais vislumbravam com isso obter vantagens na concessão de recursos federais e negociar algumas benesses para seus estados no segundo Pacto Federativo que estava para ser firmado.

O apoio dos governadores, entre os quais alguns da UCR, obrigou Raúl Alfonsín a negociar a reforma constitucional com Carlos Menem, já que essa seria a forma de manter a liderança no âmbito da UCR e, contornando uma situação de debilitada política dos radicais no âmbito do Congresso nacional, impor a observância na nova Carta de pontos considerados críticos.

Assim sendo, em 04 de novembro de 1993, realizou-se uma reunião “secreta” entre Raúl Alfonsín e Carlos Menem, na qual foram estabelecidas as bases para a reforma constitucional: a redução do mandato presidencial de seis para quatro

anos; a inclusão da cláusula de reeleição por uma vez; a criação da figura do Chefe de Governo ou Ministro Coordenador; o levantamento da convocatória ao plebiscito proposto pelo governo; a previsão de eleição de um terceiro Senador para o partido minoritário; a criação de um Conselho da Magistratura e a apresentação ao Congresso de um projeto de reforma comum.

Esse acordo constituiu um “contrato por adesão” firmado pelas forças políticas então majoritárias na Argentina e, segundo autores como Quiroga (2005), caracterizou uma privatização dos temas constitucionais. Isso porque restou acertado que o projeto de lei a ser enviado ao Congresso prevendo a necessidade da reforma constitucional incluiria um Núcleo de Coincidências Básicas, com os temas acordados por Raúl Alfonsín e Carlos Menem, o qual deveria ser aprovado ou rejeitado em bloco pelos legisladores, sem a possibilidade de emendas ou supressões.

Em 15 de novembro de 1993, um decreto presidencial suspendeu *sine die* o plebiscito convocado para tratar da reforma da Constituição argentina. A partir de então, passou a funcionar a Comissão Técnica montada para detalhar as medidas que haviam sido acordadas como parte do Núcleo de Coincidências Básicas. O Pacto de Olivos obteve o respaldo da ampla maioria UCR, em convenção realizada em 04 de dezembro de 1993, e foi assinado em 13 de dezembro do mesmo ano. A reforma constitucional iniciou em 29 de dezembro de 1993, com a sanção da lei declarativa da reforma, a qual incluía o Núcleo de Coincidências Básicas, e encerrou em agosto de 1994, com a promulgação da nova Constituição argentina.

A Constituição de 1994 introduziu a figura do Chefe de Gabinete, responsável pela administração geral do país, e criou a figura do Gabinete, incorporando-o ao Poder Executivo¹²⁰. A reforma criou, ainda, a moção de censura, por meio da qual o Parlamento pode destituir o Chefe de Gabinete por perda de confiança dos legisladores. Esse foi um instrumento político importante para o parlamento, pois, embora o Chefe de Gabinete seja nomeado pelo presidente e essas mudanças não tenham alterado o perfil presidencialista do sistema de governo, os institutos criados estabeleceram um elemento de intermediação e coordenação entre o Executivo e o Legislativo.

Nesse sentido, é importante mencionar que a reforma constitucional de 1994 regulamentou os decretos de necessidade e urgência e criou o Conselho da Magistratura, instituição responsável pela escolha dos juizes da Suprema Corte.

A reforma também modificou a composição do Senado, aumentando de dois para três o número de senadores, e substituiu o sistema anterior de eleição indireta, pelos legislativos estaduais, pela eleição direta. Também foi reduzida a

(120) Antes da reforma de 1994, os ministros tinham status constitucional, mas não integravam o Executivo.

duração do mandato dos senadores de nove para seis anos, com a renovação de um terço a cada dois anos e não mais três.

Além disso, a reforma constitucional de 1994 eliminou o colégio eleitoral, que foi substituído pelo voto direto, distrito único e segundo turno nas eleições.

Diversamente do que ocorreu no Brasil, as condições políticas e o ambiente de estabilidade econômica verificados na Argentina, durante o período aqui considerado, permitiram que a reforma do Estado fosse complementada pela reforma constitucional. A Constituição de 1994 completou o processo de modificação institucional que caracterizou esse período da presidência de Carlos Menem, modernizando as instituições políticas e criando mecanismos da democracia semidireta¹²¹.

Por outro lado, a Constituição de 1994 contemplou a possibilidade de reeleição para cargos do Poder Executivo, tendo sido reeleito Carlos Menem, nas eleições de 14 de maio de 1995, por voto direto e com percentual superior ao de sua eleição em 1989¹²². Nesse sentido, a reforma constitucional foi o coroamento do processo de mudanças iniciado em 1989 e o instrumento que possibilitou ao presidente argentino a obtenção de um segundo mandato, no qual prometeu aprofundar a mudança institucional e promover a Segunda Reforma do Estado.

Todavia, como será examinado no próximo capítulo, a segunda presidência de Carlos Menem se caracterizou como um período de conflitos a respeito da Reforma do Estado. Uma das razões para tanto foram as mudanças institucionais introduzidas pela Constituição de 1994, a qual estabeleceu maior equilíbrio entre o Legislativo e o Executivo e criou mais espaço para que os pequenos partidos de oposição pudessem se expressar.

Dessa forma, poder-se-ia afirmar que a revisão constitucional de 1993, no Brasil, e a reforma constitucional de 1993-1994, na Argentina, foram o momento em que se cristalizaram as principais características do período anterior. E, apesar dos diferentes resultados, nos dois casos, a mudança constitucional lançou as bases institucionais para a continuidade da reforma do Estado no período seguinte.

(121) Cabe referir, a esse respeito, que foram introduzidos, na Constituição argentina de 1994, a proteção ao direito à saúde, a consagração expressa do *habeas corpus*, a defesa da concorrência, do usuário e do consumidor, criação de órgãos de controle como a Auditoria, a Defensoria do Povo e o Conselho Econômico e Social, a limitação do papel do Executivo na intervenção federal nos Estados, o fomento à integração regional.

(122) Na eleição de 1995, Carlos Saúl Menem recebeu mais de 49% dos votos em primeiro turno.

4.7 CONSIDERAÇÕES FINAIS A RESPEITO DOS DIFERENTES RESULTADOS DA REFORMA DO ESTADO NA ARGENTINA E NO BRASIL

No período aqui considerado, a Argentina e o Brasil tomaram rumos opostos. No primeiro caso, logrou-se a estabilização econômica, e o país viveu a fase áurea do processo de reforma do Estado, com a rápida e profunda alteração de titularidade das empresas estatais e a introdução de mudanças na forma de gestão do aparelho estatal. No segundo caso, persistiram os problemas econômicos, e o país ingressou numa fase de instabilidade política que culminou com o afastamento e cassação do presidente Fernando Collor de Mello. Embora o programa de privatização não tenha sido formalmente interrompido, o governo se deparou com óbices para a sua expansão e a crescente oposição em relação aos critérios adotados e às mudanças pretendidas em matéria administrativa. Foi somente no final do governo de Itamar Franco, com o sucesso do Plano Real e a estabilização econômica, que se reuniram condições políticas para novos avanços na reforma do Estado.

Assim sendo, na Argentina, a reforma do Estado rapidamente se converteu de uma agenda presidencial em um compromisso de governo, ao passo que no Brasil isso somente veio a ocorrer com a eleição do novo presidente, no final de 1994.

As abordagens a respeito dos acontecimentos verificados nesse período têm destacado, de um lado, a importância da estabilização econômica para os processos de reforma do Estado e, de outro lado, a existência de diferenças de cultura política entre a Argentina e o Brasil. O argumento seria de que, na Argentina, haveria por razões históricas, uma maior identificação com o liberalismo econômico, quanto no Brasil existiria um maior enraizamento social das idéias desenvolvimentistas. E que, em função dessas diferenças históricas e culturais, a Argentina teria se adaptado mais rápido e com maior profundidade à agenda de mudança estrutural dos organismos internacionais e, assim, viabilizado a estabilização econômica do país e o prosseguimento do processo de reforma do Estado.

Não há como negar que a nomeação de Domingo Cavallo para o Ministério da Economia, no início de 1991, significou uma modificação e um ganho teórico e técnico do qual o processo de reforma do Estado na Argentina se ressentia. E que, por sua vez, o Brasil não conseguiu superar o déficit de credibilidade política interna e externa que comprometiam a continuidade do processo de reforma do Estado.

Ademais, não se está aqui a negar a importância de fatores culturais ou o peso da história. Afinal, o período de apogeu econômico da Argentina se deu sob

os auspícios do liberalismo econômico e isso certamente tem reflexos na consciência coletiva, ao passo que o fato de a experiência intervencionista no Brasil ter sido exitosa certamente resultou num maior enraizamento social do desenvolvimentismo. Todavia, o que se quer aqui sublinhar é que elementos de continuidade são insuficientes para explicar processos de mudança. E, ainda, que a importância de elementos culturais e legados históricos pode ser melhor compreendidos se considerado que eles são, em parte, constitutivos das instituições e normas legais, os quais por sua vez estabelecem os marcos de atuação dos atores políticos.

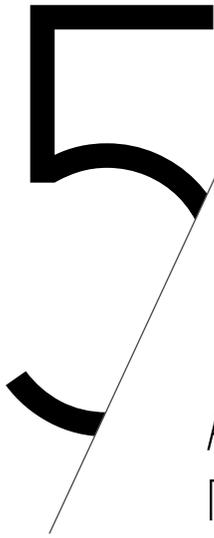
Com efeito, se os pressupostos antes examinados estivessem corretos, os caminhos da reforma do Estado no Brasil, nesse período, deveriam ter sido opostos, pois foi exatamente na última fase da gestão de Fernando Collor de Mello que o conteúdo dos programas de privatização e reforma administrativa se aproximaram dos paradigmas internacionais e das concepções liberais.

Por outro lado, cabe aqui lembrar que o Ministro da Economia argentino não era um economista liberal tradicional e que a reforma do Estado na sua gestão ganhou autonomia de formulação em relação aos organismos internacionais. Nesse contexto, o sucesso da experiência argentina nesse período parece ser mais o resultado do ganho de capacidade de gestão do que da submissão a postulados alheios. Por outro lado, a formulação teórica da reforma do Estado e sua articulação com o pragmatismo peronista e com os princípios democráticos legitimaram a ação do governo e converteram o Partido Justicialista num aliado estável e organizado do processo de mudanças.

Por esse ângulo, o resultado do processo de reforma do Estado na Argentina, nesse período, pode ser visto como o fortalecimento e a consolidação das condições político-partidárias para legar adiante a mudança estrutural e dar nova configuração institucional ao exercício do poder do Executivo. Esse novo arranjo de poder, ao mesmo tempo, deu origem e se institucionalizou com a revisão constitucional de 1994 e a edição de uma nova Constituição argentina.

No Brasil, o processo foi inverso, com a desarticulação das condições de apoio político-partidário ao presidente e a desintegração da autoridade do Executivo, o qual foi desafiado institucionalmente de três formas: pela oposição política, pelo questionamento dos fundamentos teóricos de seu programa de reforma do Estado e pelos constrangimentos jurídicos à sua atuação, viessem eles da atuação do Poder Judiciário ou dos limites legais e constitucionais estabelecidos.

Pode-se assim dizer, que a diferença de resultado da reforma do Estado na Argentina e no Brasil esteve relacionada ao aprofundamento e consolidação de características institucionais que se configuraram no processo de democratização dos dois países e que estiveram presentes desde os primeiros dias da presidência de Carlos Menem e Fernando Collor de Mello.



A CONSOLIDAÇÃO DA
REFORMA DO ESTADO NA
ARGENTINA E NO BRASIL:
DE 1995 AO FINAL DE 1999

Este capítulo analisa a segunda gestão de Carlos Menem e a primeira gestão do presidente Fernando Henrique Cardoso, do início de 1995 até a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal na Argentina, no final de 1999, e a extinção do Ministério da Administração e Reforma do Estado no Brasil, também no final de 1999, e aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal nos primeiros meses do ano 2000.

Objetivou-se demonstrar que esse foi um período paradoxal, no qual se pode identificar a consolidação da reforma do Estado, sobretudo no Brasil, e ao mesmo tempo o questionamento dos resultados dos programas de privatização e reforma do Estado implementados nos dois países.

Esse questionamento, curiosamente, foi realizado pelas mesmas forças políticas que, na Argentina, haviam propiciado a rápida implementação do programa de privatização na primeira gestão de Carlos Menem período anterior, criando-se vários impasses para o prosseguimento da agenda reformista do presidente Carlos Menem. No Brasil, por sua vez, a coalizão política articulada pelo presidente Fernando Henrique Cardoso para viabilizar a expansão do programa de privatização e a execução da reforma administrativa demonstrou ter divisões internas e diferentes enfoques a respeito da reforma do Estado.

Por outro lado, embora, nesse período, os programas de reforma do Estado concebidos no Brasil apresentem maior similitude de forma com os a experiência reformista argentina, mais uma vez os dois países parecem trilhar caminhos substancialmente diversos.

5.1 AS ELEIÇÕES NA ARGENTINA E NO BRASIL E AS CONDIÇÕES PARA A CONSOLIDAÇÃO DA POLÍTICA DE REFORMA DO ESTADO

O ano de 1995 foi importante sob o ponto de vista da continuidade dos programas de reforma do Estado na Argentina e no Brasil.

Em 1º de janeiro de 1995, Fernando Henrique Cardoso tomou posse como presidente do Brasil¹²³. Em maio de 1995, o presidente argentino Carlos Menem foi reeleito, dessa vez pelo voto direto, com percentual superior ao de sua primeira

(123) Fernando Henrique Cardoso foi eleito pelo voto direto, em 03 de outubro de 1994, no primeiro turno de votação, conquistando maioria absoluta, ou 55,22% dos votos válidos, contra 39,97% do segundo colocado, Luis Inácio Lula da Silva. (BRASIL, 2011).

eleição¹²⁴.

As eleições presidenciais de 1994, no Brasil, se processaram paralelamente à adoção do Real e à estabilização monetária. Além disso, a campanha eleitoral de Fernando Henrique Cardoso e sua posse como presidente ocorreram num contexto de crescimento da atividade econômica, de aumento do poder aquisitivo dos salários e de oferta de crédito.

O mesmo não ocorreu na Argentina, onde a campanha eleitoral e a reeleição de Carlos Menem tiveram lugar no primeiro semestre de 1995, sob o signo da crise cambial que atingiu o México em dezembro de 1994.

Com efeito, em 1994 o governo norte-americano iniciou uma elevação da taxa dos juros, invertendo uma tendência iniciada no final da década de 1980 e produzindo uma inversão do fluxo de capitais dos mercados emergentes para os países capitalistas centrais. A desvalorização da moeda mexicana, no final de 1994, acelerou a fuga de capitais estrangeiros, atingindo fortemente a Argentina, uma vez que, na América Latina, esse era o país que possuía a situação financeira mais parecida com a do México.

O “efeito tequilla” ou resultado da crise mexicana na Argentina foi a diminuição do crédito, o aumento das demissões e a redução dos salários, dando início a um ciclo recessivo com graves consequências para a arrecadação fiscal.

Embora não parem dúvidas acerca da identificação do presidente argentino e do brasileiro com o tema da reforma do Estado e do compromisso por eles assumido com a continuidade do processo de mudanças em curso, a literatura, de um modo geral, salienta a importância da estabilização econômica obtida com o Plano de Convertibilidade, na Argentina, e o Plano Real, no Brasil, para a eleição de Fernando Henrique Cardoso e a reeleição de Carlos Menem.

Borba (2006), por exemplo, demonstra que, durante a campanha eleitoral de 1994, Fernando Henrique Cardoso apresentou a inflação como o centro da crise e a utilização desse recurso discursivo permitiu que ele se apresentasse como o candidato que fora capaz de por fim à inflação e seria capaz de manter o Plano Real. O mesmo autor acrescenta que o Plano Real potencializou a candidatura de Fernando Henrique Cardoso e teve importância determinante no resultado da eleição presidencial de 1994. Por sua vez, Filgueiras (2000, p. 114) aduz que o Plano Real teve uma importância política proporcional ao seu impacto sobre a economia, pois, “[...] ao dar estabilidade e apoio políticos ao Governo Cardoso, foi a condi-

(124) Carlos Saul Menem também foi eleito em primeiro turno de votação, com quase 50% dos votos válidos, enquanto o candidato da UCR, Horacio Massaccesi, recebeu 16,8% dos votos. Nas eleições de 1989, Carlos Menem havia obtido 47% dos votos válidos. (LA NACIÓN. Buenos Aires, mayo 1995).

ção fundamental que permitiu o aprofundamento e a aceleração das privatizações, bem como a aprovação das reformas liberais”.

Por outro lado, a reeleição de Carlos Menem, em maio de 1995, é explicada por Novaro (2006, p. 484) como o resultado da capacidade do mandatário argentino de se apresentar como o único capaz de manter a ordem e a estabilidade diante de uma nova crise econômica. Acrescente-se que, no discurso do presidente, as dificuldades enfrentadas pela Argentina a partir da crise do México foram desvinculadas do Plano de Convertibilidade e associadas a uma conjuntura externa desfavorável. Mais concretamente, a ajuda financeira obtida rapidamente pela Argentina junto aos organismos financeiros internacionais, por um lado, e as credenciais peronistas do presidente argentino e sua capacidade de adaptação e de mudança, por outro lado, o habilitaram tanto como representante daqueles que almejaram a continuidade do Plano de Convertibilidade, como dos que esperavam fosse dada maior atenção às políticas sociais.

Dessa forma, a literatura sobre o tema aponta que, diversamente do que se verificou nas eleições de 1989, nem Carlos Menem, em sua segunda gestão, nem Fernando Henrique Cardoso teriam recebido um mandato claramente reformista.

5.2 A REFORMA DO ESTADO NOS DISCURSOS DE CARLOS MENEM E FERNANDO HENRIQUE CARDOSO

5.2.1 A REFORMA DO ESTADO COMO FUNDAMENTO PARA UM NOVO MODELO DE DESENVOLVIMENTO NO BRASIL

Pode-se observar a esse respeito que, nos discursos de Fernando Henrique Cardoso e do presidente argentino reeleito, o tema da reforma do Estado continuou presente, mas com uma ênfase maior em sua importância conjuntural. Nesse sentido, tornou-se comum enfatizar a necessidade da reforma do Estado para a manutenção da estabilidade monetária e enfrentamento da crise externa e não apenas por suas virtudes e justificativas estruturais. Além disso, os discursos dos novos mandatários passaram a destacar sua capacidade pessoal para promover as mudanças necessárias. E os apelos feitos em nome da reforma do Estado passaram a ser dirigidos, nesse momento, ao Congresso Nacional e não mais à sociedade como um todo.

No pronunciamento de posse de Fernando Henrique Cardoso, em 1º de janeiro de 1995, é feita menção em duas oportunidades a reformas estruturais necessárias (BRASIL, 1995c). É, contudo, em seu discurso de despedida do Senado, proferido em 14 de dezembro de 1994, poucos dias antes de sua posse, que Fernando Henrique Cardoso fala da reforma do Estado como parte da filosofia e do programa de seu governo.

Nesse discurso, Fernando Henrique Cardoso se apresenta como um continuador do governo de Itamar Franco, procurando, assim, diferenciar sua filosofia de governo do programa de reformas executado durante a gestão de Fernando Collor de Mello. Afirma a esse respeito que, em 1993, durante o processo de revisão constitucional previsto nas disposições transitórias da Carta de 1988 foi perdida a oportunidade de realização das reformas estruturais que o Brasil necessita, mas que o programa de estabilização econômica do governo Itamar Franco estendeu uma ponte para a retomada do processo de reforma do Estado.

Cabe aqui observar que, enquanto nos discursos de Fernando Collor de Mello o tema da reforma do Estado relacionava-se com a modernidade e a democracia, no pronunciamento de Fernando Henrique aqui examinado a reforma do Estado é apresentada como “um necessário acerto de contas com o passado”. O objetivo dos programas de reforma do Estado parece assim se modificar: em lugar da modernização do capitalismo brasileiro, se almeja a eliminação das instituições que dificultam seu desenvolvimento. Nesse sentido, o presidente eleito afirmou ao Senado Federal em fins de 1994 que: “Eu acredito firmemente que o autoritarismo é uma página virada na História do Brasil. Resta, contudo, um pedaço do nosso passado político que ainda atravanca o presente e retarda o avanço da sociedade. Refiro-me ao legado da Era Vargas – ao seu modelo de desenvolvimento autárquico e ao seu Estado intervencionista” (BRASIL, 1994, on-line).

Nessa ordem de ideias, o tema da reforma do Estado foi apresentado como fundamental para um novo modelo de desenvolvimento. Um dos principais aspectos destacados pelo presidente eleito é a necessidade de estabelecer uma nova relação entre o Estado e o setor produtivo privado, centrando o eixo dinâmico do desenvolvimento no setor privado. O Estado, nesse contexto, deveria se afastar da esfera da produção e desempenhar o papel de regulador, no sentido de “criar o marco institucional que assegure plena eficácia ao sistema de preços relativos, incentivando assim os investimentos privados na atividade produtiva”. Era ainda fundamental, nas palavras do presidente eleito, “que o Brasil ofereça à indústria doméstica condições semelhantes às dos concorrentes externos” (BRASIL, 1994, on-line).

Nesse pronunciamento, Fernando Henrique Cardoso se apresentava a si mesmo como “instrumento de uma agenda de mudanças” afirmando ter sido essa

a finalidade da aliança de centro-direita por ele construída durante o período eleitoral: “A esta altura, trata-se menos de introduzir idéias novas do que de articular a vontade política necessária para deliberar. A isto eu tenho me dedicado desde que fui eleito, e já antes, na busca de alianças que dessem maior densidade partidária à minha candidatura” (BRASIL, 1994, on-line).

Além disso, nesse documento, o presidente eleito enumerou, pela primeira vez, aos parlamentares, os principais pontos nos quais a reforma do Estado deveria se concentrar durante seu mandato.

A primeira tarefa deveria ser a manutenção da estabilidade econômica por meio da disciplina fiscal e monetária. Na agenda de reformas apresentadas como essenciais, o controle do gasto público, com vistas ao equilíbrio fiscal, deveria se concentrar na desindexação da economia, no fim dos privilégios e do corporativismo.

O segundo aspecto era a necessidade de acelerar o programa de privatização e estendê-lo a outras atividades e empresas dos setores de energia, transportes, telecomunicações e mineração. O presidente eleito elencou ainda como meta a ampliação do próprio conceito de privatização, adotando-se diferentes modalidades de venda, de concessão de serviços e terceirização de atividades. O objetivo de tais mudanças deveria ser o de aumentar a eficiência administrativa, reduzir a dívida pública e constituir uma infraestrutura econômica e social de apoio ao novo modelo de desenvolvimento.

O terceiro ponto do programa de reformas tidas como necessárias eram a descentralização de atividades e o estabelecimento de parcerias com a comunidade e com organizações não governamentais. Os programas de descentralização deveriam incidir primordialmente sobre os serviços de saúde e educação, aplicando-se o princípio de que aos municípios caberia a execução dos serviços de interesse local.

É interessante observar que o Discurso de Despedida do Senado possui um caráter programático claro, enumerando os principais aspectos da reforma do Estado a serem executados durante a gestão de Fernando Henrique Cardoso e procurando, assim, estabelecer um diálogo com o Poder Legislativo que viabilizasse a implementação das medidas propostas. Pode-se afirmar que, nesse particular, o procedimento adotado pelo presidente eleito se diferencia daquele verificado durante as gestões de Fernando Collor de Mello e de Itamar Franco.

Indo além na comparação, é possível identificar, na visão externada por Fernando Henrique Cardoso acerca dos motivos objetivos da reforma do Estado, uma perspectiva semelhante àquela adotada por Carlos Menem, além de um conteúdo programático e uma forma de proceder que lembram muito a gestão de Domingo Cavallo no Ministério da Economia.

Tal como Fernando Henrique Cardoso, o presidente argentino, ao se dirigir ao Congresso, no início de sua gestão, afirmou ter “convocado os argentinos para virar uma página histórica de suas vidas” e que era “imprescindível abandonar os modelos antigos” (ARGENTINA, 1990a). E, da mesma forma como para o mandatário brasileiro propunha ao Congresso brasileiro “que recomeçemos de onde paramos na revisão constitucional. Pela remoção, da Carta de 88, dos nós que atam o Estado brasileiro à herança do velho modelo” (BRASIL, 1994, on-line), Carlos Menem lembrou ao Congresso argentino, em 1990, que “as leis fundacionais de reforma do Estado e de emergência econômica [...] foram as bases desse novo modelo proposto para a cidadania” (ARGENTINA, 1990a).

É com o Ministro da Economia, Domingo Cavallo, porém, que as semelhanças são mais evidentes. Tanto ele como Fernando Henrique Cardoso ascenderam ao cargo de Ministro da Economia após um período no Ministério das Relações Exteriores, tendo sido os responsáveis pela elaboração dos planos econômicos que debelaram a inflação e possibilitaram o aprofundamento dos programas de reforma do Estado na Argentina e no Brasil. Ambos justificavam a implementação de mudanças estruturais a partir de uma análise crítica do desenvolvimento capitalista na Argentina e no Brasil. E ambos propugnavam por mudanças institucionais que deveriam ser referendadas pelo Congresso. Além disso, o conteúdo geral das medidas propostas era semelhante ao das mudanças executadas durante a gestão de Domingo Cavallo no Ministério da Economia: aprofundamento do programa de privatização e expansão do mesmo para os serviços públicos; descentralização dos serviços de saúde e educação para os municípios; reforma previdenciária; alteração da repartição de encargos entre a União, os Estados e Municípios; e modernização institucional.

As coincidências não se limitam aos aspectos materiais, alcançando também a forma de atuação, pois, tal como ocorrera na Argentina a partir da gestão de Domingo Cavallo no Ministério da Economia, no governo de Fernando Henrique Cardoso houve uma clara divisão de tarefas envolvendo o tema da reforma do Estado.

Com a edição da Medida Provisória n.º 813, de 1º de janeiro de 1995, foi extinta a Secretaria da Administração Federal e criado o Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE), sob o comando de Luiz Carlos Bresser-Pereira, amigo pessoal do presidente e um dos principais teóricos da reforma do Estado no Brasil. O novo ministério correspondeu à necessidade de criação de uma estrutura de governo desvinculada do gabinete da Presidência da República capaz de, ao mesmo tempo, formular e dar apoio à reforma do Estado e permitir ao presidente da República atuar como moderador nessa matéria.

Além disso, com a designação do vice-presidente Marco Maciel, ainda durante a transição de governo, como articulador da reforma constitucional, houve

uma divisão de tarefas entre os partidos no poder. Ao PSDB, coube a formulação teórica e a redação dos principais projetos de lei necessários à execução da reforma do Estado; ao PFL, foi atribuída a articulação e a coordenação do apoio político necessário para aprovação da reforma constitucional no Congresso.

Como já se examinou no capítulo anterior, a implementação de um programa de mudanças de tal magnitude foi viabilizado, na Argentina, anos antes da eleição de Fernando Henrique Cardoso. E num período favorável do ponto de vista das condições externas. As dificuldades advindas da alteração na economia internacional e da crise monetária do México forneceram um contexto distinto para o aprofundamento da reforma do Estado no Brasil, no governo de Fernando Henrique Cardoso.

5.2.2 A SEGUNDA REFORMA DO ESTADO NOS DISCURSOS DO EXECUTIVO ARGENTINO

Essa mesma modificação nas condições da economia internacional dificultou o prosseguimento do processo de mudanças na Argentina, trazendo novos desafios ao governo do presidente Carlos Menem.

Embora o discurso de posse de Carlos Menem, em 1995, não se encontre disponível para pesquisa, é possível observar que, nas Mensagens Presidenciais ao Congresso argentino de 1º de março de 1995 e 1º de março de 1996, o presidente argentino prestou conta de sua primeira gestão, destacando a importância de medidas como a privatização de empresas públicas, a hierarquização e profissionalização do serviço público a partir da aprovação do SINAPA, a transferência dos hospitais nacionais para as esferas estadual e municipal, a reforma do sistema de educação e a adoção de um novo sistema de aposentadorias e pensões.

De acordo com o discurso do mandatário argentino, a redefinição das atribuições do Estado foi o núcleo da “revolução econômica, cujas bases já estão assentadas, aceitas e adotadas e aceitas pela imensa maioria da população” (ARGENTINA, 1995, p. XXVI, tradução nossa), devendo as mudanças prosseguirem no sentido de um grande ajuste do gasto público, a reestruturação e modernização do aparato do Estado. Além disso, é prevista a apresentação de um Plano Quinquenal 1995-1999 de Grandes Projetos de Investimento para o Desenvolvimento Social e Econômico, prometendo, para seu segundo mandato, o incremento dos investimentos sociais.

Veja-se que, na Mensagem Presidencial ao Congresso Nacional de 1º de março de 1996, o mandatário argentino enumera como desafios a serem enfrentados a implementação da Segunda Reforma do Estado.

Já nos pronunciamentos do ministro Domingo Cavallo, no final de 1994 e ao longo do ano de 1995, se verifica a ênfase na expansão das reformas para os estados e municípios, por meio da execução integral do Pacto Federal, e na modernização da gestão pública por meio da Segunda Reforma do Estado (ARGENTINA, [200-?d]).

Embora as manifestações oficiais desses dois atores políticos sejam convergentes na defesa do Plano de Convertibilidade e dos programas de reforma executados ao longo da primeira gestão, pode-se identificar nos discursos do ministro Domingo Cavallo maior ênfase na necessidade de aprofundamento do processo de mudança em curso, seja com sua execução integral nas esferas subnacionais, seja com a implementação de um programa de modernização da gestão pública federal por meio da Segunda Reforma do Estado. Nos pronunciamentos do presidente Carlos Menem, por sua vez, observa-se que o tema da justiça social e das políticas sociais ganham espaço progressivamente.

Essas diferenças expressavam, segundo Novaro (2006, p. 492-493), a tensão entre “populismo” e reformismo presente na complexa coalizão político-partidária que havia viabilizado mudanças legislativas e a rápida execução das privatizações durante o primeiro mandato de Carlos Menem. Essa tensão, todavia, no contexto externo desfavorável, se tornaria cada vez mais aguda durante o segundo mandato presidencial.

5.3 OS PROGRAMAS DE PRIVATIZAÇÃO NA ARGENTINA E NO BRASIL

5.3.1 A EXPANSÃO E O APROFUNDAMENTO DO PND NO GOVERNO DE FERNANDO HENRIQUE CARDOSO

O programa de privatização brasileiro foi retomado poucos dias após a posse de Fernando Henrique Cardoso na presidência, por meio de um ato de grande significação política praticado fora do âmbito do PND.

Com efeito, em 13 de fevereiro de 1995, foi sancionada pelo novo presidente a Lei nº. 8.987/95, que dispunha acerca do regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previstas no artigo 175 da Constituição de 1988. Originada do Projeto de Lei nº. 202, apresentado ao Senado em 21 de março de 1991 pelo então senador Fernando Henrique Cardoso, o diploma legal sancionado

estabelecia o regime aplicável às empresas concessionárias e permissionárias de serviços públicos e o caráter especial dos respectivos contratos, os direitos dos usuários, a política tarifária e os encargos do Estado e das concessionárias e permissionárias.

A sanção da Lei de Concessão e Permissão dos Serviços Públicos constituiu uma demonstração concreta da determinação do novo presidente de retomar com celeridade e expandir as reformas estruturais do Estado brasileiro cujo traçado datava ainda de 1991, porém que na época não haviam encontrado condições político-institucionais para serem realizadas. Mais do que uma demonstração de vontade política, a sanção da Lei n.º 8.987/95 constituiu um instrumento para dar credibilidade externa ao novo governo brasileiro. Isso porque, com esse ato, o governo assegurava aos parlamentares que a desestatização dos monopólios estatais contaria com regras claras e previamente conhecidas. Além de um sinal de respeito ao Poder Legislativo, o gesto visava dar segurança aos investidores e desarmar os opositores às privatizações.

Esse é um aspecto importante que diferencia o programa de privatização brasileiro do argentino, pois nesse país a privatização dos serviços públicos ocorreu sem a edição prévia de um marco regulatório para as concessões e permissões. O disciplinamento de questões importantes, como as regras tarifárias ou os direitos e obrigações do Estado e dos contratantes privados foi feito caso a caso, no âmbito dos contratos firmados com as concessionárias, circunstância que importou alguma discricionariedade nas regras e certa instabilidade nas relações contratuais. A Argentina, nesse sentido, constituía um modelo que não deveria ser repetido no caso brasileiro e um exemplo do qual o governo de Fernando Henrique Cardoso desejava se diferenciar aos olhos dos críticos das privatizações.

Dois dias após a sanção da Lei de Concessão e Permissão de Serviços Públicos, na abertura do ano Legislativo de 1995, o presidente Fernando Henrique Cardoso anunciou, em sua Mensagem ao Congresso Nacional, que, no dia seguinte, faria o encaminhamento das propostas de emenda constitucional que seu governo entendia necessárias ao aprofundamento das reformas do Estado e à consolidação do Plano Real. As principais diretrizes que guiavam a reforma do Estado e fundamentavam as propostas de emendas constitucionais podem, com base nesse documento, ser assim resumidas: a) unificação dos mercados de trabalho público e privado; b) criação de uma carreira de administradores públicos; c) descentralização de atividades para os Estados e Municípios com base no princípio da solidariedade; d) redução dos órgãos do Estado, por meio da privatização e do desenvolvimento de organizações não-estatais; e) desconstitucionalização de temas e políticas; f) revisão do funcionamento do aparelho do Estado e de seus mecanismos de controle (BRASIL, 1995d).

As cinco primeiras propostas de emenda constitucional enviadas ao Congresso brasileiro, no dia 16 de fevereiro de 1995, contemplavam esses princípios, prevendo mudanças no título da Constituição de 1988 relativo à ordem econômica e financeira. Mais especificamente, as propostas de emenda constitucional estabeleciam o fim do monopólio estatal nas áreas de petróleo, energia elétrica e telecomunicações; a eliminação da vedação da participação de empresas estrangeiras na exploração de minérios e no transporte de mercadorias e passageiros entre os portos brasileiros; e a alteração da definição de empresa brasileira, de modo a conferir tratamento igual ao capital nacional e ao estrangeiro.

Tal como acontecera na Argentina, onde, a partir do início da gestão do Ministro da Economia, Domingo Cavallo, havia se estabelecido um debate com os partidos e o Congresso a respeito da concepção teórica da reforma do Estado e do conteúdo dos projetos de lei de interesse do Executivo, o governo Fernando Henrique Cardoso adotou como estratégia a discussão prévia da reforma constitucional com o os partidos políticos.

Antes mesmo da retomada dos trabalhos no Legislativo, foram organizados seminários com os partidos políticos que apoiavam o governo e que se esperava poderiam contribuir para a aprovação das emendas constitucionais a serem enviadas ao Congresso. Esses seminários foram coordenados pelos ministros das principais áreas do governo e tinham uma dupla função. De um lado, estabelecia-se um diálogo entre o Executivo e o Legislativo, propiciando que as autoridades governamentais conscientizassem os parlamentares para a importância da realização das reformas, explicitando o conteúdo e o sentido das medidas que se pretendia implementar. De outro lado, as autoridades governamentais tinham a oportunidade de colher a opinião dos legisladores em relação aos diferentes temas da reforma do Estado, possibilitando uma ação seletiva e a adoção de uma estratégia de encaminhamento que viabilizasse sua rápida aprovação.

Nesse sentido, foram também realizados por diversos institutos pesquisas de opinião junto aos congressistas e à opinião pública, visando colher o sentimento geral a respeito das pretendidas alterações na Constituição. As primeiras cinco propostas de emenda constitucional, é importante que se diga, correspondiam, com a única exceção da quebra do monopólio estatal sobre a exploração de petróleo, a matérias em relação às quais o Legislativo, de acordo com as pesquisas então realizadas, não deveria opor resistência aos planos do governo. Além de sua importância intrínseca para a continuidade do programa de privatização, essas cinco primeiras propostas de emenda constitucional tiveram, conforme Mello salientou em seu estudo da reforma constitucional brasileira, “caráter plebiscitário” (MELO, 2002).

Após exatamente cinco meses de tramitação, em 15 de agosto de 1995, as primeiras quatro das cinco emendas constitucionais propostas pelo governo de

Fernando Henrique Cardoso, foram aprovadas e promulgadas. As mudanças aprovadas foram as seguintes:

Quadro 6 - Emendas Constitucionais promulgadas em 15 de agosto de 1995

Emenda Constitucional n.º 5	Alterou o § 2º do artigo 175 da Constituição Federal de 1988 para possibilitar a exploração dos serviços locais de gás canalizado mediante concessão, vedando a edição de medida provisória para a regulamentação da matéria.
Emenda Constitucional n.º 6	Alterou o inciso IX do artigo 170, o artigo 171 e o § 1º do artigo 176 da Constituição Federal de 1988, para: a) estabelecer tratamento favorecido para empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras com sede e administração no país; b) permitir a pesquisa e a lavra de recursos minerais, por meio de autorização ou concessão da União, por brasileiros ou empresas constituídas sob as leis brasileiras, que tenham sua sede e administração no país.
	Acrescentou o artigo 246 às Disposições Constitucionais Gerais, vedando a adoção de medida provisória na regulamentação de artigo da Constituição cuja redação tenha sido alterada por emenda promulgada a partir de 1995.
Emenda Constitucional n.º 7	Alterou o artigo 178 da Constituição Federal de 1988, prevenindo a ordenação por lei dos transportes aéreo, aquático e terrestre e das condições em que o transporte de mercadoria na cabotagem e a navegação interior poderiam ser feitas por embarcações estrangeiras.
	Repetiu a inclusão do artigo 246 às Disposições Constitucionais Gerais.
Emenda Constitucional n.º 8	Alterou o inciso XI e a alínea “a” do inciso XII do artigo 21 da Constituição Federal de 1988, para permitir à União a exploração, mediante autorização, concessão ou permissão, dos serviços de telecomunicações, de radiodifusão sonora e de sons e imagens.

Fonte: Elaborado pela autora a partir de Brasil (2005).

Como se pode observar na tabela acima, os textos originais das Emendas Constitucionais n.º 6 e 7 foram alterados no Congresso Nacional, com a inclusão do artigo 246 no título das Disposições Gerais da Constituição Federal. A alteração legislativa visava impedir a regulamentação infraconstitucional por medida provisória das atividades em que permitida a concessão de serviços públicos a empresas estrangeiras ou empresas com sócios estrangeiros. Esse é um aspecto

significativo do processo de privatização brasileiro, pois deixa clara a existência de reservas entre os legisladores brasileiros à desnacionalização de determinadas atividades, em contraste com a experiência argentina. Além disso, o texto do artigo incluído nas Disposições Gerais da Constituição Federal punha em evidência a pouca receptividade no Congresso da desconstitucionalização de temas e políticas proposta pelo governo de Fernando Henrique Cardoso. Não é demasiado afirmar que o Congresso brasileiro desde cedo deixou claro ao governo que o sucesso da reforma constitucional e, portanto, a continuidade dos programas de reforma do Estado dependiam de seu prévio conhecimento e negociação com as instituições.

Nesse sentido, a Emenda Constitucional n.º 09, que dispunha acerca do monopólio estatal sobre a exploração de petróleo e derivados, somente foi promulgada em 09 de novembro de 1995, após intensa discussão no Congresso nacional e encerrada a greve dos petroleiros, na qual o governo chegou a intervir com a ocupação de quatro das onze refinarias da Petrobrás em greve pelo Exército. A emenda constitucional manteve o petróleo como monopólio da União, mas autorizou a terceirização das atividades de pesquisa, lavra, refinação, importação, exportação e transporte marítimo. Estabeleceu, ainda, a necessidade de edição de um marco regulatório próprio para a terceirização das atividades nesse setor.

Quadro 7 – Emenda Constitucional n.º. 09/95

<p>Emenda Constitucional n.º 9</p>	<p>Deu nova redação ao artigo 177 da Constituição Federal de 1988, facultando à União contratar empresas estatais ou privadas para a realização das atividades de: a) pesquisa e lavra das jazidas de petróleo e gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos; b) a refinação do petróleo nacional ou estrangeiro; c) a importação e exportação dos produtos e derivados básicos resultantes das atividades previstas nos incisos anteriores; d) e o transporte marítimo de petróleo bruto de origem nacional ou derivados básicos de petróleo produzido no Brasil, bem assim o transporte, por meio de conduto, de petróleo bruto, seus derivados e gás natural de qualquer origem.</p>
--	--

Fonte: Elaborado pela autora a partir de Matos Filho e Oliveira (1996).

O conteúdo dessas alterações legislativas e constitucionais revela alguns aspectos importantes que diferenciam o processo de privatização argentino do brasileiro.

A reforma constitucional brasileira promovida pelo governo de Fernando Henrique Cardoso promoveu o fim do monopólio estatal sobre o petróleo, os serviços de telecomunicações, transportes e energia elétrica. No entanto, diversamente do que ocorreu no país vizinho, a legislação não autorizou a completa desesta-

tização desses setores, prevendo que a participação da iniciativa privada nessas áreas deveria ocorrer por meio da concessão e da permissão dos serviços públicos. Nesse sentido, se poderia argumentar que, na Argentina, o programa de privatização resultou no fim dos monopólios estatais, ao passo que, no Brasil, a reforma do Estado implicou a quebra do monopólio das estatais.

Essa não é uma diferença apenas de forma, *mas também de conteúdo*, pois a escolha do regime de concessão para nortear as privatizações implicou a manutenção de maior poder regulatório ao Estado brasileiro em comparação ao argentino sobre as atividades transferidas para a iniciativa privada.

Observe-se, nesse sentido, que alguns dos contratos firmados com as empresas adquirentes das empresas prestadoras de serviço público, na Argentina, estabeleciam até mesmo o reajuste das tarifas pelos índices de inflação da economia norte-americana. Isso justificou críticas ao governo de Carlos Menem como a que foi formulada por Ferrer (2007, p. 325, tradução nossa), para quem o problema da Argentina na década de 1990, não foi a reforma do Estado propriamente dita, mas “a alienação do domínio e controle de atividades essenciais para a acumulação de capital e a mudança tecnológica da economia nacional”.

Pinheiro e Giambiagi (1999) sustentam que, do ponto de vista econômico, o aspecto mais importante do governo Fernando Henrique Cardoso foi a manutenção da estabilidade financeira. Acrescentam que, embora a privatização tenha adquirido uma maior importância em comparação com os governos anteriores, os responsáveis por ampliar e acelerar o programa de privatização no período de 1995 a 1999 foram “os grandes déficits fiscal e em conta corrente”. Argumentam os autores que:

Na verdade, a posse de Fernando Henrique foi encarada como uma espécie de anticlímax por aqueles que acreditavam que a sua eleição iria imprimir imediatamente um ritmo mais rápido ao programa de privatização. De fato, o clima reinante em 1995 foi bem caracterizado pela crítica pública do presidente Fernando Henrique à então diretora do BNDES encarregada da privatização quando ela propôs a venda da Companhia Vale do Rio Doce, e também pela falta de um compromisso claro dos políticos com a privatização da Telebrás. Esses desdobramentos levaram mais de um analista a questionar o compromisso do novo governo com a privatização (PINHEIRO; GIAMBIAGI, 1999, p. 29).

O fato de a privatização dos serviços públicos ter adquirido impulso somente a partir de 1996, com a venda da Companhia Vale do Rio Doce e da Telebrás no final do primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso, é insuficiente para levar à conclusão de que, nesse governo, o programa de desestatização tenha obedecido a razões predominantemente conjunturais. Foi precisamente no governo Fernando Henrique Cardoso que, em comparação com os governos anteriores, as

privatizações adquiriram importância como dimensão de um programa de reformas estruturais do Estado brasileiro. Desde o início, o governo Fernando Henrique esteve comprometido com a continuidade do programa de privatização e com a aprovação das mudanças constitucionais que permitissem sua ampliação.

Nesse sentido, em 1995, foi dado prosseguimento à transferência para a esfera privada das empresas industriais que ainda permaneciam como propriedade do Estado. As razões para o início da privatização dos serviços públicos ter ocorrido somente no segundo ano de governo foram, de um lado, a necessidade de prévia reforma constitucional e, de outro lado, o fato de que as empresas prestadoras de serviços públicos eram em grande parte de propriedade dos estados e municípios, escapando do âmbito do PND.

Não foi por outro motivo, aliás, que, entre as primeiras medidas adotadas após a posse do presidente Fernando Henrique Cardoso, em janeiro de 1995, esteja a substituição da Comissão de Privatização pelo Conselho Nacional de Desestatização, transferindo para o governo federal a condução do processo de privatização. Além disso, na negociação das dívidas dos estados com a União, o governo federal fez incluir uma cláusula obrigando ao pagamento de um percentual da dívida, que variava de 10% a 20% conforme a taxa de juros cobrada fosse de 7,5% ou 6% ao ano, com a venda de ativos, o que importou na criação de programas de privatização em âmbito estadual.

A negociação das dívidas dos estados e sua estreita relação de interdependência com a concessão das empresas prestadoras de serviços públicos bem exemplifica o fato de que, embora aparentemente demorado o início das privatizações em alguns setores, o governo Fernando Henrique esteve, desde os primeiros dias, envolvido na criação das condições políticas, técnicas e jurídicas que viabilizassem sua expansão. São ainda exemplos, no mesmo sentido, a cisão da Light em duas empresas, preparando-a para a transferência para o setor privado, e a elaboração do projeto de lei de regulamentação do setor de telecomunicações.

Assim, muito embora no contexto de recorrentes crises financeiras externas os fatores conjunturais tenham influenciado o ritmo das transferências para a iniciativa privada, a principal característica do processo de privatização brasileiro, na primeira gestão de Fernando Henrique Cardoso, foi a criação de condições institucionais que possibilitassem sua ampliação e mudança de objetivos.

A mudança institucional consistiu, como já referido, na sanção da Lei de Concessões e na aprovação das Emendas Constitucionais nº. 05 a 09, com importantes reflexos na estrutura e nas atividades da administração pública brasileira.

Além disso, ocorreram alterações em relação aos órgãos de controle e acompanhamento das privatizações. Como já referido, a Comissão de Privatização foi

substituída pelo Conselho Nacional de Desestatização, composto por vários ministros e pelo presidente do Banco Central, estreitando os vínculos entre a administração do processo de desestatização e o governo. Houve casos, inclusive, como o das telecomunicações e o das rodovias em que o próprio processo de privatização foi conduzido pelos ministérios, sem se submeter às regras do PND.

Essa necessidade de maior vinculação e controle das privatizações pelo governo Fernando Henrique Cardoso foi também, o resultado da resistência muito maior à privatização dos serviços públicos e de empresas como a Companhia Vale do Rio Doce e a Petrobras. Foi necessário, inclusive, constituir equipes de advogados para dar orientação jurídica e defender as privatizações perante o Judiciário nas dezenas de ações que foram ajuizadas nessa época¹²⁵.

A ampliação do programa de privatização, por sua vez, foi viabilizada por esse novo conjunto de normas e se processou por partes.

Inicialmente, nos anos de 1995 e 1996, foi finalizada a transferência para o setor privado das empresas industriais que ainda permaneciam em mãos do governo federal, com exceção da Companhia Vale do Rio Doce cuja privatização ocorreu somente em maio de 1997.

Quadro 8 - Empresas industriais privatizadas no governo Fernando Henrique Cardoso

Empresa	Ano
CPC – Companhia Petroquímica de Camaçari	1995
Salgema Indústrias Químicas	1995
CQR – Companhia Química do Recôncavo	1995
Pronor Petroquímica	1995
CBP	1995
Copene	1995
Nitrocarbono	1995
Polipropileno S/A	1996
Polibrasil Indústria e Comércio	1996
Deten	1996
Koppol	1996
EDN	1996
CVRD – Companhia Vale do Rio Doce	1997

Fonte: Elaborado pela autora a partir de Banco Nacional do Desenvolvimento (2012).

(125) Apenas contestando a venda da Companhia Vale do Rio Doce foram ajuizadas mais de duzentas ações.

Nos anos seguintes, foram incluídas no PND empresas públicas federais dos setores de mineração, eletricidade, transporte (ferrovias, portos e rodovias), telecomunicações, bancos e água e esgoto na agenda de privatizações (vide nos anexos a listagem de empresas desestatizadas no âmbito do PND por ano). Além disso, o BNDES passou a dar suporte técnico e financeiro aos processos de desestatização de empresas estaduais, a cargo dos respectivos governos. Note-se que, em setores como o de eletricidade, a privatização no âmbito estadual era necessária para permitir a venda das empresas federais geradoras de eletricidade, por isso a expansão do programa de privatização ocorreu de forma gradativa.

Cabe observar a esse respeito que, por meio da Medida Provisória n.º 1560, de dezembro de 1996, reeditada por várias vezes até ser convertida na Lei n.º 9.496, de 11 de setembro de 1997, o governo federal lançou, a exemplo do Pacto Federal executado por Carlos Menem na Argentina, o Programa de Reestruturação e ajuste Fiscal dos Estados. Esse programa possibilitou que os Estados renegociassem suas dívidas, transferindo para a União um montante expressivo delas. Como já se disse, os contratos incluíam a obrigação de uma parcela dos débitos serem pagos com a renda auferida com a venda de ativos estaduais, motivo pelo qual os Estados viram-se compelidos a implementar programas próprios de desestatização.

O BNDES atuou nas privatizações estaduais como gestor, à semelhança do papel desempenhado no PND, o que foi possível em razão da celebração de convênios de cooperação, a critério dos governos estaduais, para que o banco prestasse apoio técnico. Isso ocorreu especialmente nas privatizações de empresas de energia elétrica, cabendo citar os seguintes casos: Coelba (Bahia), Enersul (Mato Grosso do Sul), Cemat (Mato Grosso), Energipe (Sergipe), Cosern (Rio Grande do Norte), Celpa (Pará), Celpe (Pernambuco) e Cemar (Maranhão). Além disso, o BNDES atuou como agente financiador das empresas adquirentes. A participação do banco envolveu, ainda, a modalidade de adiantamento de recursos aos governos estaduais, por meio da aquisição de ações ou debêntures, como estímulo à privatização de empresas ou venda de ações das estatais¹²⁶.

Quadro 9 - Empresas federais do setor elétrico privatizadas no governo Fernando Henrique Cardoso

(continua)

Empresa	Ano
Escelsa	1995
Light	1996
Gerasul	1998

(126) Nesses casos, o BNDES se reembolsava do valor adiantado com correção monetária e juros de 8% ao ano, quando da privatização pelos governos estaduais, passando a credor dos governos estaduais caso o valor apurados com as vendas fosse inferior ao montante adiantado.

Quadro 9 - Empresas federais do setor elétrico privatizadas no governo Fernando Henrique Cardoso

(conclusão)

	Leilões de concessão de Energia Elétrica
Aproveitamentos Hidrelétricos	<i>Concessões de Geração de Energia Elétrica para Produtores Independentes e Auto produtores:</i> Irapé, Campos Novos, Cana Brava, Ponte de Pedra, Porto Estrela, Queimado, Itapebi, Itumirim, Luis Eduardo Magalhães (ex-Lajeado), Piraju, Santa Clara, Barra Grande, Candonga, Ourinhos, Quebra-queixo, Corumbá IV, Monte claro, 14 de Julho, Castro Alves, Picada, Capim Branco I, Capim Branco II, Murta, Barra de Braúna, Itaocara, Espora, Fundão – Santa Clara, Corumbá III, São Jerônimo, Baú I, Foz do Chapecó, Serra do Facão, Peixe Angical, Simplício, Salto Pilão, São João, Cachoeirinha, São Salvador, Monjolinho, Pedra do Cavalo, Conto Magalhães, Santa Isabel, Pai Querê, Caçu/Barra dos Coqueiros, Salto, Traíra II, Salto do Rio Verdinho, São Domingos, Olho D'Água e Estreito.
	<i>Concessões para Serviço Público de Energia:</i> Emboque, Cubatão, Rosal.
Linhas de Transmissão	Interligação Norte-Sul II;
	Interligação Norte-Sul;
	Interligação Sudeste-Nordeste;
	Itajubá – 3;
	Taquaraçu-Assis - Sumaré;
	Campos Novos - Blumenau;
	Interligação Sul-Sudeste;
	Tucuruí - Vila do Conde;
	Interligação Norte-Nordeste;
	Bateias – Jaguariáiva;
	Goianinha – Mussuré;
	Chavantes – Botucatu;
	Xingó – Angelim;
	Angelim – Campina Grande de Subestação Angelim;
	Presidente Médici – Pelotas 3;
	Uruguaiana – Santa Rosa;
	Campos Novos – Santa Marta;
Vila do Conde – Santa Maria;	
Tigico Preto – Cachoeira Paulista;	
Expansão da Interligação Norte-Nordeste;	
Itumbiara – Marimbondo;	
Paraíso – Açú.	

Fonte: Elaborado pela autora a partir de Banco Nacional do Desenvolvimento (2012).

Por outro lado, no governo Fernando Henrique Cardoso, o formato das privatizações sofreu alterações em relação ao modelo adotado pelos governos anteriores.

Um dos aspectos mais saliente desse novo formato foi que a privatização das empresas prestadoras de serviços públicos, em especial as empresas estaduais de energia elétrica, passou a comportar a venda de ações em bloco único. Esse procedimento, característico da “venda para investidores estratégicos”, diferia do modelo adotado desde a privatização da Usiminas, no governo de Fernando Collor de Mello, no qual o bloco de ações era ofertado sem uma pré-qualificação técnica dos interessados, nem quantidades mínimas de ações a serem adquiridas.

Além disso, buscou-se dar maior ênfase à obtenção de receitas em dinheiro e à pactuação de compromissos de investimento nos setores privatizados. Na nova dinâmica adotada para as transferências, o modelo de financiamento indireto que até então vinha sendo adotado, por meio das moedas de privatização, foi substituído por linhas de crédito direto com o BNDES e o parcelamento junto ao Tesouro Nacional. Outro aspecto relacionado à maximização do valor das vendas foi a utilização de envelopes fechados para formalização dos lances e/ou leilões mistos, em contraposição à prática de leilões de viva voz que foi o método dominante desde o governo Sarney.

Com essas mudanças, a utilização do programa de privatização com a finalidade de obter credibilidade para o governo cedeu lugar à busca de um modelo institucional pré-estabelecido para as empresas privatizadas, reduzindo-se as incertezas do resultado. Velasco Jr. (2010) observa a esse respeito que:

Tecnicamente falando, não é difícil justificar essa decisão. De um lado, em um país onde a figura das grandes corporações, com dissociação entre as estruturas de gestão e de propriedade, era ainda incipiente, parecia mais conveniente para os órgãos reguladores a existência de um grupo controlador previamente definido. De outro lado, mais importante, em face da escassez de capital nacional para fazer frente aos montantes envolvidos nessas privatizações, a venda em bloco único reduzia o nível de incerteza dos investidores estrangeiros sobre a mobilização de recursos necessários e sobre os parceiros com os quais teria que se relacionar (VELASCO JR., 2010, p. 362).

O mesmo autor observa que a adoção dessa nova formatação, que tornava menos incerto o resultado e, portanto, menos transparente e neutro o processo de privatização, foi viabilizada pelo fato de o programa de privatização brasileiro já se encontrar mais difundido e socialmente aceito (Ibid., p. 365).

Cabe observar que a mudança de formatação, *ao mesmo tempo em que afastou as privatizações realizadas no governo Fernando Henrique Cardoso do modelo adotado por seus antecessores, aproximou o programa brasileiro do argentino.*

A transferência das empresas de serviços públicos, no Brasil, iniciou pela privatização da Rede Ferroviária Federal S/A, incluída no PND em 1992 e transferida para o setor privado entre os anos de 1996 e 1998. Para tanto, a empresa foi desmembrada em sete malhas ferroviárias, representando, cada uma, empreendimentos independentes e autossuficientes, cujos adquirentes se tornaram titulares do direito de prestar o serviço público e arrendatários dos ativos, os quais permaneceram propriedade da União federal. As transferências obedeceram a uma sequência, sendo a primeira venda realizada em março de 1996 e a última em julho de 1997, conforme Quadro 10.

Quadro 10 - Desmembramento e privatização da RFFSA – Rede Ferroviária Federal S.A.

Empresa	Ano
RFFSA – Malha Oeste	1996
RFFSA – Malha Centro-Leste	1996
RFFSA – Malha Sudeste	1996
RFFSA – Malha Tereza Cristina	1996
RFFSA – Malha Sul	1996
RFFSA – Malha Nordeste	1997
RFFSA – Malha Paulista	1998

Fonte: Elaborado pela autora a partir de Banco Nacional do Desenvolvimento (2012).

Outro aspecto que merece ser destacado é que, no governo Fernando Henrique Cardoso, houve uma mudança de objetivos do programa de privatização em relação aos governos anteriores, com as motivações políticas cedendo espaço para as institucionais. Acrescente-se que mesmo as razões de ordem financeiro-conjunturais não acompanharam o programa de privatização do governo Fernando Henrique Cardoso desde seus primeiros momentos, como havia acontecido na primeira fase do governo de Fernando Collor de Mello e no último ano do governo de Itamar Franco. No período aqui considerado, o programa de privatização brasileiro também se aproximou do argentino pela ênfase na mudança institucional e pelo fato de que os objetivos financeiros variaram de acordo com a conjuntura econômica, ganhando maior relevo nos anos de 1997 e 1998 a partir das crises financeiras asiática e russa. Foi nesse período que ocorreram as duas privatizações mais importantes no Brasil, a da Companhia Vale do Rio Doce e a da Telebrás.

A privatização da Companhia Vale do Rio Doce foi um processo conflituoso, no qual o governo enfrentou mais de 200 ações judiciais que visavam a deter ou

impedir a venda da estatal, além da oposição no seio do Legislativo federal, onde mesmo senadores de partidos da base de sustentação do governo apresentaram projetos de lei para interromper a transferência da companhia. Além da mobilização para enfrentar as demandas judiciais, o governo brasileiro estabeleceu uma negociação no âmbito da Comissão de Infraestrutura no Senado, de forma análoga ao que aconteceu na Argentina no período em que o ministro Domingo Cavallo intermediou junto ao Congresso alterações legislativas necessárias para a implementação das privatizações. A diferença é que, no Brasil, essas negociações foram mais difíceis e com maior repercussão na formatação futura das empresas privatizadas, como atesta o caso da Companhia Vale do Rio Doce, em que as concessões negociadas com o Legislativo foram incorporadas ao próprio edital de licitação, como parte das obrigações a serem assumidas pelo adquirente da estatal.

A privatização da Telebrás, a maior do mundo no setor, observou um modelo diferente do adotado no Brasil pelos governos anteriores e mais próximo do paradigma argentino, cabendo ao Ministério das Comunicações a licitação das outorgas, sem obediência ao PND. A privatização foi precedida, e viabilizada, além da aprovação da Emenda Constitucional n.º 8, pela Lei n.º 9.295/96, denominada de Lei Mínima, que dispunha sobre as regras de exploração do serviço de telefonia móvel celular da banda B, e pela Lei n.º 9.472/97, a Lei Geral das Telecomunicações, que criou o órgão regulador do setor e estabeleceu condições legais para a reestruturação e a privatização das telecomunicações no Brasil.

Quanto aos objetivos, a privatização da Telebrás constitui um exemplo oposto ao modelo de privatização adotado na Argentina ao longo do governo de Carlos Menem. Em primeiro lugar, porque todo o marco regulatório e a agência responsável pelo setor foram criados e se encontravam em funcionamento antes da privatização ocorrer. Em segundo lugar, porque a transferência da estatal foi organizada de forma a estimular a competição e o investimento no setor.

Com efeito, antes da privatização, o Sistema Telebrás era formado pela *holding* Telebrás, pela Embratel (empresa responsável pelos serviços de longa distância, nacional e internacional, e de comunicação de dados), por 27 empresas estaduais de telefonia e por quatro empresas independentes, sendo três estaduais e municipais e uma empresa privada. Como medida preparatória para a transferência ao setor privado, as empresas do Sistema Telebrás foram cindidas, separando-se as operações de telefonia fixa e de telefonia celular banda A, que pertencia à Telebrás. O passo seguinte foi a cisão da própria Telebrás e agrupamento de 12 novas *holdings*, conforme o Quadro 11.

Quadro 11 - Cisão da Telebrás

Três <i>holdings</i> agrupando as operadoras de telefonia fixa local:	1. Telesp Participações;
	2. Tele Norte Leste Participações;
	3. Tele Centro Sul Participações.
Uma <i>holding</i> controlando a operadora de longa distância:	1. Embratel Participações.
Oito <i>holdings</i> agrupando as operadoras de telefonia celular Banda A:	1. Telesp Participações;
	2. Tele Sudeste Celular Participações;
	3. Telemig Celular Participações;
	4. Tele Celular Sul Participações;
	5. Tele Centro oeste Celular Participações;
	6. Tele Norte Celular Participações;
	7. Tele Leste Celular Participações;
	8. Tele Nordeste Celular Participações.

Fonte: Elaborado pela autora a partir de Velasco Jr. (2010) e Banco Nacional do Desenvolvimento (2012).

A privatização do Sistema Telebrás ocorreu, em 29 de julho de 1998, por meio de 12 leilões consecutivos na Bolsa de Valores do Rio de Janeiro. Embora não tenham sido estabelecidas restrições a adquirentes que não atuasse no setor, esse formato de leilão foi escolhido por ser indutor da participação de investidores estratégicos. Note-se que, no caso das concessões de serviço de telefonia móvel da banda B, em que não foram vendidas empresas existentes, mas licitadas concessões para a operação dos serviços, foi exigido que os investidores tivessem experiência prévia no setor.

Acrescente-se que, com o objetivo de estimular a competição, as oito empresas de telefonia celular banda A foram distribuídas em áreas que correspondiam às mesmas áreas da banda B. Foram ainda estabelecidas restrições à participação de um mesmo investidor em mais de uma área ou em mais de um serviço.

Ademais, os contratos de concessão estabeleceram metas de investimentos e de expansão para o setor.

Dessa forma, ainda que caracterizado por um escopo de mudança institucional semelhante ao que presidiu as privatizações argentinas durante a gestão de Domingo Cavallo no Ministério da Economia, o modo de implementação conferiu ao programa brasileiro características distintas.

Assim, ainda nos casos em que se procurou induzir a participação de investidores estratégicos, as privatizações brasileiras foram executadas com a preocupação

*de difundir e fragmentar a propriedade das empresas privatizadas. O programa argentino, ao contrário, teve como uma de suas características a concentração e centralização de capital. Veja-se, a propósito, que o próprio modelo de licitação adotado no país vizinho não incentivava a presença de muitos licitantes, ao passo que, no Brasil, o modelo adotado para as vendas favorecia a competição. Além disso, a concentração e a centralização que caracterizaram as privatizações argentinas estão relacionadas à utilização dessas como meio de repatriação de capitais, fator que sujeitou o processo de transferência das empresas ao *lobby* empresarial. No Brasil, uma menor preocupação nesse sentido e a coordenação do processo de privatização por um órgão técnico, o BNDES, implicou maior ênfase na busca de investidores capazes de agregar capital externo e tecnologia às empresas transferidas.*

Cabe observar que, diversamente do que ocorreu no caso brasileiro, na Argentina, a ausência de restrições temporais à revenda de participações acionárias foi outro fator que favoreceu a concentração e a centralização de capitais no resultado das privatizações e, como efeito secundário, outorgou poder de barganha a poucos grupos empresariais que passaram a controlar uma gama diversa de atividades¹²⁷.

Segundo Azpiazu (2002), o resultado das modalidades de venda adotadas no processo de desestatização argentino foi a concentração de capital em três níveis: na propriedade de cada uma das empresas privatizadas, no plano setorial e no plano da propriedade das empresas privatizadas. Um dos principais resultados desse fenômeno foi o particular debilitamento do papel regulador do Estado na Argentina, em comparação com o Brasil.

5.3.2 A SEGUNDA REFORMA DO ESTADO E AS PECULIARIDADES DO PROGRAMA DE PRIVATIZAÇÃO ARGENTINO

No período posterior a 1994, essa carência de poder de regulação sobre a atividade econômica restou evidenciada pela recorrente negociação dos contratos de concessão dos serviços públicos em proveito dos adjudicatários. A característica, portanto, do processo de privatização no segundo mandato de Carlos Menem

(127) Cabe exemplificar, a esse respeito, que o grupo Pérez Companc passou a controlar uma grande porção dos setores de geração, transmissão e distribuição de energia elétrica. No setor de transporte e distribuição de gás natural, assim como no setor petrolífero, resultou o predomínio do grupo Repsol-YPF, além do conglomerado Pérez Companc, Techint e Soldati que adjudicaram as empresas de gás e áreas centrais e secundárias de exploração de gás e petróleo. De igual sorte, as empresas Telecom Argentina e Telefónica Argentina dividiram o setor de telecomunicações. O transporte ferroviário de passageiros restou sob o predomínio do grupo Roggio, que controla o Ramal Urquiza e a rede de metrô. O grupo Macri passou a controlar os correios, e o grupo Eurnekián tem presença destacada nos aeroportos e nas atividades relacionadas à aeronavegação comercial (AZPIAZU, 2002).

foi o conflito político acerca da continuidade das transferências das estatais e a prática de renegociação contratual com o objetivo de assegurar a rentabilidade das tarifas para os concessionários dos serviços públicos em detrimento dos usuários dos serviços.

Cabe aqui observar que, embora nos meses seguintes ao início do segundo mandato de Carlos Menem a economia argentina tenha voltado a apresentar índices de crescimento positivos, a crise monetária do México e o modelo de transferência adotado no período anterior legaram um dilema para o processo de reforma do Estado na Argentina a contar de 1995.

Por um lado, nos acordos para obtenção de financiamento junto aos organismos financeiros internacionais, o governo argentino havia se comprometido a dar continuidade às privatizações, com a venda de ações das empresas privatizadas que ainda permaneciam propriedade do Estado e com a inclusão do setor de infraestrutura no programa de transferência para a iniciativa privada.

Por outro lado, a reestruturação administrativa do Estado combinada com a eliminação de postos de trabalho nas empresas privatizadas e com a recessão econômica verificadas no ano de 1994 tiveram como consequência o aumento expressivo da taxa de desemprego, configurando um problema social até então pouco conhecido na Argentina. Em outubro de 1996, a taxa de desemprego atingia 17,3% e no final desse ano chegou a 18%¹²⁸. Além disso, de acordo com dados de Zeller (2007a), no período de 1989 a 1996, se verificou a redução mais significativa no pessoal da Administração Pública argentina, com uma diminuição de 57% do número de empregados ou a supressão de aproximadamente 600.000 empregos. Acrescente-se que, de acordo com Novaro (2009, p. 491, tradução nossa), essa situação “[...] fez muito por debilitar o vínculo de sentido que até os comícios havia se mantido medianamente em pé para boa parte da opinião pública entre as reformas e a solução dos problemas sociais”.

Assim, ao longo do segundo mandato, o governo de Carlos Menem se viu dividido entre colocar em prática “a etapa social” de seu projeto de reforma do Estado, atendendo à demanda dos setores do Partido Justicialista que consideravam que as mudanças implementadas haviam tido resultados além do esperado, ou atender àqueles que, como o Ministro da Economia, Domingo Cavallo, argumentavam que o processo de reforma deveria avançar para “tornar competitivo e sustentável o novo regime econômico” (Ibid., p. 492).

Com efeito, em janeiro de 1995, em uma conferência de imprensa em Nova Iorque, o Ministro da Economia, Domingo Cavallo, defendeu a retomada do programa de privatização argentino como forma de solucionar os problemas fiscais que a Argentina vinha enfrentando no contexto da crise mexicana. Nesse sentido, afirmou:

(128) LA NACIÓN. Buenos Aires, oct.-dic. 1996.

Temos uma solução para isso, voltar às privatizações. Sabemos que existe um grande interesse, não precisamente por parte dos investidores acionistas, mas de parte dos investidores de capital externo, como os que se interessaram no setor petroquímico e de eletricidade na Argentina. Porque na forma com privatizamos, tivemos regras muito claras e existia um grande interesse de parte dos investidores estrangeiros. Temos para oferecer Futaleufú, Salto Grande, Yacyretá, Pichi Leucún, plantas hidroelétricas e outras plantas nucleares, e também a Petroquímica Bahía Blanca e Indupa; as privatizaremos nos próximos meses (ARGENTINA, [200-?d]).

A privatização das empresas referidas no discurso do ministro dependia, contudo, de autorização do Congresso, uma vez que as mesmas não se encontravam listadas na Lei de Reforma do Estado e Emergência Administrativa entre as estatais sujeitas à privatização.

Objetivando contornar essa dificuldade e, ao mesmo tempo, obter uma autorização genérica do Congresso que permitisse imprimir rapidez às privatizações, no final do ano de 1995, o Ministério da Economia apresentou ao Executivo e ao Legislativo o projeto de lei do que seria a Segunda Reforma do Estado. Esperava-se que, com essa iniciativa, fossem recriadas as condições institucionais verificadas no início da primeira gestão de Carlos Menem com a aprovação das Leis de Reforma do Estado e de Emergência Econômica e Social. O projeto de lei previa, contudo, uma delegação de poderes ainda mais ampla que a anterior, com um período de emergência que duraria até o final de 1997 e durante o qual o governo ficaria autorizado a realocar verbas orçamentárias, eliminar, centralizar e fusionar órgãos e entidades da Administração Pública, criar um fundo de reconversão laboral para capacitar os servidores exonerados e, em especial, decidir sobre novas privatizações. A autorização para tanto deveria incluir até mesmo as empresas municipais e estaduais, com o compromisso de, ao final do processo de transferência, o governo federal prestar contas ao Congresso.

Para aprovação da referida legislação, o Ministério da Economia contava, uma vez mais, com o argumento da emergência econômica, como deixou claro o ministro Domingo Cavallo no pronunciamento antes citado:

[...] será resolvido o problema fiscal do ano passado, que afetou a emissão de bônus, através do ajuste fiscal que já foi programado, e através das privatizações, cujo apoio apolítico é maior agora porque temos um novo argumento para ir ao Congresso e dizer: “Olhem, necessitamos sua aprovação para isto, de outro modo vai ser um desastre”. A situação dos mercados internacionais é nosso novo argumento (ARGENTINA, [200-?d], tradução nossa).

Ao contrário do esperado, o projeto de lei da Segunda Reforma do Estado sofreu duras críticas no Congresso argentino, especialmente no que diz respeito à delegação de poderes ao Executivo para a realização de reformas em matéria tri-

butária e administrativa. O projeto de lei da Segunda Reforma do Estado somente foi aprovado na Câmara dos Deputados após longo trabalho de convencimento dos legisladores do Partido Justicialistas por parte do governo, o que implicou a modificação de vários artigos originais e dificuldade inclusive para obtenção de “quorum” para a votação. O projeto de lei veio a ser aprovado pelo Senado somente em fevereiro de 1996, convertendo-se na Lei n.º 24.629/96 (ARGENTINA, 1996a).

Esse diploma legal delegou poderes ao Executivo federal para, até 31 de dezembro de 1996, praticar os seguintes atos com vistas à reorganização administrativa do Estado argentino: 1) Centralizar, fundir, transferir aos estados, mediante prévio acordo, reorganizar ou suprimir organismos descentralizados; 2) Dispor a supressão total de organismos descentralizados criados por lei apenas quando assegurado o cumprimento das funções estatais cumpridas pelos mesmos; 3) Dispor acerca da supressão de recursos próprios e afetados, com exceção dos recursos destinados aos estados para financiar gastos com a seguridade social; 4) Proceder à privatização das atividades relacionadas com a prestação de serviços periféricos e a gestão da produção de obras e bens a cargo da União, desde que não atinja a prestação de serviços essenciais e na medida em que se obtenha maior eficiência e melhores serviços aos usuários.

Dessa forma, a Lei n.º 24.629/96 outorgou ao Executivo faculdades muito mais restritas em matéria de privatização do que as inicialmente requeridas. Particularmente relevante foi o fato de que a delegação de poderes excluiu expressamente a privatização de empresas públicas, universidades, entidades financeiras oficiais, agências reguladoras de serviços públicos, parques nacionais, bem como a participação do Estado federal em empresas binacionais e pacotes acionários em seu poder.

Além disso, a Lei da Segunda Reforma do Estado estabeleceu que os decretos expedidos com base na delegação de poderes ao Executivo ficariam sujeitos ao controle da Comissão Bicameral Permanente do Congresso e, no caso das privatizações, ao controle prévio da Comissão Mista de Reforma do Estado e Acompanhamento das Privatizações criada pela Lei de Reforma do Estado (Lei n.º 23.696/89).

A Lei n.º 24.629/96 teve, em matéria de privatização, um efeito contrário ao pretendido pelo Ministério da Economia, inviabilizando a venda do Banco Nação, negando autorização ao governo federal para interferir nos programas estaduais de desestatização e dificultando a transferência da hidroelétrica de Yacyretá, que era uma entidade binacional. Por conseguinte, nos anos de 1995 e 1996, o programa de privatização argentino se concentrou no setor hidroelétrico e na venda das ações da YPF que ainda permaneciam em poder do Estado.

Quadro 12 - Empresas estatais argentinas privatizadas nos anos de 1995 e 1996

Hidrelétrica Futaleufú S/A	Junho de 1995	Venda de 59%
Hidrelétrica Rio Juramento S/A	Novembro de 1995	Venda de 98%
Petroquímica Bahia Blanca S/A	Dezembro de 1995	Venda de 51%
Hidrotérmica San Juan S/A	Março de 1996	Venda de 98%
Hidrelétrica Tucumán S/A	Junho de 1996	Venda de 98%

Fonte: Elaborado pela autora a partir de Rey (2001, p. 500).

O resultado dessas vendas, porém, ficou aquém do esperado pelo governo, devido à mudança na conjuntura externa, à retração da economia argentina e, em especial, pela expectativa dos investidores em relação à privatização do setor elétrico no Brasil.

Acrescente-se que o governo argentino enfrentou dificuldades na aprovação legislativa dos projetos de privatização da Hidrelétrica Binacional de Yacyretá e das Centrais Nucleares, os quais terminaram por não ser executados.

No caso da Hidrelétrica Binacional de Yacyretá, a intenção do governo argentino era terceirizar a parte final da obra civil de construção e privatizar a geração de eletricidade, que poderia ser exportada livremente pelo comprador. A pretendida transferência foi recebida com reservas pela Comissão Bicameral de Reforma do Estado e Acompanhamento das Privatizações, a qual entendeu que apenas uma legislação específica poderia autorizar a venda, uma vez que se tratava de uma entidade binacional e que, ademais, qualquer acordo nesse sentido teria de passar pela aprovação do governo do Paraguai. Para avançar mais rapidamente com a privatização de Yacyretá, o governo argentino firmou, em 23 de novembro de 1995, um protocolo com o governo paraguaio, no qual a Argentina se comprometia a assumir as dívidas resultantes da construção da hidrelétrica e os dois países acordavam a transferência da hidrelétrica para o setor privado. A assinatura do protocolo não fez cessar as críticas a respeito da venda da hidrelétrica, com o alerta de que o protocolo deveria ser ratificado pelo Congresso de ambos os países e de que, em razão da privatização de Yacyretá não constar nos anexos da Lei n.º 23.696, Lei de Reforma do Estado e Emergência Administrativa, o governo de Carlos Menem deveria obter uma declaração legislativa de “sujeita à privatização” específica para o caso.

Na questão de fundo acerca da privatização da hidrelétrica de Yacyretá estava o impacto econômico da transferência sobre o custo da produção industrial argentina e a possibilidade de países vizinhos como o Brasil adquirirem por um preço melhor a energia elétrica que seria exportada.

Em agosto de 1996, após insistente pedido do Ministro da Economia, Domingo Cavallo, o Senado aprovou o projeto do governo argentino de privatização da Hidrelétrica de Yacretá, sem, contudo, se obter acordo na Câmara dos Deputados a respeito da matéria. Todavia, a negativa do Congresso paraguaio de ratificação do protocolo de intenção firmado com a Argentina e a recusa do esquema de venda pelo órgão paraguaio responsável pelo controle do desempenho das empresas estatais naquele país inviabilizaram o projeto de transferência de Yacretá.

Foi ainda examinada, no ano de 1997, a possibilidade de terceirização da administração da hidrelétrica, o que seria feito de comum acordo pelos governos argentino e paraguaio. A iniciativa, porém, fracassou definitivamente, em razão da necessidade de investimentos para finalizar a construção da hidrelétrica e, em especial, devido à existência de dívidas com a empresa construtora.

Já em relação à privatização das centrais nucleares, o governo de Carlos Menem logrou obter, em 02 de abril de 1997, a sanção da Lei n.º 24.804/97, a qual declarou “sujeita à privatização” a atividade de geração nucleoeleétrica desenvolvida pela estatal Nucleoeleétrica Argentina S/A e a direção e execução de obras de centrais nucleares executada pela Empresa Nuclear Argentina de Centrais Elétricas S/A (ENACE S/A). Ademais, foi regulada a atividade nuclear e autorizada a privatização das centrais Embalse e Atucha I e II. Segundo o estabelecido na legislação, a operação das usinas nucleares deveria ser transferida a investidores privados, que teriam o prazo de seis anos para terminar a construção da Central Atucha II, enquanto as atividades de pesquisa científica permaneceriam de responsabilidade do Estado.

Uma pretensão de tal envergadura mereceu críticas de toda ordem, desde as implicações de ordem ambiental e a dificuldade de avaliação do patrimônio a ser privatizado, até a inconveniência da separação entre a pesquisa e a produção em matéria nuclear. Cabe salientar que um dos principais obstáculos à privatização das centrais nucleares argentinas se relacionava ao impacto ambiental dessas atividades e do fato de que as medidas de segurança tidas como necessárias impunham uma perda de lucratividade aos eventuais adquirentes. Assim sendo, mesmo com a autorização legislativa para tanto, o governo de Carlos Menem não chegou a concretizar a privatização das centrais nucleares argentinas.

As duas outras privatizações que estavam em estudo nesse período, a dos correios e a dos aeroportos, foram processos longos e controvertidos, os quais somente puderam ser ultimados nos últimos anos da gestão de Carlos Menem.

A privatização da Empresa Nacional de Correios e Telégrafos – ENCOTEL foi demorada e controvertida, uma vez que deu lugar a uma disputa entre o presidente Carlos Menem e o Ministro da Economia, Domingo Cavallo. A desavença entre ambos foi a expressão política do conflito de interesses entre distintos gru-

pos econômicos, resultando na demissão do Ministro da Economia em 26 de julho de 1996.

Cabe lembrar que a Lei de Reforma do Estado e Emergência Administrativa, Lei n.º. 23.696/89, autorizou a concessão dos serviços postais na Argentina e, em 1992, o grupo de técnicos que assumiu com o ministro Domingo Cavallo a gestão do Ministério de Economia e Obras Sociais programou a transformação da estatal numa sociedade anônima, a Empresa Nacional de Correios e Telégrafos S/A – ENCOTESA. A empresa, segundo restou estabelecido no Decreto n.º. 214, de 24 de janeiro de 1992, continuaria sendo majoritariamente estatal, mas 35% de seu capital deveria ser vendido a um investidor estrangeiro com experiência no setor e membro da União Postal Universal (UPU), ou seja, uma empresa de correio estatal estrangeira. Além disso, 14% das ações deveriam passar para os empregados da empresa, por meio do Programa de Propriedade Participada (PPP).

Desde 1992, haviam sido editados vários decretos¹²⁹, visando reestruturar o serviço de correios e telégrafos e tornar a ENCOTESA uma empresa eficiente para que sua gestão pudesse ser transferida para um investidor estrangeiro. Especialmente relevante foi o Decreto n.º. 1187/93, que eliminou o monopólio estatal sobre os serviços postais e estabeleceu que a ENCOTESA teria a exclusividade da prestação de serviços para a Administração Pública federal e para a Capital federal. Essa última disposição desagradou aos prestadores de serviços para os correios, empresas pertencentes ao empresário Alfredo Yabrán, que atuaram junto ao presidente para obter a modificação do decreto. Com efeito, a partir a edição do Decreto n.º 2247/93, foi suprimida a obrigatoriedade de contratação da ENCOTESA pela Administração Pública federal e pelo município de Buenos Aires, abrindo-se a possibilidade de contratação de distintas empresas privadas prestadoras de serviço postal.

Os conflitos se acentuaram, porém, com a aprovação pelo Senado do projeto de lei que estabelecia o marco regulatório para os serviços postais. Nesse projeto de lei, se previa um limite de 30% para a participação de capital estrangeiro na privatização da ENCOTESA, conferindo prioridade ao capital nacional no processo de transferência.

Cabe salientar que o projeto de lei foi objeto de inúmeras críticas pelo Ministro da Economia argentino, o qual afirmou que se pretendia voltar ao antigo mercado de correios, sem, contudo, prever a existência do correio oficial. Aduzia também que as disposições contidas no projeto de lei incentivavam o aumento do valor dos serviços postais, proibiam o transporte de correspondência própria de uma empresa e a fiscalização pela polícia, uma vez que estabelecia a inviolabilidade da correspondência e o segredo postal.

Buscando obter apoio junto à opinião pública e aos empresários, em agosto

(129) Vejam-se os Decretos n.º. 2792/92, 2793/92, 624/93, 1163/93, 1187/93.

de 1995, o Ministro da Economia denunciou um esquema de corrupção envolvendo Alfredo Yabrán, proprietário de empresas prestadoras de serviço para a ENCOTESA e próximo ao presidente Carlos Menem. A resposta do presidente argentino foi reafirmar a necessidade de privatização dos serviços postais e editar um decreto transferindo do Ministério da Economia, Obras e Serviços Públicos para a Presidência da República o comando do processo de transferência da ENCOTESA para o setor privado. Além disso, o presidente destituiu, entre outros funcionários ligados ao Ministro da Economia, o administrador da ENCOTESA, Hector Grisanti, o qual vinha sendo investigado pela Auditoria Geral da Nação e acusado de gestão fraudulenta.

Finalmente, em julho de 1996, por ocasião de desavenças entre os sindicatos e o Ministério da Economia, que mais uma vez foram resolvidas pelo presidente em favor dos primeiros, o ministro Domingo Cavallo renunciou ao cargo e foi substituído pelo economista Roque Fernández, formado pela Universidade de Chicago.

A partir de então, o governo argentino abandonou a difícil discussão da privatização dos correios na Câmara dos Deputados e decidiu promover por decreto a transferência dos serviços postais e aeroportuários. Em 24 de março de 1997, o Decreto n.º. 265/97 estabeleceu a convocação de uma licitação pública, nacional e internacional, para outorga da concessão pelo prazo de 30 anos dos serviços postais, monetários e de telegrafia prestados pela ENCOTESA, estabelecendo ainda os procedimentos para a transferência.

O grupo econômico administrado por Alfredo Yabrán, ao final, apresentou uma carta, na qual comunicava a decisão de não participar do processo de privatização da ENCOTESA. E, após, dois turnos de ofertas, a concessão foi outorgada ao consórcio formado pelo grupo Macri e pelo Banco Galícia. Antes disso, porém, a Comissão Bicameral de Acompanhamento das Privatizações solicitou aos licitantes que fizessem uma declaração com fé pública de que não tinham vinculação com qualquer operadora de serviço postal pertencente ao empresário Alfredo Yabrán. Em 1º de setembro de 1997, o Correio Argentino foi efetivamente transferido ao grupo vencedor da licitação.

A Argentina foi o quarto país a privatizar seus serviços postais e telegráficos¹³⁰, tendo assim procedido sem que houvesse a prévia criação de um órgão regulador da atividade e com o estabelecimento da liberdade tarifária para os serviços que não se limitassem a carta simples de 20 gramas, telegramas de 20 palavras e transferências monetárias de até 1.000 pesos.

A privatização dos aeroportos argentinos, realizada também na segunda gestão de Carlos Menem, também foi um processo controvertido e caracterizado

(130) Os outros países são a Nova Zelândia, a Holanda e o Congo. Para maiores detalhes a respeito da privatização dos correios na Argentina, consultar: Rey (2001).

pela presença do empresário Alfredo Yabrán, o qual titulava as empresas Ecdadassa, de depósitos e cargas, e Interbaires, de lojas *free shop*.

O processo de privatização dos aeroportos teve início, porém, em 1995 e, tal como no caso dos correios, em 07 de agosto de 1996, o Senado argentino aprovou o projeto de lei de iniciativa do Executivo que estabelecia o marco normativo e regulatório para a exploração, a administração e o funcionamento dos aeroportos integrantes do Sistema Nacional de Aeroportos, além de declará-lo “sujeito à privatização”. A discussão na Câmara dos Deputados, por sua vez, se mostrou acirrada em função da existência dos contratos com as empresas Ecdadassa e Interbaires, que estabeleciam limites ao processo de licitação dos aeroportos, além de motivar denúncias pelo ministro Domingo Cavallo acerca da existência de interesses mafiosos também nesse processo de privatização.

Também nesse caso, a dificuldade de obter o respaldo do Congresso legou o governo de Carlos Menem a promover a privatização por meio de decretos. Nesse sentido, o Decreto nº. 375/97 abriu licitação pública para outorga, pelo prazo de 30 anos prorrogáveis por mais 10, da concessão de exploração, administração e funcionamento dos aeroportos de Buenos Aires, Bariloche, Comodoro Rivadavia, Córdoba, Esquel, Ezeiza, Formosa, General Pico, Iguazú, La Rioja, Mendoza, Posadas, Rio Gallegos, Rio Grande, Santiago Del Estero, Santa Rosa, Viedma, Villa Reynolds, Salta, Tucumán, Catamarca, Paraná, Rio IV, Bahia Blanca, San Fernando, Trelew, San Luís e San Rafael.

A justificativa entrada pelo governo de Carlos Menem para a utilização de um decreto para promover a privatização do Sistema Nacional de Aeroportos foi que a Lei nº. 23.696/89 havia introduzido reformas que transcendiam o âmbito temporal do estado de emergência por ela declarado. Dessa forma, o Executivo estaria autorizado a outorgar concessões de exploração, administração, reparação, ampliação, conservação ou manutenção de obras já existentes, com o objetivo de obter fundos para a realização de outras obras com vinculação física, técnica ou de outra natureza com as primeiras.

Pertinente, também, observar que o Decreto nº. 375/97 garantia a continuidade dos contratos firmados com as empresas Ecdadassa e Interbaires.

Em 30 de maio de 1997, o decreto de privatização do Sistema Nacional de Aeroportos argentinos foi declarado nulo, e suspenso o processo de privatização dos aeroportos. Essa decisão foi proferida em razão de uma demanda ajuizada pelos legisladores de oposição ao governo e restou confirmada pelo tribunal de segunda instância.

Em razão dessa decisão, em 02 de junho do mesmo ano, foi editado o Decreto nº. 500/97, o qual complementou o anterior, estabelecendo as regras para a licitação dos aeroportos e o modelo básico dos contratos de concessão. Além disso,

esse novo decreto acrescentou ao rol de aeroportos passíveis de privatização os de Resistência, Corrientes, Jujuy, San Juan Malargüe, Puerto Madryn, Reconquista e Mar del Plata.

Em seguida, também o Decreto nº. 550/97 foi declarado nulo, sob o fundamento de que a Constituição argentina proíbe o Poder Executivo de editar atos com conteúdo legislativo. O governo, todavia, editou o Decreto nº. 842/97, o qual ratificou os anteriores e determinou a privatização dos aeroportos sob o fundamento da “necessidade e da urgência”.

Após, nova ação ajuizada pelos legisladores de oposição e nova sentença de anulação, agora do Decreto nº. 842/97, o governo recorreu à Suprema Corte argentina. Em 17 de dezembro de 1997, o Judiciário, pelo voto da maioria dos Ministros da Suprema Corte, anulou as decisões anteriores, sob fundamento de que não poderia haver intervenção do Judiciário num conflito entre Executivo e Legislativo, na hipótese de ainda se encontrar em tramitação no Congresso um projeto de lei acerca do tema controvertido. Essa decisão, porém, não foi suficiente para por fim à batalha judicial envolvendo a concessão dos serviços aeroportuários e, em 30 de dezembro de 1997, nova decisão judicial suspendeu a privatização em curso, determinando que o governo estabelecesse regras de controle dos aeroportos a serem privatizados. Em poucos dias, foi, então, editado o Decreto nº. 1467/97, criando o órgão de controle e regulação do Sistema Nacional de Aeroportos.

Finalmente, em 11 de fevereiro de 1998, o presidente Carlos Menem assinou o Decreto nº. 163/98, transferindo 33 dos aeroportos licitados para o grupo Aeroportos Argentina 2000, formado por investidores norte-americanos, italianos e argentinos, o qual ofereceu 171,12 milhões de pesos pelas concessões.

Quadro 13 - Serviços Públicos privatizados na Argentina nos anos de 1997 e 1998

ENCOTESA (Correio Argentino)	Outubro de 1997	Concessão de 86% por 30 anos
Aeroportos	Maior de 1998	Concessão por 30 anos

Fonte: Elaborado pela autora a partir de Rey (2001, p. 253-261).

Cabe aqui observar que, assim como no Brasil, a partir de 1995, o programa de privatização se estende para os estados, atingindo as instituições bancárias, as empresas estaduais prestadoras de serviço público de eletricidade, água e gás, além de empresas de produção de bens e serviços como turismo, cassinos e transportes. No Brasil, as privatizações estaduais foram viabilizadas pela aprovação das emendas constitucionais de n.º 05 a 09 e pelos condicionamentos impostos nos contratos de renegociação das dívidas firmados pelos Estados com a União federal. Na Argentina, os programas de privatização estaduais foram uma necessidade diante

da obrigatoriedade de controle orçamentário estabelecido na Lei de Convertibilidade e na ampliação das atribuições dos estados e dos municípios pela reforma constitucional de 1994.

As exigências desses diplomas legais aliados à demora na edição de um novo sistema de repartição de impostos e na definição de uma política de regionalização das atividades afetas à União, aos estados e aos municípios aprofundou o impacto da crise financeira nos estados e nos municípios argentinos a partir de 1994. A partir de então, quase todos os estados argentinos iniciaram um processo de ajuste das contas públicas, com a eliminação de órgãos e estruturas administrativas.

Em 1995, o aprofundamento da crise fiscal acelerou o processo de privatização nas demais esferas da subnacionais, que transferiram os institutos de previdência estaduais para a União e venderam várias de suas empresas. Para financiar as reformas estaduais na Argentina foi criado, em 1995, pela Lei n.º 24.623 o Fundo Fiduciário para o Desenvolvimento Provincial, constituído com recursos provenientes da venda de ações da YPF pelo governo federal, tendo o Banco da nação Argentina atuado como agente financeiro nas negociações.

Nesse contexto, foram transferidas, nesse período, a Empresa Distribuidora de Salta (EDESA S/A), a Empresa Jujeña de Energia, as empresas de eletricidade de Ente Ríos, de San Luis, de Tucumán, de Santiago del Estero, de Catamarca, de La Rioja e de Formosa. Foram também privatizados os bancos estaduais de Misiones, Formosa, Mendoza, San Luís, Tucumán, San Juan, La Rioja, Chaco e Rio Negro.

Cabe também referir a concessão das empresas de Água Potável de Santa Fé, Tucumán, Corrientes e San Juan. E ainda a privatização pelo município de Buenos Aires de suas empresas de Água Potável e de energia elétrica (ESEBA), dos portos de Olivos e San Isidro e dos cassinos e hotéis estaduais (ZELLER, [200-?]).

O processo de privatização dos aeroportos na Argentina ilustra uma característica em comum com o programa brasileiro de desestatização nesse período, que foi o deslocamento dos conflitos da arena legislativa para a esfera do Judiciário. É importante salientar que a judicialização dos conflitos a respeito das privatizações não representou um empecilho intransponível em nenhum dos dois países. Todavia, os governos de Carlos Menem e de Fernando Henrique Cardoso foram obrigados a estruturar os respectivos serviços de advocacia para responder às diversas demandas judiciais então ajuizadas.

Pode-se dizer que, de modo geral, a execução dos programas de privatização durante a primeira gestão de Fernando Henrique Cardoso e, em especial, na segunda gestão de Carlos Menem foram processos controvertidos. No Brasil, ao se estabelecerem condições políticas e econômicas favoráveis ao processo de desestatização, os conflitos tenderam a se concentrar no Judiciário, ao passo que, na Argentina, o Congresso foi a arena onde desaguaram as divergências opondo,

primeiro, os sindicatos e o Partido Justicialista aos técnicos do governo e ao próprio Ministro da Economia e, depois, o Legislativo e o Executivo. Nesse sentido, é possível vislumbrar uma inversão da tendência observada no período anterior nos dois países estudados.

Uma particularidade da Argentina foi o fato de que, a partir de 1994 e especialmente durante o segundo mandato de Carlos Menem, começou a se operar uma mudança na postura dos atores econômicos em relação à manutenção do Plano de Convertibilidade, com reflexos no processo de privatização. Como observa Rey (2001), de um lado, os adquirentes das empresas privatizadas, as empresas estrangeiras, as instituições financeiras e os organismos internacionais que “associavam seus interesses à manutenção da paridade cambial e ao regime de convertibilidade”. E, de outro lado, “[...] a cúpula empresarial histórica argentina, defensora de uma posição produtiva e exportadora, começava a se inquietar porque a paridade cambial a impedia de melhorar a rentabilidade de seus negócios e a possibilidade de aumentar sua presença na economia” (REY, 2001, p. 221, tradução nossa).

Relacionado a essas diferentes posturas, verificou-se um processo de venda de empresas ou de participações acionárias por parte dos grupos econômicos argentinos que haviam participado das privatizações em associação com grupos econômicos estrangeiros. Segundo Basualdo (2002b, p. 79, tradução nossa), esses grupos econômicos conservaram seu poder, mas houve “[...] uma inversão significativa na composição de seu capital, que adota um sinal contrário ao da etapa anterior, na medida em que se registra uma diminuição relativa na importância dos ativos fixos e um aumento substancial na incidência dos ativos financeiros, especialmente nos radicados no exterior”. Nesse contexto, “[...] a estratégia dos grupos econômicos locais consiste em concentrar seu capital fixo nas atividades que apresentam vantagens comparativas naturais, especificamente na produção agropecuária e agroindustrial” (Ibid., p. 79, tradução nossa). As empresas estrangeiras, por sua vez, apresentam uma evolução oposta à dos grupos econômicos locais, sendo os principais compradores dos ativos alienados.

Cabe aqui observar que, no contexto antes referido, se processa outra peculiaridade do processo de privatização argentino, característica essa que não encontra paralelo no programa de desestatização brasileiro, que foi a *generalização e a reiteração da renegociação das cláusulas dos contratos de concessão e a introdução de modificações nos marcos regulatórios*. As renegociações, como regra, se concentraram nos preços e nas tarifas e na periodicidade de seus reajustes, assim como nos compromissos de investimento e nos prazos das concessões.

A renegociação de cláusulas contratuais e dos marcos regulatórios foi uma característica distintiva das privatizações argentinas não apenas em razão da alteração de composição do capital das empresas privatizadas, mas também como resultado da rapidez e das imprecisões normativas que marcaram o processo de

transferência das estatais argentinas para o setor privado nesse país. Nesse sentido, a renegociação contratual foi particularmente frequente em relação às primeiras privatizações, da ENTel e das Aerolíneas Argentinas, onde o empirismo e a pressa na realização das transferências deram espaço a imprecisões e lacunas que serviram de justificativa para as ulteriores revisões dos acordos. Todavia, há igualmente exemplo dessas renegociações em vários outros setores, como o ferroviário, o de água e saneamento e o de concessões rodoviárias¹³¹.

Particularmente relevante foi a questão do reajuste tarifário. Ocorre que a Lei de Convertibilidade, Lei n.º. 23.928, declarou inaplicáveis e sem efeito todas as normas contratuais e legais que previssem a indexação ou a atualização monetária, proibindo ainda toda e qualquer cláusula de ajuste periódico de preços e tarifas. A partir de uma interpretação de que a lei de convertibilidade não havia previsto a moeda em relação a qual se dirigia a proibição de indexação, o governo e as concessionárias adotaram a interpretação de que seu âmbito de aplicação estava restrito à moeda local. Dessa forma, os contratos passaram a ser revistos para estabelecer o preço das tarifas em dólares e sua correção com base nas variações semestrais do índice de preços ao consumidor nos Estados Unidos.

Cabe salientar que, *no Brasil, não houve um processo similar de renegociação dos contratos de concessão de serviços públicos como o que se verificou na Argentina*. Esse aspecto é importante porque demonstra não apenas o maior cuidado técnico que teve o processo de desestatização brasileiro em comparação com as privatizações argentinas, como também a predominância de critérios políticos e do oferecimento de vantagens financeiras aos investidores estrangeiros e ao empresariado local.

A explicação para tais características distintivas pode ser encontrada no fato de que, na Argentina, a reforma do Estado foi conduzida pelo Partido Justicialista, o qual, apesar das mudanças que havia sofrido, não tinha a certeza de contar com o apoio ou poder controlar os setores empresariais. No Brasil, ao contrário, a condução política do processo de reforma do Estado coube a uma coligação partidária de centro-direita, a qual contava com o apoio de um empresariado mais coeso e comparativamente menos ligado ao setor financeiro. Ademais, o fato de os opositores ao programa de desestatização, no Brasil, se encontrarem na oposição e não no seio da própria coalizão governante tornava mais fácil o controle do processo de privatização e a adoção de uma dinâmica de modernização institucional.

(131) Para uma descrição mais detalhada dessas renegociações, se sugere consultar os seguintes trabalhos: Azpiazu (2002) e Rey (2001, p. 264-340).

5.4 A REFORMA ADMINISTRATIVA NA ARGENTINA E NO BRASIL DE 1995 A 1999

5.4.1 A REFORMA ADMINISTRATIVA NO ÂMBITO DA SEGUNDA REFORMA DO ESTADO NA ARGENTINA

A Lei n.º 24.629/96 também estabeleceu os objetivos e as diretrizes para a reforma administrativa o âmbito da Segunda Reforma do Estado na Argentina. Essa deveria se pautar pelo equilíbrio orçamentário, vedando-se, por expressa disposição legal, a realização de novos gastos sem a correspondente criação de fonte de custeio, e por maior eficiência e racionalidade ao serviço público. Para tanto, foi delegada ao Poder Executivo a faculdade de reorganização dos órgãos e entidades da administração pública federal por meio de diferentes modalidades de extinção e modificação de estruturas.

Um aspecto importante a mencionar é que, dialogando com a preocupação de boa parte dos legisladores e do governo com o incremento do índice de desemprego, a lei da Segunda Reforma do Estado determinou a criação pelo Poder Executivo do Fundo de Reconversão Laboral do Setor Público Nacional, vinculado ao Ministério do Trabalho e Seguridade Social, com a finalidade de promover assistência e capacitação técnica aos servidores cujos cargos viessem a ser extintos em razão das medidas de reorganização administrativa. Esses servidores ficariam vinculados ao fundo pelo período de capacitação, o qual não poderia exceder a doze meses. Na hipótese desses servidores não virem a ser reintegrados ao serviço público, eram então exonerados e tinham direito à indenização respectiva.

Outro aspecto que merece ser mencionado é que, em atenção à distribuição de competências estabelecida na Constituição argentina de 1994, a execução da Segunda Reforma do Estado foi atribuída ao Chefe de Gabinete de Ministros, reduzindo o poder que o Ministério da Economia, Obras e Serviços Públicos teve no período anterior da reforma do Estado. Nesse sentido, cabe observar que a reforma administrativa somente foi regulamentada seis meses após o anúncio da Segunda Reforma do Estado pelo presidente Carlos Menem, com a edição do Decreto n.º 558/96 em 24 de maio de 1996, menos de dois meses antes de o Ministro da Economia, Domingo Cavallo, deixar o cargo.

O Decreto n.º 558/96 extinguiu o CECRA e criou, no âmbito da Chefatura de Gabinete de Ministros, a Unidade de Reforma e Modernização do Estado (URME). Tal como ocorreu no Brasil, com a criação do MARE pelo presidente Fernando Henrique Cardoso, a URME correspondeu à necessidade de constituição de um órgão com competência específica para planejar, coordenar e executar a re-

forma administrativa na Argentina. A diferença é que, no Brasil, a condução da reforma administrativa foi deslocada do âmbito da Presidência da República para um ministério, ao passo que, na Argentina, a implementação da reforma administrativa na segunda gestão de Carlos Menem foi concentrada num órgão mais próximo da presidência.

Dessa forma, a URME recebeu como atribuição a elaboração do Programa de Modernização do Estado, a coordenação das ações relativas à reforma, informar ao Poder Executivo, mensalmente, acerca do desenvolvimento do programa de reforma e prestar auxílio aos estados em seus processos de Reforma e Modernização do Estado.

Como uma de suas principais atribuições, a URME foi incumbida da revisão do Estatuto Jurídico Básico da Função Pública, dos estatutos, dos planos de carreira e das normas com impacto ou relação com a produtividade no âmbito da Administração Pública federal.

Além disso, o Decreto n.º 558/96 determinou que a URME elaborasse, em 30 dias, um novo organograma para a Administração Pública Direta e Indireta. E, no prazo de 60 dias, de estabelecer orientações para a redução e a reestruturação dos quadros de pessoal de cada órgão específico. Esses, por sua vez, deveriam apresentar, no prazo de 15 dias, um relatório dos procedimentos pendentes para o integral cumprimento da política de privatização estabelecida na Lei n.º 23.696/89. O decreto estabelecia ainda, um prazo de 30 dias para que os organismos apresentassem uma proposta de reorganização interna a partir das orientações recebidas da URME em relação à redução e reestruturação dos quadros de pessoal.

Segundo observam Lopez, Corrado e Ouviaña (2005, p. 130-131), a reestruturação determinada pelo Decreto n.º 558/96 tinha como alvo órgãos e entidades que haviam sido criados pelo próprio governo durante a gestão anterior. Nesse sentido, de 1991 a 1996, o número de secretarias e subsecretarias na estrutura administrativa do governo federal havia passado de 65 para 124, enquanto o número de departamentos duplicou, alcançando o número de 240 em 1996.

Uma das primeiras medidas concretas da reforma administrativa no âmbito da Segunda Reforma do Estado foi a edição, em 27 de junho de 1996, do Decreto n.º 660/96, o qual extinguiu cargos de chefia nos ministérios e redistribuiu organismos de acordo com suas finalidades e principais competências. Como resultado foram extintas dezoito secretarias, 42 subsecretarias e alterados por fusão ou transformação diversos organismos¹³².

É importante salientar que a edição do Decreto n.º 660/96 foi uma resposta do governo à demora dos órgãos em atenderem às determinações do Decreto n.º

(132) Para uma descrição detalhada das alterações ocorridas no âmbito de cada ministério, consultar Zeller ([200-?]).

558/96 e de, assim, tomarem a iniciativa de propor sua reestruturação e reorganização interna.

Cabe aqui observar que a reforma administrativa no período da primeira gestão de Carlos Menem teve impacto especialmente sobre a estrutura e o pessoal das empresas estatais e da administração indireta de modo geral. A Segunda Reforma do Estado, por sua vez, teve seu foco centrado na questão do emprego público e das normas que afetavam a produtividade na administração pública direta.

As inspirações teóricas da Segunda Reforma do Estado na Argentina foram, de um lado, os informes e estudos do Banco Mundial a respeito da necessidade do fortalecimento institucional do Estado e, de outro lado, a obra dos norte-americanos Osborne e Gabler, “Reinventado o Governo”, muito influente na época.

Desde a crise monetária mexicana, o Banco Mundial, como observa Felder (2005), começou a advogar a necessidade de reformulação das estruturas estatais de dos critérios de formulação das políticas públicas. Na Argentina, essa revalorização do Estado foi contemporânea ao surgimento de preocupações em relação à manutenção do Plano de Convertibilidade e ao surgimento de conflitos sociais nos estados. Nesse contexto, as recomendações do Banco Mundial eram no sentido de qualificação da atuação dos servidores públicos e fortalecimento das instituições para, de um lado, proteger a economia de mercado e, de outro lado, prestar auxílio aos setores socialmente excluídos, sob a forma de políticas sociais focalizadas.

A abordagem de Osborne e Gaebler, por sua vez, propunha a incorporação de práticas empresariais ao serviço público, com a assinatura de uma missão aos órgãos estatais e a avaliação dos servidores de acordo com os resultados obtidos e não mais com base na observância de normas e procedimentos legais. Nesse sentido, recomendava a utilização de contratos de gestão e aprofundamento dos processos de descentralização de atividades. Além disso, os usuários dos serviços públicos deveriam ser vistos como clientes da administração e, para atendê-los com maior eficiência e proximidade, previa-se que o Estado modernizasse seus sistemas de informação e comunicação e atuasse em parceria com empresas privadas e organismos não governamentais.

Essa preocupação com a criação de um novo “ethos” no serviço público deu origem a dois importantes diplomas legais no final da década de 1990.

Em 1999, após longa discussão no Congresso, foi sancionada Lei de Ética da Função Pública, Lei n.º 25.188/99. Esse estatuto fixou deveres e pautas de comportamento como requisitos de permanência no cargo para os servidores públicos argentinos. Esse conjunto de deveres, proibições e incompatibilidades foram aplicados a todos os servidores, em qualquer nível hierárquico e qualquer que fosse a forma de provimento do cargo.

A Lei n.º 25.188/99 estabeleceu a obrigação dos servidores o cumprimento das normas legais e constitucionais, assim como os regulamentos com fundamento nelas editados. Além disso, dispôs a respeito da defesa do sistema republicano, do regime democrático e do interesse público. Obrigou, ainda, os servidores à apresentação de declaração de bens por ocasião da posse no cargo e da exoneração da função pública.

Cabe referir que, no Brasil, legislação equivalente, a Lei de Improbidade Administrativa, foi editada ainda no ano de 1992, em grande parte como resultado da experiência com o processo de “impeachment” do presidente Fernando Collor de Mello. A distância temporal entre a edição no Brasil e na Argentina de um estatuto de semelhante conteúdo é significativo como exemplo de maior capacidade técnica da reforma do Estado no primeiro país.

O diploma legal de maior impacto editado durante a Segunda Reforma do Estado na Argentina, contudo, foi a Lei n.º 25.164, sancionada em agosto de 1999, que estabeleceu o novo marco de regulação do emprego público, revogando o Estatuto Jurídico Básico do Emprego Público vigente desde os anos 1970.

Por um lado, a Lei n.º 25.164/99, de aplicação aos servidores civis da administração pública federal, eliminou proibições que haviam sido estabelecidas na época do regime militar, estabeleceu o direito ao acordo coletivo no serviço público e reafirmou a aplicação das normas de ética pública. Por outro lado, o novo estatuto introduziu, no serviço público, institutos semelhantes aos do regime de trabalho privado e cláusulas de flexibilidade laboral.

Nesse sentido, foi estabelecida a obrigatoriedade de um período de doze meses para a aquisição da estabilidade, a qual passou a compreender o direito à conservação do cargo público, do nível ou posição na carreira e da retribuição pecuniária correspondente. O direito à estabilidade, contudo, não foi estendido à função desempenhada, estabelecendo-se que, na hipótese de reestruturação de órgãos e entidades da administração pública, o servidor permaneceria em disponibilidade e, na hipótese de não poder ser relotado, poderia ser exonerado. Relativamente ao regime jurídico aplicável aos servidores públicos, a legislação introduziu a possibilidade de contratação por prazo determinado e a designação de quadros provisórios. Os servidores admitidos nesse regime de contratação foram excluídos do direito à estabilidade e do recebimento de qualquer tipo de indenização, compensação ou subsídio no caso de demissão.

O novo Estatuto Jurídico Básico do Emprego Público incorporou disposições relativas à negociação coletiva das condições de trabalho na administração pública, que haviam constado pela primeira vez na Lei de Negociações Coletivas de Trabalho para Trabalhadores do Estado, Lei n.º 24.185/93, e no Primeiro Convênio Coletivo de Trabalho do Setor Público, acordado em dezembro de 1998 e

regulamentado pelo Decreto n.º 66/99. Essa legislação tornou possível a negociação das condições de trabalho na administração pública federal entre o Estado e os sindicatos, as uniões sindicais ou as federações com atuação no âmbito nacional. Foram estabelecidos como destinatários da norma legal os servidores civis de parte do Poder Executivo federal e os servidores de organismos descentralizados, excluindo-se de seu âmbito de aplicação os ocupantes dos cargos de direção, os servidores militares e de segurança interior, o clero e o serviço diplomático. Além disso, a legislação estabeleceu a possibilidade de negociação de todas as questões relacionadas com a relação de emprego, tanto as relacionadas ao salário como às condições de trabalho, excetuando-se apenas o poder hierárquico do empregador, o princípio da idoneidade para acesso à função pública e as regras de promoção na carreira.

Cabe destacar que um dos principais objetivos da legislação editada foi aproximar as relações de trabalho no setor público das normas vigentes no setor privado desde a edição da Lei de Emprego em 1991. Assim sendo, foi prevista a possibilidade de perda da estabilidade por redefinição funcional ou organizacional, por insuficiência de desempenho ou como consequência da aplicação de penalidade disciplinar. Foram também introduzidos os princípios da eficiência e da produtividade, em virtude dos quais se passou a adotar a avaliação por desempenho e programas de capacitação permanente dos servidores. Para tanto, foi criada a Escola de Governo, com o objetivo de oferecer cursos de formação e de atualização aos servidores públicos federais. E disseminou-se o uso dos contratos de gestão na administração pública federal.

Segundo López, Corrado e Ouviña (2005, p. 132), os imperativos de melhora do funcionamento e da qualidade dos serviços prestados pelo Estado, que foram apresentados pelo governo de Carlos Menem como justificativas para a Segunda Reforma do Estado, na prática, teriam resultado em simples ajustes impulsivos pela situação de crise fiscal e externa.

Todavia, para avaliar essa experiência de reforma administrativa parece ser necessário distinguir as justificativas que foram para ela apresentadas das razões de fato que motivaram sua aprovação e, ainda, os resultados práticos advindos da execução das medidas aprovadas.

Com efeito, embora o governo argentino tenha empregado um discurso acerca da necessidade de aperfeiçoamento do Estado e melhoria dos serviços públicos oferecidos aos cidadãos, as medidas propostas não foram de fácil e rápida aprovação no Congresso. Isso se deveu em grande parte à desagregação da base de apoio político e partidário que havia sido construída no primeiro mandato do presidente argentino. O exame das datas em que foram aprovadas a Lei da Segunda Reforma do Estado e o novo Estatuto Jurídico Básico do Emprego Público, assim como a distância temporal entre a sanção desses dois diplomas legais, evidencia

que as situações de crise fiscal e externa foram importantes mais importantes do que o discurso modernizador para a obtenção do aval do Congresso argentino para a Segunda Reforma do Estado.

Contudo, as medidas executadas significaram, ao longo do tempo, mais do que um simples ajuste fiscal, operando mudanças quantitativas e qualitativas em relação ao emprego e às relações de trabalho na administração pública argentina.

O primeiro aspecto que merece ser lembrado é que, embora a dotação de pessoal na administração pública tenha mantido uma tendência decrescente, ao longo da segunda gestão do presidente argentino, não houve uma redução tão significativa nos quadros de pessoal como no período anterior.

Quadro 14 - Evolução da dotação de pessoal na administração pública federal argentina de 1989 a 1999

Ano	Administração Pública Direta	Empresas Estatais e Bancos oficiais	Total
1989	571.567	302.615	874.182
1990	539.347	296.138	835.485
1991	427.748	201.707	629.455
1996	447.726	48.383	496.109
1999	427.580	7.501	435.081

Fonte: Elaborado pela autora conforme dados do anuário estatístico INDEC colacionados por Zeller (2005).

O segundo aspecto a ser destacado é que a Segunda Reforma do Estado atingiu qualitativamente o perfil do emprego na administração pública argentina. A reforma administrativa, nessa fase, modificou a natureza e as condições da relação de trabalho, sobretudo na administração pública direta.

Com efeito, o número de servidores públicos do quadro permanente que já vinha, desde o início da década de 1990, sofrendo uma redução em razão da aplicação de diferentes modalidades de dispensa de pessoal (aposentadorias, planos de demissão voluntária, demissão em razão das privatizações, transferência para outras esferas da federação, extinção de órgãos e entidades) passou também a apresentar maior heterogeneidade a partir de 1995, em razão do crescente número de contratações por tempo determinado. Esse incremento do número de servidores do quadro temporário foi o resultado da disseminação de diferentes modalidades contratuais (contratos de estágio, contratação emergencial, terceirizações, contratação de consultorias por meio de financiamento de órgãos internacionais), em função dos objetivos de flexibilidade laboral e eficiência priorizados com a Segunda Reforma do Estado na Argentina.

Relacionada à alta heterogeneidade de cargos e formas de contratação na administração pública argentina, verificou-se o aumento da dispersão e da diferenciação entre os sistemas de carreira e os regimes de ascensão funcional. A criação da carreira de Administrador Governamental e do SINAPA, por exemplo, modificaram a forma de acesso aos cargos de direção e a natureza das funções exercidas por seus ocupantes, as quais passaram a ser contratualizadas.

Um dos reflexos dessas mudanças foi a grande diferenciação entre os salários mais baixos e os mais elevados no âmbito de cada órgão da administração pública e a dispersão das pirâmides salariais entre os diversos regimes laborais. Nesse sentido, verificou-se uma baixa participação dos salários pagos pela administração pública federal argentina no total do orçamento.

A administração pública direta, por exemplo, concentrou salários menores que os pagos pela administração pública indireta. E os organismos de recente criação no Poder Executivo federal apresentaram salários maiores dos que os pagos nos serviços tradicionais. Foi o caso, por exemplo, dos órgãos reguladores que dispõem de regimes de contratação especiais e do pessoal contratado pela Lei n.º 14.250 (convênio coletivo para o setor público), como os quadros de pessoal da ANSes, DGI, Aduanas, que mantiveram uma média remuneratória maior que a dos servidores públicos regidos pelo SINAPA e a do pessoal do quadro científico.

As mudanças executadas ao longo da Segunda Reforma do Estado produziram igualmente uma alta concentração dos cargos do Poder Executivo federal, com a distribuição de 80% deles em apenas três ministérios: 40,3% no Ministério da Defesa; 26,1% no Ministério do Interior e 13% no Ministério da Economia¹³³.

Cabe, por fim, referir que a modificação qualitativa verificada no perfil da administração pública argentina não foi resultado apenas da Segunda Reforma do Estado. A própria reforma constitucional de 1994-1995 teve efeitos sobre a organização administrativa estatal. Foram criados órgãos extrapoder, como a Defensoria Pública e foi outorgado nível constitucional à Auditoria Geral da Nação, além de criada a figura do Chefe de Gabinete de Ministros, com competências administrativas. Relativamente ao Poder Judiciário, a criação do Conselho da Magistratura ensejou alterações no sistema de seleção, sanção e destituição dos juizes.

5.4.2 A EMENDA DA REFORMA ADMINISTRATIVA E A ADMINISTRAÇÃO GERENCIAL NO GOVERNO DE FERNANDO HENRIQUE CARDOSO

Enquanto a reforma administrativa na Argentina seguiu um padrão difuso, orientada pelas metas de redução do tamanho dos quadros de pessoal e do número de órgãos e entidades, pela profissionalização dos gestores e introdução do critério

(133) Os dados citados foram colhidos em Zeller (2007a).

de mérito na seleção da burocracia nos níveis hierárquicos mais altos e pelo gerenciamento flexível dos recursos humanos, a reforma administrativa durante o primeiro governo do presidente Fernando Henrique Cardoso seguiu um modelo que, de acordo com Lora (2007), foi único na América Latina, em virtude da existência de um programa claro e estruturado para guiá-la.

Com efeito, um traço distintivo da reforma do Estado na primeira gestão do presidente Fernando Henrique Cardoso foi que o Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE) recebeu não apenas competência para a formulação e a coordenação de políticas e diretrizes para a reforma administrativa, como também foi incumbido da disseminação da reforma, com a realização de ações tendentes a incluí-la na agenda dos outros poderes e dos demais atores políticos. Para dar conta dessa atribuição, foi elaborado pelo ministro Luiz Carlos Bresser-Pereira, no âmbito do MARE, o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE).

Esse documento instituiu, por um lado, um guia para a reforma do Estado brasileiro e um programa de ações específico para reforma administrativa e, por outro lado, um instrumento na estratégia de conscientização acerca da necessidade das mudanças propostas.

É importante salientar que, segundo relato de Martins (2002, p. 240), a motivação do ministro Bresser-Pereira para a elaboração do PDRAE foi que, “[...] além da crença de que a dinâmica das políticas excede a inércia legislativa, havia o risco de não obter apoio político intra e extragoverno para aprovar num só golpe uma legislação que desse conta de seu Plano Diretor”. O relato do próprio Ministro da Administração e Reforma do Estado, aliás, é revelador a respeito da função desempenhada pelo PDRAE:

Nós olhamos o capítulo sobre a administração pública na Constituição. E começamos a cortar artigos. Chegou um ponto em que eu falei para meus assessores: “corta tudo”. Então, eu imaginei que a proposta seria considerada um cheque em branco para o governo e que nunca seria aprovada...ao invés de retirar os artigos da constituição (sic), eu tinha que propor coisas novas, concretas. Esse foi o problema com a previdência. Você não pode só desconstitucionalizar, você tem de propor coisas. Este foi o papel do Plano Diretor¹³⁴.

Cabe aqui observar que, embora se entendesse que as alterações no capítulo da Constituição brasileira a respeito ordem econômica deveriam ser complementadas com mudanças na ordem tributária, na previdência social e na administração pública, o governo de Fernando Henrique Cardoso não dispunha de uma maioria segura no Congresso nacional para aprovação de seus projetos nessas áreas. A reforma do capítulo da Constituição que trata da Administração Pública, em especial, tinha a franca oposição dos servidores públicos e de suas organizações sindi-

(134) Entrevista do ministro Luiz Carlos Bresser-Pereira citada em Melo (2002, p. 168).

cais e de classe, além de não contar com o respaldo do Legislativo no percentual necessário para aprovação de alterações consideradas importantes, como o fim da estabilidade e da obrigatoriedade de concurso público como forma de provimento de cargos.

É importante lembrar que foram confeccionadas várias versões do próprio PDRAE, o qual somente veio a ser aprovado em setembro de 1995 e publicado em novembro do mesmo ano, época em que já tramitavam no Congresso nacional as Propostas de Emenda Constitucional n.º. 173 e 174 a respeito da reforma administrativa.

Assim sendo, embora o a reforma administrativa do governo Fernando Henrique Cardoso tenha contado com um plano diretor que lhe conferiu unidade teórica e estruturou sua execução, a elaboração do PDRAE foi uma resposta às dificuldades com as quais o governo de Fernando Henrique Cardoso se deparou para lograr a rápida aprovação no Congresso de suas propostas de reforma previdenciária e administrativa. Nesse sentido, cabe lembrar que, após a aprovação das Emendas Constitucionais n.º. 05, 06, 07 e 08, a Emenda Constitucional n.º. 09 demorou muito mais que o esperado para obter o assentimento do Congresso, o qual passou a oferecer um apoio difuso às demais alterações constitucionais pretendidas pelo governo.

Dois são os fatores aos quais podem ser atribuídas essas dificuldades de agregação de apoio.

Em primeiro lugar, há que se atentar para o fato de que as alterações almejadas pelo governo de Fernando Henrique Cardoso, especialmente em matéria administrativa e previdenciária, implicavam a desconstitucionalização de temas em grau bem maior do que as mudanças efetuadas no capítulo da ordem econômica. E a desconstitucionalização de temas era matéria mal vista pelos congressistas, pois importava abdicação de competência e certo grau de incerteza acerca do resultado das políticas públicas.

Em segundo lugar, é preciso ter em mente que existiam divergências no seio do próprio governo acerca do alcance que deveria ter a reforma do Estado. Conforme relato de Gaetani, na época assessor do ministro Luiz Carlos Bresser-Pereira, as propostas do MARE para a reforma do Estado enfrentavam divergências de três ordens no âmbito da própria instância de governo responsável por sua homologação, a Câmara da Reforma do Estado:

A primeira era comandada pelo secretário-geral da Presidência – Eduardo Jorge, doutor em Administração Pública e assessor de Cardoso desde os tempos da Assembléia Nacional Constituinte – que demonstrava grande ceticismo em relação às possibilidades de sucesso de reformas compreensivas da administração pública brasileira. Eduardo Jorge tendia a considerar

que o governo dispunha dos meios de operar as mudanças que desejava sem necessariamente recorrer a alterações no texto constitucional. A segunda fonte de oposição partia do Ministro-Chefe da Casa Civil que demonstrava bastante ceticismo em relação a mudanças que privilegiavam estruturas organizacionais e legislação de pessoal. Oriundo do setor privado e já tendo trabalhado com Bresser Pereira anteriormente no Governo Montoro, Carvalho desconfiava do voluntarismo ativista de seu colega de Ministério que, em função das funções que desempenhava, disputava geralmente com sucesso alguns espaços em que as competências de ambos os ministros se sobrepujavam. A terceira fonte de oposição era invisível e partia da área econômica. Tratava-se de uma desconfiança em relação ao papel do ex-ministro da Fazenda Bresser Pereira na crítica à política macroeconômica conduzida pelo Ministro da Fazenda e pelo Banco Central. Pela proximidade do Presidente e por ter, sob sua jurisdição, assuntos com impactos sobre as finanças públicas, Bresser não teve o apoio efetivo necessário em muitas das inovações que propunha, em que pese ter procurado alinhar a ação de seu ministério e o conteúdo de suas propostas às prioridades da área macroeconômica (GAETANI, 2003, p. 27).

Um dos motivos para o dissenso no âmbito interno do governo era que, assim como a Segunda Reforma do Estado na Argentina, a reforma administrativa do governo Fernando Henrique Cardoso, tal como formulada pelo MARE e institucionalizada no PDRAE, se inspirava nas ideias então muito em voga de fortalecimento da capacidade administrativa ou gerencial do Estado e descentralização da execução de atividades. Segundo Martins (2002), dois haviam sido os acontecimentos nos quais foram colhidos subsídios teóricos para a formulação do PDRAE e a confecção das Propostas de Emenda Constitucional n^o. 173 e 174:

- a) o encontro em Brasília, em março de 1995, com Osborne & Gaebler, autores do best seller *Reinventando o governo*, libelo emblemático do início do NPM, que sugeriram um atento olhar sobre a experiência britânica;
- b) uma visita de cooperação à Grã Bretanha com escala em Santiago de Compostela, sede de um congresso sobre gestão pública, em maio de 1995. A visita à Grã-bretanha mostrou, sobretudo, a experiência das executive agencies, no âmbito do Programa Next Steps e no anterior Citizen's Charter (ambas concepções estruturadas de reforma da gestão pública), inspiração das agências executivas, mas também das Quase Autonomous Non Governmental Organizations (QUANGO), uma das inspirações das organizações sociais (MARTINS, 2002, p. 239-240).

A partir de um diagnóstico do Estado e da administração pública brasileira, o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE) (BRASIL, 1995b, p. 41) identificava a Constituição de 1988 como a responsável por um retrocesso cultural e institucional, cujas principais manifestações seriam a distorção no gasto público com pessoal, a baixa profissionalização das carreiras, a falta de correspondência entre os mercados de trabalho público e privado e a dificuldade de controle social da administração pública. O documento advogava a necessidade de supe-

ração do modelo burocrático de administração e a adoção de métodos da Nova Administração Pública, ou administração gerencial¹³⁵.

Evitando qualquer referência à extinção ou à privatização de órgãos e entidades, o PDRAE propunha redesenhar o Estado brasileiro a partir da identificação da natureza das atividades por ele desempenhadas.

Assim sendo, o PDRAE dividia a administração pública brasileira em quatro áreas: o núcleo estratégico, as atividades exclusivas, os serviços não exclusivos e a produção de bens para o mercado.

(135) O modelo gerencial de administração pública, ou Nova Administração Pública desenvolveu-se a partir da eleição dos governos Thatcher e Reagan, como um conjunto de modificações no setor público daqueles países vinculado ao questionamento do papel do Estado. Não se tratava de uma simples reforma administrativa, mas o questionamento de uma concepção acerca do papel do setor público e sua interface com a sociedade, a qual se refletia na forma de sua administração. O gerencialismo é composto por duas correntes principais de mudança no setor público, não necessariamente antagônicas entre si: primeira, o movimento do setor público em direção ao mercado, com a privatização de empresas e a transferência de atividades públicas para o setor privado; segunda, a rejeição da burocracia como um princípio de organização do setor público. Essas alterações foram influenciadas por quatro fatores principais. O primeiro está relacionado ao questionamento do Estado e da burocracia, num contexto de escassez de recursos públicos resultante da crise econômica, iniciada em 1973 e seguida de um período recessivo na década de 1980, e crescente demanda social. A resposta a essa situação oferecida pelos governos inglês e americano formou o núcleo inicial do que seria a nova forma de administrar o setor público. A afirmativa de que o tamanho do setor público havia crescido muito e consumia recursos escassos determinou cortes nas despesas públicas. A alegação de que o escopo do governo havia aumentado demasiadamente motivou a privatização de empresas públicas e a transferência de serviços públicos para a responsabilidade do setor privado. A crença na ineficiência do setor público e da burocracia, por fim, influenciou a reorganização do setor público em moldes semelhantes as empresas privadas. O segundo diz respeito à ascensão das teorias econômicas fundadas no pressuposto de que os governos e o setor público consistiam em obstáculos à liberdade e ao desenvolvimento econômico. Duas alternativas eram aconselhadas: a redução ao mínimo da atividade pública ou o redesenho institucional com o objetivo de modelar o comportamento da burocracia. O terceiro foi a reestruturação do setor privado e a crença de que a administração e a eficiência do setor público afetam a economia privada e a competitividade das empresas nacionais. Assim, o recuo do Estado para atividades núcleo, através das privatizações, encobriria a importância de determinadas áreas como saúde, educação, meio ambiente e direito da concorrência para o desenvolvimento da competitividade. Esses setores, por conseguinte, deveriam ser incentivados como forma de respaldar maior competitividade dos agentes e das empresas nacionais. O quarto está relacionado à mudança tecnológica, que seria uma das principais forças que motivariam tanto novas formas de gestão no setor público, como mudanças na burocracia tradicional. Embora não seja uma doutrina rígida e fechada, o gerencialismo constitui um modelo alternativo de organização do setor público em relação ao burocrático. Esse modelo gerencial apresenta uma pluralidade de concepções que se desdobraram a partir do gerencialismo puro de matriz anglo-americana. Tem-se, assim, como resultado da evolução do modelo gerencial concepções organizacionais com diferentes ênfases, como o gerencialismo puro, ou neoliberal, o “consumerism” e o “Public Service Oriented”. Além disso, as experiências inglesas e a americana apresentam diferenças entre si, tendo exercido grande influência segundo o livro “Reinventando o Governo”, de David Osborne e Ted Gaebler.

O núcleo estratégico consistia nas atividades de governo em sentido amplo, compreendendo os poderes de Estado e os órgãos do Executivo responsáveis pelo planejamento e pela formulação das políticas públicas. Considerando que o núcleo estratégico respondia pela tomada das decisões fundamentais na condução do Estado, o PDRAE propunha mantê-lo sob propriedade estatal, porém adotar um tipo de gestão que mesclasse a observância de princípios e regras legais (administração burocrática) com procedimentos mais flexíveis e voltados à obtenção de resultados (administração gerencial).

O PDRAE identificava, ainda, atividades exclusivas de Estado, as quais deveriam também ser mantidas sob propriedade estatal por envolverem o exercício dentre outras das funções de regulação, fiscalização e fomento. O documento propunha, porém, que essas atividades fossem organizadas sob a forma de agências executivas, a fim de que passassem a atuar de modo autônomo e flexível, segundo os princípios da administração gerencial, com vistas a obtenção de resultados previamente estabelecidos em contratos de gestão firmados com os órgãos do Poder Executivo.

Além dessas atividades tidas como típicas de Estado, o PDRAE identificava serviços de prestação não exclusiva, mas em que o Estado atua em razão de “direitos humanos fundamentais”, como a educação e a saúde, ou em virtude da produção de “economias externas relevantes”, como as universidades, os hospitais, os centros de pesquisas e os museus. Para as atividades não exclusivas, o PDRAE propunha, de forma inovadora em relação à tradição administrativa brasileira, a adoção da propriedade pública não-estatal e a adoção da gestão por resultados (administração gerencial). Na prática, a proposta implicava extinguir entidades como as universidades, os hospitais, os museus e os centros de pesquisa públicos federais e transferir seus patrimônios e pessoal para entidades privadas, as organizações sociais, a serem criadas e disciplinadas por lei. As organizações sociais teriam a participação de segmentos sociais em seus conselhos de administração e assumiriam as funções não exclusivas de Estado, firmando com a União contratos de gestão para consecução dessas atividades, as quais, uma vez desempenhadas a contento, dariam direito ao recebimento de verbas públicas previstas orçamentariamente.

A última área de atuação do Estado identificada pelo PDRAE era a produção de bens e serviços para o mercado (atividades econômicas voltadas para o lucro e o setor de infraestrutura) que, segundo o PDRAE, ainda permaneciam com o Estado brasileiro, mas que deveriam ser integralmente privatizadas e orientadas pela administração gerencial. A atuação do Estado, nessa área, deveria ser meramente regulamentar¹³⁶.

Embora o PDRAE não se referisse explicitamente às atividades auxiliares

(136) Para uma abordagem mais detalhada do PDRAE, ver Visentini (2006).

ou de apoio da administração¹³⁷, para essas atividades era prevista a adoção da terceirização como regra.

Para pôr em prática a Nova Administração Pública, ou administração gerencial, o PDRAE propunha uma estratégia de mudança institucional e cultural.

A primeira consistia na alteração de diversos dispositivos no capítulo da Administração Pública da Constituição de 1988. Os principais instrumentos dessa mudança eram as Propostas de Emenda Constitucional nº. 173 e 174, enviadas pelo presidente Fernando Henrique Cardoso ao Congresso brasileiro, em 23 agosto de 1995, junto como a Mensagem Presidencial nº. 886/95.

Quadro 15 - Conteúdo das PECs nº. 173 e 174/95

(continua)

Eliminação da adoção obrigatória do regime jurídico único, abrindo-se a possibilidade de contratação de empregados pela CLT e a doção de regimes específicos de trabalho.

Possibilidade de realização de processo seletivo simplificado, a ser disciplinado por lei, para a admissão de empregados sob o regime da CLT e a manutenção do concurso público como requisito para admissão apenas de servidores públicos regidos pelo Estatuto.

Possibilidade de demissão de servidores estatutários estáveis por insuficiência de desempenho e por excesso de quadros. Nas duas hipóteses, o servidor teria direito a uma indenização. A exoneração por insuficiência de desempenho seria precedida de avaliação de desempenho e processo administrativo específico com ampla defesa. A exoneração por excesso de quadros obedeceria a critérios gerais estabelecidos em lei complementar, com a extinção dos cargos respectivos e proibição de sua recriação num prazo de quatro anos.

Possibilidade de colocação de servidores em disponibilidade com remuneração proporcional ao tempo de serviço.

Permissão de contratação de estrangeiros para o serviço público.

Limitação da remuneração dos servidores públicos e agentes políticos, inclusive vantagens pessoais, à remuneração do Presidente da República.

Limitação dos proventos e das pensões ao valor equivalente ao percebido pelo servidor na ativa.

Transferência de pessoal e de encargos entre as pessoas políticas da Federação, mediante assinatura de convênios.

Eliminação da isonomia como direito subjetivo.

(137) Essas atividades correspondem aos serviços de limpeza, vigilância, transporte, copagem, serviços técnicos de informática, processamento de dados e, eventualmente, de secretariado.

Quadro 15 - Conteúdo das PECs nº. 173 e 174/95

(conclusão)

Eliminação da exigência de autorização legislativa para a criação de subsidiárias das empresas estatais, nas situações em que a privatização recomende o desmembramento das já existentes.

Tratamento equilibrado entre os poderes nas prerrogativas relativas à organização administrativa.

Fixação de vencimentos dos servidores dos três poderes, excluídos os titulares de poder, através de projeto de lei de iniciativa do poder respectivo, mas dependente de sanção presidencial para sua aprovação.

Nota: As medidas relacionadas nos dois últimos itens estavam previstas na Proposta de Emenda Complementar nº. 174 e as relacionadas nos itens anteriores, na Proposta de Emenda Complementar nº. 173.

Fonte: Elaborado pela autora.

Cabe observar que, além das alterações contidas nas propostas de emenda constitucional, o PDRAE previa ser indispensável a “imediata definição” de leis complementares e ordinárias destinadas a regulamentar e estabelecer as condições de implementação da reforma administrativa.

Quadro 16 - Conteúdos da legislação ordinária e complementar proposta pelo PDRAE

Definição das carreiras exclusivas de Estado, cujos membros não poderiam ser exonerados por excesso de quadros, e regulamentação dos critérios gerais de exoneração por excesso de quadros.

Definição do processo de demissão por insuficiência de desempenho e da indenização no caso de demissão por insuficiência de desempenho e por excesso de quadros.

Definição das regras do processo seletivo público para contratação de servidores celetistas.

Revisão do Estatuto Jurídico dos Servidores Civis.

Definição de lei geral sobre o sistema remuneratório da União, de modo a estabelecer os tetos de remuneração.

Elaboração de leis prevendo a desburocratização e a desregulamentação dos serviços públicos.

Criação e regulamentação das Organizações Sociais.

Criação e regulamentação das Agências Executivas.

Fonte: Elaborado pela autora.

A estratégia de mudança cultural proposta pelo PDRAE consistia na substituição da administração burocrática pela gerencial. A adoção de uma cultura gerencial envolvia a mudança de um sistema de controle “a priori” para outro de avaliação por resultado, portanto mais severo e de controle “a posteriori”.

A combinação dessas duas estratégias de ação traçadas no PDRAE deveria resultar na introdução de estruturas e métodos de trabalho da nova administração pública na organização do Estado brasileiro.

Cabe observar que a INAP, na Argentina, e a ENAP, no Brasil, desempenharam papel de destaque na disseminação da cultura gerencial e no treinamento dos servidores em novos métodos de trabalho. Na Argentina, como já referido, foi criada uma Escola de Governo específica para tanto.

No Brasil, contudo, a implementação das novas instituições propostas com a reforma administrativa do governo Fernando Henrique Cardoso tiveram que ser muito mais negociadas do que na Argentina, pois representavam alterações mais profundas na estrutura e na organização do Estado. É necessário lembrar a esse respeito que a lei da Segunda Reforma do Estado, na Argentina, excluiu a possibilidade de extinção ou alteração na estrutura das universidades, nos museus, parques, agências reguladoras e, de modo geral, nas empresas estatais prestadoras de serviço público, concentrando seu âmbito de incidência aos órgãos da administração pública direta. Daí porque, na Argentina, a reestruturação interna dos órgãos da administração foi pautada pelos já citados Decretos n.º 558/96 e 660/96, ao passo que, no Brasil, o MARE empreendeu três projetos com vistas à introdução das organizações sociais e das agências executivas.

O primeiro deles foi o Projeto de Avaliação Estrutural, cujo objetivo era avaliar os órgãos e entidades governamentais com vistas à sua extinção, privatização, publicização, transferência e/ou a criação de órgãos de regulação¹³⁸. O segundo era o projeto de transformação experimental das autarquias e fundações encarregadas de atividades exclusivas de Estado em agências autônomas. O terceiro era o Programa Nacional de Publicização, com a transferência dos serviços não-exclusivos do Estado para o setor público não-estatal, as organizações sociais. Nos dois últimos casos, o desenvolvimento do projeto deveria se dar por iniciativa dos ministérios, o que, na prática, comprometeu a criação das agências executivas e das organizações sociais, visto que o Ministério da Educação e o Ministério da Saúde, que deveriam

(138) A avaliação estrutural estava organizada em torno das seguintes perguntas: “1) Qual a missão desta entidade? 2) O Estado deve se encarregar dessa missão e das respectivas atividades envolvidas? 3) Quais podem ser eliminadas? 4) Quais devem ser transferidas da União para os estados e/ou para os municípios? 5) E quais podem ser transferidas para o setor público não-estatal? 6) Ou então para o setor privado?” E ainda, considerando que o Estado deveria passar de executor para regulador: “1) Deve o Estado criar novas instituições? 2) Quais?” (BRASIL, 1995b, p. 58-59).

ser os principais envolvidos, se opuseram à adoção da nova forma de organização administrativa. Nesse sentido, é elucidativo o relato de Martins (2002):

Os ministros da Saúde e da Educação buscaram inicialmente uma aproximação exploratória, mas a maneira pela qual as propostas do Plano Diretor foram apresentadas geraram reação e rejeição, principalmente no domínio da Educação (por parte dos reitores das universidades federais), área caracterizada, assim como a Saúde, por um forte debate ideológico em torno da atuação estatal. Qualquer proposta de reordenamento da ação estatal era vista como desestatizante. A perspectiva da gestão pública subjacente à reforma institucional não lograva atenção face à lógica pragmática quer do ajuste fiscal, quer da complexa gestão dos universos institucionais da saúde e da educação (MARTINS, 2002, p. 241).

Quanto às Propostas de Emenda Constitucional n.º 173 e 174/95, também não foram muitos os atores políticos que as apoiaram, tendo a reforma administrativa tramitado no Congresso por mais de três anos até sua promulgação no final de 1998.

Com efeito, entre os apoios com os quais o governo de Fernando Henrique Cardoso pode contar para aprovação de sua reforma administrativa estavam os governadores dos estados, os quais se viam premidos por dificuldades financeiras e vislumbravam na possibilidade de quebra do princípio da estabilidade a forma para conter seus gastos com pessoal. Todavia, os prefeitos e os governadores eram aliados conjunturais da reforma administrativa e não necessariamente entusiastas das propostas do governo. Assim, de modo bastante semelhante ao que ocorreu com a reforma administrativa na Argentina, a proximidade das eleições municipais em 1996 e os primeiros sinais de recuperação da economia serviram para desmobilizar esses atores.

Assim, a PEC n.º 173/95 teve dificuldades de aprovação no Congresso nacional, onde tramitou por mais de três anos e meio.

Logo nos primeiros meses, o relator da reforma administrativa na Comissão de Constituição Justiça e Redação (CCJR) apontou a existência de oito dispositivos inconstitucionais na proposta do Executivo, entre os quais a possibilidade de acesso a estrangeiros aos cargos públicos, a diversidade de regimes jurídicos, a redutibilidade de vencimentos e a aplicação retroativa da emenda. É importante salientar que a proposta de reforma administrativa enfrentava resistência de parlamentares do PMDB e de outros partidos de apoio ao governo, como o PPB e o PFL. Entre os dissidentes, havia grande número de juristas, que alertavam para a impossibilidade de supressão de direitos adquiridos.

Na Comissão Especial da Câmara dos Deputados, a PEC n.º 173 recebeu inúmeras propostas de emenda, tendo lá tramitado durante todo o ano de 1996. Ao final, foram incorporadas 44 propostas de emenda, muitas das quais agregando

pontos defendidos pelo governo como a possibilidade de assinatura de contratos de gestão, ao relatório aprovado pelo relator. O relatório final, porém, somente foi apreciado em 1997, uma vez que a votação da emenda constitucional que permitia a reeleição para cargos do Executivo absorveu os esforços do governo nesse período e mobilizou todas as atenções no cenário político brasileiro.

A demora na apreciação da reforma administrativa no Congresso levou o Executivo a adotar medidas de contenção de gastos por meio de medidas provisórias. As medidas que tiveram maior repercussão foram as associadas à extinção de cargos e à adoção do Programa de Desligamento Voluntário (PDV). Através da Medida Provisória nº. 1.524, de 11 de outubro de 1996, foram extintos 28.451 cargos vagos e transpostos para quadro em extinção 72.930 outros cargos ocupados, os quais deveriam ser extintos por ocasião da aposentadoria dos respectivos ocupantes. Esses cargos referiam-se a atividades de apoio administrativo e funções de baixa qualificação, como telefonistas, tipógrafos, agentes de segurança, artífices, cozinheiros, marceneiros, dentre outras, que, a partir da implantação plena da administração gerencial, deveriam ser terceirizados. Já o Programa de Desligamento Voluntário, instituído pela Medida Provisória nº. 1.530, de 20 de novembro de 1996, ofereceu incentivos para a exoneração voluntária de servidores federais, sobretudo os ocupantes de cargos de apoio administrativo e servidores com tempo de serviço elevado.

Essas medidas tiveram como um de seus efeitos o de afastar atores estratégicos, cujo apoio à reforma administrativa teria sido importante nesse momento. Nesse sentido, o PDV, além de não obter o total de 40.000 exonerações esperados pelo MARE, foi motivo de atrito entre o ministro Bresser-Pereira e os Ministros da Educação e da Previdência Social, os quais reclamavam o direito de indeferir os pedidos de desligamento para impedir a saída de seus melhores servidores. Por outro lado, atuava em desfavor da reforma administrativa o boicote de parte dos servidores públicos, os quais eram atingidos pelas medidas de contenção de despesas e viam o PDV como o anúncio do fim da garantia de estabilidade no emprego. Nesse caso, a situação era agravada pela existência, no âmbito da Secretaria Executiva do MARE e da presidência da ENAP, de desconfiança em relação às corporações de classe da burocracia estatal e do entendimento de que deveriam ser intensificados os controles sobre os servidores públicos, o que restringiu as possibilidades de negociação em torno da aprovação das reformas e da implementação do PDRAE.

Essas dissidências ilustram mais uma diferença na implementação da reforma administrativa brasileira em relação à argentina, a qual pode explicar o fato de que, apesar de terem enfrentado dificuldades semelhantes, as mudanças no país vizinho foram mais efetivas ao final. Com efeito, no Brasil, *o órgão responsável pela reforma administrativa, o MARE, não contava com poder hierárquico sobre os demais ministérios dos quais somente poderia esperar uma adesão voluntária aos seus projetos*

de mudança institucional, o que limitava a eficácia de sua atuação. Situação diversa foi a da Segunda Reforma do Estado na Argentina, a qual foi conduzida por um órgão com competência administrativa e poder sobre os demais.

A votação em primeiro turno da PEC n.º 173/95 na Câmara dos Deputados foi concluída em 09 de julho de 1997, sendo que a possibilidade de demissão de servidores estáveis foi aprovada por 309 votos, apenas um a mais do que o necessário. A aprovação da reforma administrativa foi precedida de grande negociação do governo Fernando Henrique Cardoso com os partidos, envolvendo inclusive a disputa por cargos no governo federal. Em 19 de novembro do mesmo ano, o texto da emenda com a redação que havia sido proposta pelo relator na Comissão Especial foi aprovado em segundo turno de votação e seguiu para o Senado, onde recebeu nova numeração, passando a constituir a PEC n.º 41/97. Nesse meio tempo, os partidos de oposição ajuizaram, sem sucesso, o Mandado de Segurança n.º 22.986-6 junto ao STF, visando manter a exigência do regime jurídico único e excluir do texto o instituto do emprego público.

Por fim, em 11 de março de 1998, a reforma administrativa foi aprovada em segundo turno no Senado, com 56 votos a favor, 16 contrários e uma abstenção. A proposta aprovada foi convertida na Emenda Constitucional n.º 19/98, cujo texto, ao final, mitigou o projeto original do governo.

A emenda aprovada introduziu as seguintes modificações na Constituição de 1988.

Quadro 17 - Conteúdos da Emenda Constitucional n.º 19/98

(continua)

Estabelecida a possibilidade de estrangeiros terem acesso aos cargos públicos, na forma que a legislação viesse a dispor.

Mantida a exigência de concurso público de provas ou de provas e títulos para admissão nos cargos e empregos públicos, ressalvando-se, porém, que os certames se dariam “de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei”.

Suprimida a menção à instituição de regime jurídico único e à salvaguarda da isonomia de vencimentos para cargos de atribuições iguais ou semelhantes.

Mantido o direito de greve no serviço público, a ser regulado em lei ordinária e não mais em lei complementar como reclamava o texto original da Constituição.

Necessidade de lei específica para concessão de reajuste, na mesma data e nos mesmos índices, aos servidores públicos, ressalvando, porém, a iniciativa privativa dos três poderes e a necessidade de sanção presidencial aos projetos dos Poderes Executivo e Judiciário.

Fixação de teto salarial para os servidores da administração direta, das autarquias e fundações, que não poderá exceder o subsídio mensal recebido pelos Ministros do Supremo Tribunal Federal, excluída da limitação a administração indireta.

A garantia da irredutibilidade de vencimentos foi flexibilizada em face do teto remuneratório e da vedação do cômputo ou acúmulo de acréscimos pecuniários para concessão de outras vantagens.

Foi permitida a quebra da estabilidade, a qual passou a ser adquirida após três anos de efetivo exercício em cargo efetivo, para o qual o servidor tenha sido nomeado em razão de concurso público, e mediante avaliação especial de desempenho por comissão instituída com tal finalidade. As hipóteses de perda da estabilidade foram alargadas para abranger a insuficiência de desempenho, verificada em procedimento de avaliação periódica, a ser estabelecido em lei complementar, e por excesso de despesa, afastada a possibilidade de demissão por necessidade da administração pública, visando à redução ou à reestruturação de quadros, tal como constava na proposta original do Executivo. Foram incluídas disposições, no capítulo das finanças públicas, relacionando a nova possibilidade de quebra da estabilidade com as limitações do gasto com pessoal.

Possibilitada a disponibilidade com remuneração proporcional ao tempo de serviço na hipótese de extinção do cargo ou declaração de sua desnecessidade.

Foi criada a figura do contrato de gestão como instrumento de ampliação da autonomia gerencial, orçamentária e financeira dos órgãos da administração direta e indireta, a ser regulado por lei.

Fonte: Elaborado pela autora.

A Emenda Constitucional n.º 19/98, dessa forma, logrou introduzir modificações na organização político-administrativa do Estado e na organização dos poderes, assim como no capítulo das finanças públicas. Alguns institutos que o governo pretendia albergar na Constituição, como o processo seletivo público, o contrato temporário, a limitação de idade para ingresso no serviço público, a inadmissibilidade de greve pelos servidores ou a possibilidade de quebra da estabilidade por necessidade da administração não foram aceitos pelo Congresso. Outros, como a instituição das agências executivas, das organizações sociais e dos contratos de gestão foram recebidos com desconfiança e provocaram resistências na sociedade e dentro do próprio governo.

Uma característica da reforma administrativa aprovada foi deixar, excessivamente, à legislação ordinária ou complementar, o disciplinamento de vários artigos da Emenda Constitucional n.º 19/98.

A própria promulgação da Emenda Constitucional foi postergada no tempo, somente vindo a ocorrer em 04 de junho de 1998, com vigência a contar de sua publicação no Diário Oficial da União no dia seguinte. Isso porque o governo aguardava a aprovação de 12 medidas provisórias tratando da administração pública, as quais necessitavam ser convertidas em lei antes da promulgação da reforma, em virtude do disposto no artigo 246 da Constituição Federal. A maioria dessas medidas provisórias havia sido expedida no ano anterior, visando a antecipar efeitos e institutos da reforma, e necessitava ser aprovada para validamente integrar o texto constitucional e possibilitar a aplicação de pelo menos parte dos novos institutos.

Vale referir que, entre as matérias pendentes de aprovação, se encontravam a Lei n.º 9.636/98, dispondo sobre a regularização, administração, aforamento e alienação de bens imóveis de domínio da União; a Medida Provisória n.º 1591/97, convertida na Lei n.º 9.637/98, dispondo sobre a qualificação de entidades como organizações sociais e criando o Programa Nacional de Publicização; a Medida Provisória n.º 1531-15/98, convertida na Lei n.º 9.648, modificando a Lei de Licitações para dispensar as organizações sociais da observância de tal procedimento; a Medida Provisória n.º 1.549/97, convertida na Lei n.º 9.649/98, formando o marco legal das Agências Executivas; e, por fim, a Lei n.º 9.655/98, que fixou a relação entre os subsídios da magistratura federal.

Outros diplomas legais haviam sido editados no início de 1998, estabelecendo disciplina a ser aplicada para as organizações sociais e as agências executivas, tais como a Lei n.º 9.061, de janeiro de 1998, que dispôs sobre o contrato de trabalho por prazo determinado, afastando os requisitos estabelecidos na legislação trabalhista (art. 443, § 2º, da CLT); e os Decretos n.º 2.487 e 2.488, versando acerca dos requisitos para a elaboração dos contratos de gestão e para qualificação de autarquias e fundações públicas como agências executivas, e n.º 2.490, regulando o contrato de trabalho por prazo determinado, esses últimos três editados em fevereiro de 1998.

Cabe aqui considerar que a Segunda Reforma do Estado na Argentina teve um resultado mais limitado em termos de elaboração e modificação legislativa que a reforma constitucional brasileira, *mas na prática a reforma administrativa argentina resultou mais profunda e efetiva em termos de mudança institucional do que a brasileira*. Isso porque as novas instituições previstas no PDRAE para a implementação da administração gerencial, as organizações sociais, as agências executivas e os contratos de gestão, nunca chegaram a ser integralmente executadas. A adoção dos contratos de gestão esbarrou em empecilhos práticos e jurídicos para sua efetivação, nunca logrando obter o interesse e a adesão dos órgãos e atores envolvidos. A implementação das agências executivas, por sua vez, além de se deparar com a existência de uma tradição legalista e burocrática nos órgãos envolvidos (Receita Federal, órgãos de fiscalização e regulação), não foi respaldada pela

garantia dos repasses orçamentários necessários pelo Ministério da Economia e do Planejamento. A falta de garantia do repasse dos valores necessários para implantação do novo modelo de organização gerou desconfiança e desinteresse nos órgãos envolvidos e, na prática, preponderou a lógica fiscal em detrimento da mudança institucional. Quanto às organizações sociais, além da falta de adesão dos ministérios envolvidos, especialmente o da Educação, o deferimento de uma liminar pelo STF em uma ação de inconstitucionalidade ajuizada contra a lei de sua criação suspendeu a aplicação da mesma e levou o governo a abandonar temporariamente seu projeto.

Por sua vez, na Argentina, embora com menos respaldo do Legislativo, a reforma administrativa durante a segunda gestão de Carlos Menem teve resultados práticos mais efetivos, com a introdução de práticas gerenciais, a modificação do perfil dos servidores públicos e a mudança no conteúdo das relações de trabalho no serviço público. O motivo para tanto foi, em grande parte, a condução da reforma administrativa à Chefatura do Gabinete de Ministros, sob a chefia de Eduardo Bauzá, ex-secretário da presidência durante o primeiro governo de Carlos Menem e Chefe do Gabinete de Ministros na segunda gestão. A figura do Chefe de Gabinete de Ministros, como já referido, foi criada pela reforma constitucional de 1994 e tinha, na concepção de seus propositores, o objetivo de estabelecer limites à atuação presidencial. Na prática, o Chefe de Gabinete de Ministros atuou, durante o segundo governo de Carlos Menem, como um coordenador das políticas do Executivo, seja negociando a aprovação dos projetos de lei junto ao Congresso, seja atuando no controle e monitoramento da reforma administrativa junto aos ministérios. Contou a favor da implementação das medidas pretendidas pelo governo a competência em matéria administrativa outorgada à Chefatura do Gabinete de Ministros, com efetivo poder de controle sobre os ministérios e a inclusão a partir de 1998 de uma cláusula na lei orçamentária, condicionando o aumento da dotação orçamentária dos ministérios à elaboração e cumprimento de planos estratégicos próprios.

No caso das reformas administrativas argentina e brasileira, as mediações institucionais foram importantes para as diferenças de resultado observadas. Na Argentina, as estruturas criadas pela Constituição de 1994, como a Chefatura do Gabinete de Ministros, viabilizaram a articulação das mudanças na gestão, contudo sem criar uma instância de poder concorrente com o Executivo. No Brasil, por sua vez, foram justamente a criação de novas instituições, como as organizações sociais e as agências executivas, e a previsão legal de instrumentos jurídico-normativos como os contratos de gestão, capazes de constranger a ação de servidores, órgãos e entidades públicas, que instauraram o dissenso a respeito da reforma administrativa e dificultaram sua plena execução, num exemplo bastante claro da existência de espaços de poder concorrentes com o Executivo.

5.5 OS IMPASSES DA REFORMA DO ESTADO NA ARGENTINA E NO BRASIL E A APROVAÇÃO DAS LEIS DE RESPONSABILIDADE FISCAL NOS DOIS PAÍSES

A segunda gestão de Carlos Menem e o primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso foram períodos em que se pretendeu aprofundar a reforma do Estado nos dois países. Esse avanço da agenda reformista, todavia, foi conturbado nos dois países, pois, além do avanço da oposição na Argentina, esse aprofundamento da reforma do Estado assumiu diferentes significados para os próprios integrantes das coalizões de apoio aos governos de Carlos Menem e Fernando Henrique Cardoso.

Nesse sentido, se desarticulou o apoio que o Partido Justicialista havia oferecido para a aprovação dos projetos de reforma do Executivo durante o primeiro governo de Carlos Menem, obrigando o presidente a utilizar-se dos decretos de necessidade e urgência para prosseguir com a privatização dos aeroportos e dos correios e para implementar as mudanças pretendidas na estrutura da administração central. A utilização dos decretos nesse período, como demonstrou Llanos (1998), não foi decorrência de uma delegação do Legislativo, como havia sido no primeiro governo de Carlos Menem, e sim da inviabilidade do Executivo prosseguir com as reformas por outra via.

Cabe observar a esse respeito que, na segunda presidência de Carlos Menem, a dissidência encabeçada por Eduardo Duhalde no Partido Justicialista conferiu nova dinâmica à relação do Executivo com o partido e atuou como fator de contenção da reforma do Estado, especialmente pela atuação das bancadas no Congresso e da ação dos governadores.

Além disso, pode-se dizer que, na segunda gestão de Carlos Menem, a oposição ganhou um peso maior, seja pelo êxito eleitoral da Frente País Solidário (Frepaço), seja pelo debilitamento da coalizão formada com os partidos liberais conservadores e com os setores empresários a partir renúncia do Ministro da Economia, Domingo Cavallo, e da decisão por ele tomada de formar um novo partido político.

Cabe aqui salientar que a reforma constitucional de 1994 foi um fator institucional importante no início de um novo ciclo político na Argentina, pois a necessidade de regulamentar vários de seus dispositivos e, com isso, definir competências como a do Chefe de Gabinete de Ministros e a formação do Conselho da

Magistratura, criou uma arena de atuação e barganha para a oposição ao governo de Carlos Menem.

No Brasil, por sua vez, a coalizão de centro-direita construída pelo presidente Fernando Henrique para dar apoio à reforma constitucional e ao processo de reforma do Estado se revelou instável, obrigando o governo a um esforço de negociação durante todo o período.

Esse dissenso na própria coalizão governante se expressou não somente no âmbito partidário ou na votação das propostas de emenda constitucional enviadas pelo governo de Fernando Henrique Cardoso ao Congresso. Também os ministros integrantes do governo divergiram acerca do conteúdo e da extensão que deveria ter a reforma administrativa concebida pelo MARE e amplamente difundida pelo ministro Luiz Carlos Bresser-Pereira. Testemunhos de assessores do Ministro da Administração e Reforma do Estado à época referem que, de forma paradoxal, o próprio presidente Fernando Henrique Cardoso se mostrava reticente em relação à necessidade de criação de novas instituições como as organizações sociais e as agências executivas, entendendo que as reformas necessárias deveriam se concentrar na área econômica e financeira e que, em relação ao capítulo da administração pública na Constituição de 1988, bastariam alguns ajustes e atualizações.

Outro elemento que pontuou o processo de reforma do Estado durante todo o período, com implicações práticas nos dois países, foi a recorrência de crises financeiras externas. Primeiro a crise cambial do México, em 1994 e 1995, depois a crise asiática, entre o final de 1997 e o início de 1998, e, por fim, a crise da Rússia no final de 1998 e início de 1999. As crises externas, por um lado, atuaram para impulsionar a aprovação pelo Legislativo dos projetos de governo, tendo em vista a retórica do Executivo, nos dois casos, de que o aprofundamento das reformas era essencial para afastar os efeitos da crise externa e para garantia da estabilidade econômica. Por outro lado, as crises financeiras atuaram negativamente sobre a capacidade de manutenção do Plano de Convertibilidade e do Plano Real.

Esse conjunto de fatores levou à promulgação, nos dois países, de legislações dispendo sobre a necessidade de responsabilidade fiscal. Na Argentina, a Lei de Responsabilidade Fiscal foi aprovada apenas dez dias antes do encerramento do segundo governo de Carlos Menem em 1999. No Brasil, o projeto de lei teve longa tramitação, vindo a ser sancionado apenas em maio de 2000, já no segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso.

Nos dois países, essa legislação atuou como um reforço institucional à legislação e a todo o processo de reforma do Estado e como um compromisso fiscal e monetário com a manutenção dos planos de estabilidade econômica. As Leis de Responsabilidade Fiscal objetivaram, de certa forma, cristalizar uma cultura polí-

tica de responsabilidade fiscal na sociedade e nos atores políticos, os quais passaram a ter sua ação condicionada pelas novas regras.

Acrescente-se que, em alguns casos, as disposições da legislação de responsabilidade fiscal serviram para albergar disposições legais a respeito de temas em que o Executivo havia encontrado dificuldade de obter a aquiescência do Congresso. Um exemplo a esse respeito é o fato de que a Lei Complementar nº. 101/00, a Lei de Responsabilidade Fiscal brasileira, contemplou em um de seus artigos a previsão de redução de salário proporcional à redução da carga horária, com a finalidade de adequar as despesas com pessoal aos limites percentuais estabelecidos, mas contrariando o princípio da irredutibilidade de vencimentos previsto na Constituição de 1988 e ciosamente mantido pelos legisladores que participaram da reforma constitucional. E, por outro lado, a Lei de Responsabilidade Fiscal brasileira disciplinou as hipóteses de demissão de servidores por excesso de despesas, regulamentando temas da reforma administrativa que haviam gerado divergência e inúmeras dificuldades ao governo.

Não é demais lembrar que, num ambiente de crescente divergência política acerca do modelo econômico adotado no período anterior, a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal, no caso dos dois países, importou num constrangimento institucional para a ação de governos futuros. A aprovação desses diplomas legais dependeu em grande parte da reiteração de crises financeiras no final da década de 1990, *demonstrando o quanto as situações de crise e emergência serviram de estímulo para a formação dos apoios e das coalizões políticas necessárias para a aprovação de mudanças institucionais*. Nesse sentido, a edição da legislação da responsabilidade fiscal nos dois países demonstra a funcionalidade das situações de crise para a formação dos consensos reformistas, em oposição às teses contrárias que advogam a prevalência de fatores culturais na concepção e execução dos programas de reforma do Estado ou a funcionalidade desses para a estabilização econômica na Argentina e no Brasil.

A edição da legislação de responsabilidade fiscal, na Argentina e no Brasil, pode ser considerada um marco no processo de reforma em virtude do estabelecimento pelo Executivo de regras nas relações financeiras entre os órgãos e entidades do Estado e entre a União e estados e municípios. Nesse sentido, a Lei de Responsabilidade Fiscal institucionalizou a contenção da atuação do Estado na esfera econômica e, em especial no Brasil, o relativo reforço de poder político do Executivo federal em relação aos estados e municípios, pois se logrou redefinir as regras financeiras com os entes da federação e com os órgãos e entidades da administração pública.

5.6 CONSIDERAÇÕES FINAIS SOBRE A REFORMA DO ESTADO NA SEGUNDA GESTÃO DE CARLOS MENEM E NO PRIMEIRO GOVERNO DE FERNANDO HENRIQUE CARDOSO

O exame desse período da reforma do Estado na Argentina e no Brasil se revela interessante quando efetuado no âmbito de uma análise do conjunto das experiências reformistas ao longo de toda a década. Isso porque a análise do conteúdo dos programas de reforma do Estado elaborados e propostos pelo Executivo brasileiro, nesse período, demonstra *certa semelhança com as preferências e os juízos de valor dos principais líderes políticos argentinos nos anos 1990*. E essa circunstância, por si mesma, introduz números questionamentos a respeito da pertinência das variáveis centradas nos atores políticos e nas características da cultura política para se compreender as diferenças na execução da reforma do Estado em países como a Argentina e o Brasil.

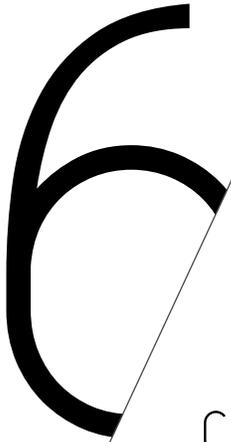
Pode-se argumentar a esse respeito que, se os fatores culturais tivessem sido determinantes para a implementação da reforma do Estado nos dois países, provavelmente não teria havido a necessidade dos discursos políticos contemplarem um diálogo com o passado e uma explicitação do futuro. Mais especificamente, um diálogo como crítica ao passado, que deveria ser superado segundo o discurso dos presidentes Carlos Menem e Fernando Henrique Cardoso. E isso justamente nos períodos em que se verificaram as condições políticas mais favoráveis para a realização das mudanças pretendidas, como foi o período em que Domingo Cavallo esteve à frente do Ministério da Economia e durante a primeira presidência de Fernando Henrique Cardoso.

Outro aspecto importante e que deve ser salientado é que, ao contrário do senso comum, *o processo de reforma do Estado não foi linear e inequívoco em nenhum dos dois países*. Com efeito, a execução da reforma do Estado passou por diferentes fases tanto na Argentina como no Brasil. E, no caso brasileiro em especial, em nenhuma dessas fases os programas de privatização e reforma administrativa foram um consenso político ou social. No período aqui analisado, há uma curiosa semelhança a esse respeito. É o fato de que tanto na Argentina como no Brasil o questionamento dos programas de reforma ter se produzido no âmbito interno da própria coalizão política de apoio ao governo. No Brasil, essa circunstância se tornou uma característica paradoxal da reforma do Estado, nem sempre percebida e explorada pelos estudos a respeito do período.

Tudo sugere que o nível de dissenso a respeito do significado e do alcance que deveriam ter os programas de reforma do Estado foi proporcional a maior ou menor concentração de poderes no Executivo. Em outras palavras, os juízos de valor seguiram as características da distribuição de poder entre as instituições e não o contrário.

Na Argentina, onde havia uma maior centralização de recursos de poder no Executivo, o fator de dissenso foi a ala sindicalista do Partido Justicialista. No Brasil, em que havia maior desconcentração do poder, as formas de resistência foram múltiplas e mais difíceis de serem controladas pelo governo. A alta burocracia estatal hesitou em apoiar a reforma administrativa, por não perceber ou não concordar com o papel que essas lhe reservavam. Estados e municípios expressaram um apoio difuso e sujeito a alterações segundo a conjuntura. O Legislativo se negou a aceitar a estratégia de “desconstitucionalização” proposta pelo Executivo, buscando claramente preservar suas atribuições e seu espaço de poder na formulação das políticas públicas. A sociedade recorreu a manifestações públicas e ao Judiciário como forma de expressão e oposição às mudanças.

Além disso, os acontecimentos e as características em especial da execução dos programas de privatização e de reforma administrativa *deixam clara a importância dos arranjos jurídicos legais e das instituições políticas, assim como o papel decisivo que as mediações institucionais tiveram para diferentes resultados da reforma do Estado na Argentina e no Brasil*. Mais do que isso, evidencia-se que o núcleo dos programas de reforma é uma alteração de forma na relação da instituição política por excelência, o Estado, com as esferas política e econômica. E que vistos dessa forma, os programas de privatização e reforma administrativa não foram parte ou mesmo uma necessidade em função do processo de estabilização econômica nos dois países, mas esses foram dimensões complementares de um mesmo processo de mudança institucional.



6

CONCLUSÃO

Foram examinados, ao longo deste estudo, os programas de privatização e de reforma administrativa formulados e executados na Argentina e no Brasil ao longo de diferentes períodos da década de 1990.

A característica principal desses programas foi a circunstância de constituírem dimensões de uma política de mudança institucional na forma de atuação do Estado até então vigente nos dois países. Esse foi um aspecto em que as experiências argentina e brasileira se assemelharam, no período analisado, e que, por outro lado, distingue as mudanças então implementadas daquelas verificadas desde meados da década de 1970 nos dois países.

Com efeito, procurou-se demonstrar que as privatizações e as mudanças em matéria administrativa realizadas pelos governos militares e logo após a democratização foram medidas mais de natureza conjuntural do que de cunho estrutural. Essas tinham por objetivo principalmente a redução de gastos, o controle da atuação das empresas estatais pelo Poder Executivo e a contenção da expansão do Estado. As medidas adotadas em ambos os países, à época, caracterizaram-se pela complementaridade em relação aos planos de estabilização econômica, esses, sim, centrais nas políticas de governo. Nesse sentido, diferiam dos programas de privatização e de reforma administrativa praticados na década de 1990, os quais constituíram, ao lado dos planos de estabilização econômica, uma das dimensões de um processo mais amplo de reforma do Estado.

O caso das privatizações realizadas pelo regime militar argentino é bastante significativo a esse respeito. A precocidade e a extensão das transferências para o setor privado realizadas pelo regime militar argentino contrastam com a política de expansão da presença do Estado e de afirmação do desenvolvimentismo adotada pelo governo brasileiro na segunda metade da década de 1970, e, por isso, aquela experiência é apontada por alguns autores como a origem do programa de reforma do Estado que teve lugar na Argentina com o governo de Carlos Menem. Tendo presente a importância histórica desse legado e sem desconsiderar a relação que os militares argentinos estabeleciam entre o intervencionismo estatal em matéria econômica e a instabilidade social no país, buscou-se evidenciar que as medidas adotadas pelo regime militar argentino consistiram em uma experiência incompleta de reforma do Estado e de natureza diversa da verificada ao longo da década de 1990 nesse mesmo país.

As privatizações e a reforma administrativa executadas pelos militares argentinos punham ênfase na “contrarrevolução” e não na modernização institucional, tendo sido executadas de forma fragmentada, descentralizada e sem coesão programática. Nesse sentido, divergem dos programas de reforma do Estado implementados pelo governo de Carlos Menem na década de 1990.

A experiência argentina de “combate institucional à subversão” foi, porém,

importante para a reforma do Estado na década de 1990, porque atingiu as bases sociais do peronismo e desarticulou politicamente o Partido Justicialista, que passou por uma renovação ao longo dos anos 1980 e se tornou permeável às propostas de reforma do Estado difundidas no final daquela década e início dos anos 1990. Além disso, as instituições legadas combinaram elementos de fragmentação de interesses e profunda crise em matéria econômica com a concentração de poderes no Executivo e a ausência de constrangimentos jurídico-legais à iniciativa reformista.

No Brasil, as iniciativas em matéria de contenção da atuação estatal e de reforma administrativa, na década de 1980, consistiram em tentativas do Poder Executivo fazer face à crescente concorrência de outros atores políticos e à descentralização de poder e limitação legal e constitucional da atuação governamental após a promulgação da constituição de 1988. Ao longo de todo esse período, as iniciativas de reforma administrativa e de desestatização não foram iniciativas governamentais de mudança institucional, como se verificou na década de 1990, e sim parte do esforço de contenção de gastos e de combate à inflação. É significativo a esse respeito o fato de que, embora desde a metade dos anos 1980 tenha se verificado o surgimento de divergências acerca do modo como deveriam ser enfrentadas as questões da inflação e da dívida externa, somente com o fracasso dos sucessivos planos de estabilização econômica foi se formando um consenso a respeito da necessidade de mudanças estruturais.

Diferenças de concepção e execução dos programas de reforma do Estado argentino e brasileiro da década de 1990 seriam, portanto, menos a continuidade de caminhos historicamente divergentes do que o resultado de diferentes condições institucionais que se formaram ao longo da história dos dois países e da natureza da crise estrutural vivenciada pelos Estados argentino e brasileiro no início da década de 1990.

Procurou-se também demonstrar que os sucessivos contextos de crise externa operaram de forma diversa nas décadas de 1980 e 1990 e tiveram uma importância relativa para a adoção de programas de reforma do Estado na Argentina e no Brasil.

Embora se reconheça a importância do contexto externo e a influência dos organismos internacionais na formulação dos programas de reforma do Estado implementados em muitos países na década de 1990, a análise das experiências argentina e brasileira não permite deduzir uma relação direta entre fatores exógenos e os programas de privatização e de reforma administrativa adotados. Como já se disse, os constrangimentos externos condicionaram, ao longo das décadas de 1970 e 1980, as ações e as opções em matéria de política econômica disponíveis aos governos argentino e brasileiro. Nesse sentido, contribuíram para a crise do Estado em ambos os países.

Os fatores endógenos foram, todavia, determinantes para a adoção da agenda reformista na Argentina e no Brasil na década de 1990. Com efeito, a exaustão da capacidade estatal de mediar as relações sociais e intervir eficazmente na esfera econômica conduziu à formação de um consenso a respeito da necessidade de mudanças e da imprescindibilidade de uma revisão na forma de atuação do Estado. As eleições presidenciais de 1989, na Argentina e no Brasil, adicionaram a variável que até então faltava para fazer da reforma do Estado uma resposta à crise político-econômica interna de ambos os países: a presença de atores políticos com disposição e capacidade para formular e implementar um programa de reforma.

Nesse sentido, os primeiros anos dos governos de Carlos Menem e de Fernando Collor de Mello têm em comum o fato de a reforma do Estado constituir-se como uma agenda presidencial em ambos os países. É importante salientar, contudo, que essas semelhanças iniciais evoluíram para a formulação e a execução de programas de privatização e reforma administrativa com diferentes ênfases, devido fundamentalmente à existência de condições institucionais diversas nos dois países.

A crise econômica e a instabilidade social eram mais agudas na Argentina, e o governo eleito em 1989 possuía menos capacidade técnica e autonomia que o brasileiro para formular e implementar um programa de reforma do Estado. Todavia, o presidente argentino logrou aproveitar sua maior capacidade política e a quase inexistência de menores constrangimentos legais para aprovar seus programas de privatização e reforma administrativa e utilizá-los como fonte de credibilidade política para seu governo.

No Brasil, por sua vez, não se verificou uma crise econômica e social da proporção da Argentina, e o governo de Fernando Collor de Mello contava com melhores condições técnicas para formular e executar seus programas de privatização e reforma administrativa. No entanto, não dispunha de capacidade político-partidária para implementá-los. Isso fez com que os programas de reforma do governo de Fernando Collor de Mello adotassem como ênfase a modernização do Estado e da economia, em oposição ao caráter mais político da reforma do Estado na Argentina. Por outro lado, o governo brasileiro procurou compensar a falta de capacidade política com uma autonomia de ação que se revelou politicamente desagregadora.

Em um segundo momento, essas diferenças pareceram se resolver, com o governo de Carlos Menem conquistando capacidade de gestão e logrando estabilizar a economia, e o governo de Fernando Collor de Mello buscando ganhar credibilidade política por meio da ampliação e do aprofundamento do processo de reforma do Estado brasileiro.

O governo argentino foi, a partir de então, bem sucedido em seus objetivos; o governo brasileiro, não. Na Argentina, a estabilização econômica e o ganho de ca-

pacidade técnica converteram a reforma do Estado em uma agenda de governo. Os programas de privatização e reforma administrativa adquiriram uma conotação institucional. Além disso, a combinação do gênio político de Carlos Menem com o pragmatismo do ministro Domingo Cavallo fez da segunda metade da primeira presidência argentina o período áureo da reforma do Estado e caracterizaram-no como a fase de execução negociada do programa de privatização argentino. No Brasil, ao revés, a mudança de orientação do governo a contar da substituição da economista Zélia Cardoso de Mello pelo embaixador Marcílio Marques Moreira no Ministério da Economia não foi bem sucedida. O país viveu então uma fase de incertezas políticas, com o afastamento e ulterior cassação do presidente Fernando Collor de Mello por crime de responsabilidade, e a revisão do processo de reforma do Estado por seu sucessor, o vice-presidente Itamar Franco.

As idas e vindas desse período bem ilustram a disparidade de condições de exercício do poder pelo Executivo no Brasil em comparação com a Argentina. Talvez o resultado da reforma do Estado e o próprio rumo do governo de Fernando Collor de Mello tivessem sido outros, quem sabe mais próximo do que aconteceu no país vizinho, se não houvesse à época tantas questões políticas pendentes de definição a curto prazo. Afinal, na agenda política brasileira, constavam a definição por plebiscito da forma e do sistema de governo, além da revisão da Constituição de 1988. A combinação dessa agenda política com a débil capacidade de articulação político-partidária do governo de Fernando Collor de Mello e, depois, do governo de Itamar Franco criaram incentivos para a não cooperação e para a concorrência política. Diante de tal situação, a reforma do Estado no Brasil entrou num impasse entre a inviabilidade do retrocesso e a indefinição do modo como deveriam ter prosseguimento os programas de privatização e reforma administrativa.

Esse foi, de modo geral, o dilema que caracterizou o processo de reforma do Estado durante o governo de Itamar Franco e que somente foi solvido com o êxito do Plano Real e a eleição de Fernando Henrique Cardoso no final de 1994.

Apesar das diversas diferenças que se pode identificar entre a amplitude e a forma de execução dos programas de privatização e reforma administrativa na Argentina e no Brasil, é curioso constatar que, se comparado o primeiro governo de Carlos Menem com a primeira gestão de Fernando Henrique Cardoso, há muitas coincidências entre a reforma do Estado em ambos os países sob o ponto de vista formal. Nos dois casos, o aprofundamento dos programas de reforma ocorreu após o sucesso na implementação de planos de estabilização econômica formulados por Ministros da Economia que antes haviam titulado o Ministério das Relações Exteriores de seus países. Ambos eram intelectuais respeitados em seus países e com inserção internacional. Assim como o Ministro da Economia, Domingo Cavallo, o presidente brasileiro conferiu à reforma do Estado um caráter de mudança institucional e, para executá-la, usou de sua capacidade, articulação política e negociação

no Congresso. Isso foi possível, tanto na Argentina como no Brasil, em razão da formação de uma coalizão partidária sensível à agenda reformista do governo, aos vínculos políticos dos governantes argentino e brasileiro com os partidos majoritários no Congresso de seus países e, ainda, em razão de uma divisão de tarefas políticas e técnicas que se verificou entre o presidente argentino e seu Ministro da Economia e também entre os partidos que formaram a coalizão de centro-direita que elegeu o presidente Fernando Henrique Cardoso.

Acrescente-se que também os programas de privatização e de reforma administrativa formulados na Argentina, na primeira gestão de Carlos Menem e no Brasil, durante o primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso, apresentam coincidências de forma: a ampliação do âmbito e escopo das transferências ao setor privado, a inclusão dos serviços públicos no programa de privatização, a adoção da Nova Administração Gerencial como paradigma da reforma administrativa.

Além disso, nos dois países a retórica reformista foi utilizada, nos períodos aqui considerados, como uma necessidade, diante de crises financeiras externas, para assegurar a manutenção da estabilidade econômica conquistada com o Plano de Convertibilidade e o Plano Real.

Nesse particular, autores como Novaro (1996) lembram que o governo de Carlos Menem foi favorecido, durante a crise financeira do México, no final de 1994 e início de 1995, pela expansão da demanda no Brasil com a implementação do Plano Real. Verificou-se, então, uma espécie de simbiose, em que a Argentina atuava como paradigma reformista e a nova política econômica brasileira permitia que o país vizinho mitigasse os efeitos da crise com a elevação de suas exportações para o Brasil, desobrigou o governo de Carlos Menem a adotar medidas corretivas no Plano de Convertibilidade.

Talvez se possa dizer que a formulação e a execução dos programas de reforma do Estado na Argentina e no Brasil apresentaram diferenças sob vários aspectos, mas que, sob o aspecto formal, a primeira gestão do presidente Carlos Menem e o primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso tiveram muitas semelhanças.

Há um aspecto substantivo da experiência reformista nos dois países que cabe ser salientado. Enquanto dimensão da reforma do Estado, o binômio ajuste fiscal/mudança institucional teve pesos diferentes na Argentina e no Brasil. O primeiro aspecto, de um modo geral, prevaleceu no Brasil, enquanto o segundo esteve mais presente nos programas argentinos de privatização e reforma administrativa. Ilustrativo a esse respeito foi a resistência que se verificou na Argentina em efetuar ajustes no Plano de Convertibilidade no segundo governo do presidente Carlos Menem e mesmo no período posterior, com a manutenção de uma situação de dificuldade financeira e a ênfase na implementação da Segunda Reforma do Estado, em contraste com a realização de ajustes no Plano Real, em 1999, e o estanca-

mento da reforma do Estado no segundo governo de Fernando Henrique Cardoso.

Embora os programas de privatização nos dois países sejam empregados com mais frequência para ilustrar essa diferença de enfoque ou conteúdo, a comparação dos programas de reforma administrativa formulados e executados na Argentina e no Brasil é extremamente significativa nesse sentido e, ao que tudo indica, confirmam as hipóteses formuladas no início do presente estudo. Na Argentina, a reforma administrativa foi encarada como uma necessidade e como uma virtude, prosseguindo de forma relativamente bem sucedida na segunda gestão de Carlos Menem e mesmo após, durante o governo que o sucedeu. No Brasil, a dimensão da mudança institucional pretendida com o programa de reforma administrativa recebeu um apoio difuso e conjuntural, não logrando alterar de forma profunda o modelo híbrido de organização administrativa do Estado brasileiro. Além disso, os imperativos de ordem fiscal definiram o ritmo e a profundidade da reforma administrativa brasileira.

Tanto as semelhanças formais entre os governos argentino e brasileiro, antes referidas, como as diferenças materiais em relação aos programas de reforma administrativa executados nos dois países constituem indicativos da importância e prevalência das variáveis institucionais, tais como os diferentes graus de concentração de poderes no Executivo federal, a diversidade de capacidade técnica e de condições político-partidárias para governar e a maior ou menor presença de constrangimentos legais e constitucionais à ação reformista, na explicação das diferenças de ênfase, velocidade, profundidade e resultado, da reforma do Estado na Argentina e no Brasil na década de 1990.

Além disso, tanto o enfoque das semelhanças formais entre o governo de Carlos Menem (ou mais especificamente da presidência menemista durante a gestão do Ministro da Economia, Domingo Cavallo) e o de Fernando Henrique Cardoso, como as diferenças dos processos de execução da reforma administrativa são campos férteis para um possível aprofundamento futuro da análise comparada da reforma do Estado na Argentina e no Brasil.

REFERÊNCIAS

ABDALA, Manuel A. Privatización y cambios en los costos sociales de la inflación: el caso de ENTEL argentina. **Desarrollo Económico**, v. 32, n. 127, p. 357-380, oct./dic. 1992.

ABRUCIO, Fernando Luiz. **O impacto do modelo gerencial na administração pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente**. Brasília: Enap, 1997. (Cadernos ENAP, n. 10).

ABRUCIO, Fernando Luiz; COSTA, Valeriano Mendes Ferreira. **Reforma do Estado e o contexto federativo brasileiro**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 1998. (Série Pesquisas, n. 12).

ACUÑA, Carlos. **La nueva matriz política argentina**. Buenos Aires: Nueva Visión, 1995.

ACUÑA, Carlos H.; SMITH, William C. La economía política del ajuste estructural: la lógica de apoyo y oposición a las reformas neoliberales. **Desarrollo Económico**, v. 36, n. 141, p. 355-389, abr./jun. 1996.

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. **Crise Econômica & Interesses Organizados: o Sindicalismo no Brasil dos Anos 80**. São Paulo: Fapesp/Edusp, 1996a.

_____. Negociando a Reforma: a privatização de empresas públicas no Brasil. **Dados: Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 3, p. 421-451, 1999.

_____. Pragmatismo por Necessidade: os Rumos da Reforma Econômica no Brasil. **Dados: Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 39, n. 2, p. 213-234, 1996b.

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de; MOYA, Maurício. A Reforma Negociada: o congresso e a política de privatização. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 12, n. 34, p. 119-132, jun. 1997.

ALONSO, Guillermo. **Política y seguridad social en la Argentina de los '90**. Buenos Aires/Madrid: Miño e d'Ávila Editores/FLACSO, 2000.

ALTIMIR, Oscar. Desigualdad, empleo y pobreza en América Latina: efectos del ajuste y del cambio en el estilo de desarrollo. **Desarrollo Económico**, v. 37, n. 145, p. 3-30, abr./jun. 1997.

ALVARENGA, Carlos Frederico. Levantamento teórico sobre as causas dos insucessos das tentativas de reforma administrativa. **Revista do Serviço Público**, ano 54, n. 3, p. 27-44, jul./set. 2003.

ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, Emir; GENTILI, Pablo (Org.). **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

ANDREWS, Christina W.; KOUZMIN, Alexander. O discurso da nova administração pública. **Lua Nova**, São Paulo, n. 45, 1998.

ARAGÃO, Cecília Vescovi de. Burocracia, eficiência e modelos de gestão pública: um ensaio. **Revista do Serviço Público**, ano 48, n. 3, p. 105-133, set./dez. 1997.

ARAÚJO, Vinícius de Carvalho. **A conceituação de governabilidade e governança, da sua relação entre si e com o conjunto da reforma do Estado e do seu aparelho**. Brasília: ENAP, 2002. (Texto para Discussão, 25).

ARGENTINA. Congreso de la Nación. Dirección de Información Parlamentaria. Atención Consultas. **Diario de Sesiones. Cámara de Senadores de la Nación**. Años 1989-1999. [200-?a].

_____. Congreso de la Nación. Dirección Parlamentaria. **Diario de Sesiones. Cámara de Diputados de la Nación**. Años 1989-1999. [200-?b].

_____. **Constitución de la Nación Argentina**: con su articulado concordado entre sí y con el de los Tratados internacionales incorporados con jerarquía constitucional. Por Javier Armando Lorente y Ernesto Máximo Rodríguez. Buenos aires: Ediciones Centro Norte. 1998.

_____. Instituto Nacional de la Administración Pública. Dirección Nacional de Estudios y documentación. Dirección de Estudios e Investigaciones. **INAP 1989-1999: una década de apoyo a la Reforma del Estado Argentino**. Dic. 1999a.

_____. **Ley 23.696, de 18 de agosto de 1989a**. Disponible em: <<http://mepriv.mecon.gov.ar/Normas/23696.htm>>. Acesso em: 14 jul. 2010.

_____. **Ley 24.629, de 8 de marzo de 1996a**. Disponible em: <<http://mepriv.mecon.gov.ar/Normas/24629.htm>>. Acesso em: 14 jul. 2010.

_____. Ministerio de Economía y Finanzas Públicas. Subsecretaría de Administración y Normalización Patrimonial. Dirección Nacional de Normalización Patrimonial. **Memoria de las Privatizaciones**. 2002. Disponible em: <<http://www2.mecon.gov.ar/mepriv/consulta.php>>. Acesso em: 13 fev. 2009.

_____. Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos. Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos. Secretaría de Programación Económica. Argentina en Crecimiento. La reforma económica y sus resultados: 1989-1992. **El Programa "Argentina en crecimiento 1993-1995"**. [200-?c].

_____. Ministerio de Economía y Producción. Centro de Documentación e Información. **Discursos. Conferencias. Entrevistas. Domingo Cavallo**. 1991-1996, 2001. CD n.º 1236. [200-?d].

_____. Poder Ejecutivo Nacional. **Mapa del Estado Argentino**. Buenos Aires: Conciencia; Fundación Gobierno y Sociedad; Grupo Sophia; Gadis. 1999b.

_____. Poder Ejecutivo Nacional. Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos. **Plano Quinquenal 1995-1999**. [200-?e].

_____. Presidencia de la Nación. **Mensaje Presidencial del Dr. Carlos Saúl Menem a la Honorable Asamblea Legislativa**. Ago. 1989b.

_____. Presidencia de la Nación. **Mensaje Presidencial del Dr. Carlos Saúl Menem a la Honorable Asamblea Legislativa en la apertura del 108° período de sesiones ordinarias**. Mayo 1990a.

_____. Presidencia de la Nación. **Mensaje Presidencial del Dr. Carlos Saúl Menem a la Honorable Asamblea Legislativa en la apertura del 109° período de sesiones ordinarias**. Mayo 1991a.

_____. Presidencia de la Nación. Secretaria de Medios de Comunicación. Dirección General de Difusión. **Discursos del Presidente Dr. Carlos Saúl Menem**. Enero-abr. 1990b. v. I.

_____. Presidencia de la Nación. Secretaria de Medios de Comunicación. Dirección General de Difusión. **Discursos del Presidente Dr. Carlos Saúl Menem**. Enero-junio 1991b. v. I.

_____. Presidencia de la Nación. Secretaria de Medios de Comunicación. Dirección General de Difusión. **Discursos del Presidente Dr. Carlos Saúl Menem**. Enero-junio 1992. v. I.

_____. Presidencia de la Nación. Secretaria de Medios de Comunicación. Dirección General de Difusión. **Discursos del Presidente Dr. Carlos Saúl Menem**. Enero-junio 1993a.

_____. Presidencia de la Nación. Secretaria de Medios de Comunicación. Dirección General de Difusión. **Discursos del Presidente Dr. Carlos Saúl Menem**. Mar.-jun. 1990c. v. II.

_____. Presidencia de la Nación. Secretaria de Medios de Comunicación. Dirección General de Difusión. **Discursos del Presidente Dr. Carlos Saúl Menem**. Jul.-sept. 1990d. v. III.

_____. Presidencia de la Nación. Secretaria de Medios de Comunicación. Dirección General de Difusión. **Discursos del Presidente Dr. Carlos Saúl Menem**. Jul.-sept. 1991c. v. II.

_____. Presidencia de la Nación. Secretaria de Medios de Comunicación. Dirección General de Difusión. **Discursos del Presidente Dr. Carlos Saúl Menem**. Jul.-sept. 1992. v. II.

_____. Presidencia de la Nación. Secretaria de Medios de Comunicación. Dirección General de Difusión. **Discursos del Presidente Dr. Carlos Saúl Menem.** Oct.-dic. 1990e. v. IV.

_____. Presidencia de la Nación. Secretaria de Medios de Comunicación. Dirección General de Difusión. **Discursos del Presidente Dr. Carlos Saúl Menem.** Oct.-dic. 1991d. v. III.

_____. Presidencia de la Nación. Secretaria de Medios de Comunicación. Dirección General de Difusión. **Discursos del Presidente Dr. Carlos Saúl Menem.** Oct.-dic. 1992. v. III.

_____. Presidencia de la Nación. Secretaria de Prensa y Difusión. **Discursos del Presidente Dr. Carlos Saúl Menem.** Nov. 1989c. v. I.

_____. Presidencia de la Nación. Secretaria de Prensa y Difusión. **Discursos del Presidente Dr. Carlos Saúl Menem.** Dic. 1989d. v. II.

_____. Presidencia de la Nación. Subsecretaria de Acción de Gobierno. H. Senado de la Nación. Dirección Publicaciones. Dirección de Prensa. **Mensaje Presidencial del Dr. Carlos Saúl Menem a la Honorable Asamblea Legislativa en la apertura del 112° período de sesiones ordinarias.** Mayo 1994.

_____. Presidencia de la Nación. Secretaria General. Subsecretaria de Acción de Gobierno. H. Senado de la Nación. Dirección Publicaciones. Dirección de Prensa. **Mensaje Presidencial del Dr. Carlos Saúl Menem a la Honorable Asamblea Legislativa en la apertura del 113° período de sesiones ordinarias, según lo establecido por la reforma constitucional de 1994.** Mar. 1995.

_____. Presidencia de la Nación. Secretaria General. H. Senado de la Nación. Dirección Publicaciones. Dirección de Prensa. **Mensaje Presidencial del Dr. Carlos Saúl Menem a la Honorable Asamblea Legislativa en la apertura del 114° período de sesiones ordinarias, según lo establecido por la reforma constitucional de 1994.** Mar. 1996b.

_____. Presidencia de la Nación. Secretaria General. H. Senado de la Nación. Dirección Publicaciones. Dirección de Prensa. **Mensaje Presidencial del Dr. Carlos Saúl Menem a la Honorable Asamblea Legislativa en la apertura del 115° período de sesiones ordinarias, según lo establecido por la reforma constitucional de 1994.** Mar. 1997.

_____. Presidencia de la Nación. Secretaria General. H. Senado de la Nación. Secretaria Parlamentaria. Dirección Publicaciones. **Mensaje Presidencial del Dr. Carlos Saúl Menem a la Honorable Asamblea Legislativa en la apertura del 116° período de sesiones ordinarias, según lo establecido por la reforma constitucional de 1994.** Mar. 1998.

_____. Presidencia de la Nación. Secretaría General. H. Senado de la Nación. Secretaría Parlamentaria. Dirección Publicaciones. Transformaciones de una década y prioridades nacionales para los próximos diez años. **Mensaje presidencial del Dr. Carlos Saúl Menem a la Honorable Asamblea Legislativa en la apertura del 117º período de sesiones ordinarias, según lo establecido por la reforma constitucional de 1994.** Mar. 1999c.

_____. Secretaría de Programación Económica. Argentina en crecimiento: la reforma económica y sus resultados: 1989-1993. **El Programa “Argentina en crecimiento 1994-1996”.** [200-?].

_____. Senado de la Nación. Secretaría Parlamentaria. Dirección de Prensa. Dirección Publicaciones. **Mensaje Presidencial del Dr. Carlos Saúl Menem a la Honorable Asamblea Legislativa en la apertura del 110º período de sesiones ordinarias.** Mayo 1992.

_____. Senado de la Nación. Secretaría Parlamentaria. Dirección de Prensa. Dirección Publicaciones. **Mensaje Presidencial del Dr. Carlos Saúl Menem a la Honorable Asamblea Legislativa en la apertura del 111º período de sesiones ordinarias.** Mayo 1993b.

ARRETCHE, Marta T. S. Mitos da Descentralização. Mais democracia e eficiência nas políticas públicas? **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, ano 11, n. 31, p. 44-66, jun. 1996.

ARRIGHI, Giovanni. The social and political economy of global turbulence. **New Left Review**, n. 20, p. 5-71, Mar./Apr. 2003.

AZEVEDO, Clóvis Bueno de; LOUREIRO, Maria Rita. Carreiras públicas em uma ordem democrática: entre os modelos burocrático e gerencial. **Revista do Serviço Público**, ano 54, n. 1, p. 45-59, jan./mar. 2003.

AZEVEDO, Sérgio de; ANDRADE, Luiz Aureliano G. de Andrade. A reforma do Estado e a questão federalista: reflexões sobre a proposta Bresser Pereira. In: DINIZ, Eli; AZEVEDO, Sérgio de (Org.). **Reforma do Estado e democracia no Brasil:** dilemas e perspectivas. Brasília: Editora da UnB, 1997. p. 55-80.

AZPIAZU, Daniel (Comp.). **Privatizaciones y poder económico:** la consolidación de una sociedad excluyente. Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes, 2002.

BANCO NACIONAL DO DESENVOLVIMENTO. BNDES Transparente. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/BNDES_transparencia>. Acesso em: 31 jan. 2012.

BARRETO, Helena Motta Sales. **Crise e reforma do Estado brasileiro.** Juiz de Fora: Editora UFJF, 2000.

BASUALDO, Eduardo M. **Concentración y centralización del capital en la Argentina durante la década del noventa.** Una aproximación a través de la reestructuración económica y el comportamiento de los grupos económicos y los capitales extranjeros. Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes, 2002a.

_____. **Estudios de Historia Económica Argentina.** Desde mediados del siglo XX a la actualidad. Buenos Aires: Siglo XXI, 2006a.

_____. La reestructuración de la economía argentina durante las últimas décadas: de la sustitución de importaciones a la valorización financiera. In: BASUALDO, Eduardo; ARCEO, Enrique (Comp.). **Neoliberalismo y sectores dominantes:** tendencias globales y experiencias nacionales. Buenos Aires: CLACSO, 2006b.

_____. **Sistema político y modelo de acumulación en la Argentina.** Notas sobre el transformismo argentino durante la valorización financiera (1976-2001). Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes, 2002b.

BASUALDO, Eduardo; ARCEO, Enrique (Comp.). **Neoliberalismo y sectores dominantes:** tendencias globales y experiencias nacionales. Buenos Aires: CLACSO, 2006.

BEHRING, Elaine Rossetti. **Brasil em contra-reforma:** desestruturção do Estado e perda de direitos. São Paulo: Cortez, 2003.

BELLUZZO, Luiz Gonzaga; ALMEIDA, Júlio Gomes de. **Depois da queda:** a economia brasileira da crise da dívida aos impasses do Real. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

BELTRÁN, Gastón. **Los intelectuales liberales:** poder tradicional y poder paradigmático en la Argentina reciente. Buenos Aires: Eudeba, 2005.

BESLEY, Timothy; ZAGHA, Roberto. **Development challenges in the 1990's:** leading policy makers speaks from experience. Washington: World Bank; Oxford University Press, 2005.

BONNET, Alberto. **La Hegemonía menemista:** el neoconservadorismo en Argentina, 1989-2001. Buenos Aires: Prometeo Libros, 2008.

BORBA, Julian. **O plano real e as eleições de 1994.** Porto Alegre: Editora da UFRGS; Editora Universitária Argos, 2006.

BORDÓN, José Octávio. O sistema presidencial na Argentina e no Brasil. In: LLADÓS, José Maria; GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. **Perspectivas Brasil e Argentina.** Brasília: IPRI/Fundação Alexandre de Gusmão, 1997. 2 v.

BORGES, André. Ética Burocrática, Mercado e Ideologia Administrativa: contradições da Resposta Conservadora à “Crise de Caráter” do Estado. **DADOS – Revista de Ciências Sociais.** Rio de Janeiro, v. 43, n. 1, p. 119-151, 2000.

BORON, Atilio. **A coruja de minerva**: mercado contra democracia. Petrópolis, RJ: Vozes, 2001.

_____. **América Latina**: crisis sin fin o el fin de la crisis. Rio de Janeiro, out. 1999. 12 p. (Mimeo). Paper apresentado no Seminário América Latina y el Pensamiento Prospec-tivo Mundial, organizado pela UNESCO.

_____. **Estado, capitalismo e democracia na América Latina**. 2 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1994.

BORON, Atilio. et al. **Peronismo y Menemismo**: avatares del populismo en la Argentina. Buenos Aires: El Cielo por Asalto, 1995.

BORON, Atilio; REY, Mabel Thwaites. La expropiación neoliberal: el experimento pri-vatista en la Argentina. In: PETRAS, James; VELTMEYER, Henry (Comp.). **Las priva-tizaciones y la desnacionalización de América Latina**. Buenos Aires: Prometeo Libros, 2004.

BOTANA, N.; MUSTAPIC, A. La reforma constitucional frente al régimen político ar-gentino. In: NOHLEN, Dieter; DE RIZ, L. **Reforma institucional y cambio político**. Buenos Aires: Legasa, 1991.

BOUZAS, Roberto. ¿Más allá de la estabilización y reforma? Un ensayo sobre la econo-mía argentina a comienzos de los 90. **Revista Desarrollo Económico**, v. 33, n. 129, p. 03-28, abr./jun. 1993.

BOUZAS, Roberto; KEIFMAN, Saúl. El “menu de opciones” y el programa de capitaliza-ción de la deuda externa argentina. **Desarrollo Económico**, v. 29, n. 115, p. 451-475, oct./dic. 1989.

BOYER, Robert; NEFFA, Julio C. (Coord.). **La economía argentina y su crisis (1976-2001)**: visiones institucionalistas y regulacionistas. Buenos Aires: Miño y Dá-vila; Caisse de Dépôts et Consignations; CEIL-PIETTE CONICET, 2004.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Centro de Documentação e Informação. Legislação Informatizada. **Medida Provisória n.º 150, de 15 de março de 1990a**. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/internet/legislacao/legin.html/textos/visualizar-Texto.html?id>>. Acesso em: 25 nov. 2005.

_____. Câmara dos Deputados. Centro de Documentação e Informação. Legislação Informatizada. **Medida Provisória n.º 813, de 01 de janeiro de 1995a**. Disponí-vel em: <<http://www2.camara.gov.br/legislacao/legin.html/textos/visualizarTexto.html?ideNorma>>. Acesso em: 31 jan. 2012.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de ou-tubro de 1988. Organização dos textos, notas remissivas e índices por Juarez de Oli-veira. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 1989. (Série Legislação Brasileira).

_____. **Constituição Federal**: coletânea de legislação administrativa. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003a.

_____. **Constituição**, 1967. Constituição da República Federativa do Brasil: atualizada até a Emenda Constitucional n.º 27, de 28-11-1985, e acompanhada de completo índice alfabético-remissivo. 31 ed. São Paulo: Saraiva, 1986.

_____. **Constituição**, 1988. 17 ed. Porto Alegre: CORAG, 2005.

_____. Escola Nacional de Administração Pública. Descentralização/Pacto Federativo. **Cadernos ENAP**, Brasília, v. 1, n. 1, 1993a.

_____. Escola Nacional de Administração Pública. Experiências de avaliação de desempenho na Administração Pública Federal. **Cadernos ENAP**, Brasília, n. 19, 2000a.

_____. Escola Nacional de Administração Pública. Gestão de recursos humanos no setor público, relações de trabalho e direitos sociais dos servidores públicos. **Cadernos ENAP**, Brasília, v. 1, n. 1, 1993b.

_____. Escola Nacional de Administração Pública. **Perfil dos gestores de recursos humanos da administração pública federal**. Brasília: ENAP, 2000b. (Texto para discussão, 34).

_____. Escola Nacional de Administração Pública. Proposta de nova redação das seções I e II do capítulo VII do título III da Constituição Federal. **Cadernos ENAP**, Brasília, v. 1, n. 1, 1993c.

_____. Escola Nacional de Administração Pública. Redefinição do papel do Estado. **Cadernos ENAP**, Brasília, v. 1, n. 1, 1993d.

_____. Escola Nacional de Administração Pública. Relatório de avaliação da política de Gratificação de Desempenho de Atividade Técnico-Administrativa (GDATA)/Pesquisa ENAP. **Cadernos ENAP**, Brasília, n. 22, 2003b.

_____. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. **Agências Executivas**. Brasília: MARE, 1997a. (Cadernos MARE da Reforma do Estado, v. 9).

_____. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. **A Nova Política de Recursos Humanos**. Brasília: MARE, 1997b. (Cadernos MARE da Reforma do Estado, v. 11).

_____. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. **A Reforma Administrativa na Imprensa**: seleção de artigos produzidos no MARE. Brasília: MARE, 1997c. (Cadernos MARE da Reforma do Estado, v. 7).

_____. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. **A Reforma do Aparelho do Estado e as Mudanças Constitucionais**: síntese & respostas a dúvidas mais comuns. Brasília: MARE, 1997d. (Cadernos MARE da Reforma do Estado, v. 6).

_____. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. **O Conselho de Reforma do Estado**. Brasília: MARE, 1997e. (Cadernos MARE da Reforma do Estado, v. 8).

_____. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. **Os avanços da reforma na administração pública**: 1995-97. Brasília, 1998a. Relatório preparado por Ciro Cristo, assessor do Ministro Bresser-Pereira.

_____. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. **Plano de reestruturação e melhoria da gestão do MARE**. Brasília: MARE, 1997h. (Cadernos MARE da Reforma do Estado, v. 5).

_____. Presidência da República. Câmara da Reforma do Estado. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília, 1995b.

_____. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. **Programa de qualidade e participação na administração pública**. Brasília: MARE, 1997i. (Cadernos MARE da Reforma do Estado, v. 4).

_____. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. **Questões sobre a reforma administrativa**: respostas a questões formuladas pela Comissão Especial da Câmara dos Deputados, destinada a proferir parecer á PEC n.º 173-A/95, em reunião realizada no dia 7 de dezembro de 1995. Brasília: MARE, 1997f. (Cadernos MARE da Reforma do Estado, v. 10).

_____. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. Secretaria da Reforma do Estado. **Organizações sociais**. Brasília: MARE, 1997g. (Cadernos MARE da Reforma do Estado, v. 2).

_____. Presidência da República. Secretaria de Comunicação Social. Subsecretaria de Imprensa e divulgação. Presidente Fernando Henrique Cardoso. **Discurso de Despedida do Senado Federal – Filosofia e Diretrizes de Governo**. Brasília, 14 de dezembro de 1994. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/publi_04/colecao/despded.htm>. Acesso em: 31 jan. 2012.

_____. Presidência da República. Secretaria de Comunicação Social. Subsecretaria de Imprensa e divulgação. Presidente Fernando Henrique Cardoso. **Discurso de Posse do Presidente da República Fernando Henrique Cardoso no Congresso Nacional**. Brasília, 01 de janeiro de 1995c. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/publi_04/colecao/despded.htm>. Acesso em: 31 jan. 2012.

_____. Presidente (1990-1992: Collor). **Mensagens n.º 34 a 55/90 – CN (n.º 302 a 323, na origem)**. Encaminhadas pelo Presidente da República ao Congresso Nacional em 16-03-90. Brasília: Congresso Nacional, 1990b.

_____. Presidente Fernando Collor de Mello. **Mensagem ao Congresso Nacional**: na abertura da 1ª Sessão Legislativa Ordinária da 49.ª Legislatura. Brasília: Presidência da República, 1991.

_____. Presidente Fernando Collor de Mello. **Mensagem ao Congresso Nacional**: na abertura da 2ª Sessão Legislativa da 49.ª Legislatura. Brasília: Presidência da República, 1992.

_____. Presidente Fernando Henrique Cardoso. **Mensagem ao Congresso Nacional**. Brasília: Presidência da República, 1995d. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/publi_04/COLECAO/95MENS1.HTM>. Acesso em: 31 jan. 2012.

_____. Presidente Fernando Henrique Cardoso. **Mensagem ao Congresso Nacional**. Brasília: Presidência da República, 1996. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/publi_04/COLECAO/96MENS1.HTM>. Acesso em: 31 jan. 2012.

_____. Presidente Fernando Henrique Cardoso. **Mensagem ao Congresso Nacional**. Brasília: Presidência da República, 1997j. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/publi_04/COLECAO/97MENS1.HTM>. Acesso em: 31 jan. 2012.

_____. Presidente Fernando Henrique Cardoso. **Mensagem ao Congresso Nacional**. Brasília: Presidência da República, 1998b. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/publi_04/COLECAO/98MENS1.HTM>. Acesso em: 31 jan. 2012.

_____. Presidente Fernando Henrique Cardoso. **Mensagem ao Congresso Nacional**. Brasília: Presidência da República, 1999. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/publi_04/COLECAO/99MENS1.HTM>. Acesso em: 31 jan. 2012.

_____. Presidente Itamar Franco. **Mensagem ao Congresso Nacional**. Brasília: Presidência da República, 1993e.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. Resultados das Eleições 1994. 7 dez. 2011. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-anteriores/eleicoes-1994/resultado-das-eleicoes-1994/brasil/resultados>>. Acesso em: 2 jan. 2012.

BRENNER, Robert. **The boom and the bubble**: the US in the world economy. London: Verso, 2003.

_____. **Turbulencias en la economía mundial**. Santiago: LOM Ediciones/Encuentro XXI, 1999.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. 1992 – A estabilização necessária. **Revista de Economia Política**, v. 12, n. 3 (47), p. 99-100, jul./set. 1992a.

_____. **A crise do Estado**: ensaios sobre a economia brasileira. São Paulo: Nobel, 1992b.

_____. **A reforma do estado dos anos 90**: lógica e mecanismos de controle. Brasília: MARE, 1997. (Cadernos MARE da Reforma do Estado, v. 1).

_____. Contra a corrente no Ministério da Fazenda: problematizando uma experiência de governo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, ano 7, n. 19, p. 5-30, jun. 1992c.

_____. **Desenvolvimento e crise no Brasil:** história, economia e política de Getúlio Vargas a Lula. 5. ed. São Paulo: Ed. 34, 2003.

_____. **Note on MARE's extinction and on its functions' inclusion in the new ministry of planning, budgeting and management.** Disponível em: <www.bresserpereira.org.br>. Acesso em: 31 jan. 2012.

_____. O décimo-primeiro plano de estabilização. In: VELLOSO, João Paulo dos Reis. (Coord.). **Combate à inflação e reforma fiscal.** Rio de Janeiro: José Olympio, 1992d.

_____. O neoliberalismo disfarçado ou os percalços de uma certa lógica. **Lua Nova,** São Paulo, n. 46, p. 221-225, 1999.

_____. **Reconstruindo um novo Estado na América Latina.** Brasília: ENAP, 1998a. (Texto para discussão, 24).

_____. **Reforma do Estado para a cidadania:** a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional. São Paulo: Ed. 34; Brasília: ENAP, 1998b.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; MARAVELL, José Maria; PRZEWORSKI, Adam. Reformas econômicas em democracias recentes: uma abordagem social-democrata. **Dados:** Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 36, n. 2, p. 171-207, 1993.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter (Org.). **Reforma do Estado e administração pública gerencial.** 6. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2005.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; WILHEIM, Jorge; SOLA, Lourdes (Org.). **Sociedade e Estado em Transformação.** São Paulo: Editora UNESP; Brasília: ENAP, 1999.

BRUM, Argemiro J. **Desenvolvimento econômico brasileiro.** 20. ed. Ijuí: Unijuí, 1999.

CACHANOSKY. A Argentina e o Consenso de Washington. In: **Reformas das Políticas Econômicas:** experiências e alternativas. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2003. (Cadernos Adenauer IV, n. 2).

CALAGE NETO, Roque. **A cidadania sempre adiada:** da crise de Vargas em 54 à era Fernando Henrique. Ijuí: Unijuí, 2002.

CALDERÓN, Fernando. Notas sobre la crisis de legitimidad del Estado y la democracia. In: PNUD. **La democracia en América latina: hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas:** contribuciones para el debate. Buenos Aires: Aguilar; Altea; Alfaquara, 2004. p. 193-213.

CANANI, Ney. **Política externa no Governo Itamar Franco (1992-1994):** continuidade e renovação de paradigma nos anos 90. Porto alegre: Editora da UFRGS, 2004.

CANO, Wilson. América Latina: do desenvolvimento ao neoliberalismo. In: FIORI, José Luiz (Org.). **Estados e moedas no desenvolvimento das nações.** Petrópolis, RJ: Vozes, 1999.

CARCIOFI, Ricardo. **La desarticulación del pacto fiscal. Una interpretación sobre la evolución del sector público argentino en las dos últimas décadas.** Buenos Aires: CEPAL, 1990. (Documento de trabajo, n. 36).

CARDOSO, Fernando Henrique. **A Arte da Política:** a história que vivi. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

_____. “Estamos reorganizando o capitalismo brasileiro”. Entrevista com Brasília Sallum Jr. **Lua Nova**, São Paulo, n. 39, p. 11-31, 1997.

_____. **Política e desenvolvimento em sociedades dependentes:** ideologias do empresariado industrial argentino e brasileiro. Rio de Janeiro: Zahar, 1971.

CARDOSO, Fernando Henrique; FALETTTO, Enzo. **Dependência e desenvolvimento na América latina:** um ensaio de interpretação sociológica. Rio de Janeiro: Zahar, 1970.

CARNEIRO, Ricardo. **Desenvolvimento em crise:** a economia brasileira no último quarto do século XX. São Paulo: Unesp; Unicamp, 2002.

CARVALHO, Carlos Eduardo. O Plano Collor no debate econômico brasileiro. **Pesquisa e Debate**, São Paulo, v. 11, n. 1 (17), p. 112-151, 2000.

CARVALHO, Marcelo Bastos Seráfico de Assis. **A Reforma do Estado no Brasil.** 2002. 137 f. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2002.

CASTELÁN, Daniel Ricardo. A implementação do consenso: Itamaraty, Ministério da Fazenda e a liberalização brasileira. **Contexto Internacional**, v. 32, n. 2, p. 563-605, jul./dez. 2010.

CASTRO, Lavínia Barros de. Esperança, Frustração e aprendizado: a História da nova República (1985-1989). In: GIAMBIAGI, Fabio. et al. **Economia Brasileira Contemporânea.** Rio de Janeiro: Elsevier, 2005a. p. 116-140.

_____. Privatização, Abertura e Desindexação: A Primeira Metade dos Anos 90 (1990-1994). GIAMBIAGI, Fabio; VILLELA, André; CASTRO, Lavínia Barros de; HERMANN, Jennifer. **Economia Brasileira Contemporânea.** Rio de Janeiro: Elsevier, 2005b. p. 141-165.

CATTERBERG, Eduardo; BRAUN, Maria. Las elecciones presidenciales argentinas de 14 de mayo de 1989: ruta a la normalidad. **Desarrollo Económico**, v. 29, n. 115, p. 361-374, oct./dic. 1989.

CAVAROZZI, Marcelo. **Autoritarismo y democracia 1955-2006.** Buenos Aires: Editorial Ariel, 2006.

CERVO, Amado Luiz; BERVIAN, Pedro Alcino. **Metodologia científica.** 5. ed. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2002.

CHEIBUB, Zairo. Reforma administrativa e relações trabalhistas no setor público: dilemas e perspectivas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 15, n. 43, p. 115-146, jun. 2000.

CHEIBUB, Zairo; LOCKE, Richard. **Reforma administrativa e relações trabalhistas no setor público**. Cadernos ENAP, Brasília, n. 18, 1999.

CHEIBUB, Zairo; MESQUITA, Vânia Amélia Belchior. **Os Especialistas em políticas públicas e gestão governamental**: avaliação de sua contribuição para políticas públicas e trajetória profissional. Brasília: ENAP, 2001. (Texto para discussão, 43).

CHERENSKY, Isidoro; POUSADELA, Inês Maria (Comp.). **Política y Instituciones en las nuevas democracias latinoamericanas**. Buenos Aires: Paidós, 2001.

CHUDNOVSKY, Daniel; LÓPEZ, Andrés; PORTA, Fernando. Más allá del flujo de caja. El boom de la inversión extranjera directa en la Argentina. **Desarrollo Económico**, v. 35, n. 137, p. 35-62, abr./jun. 1995.

CODATO, Adriano Nervo. **Sistema Estatal e Política Econômica no Brasil pós-64**. São Paulo: Hucitec/Anpocs; Curitiba: Editora da UFPR, 1997.

COELHO, Vera Schattan P. El Poder ejecutivo y la reforma de la seguridad social: los casos de la Argentina, Brasil y Uruguay. **Desarrollo Económico**, v. 42, n. 165, p. 45-61, abr./jun. 2002.

COMISIÓN NACIONAL PARA LA DESAPARICIÓN DE LAS PERSONAS, **Nunca más**. Buenos Aires: Eudeba, 1984.

CONSELHO LATINOAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO. SIARE. **Experiencias de modernización en la organización y gestión del Estado**. Disponível em: <<http://www.clad.org.ve/wwwsiare32.exe>>. Acesso em: 3 mar. 2009.

CORRALES, Javier. ¿Contribuyen las crisis económicas a la implementación de reformas de mercado? La Argentina y Venezuela en los 90. **Desarrollo Económico**, v. 39, n. 153, p. 3-29, abr./enero 1999.

CORTES, Rosalia; MARSHALL, Adriana. Estrategia Económica, instituciones y negociación política en la reforma social de los 90. **Desarrollo Económico**, v. 39, n. 154, p. 195-212, jul./sept. 1999.

COSTA, Lúcia Cortes da. O governo FHC e a reforma do Estado Brasileiro. **Pesquisa e Debate**, São Paulo, v. 11, n. 1 (17), p. 49-79, 2000.

COSTA, Valeriano Mendes Ferreira. O novo enfoque do Branco Mundial sobre o Estado. **Lua Nova**, São Paulo, n. 44, p. 5-26, 1998.

COUTINHO, Marcelo James Vasconcelos. **Reforma da previdência**: negociação entre os Poderes Legislativo e Executivo. Brasília: ENAP, 1998. (Texto para discussão, n. 29).

COUTO, Cláudio Gonçalves. A Longa Constituinte: Reforma do Estado e Fluidez Institucional no Brasil. **Dados**: Revista de Ciências Sociais. Rio de Janeiro, v. 41, n. 1, p. 51-86, 1998.

COUTO, Cláudio Gonçalves; ABRUCIO, Fernando. O segundo governo FHC: coalizões, agendas e instituições. **Tempo Social**, São Paulo, v. 15, n. 2, nov. 2003. p. 269-301.

COUTO, Cláudio Gonçalves; ARANTES, Rogério Bastos. ¿Constitución o Políticas Públicas? Una Evaluación de los Años FHC. In: PALERMO, Vicente (Comp.). **Política brasileña contemporánea**: de Collor a Lula en años de transformación. Buenos Aires: Instituto di Tella; Siglo Veintiuno de Argentina. 2003. p. 95-154.

CRUZ, Sebastião Carlos Velasco. Alguns Argumentos sobre reformas para o mercado. **Lua Nova**, n. 45, 1998.

_____. **Globalização, democracia e ordem internacional**: ensaios de teoria e história. Campinas: Editora da Unicamp; São Paulo: Editora da Unesp, 2004.

CUNHA, André Moreira; FERRARI, Andrés. **A Argentina depois do Default**: uma alternativa ao neoliberalismo? [2005]. Mimeo.

_____. A Argentina em dois tempos: da conversibilidade à reestruturação da dívida. **Revista de Economia Contemporânea**, Rio de Janeiro, v. 10, n. 2, p. 269-298, maio/ago. 2006.

_____. As origens da Crise Argentina: uma sugestão de interpretação. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 17, n. 2 (33), p. 47-80, ago. 2008.

DAGNINO, Evelina (Org.). **Os Anos 90**: política e sociedade no Brasil. São Paulo: Brasiliense, 1994.

DIAZ ALEJANDRO, C. **Ensayos sobre la historia económica argentina**. Argentina: Amorroto, 2001.

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

DINIZ, Eli. **Crise, reforma do Estado e governabilidade**: Brasil, 1985-95. São Paulo: FGV, 1997.

_____. **Globalização, reformas econômicas e elites empresariais**: Brasil anos 1990. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.

DINIZ, Eli; AZEVEDO, Sérgio de (Org.). **Reforma do Estado e democracia no Brasil**: dilemas e perspectivas. Brasília: Editora da UnB, 1997.

DINIZ, Eli; BOSCHI, Renato. Empresariado e Estratégias de Desenvolvimento. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. v. 18, n. 52, p. 15-33, jun. 2003.

_____. Estabilização e reformas econômicas no Brasil: a visão das elites empresariais e sindicais. **Teoria & Sociedade**, Belo Horizonte, n. 1, p. 105-125, 1997.

_____. Globalização, herança corporativa e a representação dos interesses empresariais: novas configurações no cenário pós-reformas. In: BOSCHI, Renato; DINIZ, Eli; SANTOS, Fabiano (Org.). **Elites políticas no Brasil contemporâneo: a desconstrução da ordem corporativa e o papel do Legislativo no cenário pós-reformas**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2000.

DOMENICONI, Hector; GAUDIO, Ricardo; GUIBERT, Armando. Hacia un Estado moderno: el Programa de Reforma Administrativa. **Boletín Informativo Techint**, n. 269, p. 02-28, enero-mar. 1992.

DRAIBE, Sônia M. Neoliberalismo y políticas sociales: reflexiones a partir de las experiencias latinoamericanas. **Desarrollo Económico**, v. 34, n. 134, p. 181-196, jul./sept. 1994.

DUARTE, Marisa. Reforma del Estado en la Argentina. **Época: Revista Argentina de Economía Política**, año 1, n. 1, p. 33-52, dic. 1999.

ETCHEMENDY, Sebastián. Construir coaliciones reformistas. La política de las compensaciones en el camino argentino hacia la liberalización económica. **Desarrollo Económico**, v. 40, n. 160, p. 675-705, enero/mar. 2001.

ETCHEMENDY, Sebastián; PALERMO, Vicente. Conflicto y concertación: Gobierno, Congreso y organizaciones de interés en la reforma laboral del primer gobierno de Menem (1989-1995). **Desarrollo Económico**, v. 37, n. 148, p. 559-590, enero/mar. 1998.

FARIAS, Pedro César Lima de. A seguridade social no Brasil e os obstáculos institucionais à sua implementação. **Cadernos ENAP**, Brasília, n. 11, 1997.

FARIAS, Pedro César Lima de; RIBEIRO, Scheila Maria Reis. Regulação e os novos modelos de gestão no Brasil. **Revista do Serviço Público**, ano 53, n. 3, p. 77-92, jul./set. 2002.

FAUSTO, Boris; DEVOTO, Fernando J. **Brasil e Argentina: um ensaio de história comparada (1850-2002)**. São Paulo: Ed. 34, 2004.

FELDER, Ruth. Bienaventurada Argentina. La intervención del Banco Mundial em la reforma del Estado y la promesa del reino de los cielos. In: REY, Mabel Thwaites; LÓPEZ, Andréa. (Ed.). **Entre tecnócratas globalizados y políticos clientelistas: derrotero del Ajuste neoliberal en el estado argentino**. Buenos Aires: Prometeo Libros, 2005.

FERNANDES, Luis. As Armadilhas da globalização. In: CARRION, Raul K. M.; VISENTINI, Paulo G. Fagundes (Org.). **Globalização, neoliberalismo, privatizações: quem decide este jogo?** 2. ed. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 1998.

FERRER, Aldo. **La Argentina y el orden mundial**. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2003.

_____. **La economía argentina**. Desde sus orígenes hasta principios del siglo XXI. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2007.

FILGUEIRAS, Luiz Antônio Mattos. **História do Plano Real**: fundamentos, impactos e contradições. São Paulo: Boitempo Editorial, 2000.

FIORI, José Luís. **60 lições dos 90**: uma década de neoliberalismo. 2. ed. Rio de Janeiro: Record, 2002.

FONSECA, Pedro Cezar Dutra. Políticas Sociais e Estabilização Econômica no Brasil. **Anos 90**, Porto Alegre, n. 5, p. 45-64, jul. 1996.

FORCINITO, Karina; VILAS, Carlos M; IAZZETTA, Osvaldo; BOHOSLAVSKY, Ernesto. **Estado y política en la Argentina actual**. Buenos Aires: Prometeo Libros; Universidad Nacional de General Sarmiento, 2005.

FUNDAÇÃO KONRAD ADENAUER. **Reforma previdenciária**: vetores do debate contemporâneo. 1999. (Série Debates, n. 19).

GADANO, Nicolas. Rompiendo las reglas: Argentina y la Ley de Responsabilidad Fiscal. **Desarrollo Económico**, v. 43, n. 170, p. 231-263, jul./sept. 2003.

GAETANI, Francisco. A reforma do Estado no contexto latino-americano: comentários sobre alguns impasses e possíveis desdobramentos. **Revista do Serviço Público**. Brasília, ano 49, n. 2, p. 83-102, abr./jun. 1998.

_____. O recorrente apelo das reformas gerenciais: uma breve comparação. **Revista do Serviço Público**, Brasília, ano 54, n. 4, p. 2141, out./dez. 2003.

GARCÉ, Adolfo; UÑA, Geraldo (Comp.). **Think Tanks y políticas públicas en Latinoamérica**: dinámicas globales y realidades regionales. Buenos Aires: Prometeo Libros, 2007.

GERCHUNOFF, Pablo; CÁNOVAS, Guillermo. Privatizaciones en un contexto de emergencia económica. **Desarrollo Económico**, v. 34, n. 136, p. 483-512, enero/mar. 1995.

GERCHUNOFF, Pablo; TORRE, Juan Carlos. La política de liberalización en la administración Menem. **Desarrollo Económico**, v. 36, n. 143, p. 733-768, oct./dic. 1996.

GERVASONI, C. El impacto de las reformas económicas en la coalición electoral justicialista (1989-1995). **Boletín SAAP**, Buenos Aires, n. 6, 1998.

GIAMBIAGI, Fábio. Estabilização, Reformas e Desequilíbrios Macroeconômicos: os anos FHC (1995-2002). In: GIAMBIAGI, Fabio et al. **Economia Brasileira Contemporânea**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005. p. 166-195.

GIAMBIAGI, Fabio et al. **Economia Brasileira Contemporânea**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

GLADE, William. A complementaridade entre a reestruturação econômica e a reconstrução do Estado na América Latina. In: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter (Org.). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. 6. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2005.

GODIO, Julio; MANCUSO, Hugo. **La anomalía argentina**: de la tierra prometida a los laberintos de la frustración. Buenos Aires: Miño y Dávila, 2006.

GONÇALVES, Reinaldo. **Globalização e desnacionalização**. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

GRAHAM-YOOLL, Andrew. **Tiempo de tragedias y esperanzas**: cronología histórica de Péron a Kirchner: 1955-2005. Buenos Aires: Lumiere, 2006.

GREMAUD, Amaury Patrick; VASCONCELLOS, Marco Antônio Sandoval de; TONETO JR., Rudinei. **Economia brasileira contemporânea**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

HAGGARD, Stephan; KAUFMAN, Robert. **The political economy of democratic transitions**. Princeton: Princeton University Press, 1995.

HARVEY, David. **A brief history of Neoliberalism**. New York: Oxford University Press, 2005.

HAY, Colin; LISTER, Michael; MARSH, David (Ed.). **The State**: theories and issues. Hampshire/New York: Palgrave Macmillan, 2006.

HELMKE, Gretchen. Enduring uncertainty: court-executive relations in Argentina during the 1990s and beyond. In: LEVITSKI, Steven; MURILLO, Maria Victoria. **Argentine Democracy**: the politics of institutional weakness. Pennsylvania: Pennsylvania State University Press, 2005.

HEYMANN, Daniel; KOSSACOFF, Bernardo. **La Argentina de los noventa**: desempeño económico en un contexto de reformas. Buenos Aires: Eudeba/CEPAL, 2000.

IAZZETTA, Osvaldo M. Capacidades técnicas y de gobierno en las privatizaciones de Menem y Collor de Mello. **Desarrollo Económico**, v. 37, n. 146, p. 263-285, jul./sept. 1997.

INTERNATIONAL MONETARY FUND. Independent Evaluation Office. **Report on the Evaluation of the role of the IMF in Argentina**: 1991-2001. June 30th, 2004a.

_____. **The IMF and Argentina 1991-2001**. Washington, DC: IMF, 2004b.

JOZAMI, ÁNGEL. **Argentina**. La destrucción de una nación. Barcelona; Mondadori, 2003.

KAUFMAN, Robert R. A política da reforma do Estado: um exame de abordagens teóricas. **Revista do Serviço Público**, ano 49, n. 1, p. 43-69, jan./mar. 1998.

KUCINSKI, Bernardo. **Abertura**: a história de uma crise. São Paulo: Brasil Debates, 1982. (Brasil Hoje, n. 5).

LA NACIÓN. Buenos Aires, mayo 1989 a dic. 1999.

LATTMAN-WELTMAN, Fernando. Economia e política na reforma do Estado. **Lua Nova**, São Paulo, n. 37, p. 77-92, 1996.

LECHNER, Norbert. Estado, mercado e desenvolvimento na América Latina. **Lua Nova**, São Paulo, n. 28-29, p. 237-248, 1993.

_____. Reforma do Estado e condução política. **Lua Nova**, São Paulo, n. 37, p. 33-56, 1996.

LEIRAS, Marcelo. **Todos los caballos del rey**: la integración de los partidos políticos y el gobierno democrático de la Argentina, 1995-2003. Buenos Aires: Prometeo Libros, 2007.

LEMOS, Leanny Barreiros. Las reformas pro-mercado en Brasil: el tratamiento legislativo del fin de los monopolios estatales en el gobierno de Cardoso. **Desarrollo Económico**, v. 47, n. 185, p. 73-94, abr./jun. 2007.

LEVITSKI, Steven; MURILLO, Maria Victoria. **Argentine Democracy**: the politics of institutional weakness. United States of America: Pennsylvania State University Press, 2005.

LIMA JR., Olavo Brasil de. As reformas administrativas no Brasil: modelos, sucessos e fracassos. **Revista do Serviço Público**, ano 49, n. 2, abr./jun. 1998.

LIMA, Maria Regina Soares de; CHEIBUB, Zairo Borges. Instituições e valores: as dimensões da democracia na visão da elite brasileira. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, ano 11, n. 31, p. 83-111, jun. 1996.

LIMA, Maria Regina Soares de; BOSCHI, Renato Raul. Democracia e Reforma Econômica: a Visão das Elites Brasileiras. **Dados**: Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 38, n. 1, p. 7-30, 1995.

LLADÓS, José Maria; GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. **Perspectivas Brasil e Argentina**. Brasília: IPRI/Fundação Alexandre de Gusmão, 1997. 2 v.

LLANOS, Mariana. El Presidente, el Congreso y la política de privatizaciones en la Argentina (1989-1997). **Desarrollo Económico**, v. 38, n. 151, p. 743-770, oct./nov. 1998.

LÓPEZ, Andréa; CORRADO, Aníbal; OUVIÑA, Hernán. Entre el ajuste y la retórica: la Administración Pública tras veinte años de reformas. In: REY, Mabel Thwaites; LÓPEZ.

Andréa. **Entre tecnócratas globalizados y políticos clientelistas**: derrotero del ajuste neoliberal en el estado argentino. Buenos Aires: Prometeo Libros, 2005.

LÓPEZ, Juan J. A Escolha da teoria na investigação social comparativa. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, ano 10, n. 27, p. 61-71, fev.1995.

LORA, Eduardo. (Ed.). **The state of State Reform in Latin America**. New York: Stanford University Press; The World Bank; The Inter-American Development Bank. 2007.

LOS AÑOS 90: balance de una década de concentración económica y regresividad social. **Época**: Revista Argentina de Economía Política, año 1, n. 1, dic. 99.

LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Fernando Luiz. **O Estado em uma era de reformas**: os anos FHC. Brasília: Ministério do Planejamento/Pnud, 2002. Disponível em: <<http://www.gestaopublica.gov.br/pdf/livroabrucioparte1.pdf>>. Acesso em: 31 jan. 2012.

LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Fernando Luiz. Política e Burocracia no Presidencialismo Brasileiro: o papel do Ministério da Fazenda no primeiro governo Fernando Henrique Cardoso. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 14, n. 41, p. 69-89, out. 1999.

LOZANO, Cláudio. Los efectos del ajuste neoliberal: bloque dominante, desempleo y pobreza en la argentina actual. In: CARRION, Raul K. M.; VIZENTINI, Paulo G. Fagundes (Org.). **Globalização, neoliberalismo, privatizações**: quem decide este jogo? 2. ed. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 1998.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de metodologia científica**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2005.

MARCONI, Nelson. A evolução do perfil da força de trabalho e das remunerações nos setores público e privado ao longo da década de 1990. **Revista do Serviço Público**, ano 54, n. 1, p. 7-41, jan./mar. 2003.

MARCONI, Nelson. O perfil da Burocracia Federal (1995-2002): transformações e dilemas. p. 281 a 302. In: LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Fernando Luiz. **O Estado em uma era de reformas**: os anos FHC. Brasília: Ministério do Planejamento/Pnud, 2002. Disponível em: <<http://www.gestaopublica.gov.br/pdf/livroabrucioparte1.pdf>>. Acesso em: 3 mar. 2009.

MARCONI, Nelson. Uma breve comparação entre os mercados de trabalho do setor público e privado. **Revista do Serviço Público**, ano 48, n. 1, p. 127-147, jan./mar. 1997.

MARGHERITIS, Ana. **Ajuste y Reforma en Argentina (1989-1995)**: la economía política de las privatizaciones. Buenos Aires: Nuevohacer Grupo Editorial Latinoamericano, 1999.

_____. Las elites políticas y económicas frente al proceso de privatización y regulación de servicios públicos en la Argentina: una encuesta de 1999. **Desarrollo Económico**, v. 43, n. 169, p. 103-134, abr./jun. 2003.

MARTÍ, Beatriz Mercedes Leyba de; MARENGO, Georgia E. Blanas. **¿Reforma o Liquidación del Estado?** Buenos Aires: Imprenta del Congreso de la Nación, 1999.

MARTINS, Humberto Falcão. Burocracia e a revolução gerencial: a persistência da dicotomia entre política e administração. **Revista do Serviço Público**, ano 48, n. 1, p. 43-79, jan./abr. 1997.

_____. Reforma do Estado e coordenação gerencial: as trajetórias das políticas de gestão públicas de gestão na era FHC. In: LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Fernando Luiz. **O Estado em uma era de reformas: os anos FHC**. Brasília: Ministério do Planejamento/Pnud, 2002. Disponível em: <<http://www.gestaopublica.gov.br/pdf/livro-abrucioparte1.pdf>>. Acesso em: 3 mar. 2009.

MARTINS, Luciano. **Reforma da Administração Pública e cultura política no Brasil: uma revisão geral**. Brasília: ENAP, 1998.

MATOS FILHO, José Coelho; OLIVEIRA, Carlos Wagner de A. **O processo de privatização das empresas brasileiras**. Brasília: IPEA, 1996. (Texto para discussão, n. 422).

MELLO, Fernando Collor de. **Projeto de reconstrução nacional**. Discurso de posse. Brasília, 15 mar. 1989. Disponível em: <http://www.collor.com/discursos1990_001.asp>. Acesso em: 9 nov. 2009.

MELO, Marcus André. **Reformas constitucionais no Brasil: instituições políticas e processo decisório**. Rio de Janeiro: Revan; Brasília: Ministério da Cultura, 2002.

MENEM, Carlos Saúl. Argentina: levántate y anda. In: MENEM, Carlos Saúl. **La Esperanza y La Acción**, 8 jul. 1989-19 junio 1990. Disponível em: <<http://anic.utexas.edu/project/arl/pm/sample2/argentin/menem/890016.html>>. Acesso em: 9 nov. 2009.

_____. **La esperanza y la Acción**. Discursos presidenciales de 1989 a 1990. Buenos Aires: Emecé, 1990.

MORA Y ARAÚJO, Manuel. De Perón a Menem: una historia del Peronismo. In: BORON, Atílio. et al. **Peronismo y Menemismo: avatares del populismo en la Argentina**. Buenos Aires: El Cielo por Asalto, 1995.

MORAES, Antonio Carlos de. Plano Brasil Novo. In: KON, Anita. **Planejamento no Brasil II**. São Paulo: Perspectiva, 2000. p. 167-194.

MOYA, Maurício Assumpção. **Executivo e Legislativo na definição da política de privatização no Brasil**. 2000. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Departamento de Ciência Política, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade São Paulo, São Paulo, 2000.

MURILLO, Victoria M. La adaptación del sindicalismo argentino a las reformas de mercado en la primera presidencia de Menem. **Desarrollo Económico**, v. 37, n. 147, p. 419-446, oct./dic. 1997.

MUSTAPIC, Ana Maria. As relações Executivo-Legislativo no Brasil e na Argentina. In: LLADÓS, José Maria; GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. **Perspectivas Brasil e Argentina**. Brasília: IPRI/Fundação Alexandre de Gusmão, 1997. 2 v.

MUSTAPIC, Ana Maria; GORETTI, Matteo. Gobierno y Oposición en el Congreso: la práctica de la cohabitación durante la presidencia de Alfonsín (1983-1989). **Desarrollo Económico**, v. 32, n. 126, p. 251-269, jul./sept. 1992.

NAVARRO, Mario F. Democracia y reformas estructurales: explicaciones de la tolerancia popular al ajuste económico. **Desarrollo Económico**, v. 35, n. 139, p. 443-468, oct./dic. 1995.

NEGRETTO, Gabriel. ¿Gobierna sollo el presidente? Poderes de decreto y diseño institucional en Brasil y Argentina. **Desarrollo Económico**, v. 42, n. 167, p. 377-403, oct./dic. 2002.

NITSCH, Manfred; SCHWARZER, Helmut. **Progressos recentes no financiamento da Previdência Social na América Latina**. Tradução de Istvan Vajda Berlim: Universidade Livre de Berlim, 1995. (Cadernos ENAP, n. 9).

NOVARO, Marcos. **Argentina en el Fin de Siglo**: Democracia, Mercado y Nación (1983-2001). Buenos Aires: Paidós, 2009.

_____. **História de la Argentina Contemporánea**: de Perón a Kirchner. Buenos Aires: Edhasa, 2006.

NOVARO, Marcos; PALERMO, Vicente (Comp.). **La historia reciente**: Argentina en democracia. Buenos Aires: Edhasa, 2004.

NOVARO, Marcos; PALERMO, Vicente. **Los caminos de la centroizquierda**. Dilemas y desafíos del Frepaso y de la Alianza. Buenos Aires: Editorial Losada, 1998.

NUN, José. Populismo, Representación y Menemismo. In: BORON, Atílio. et al. **Pero-nismo y Menemismo**: avatares del populismo en la Argentina. Buenos Aires: El Cielo por Asalto, 1995. p. 67-100.

O'DONNELL, Guillermo. Delegative Democracy? **Kellogg Institute Working Paper**, 192, Apr. 1993.

OLIVEIRA, Gesner; TUROLLA, Frederico. Política econômica do segundo governo FHC: mudança em condições adversas. **Tempo Social**, v. 15, n. 2, p. 195-217, nov. 2003.

ORGANIZAÇÃO DE COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **Gerenciando a alta administração pública**: uma pesquisa em países da OCDE. Brasília: ENAP, 1999. (Cadernos ENAP, 17).

OSZLAK, Oscar. As demandas de formação de administradores públicos frente ao novo perfil do Estado. **Revista do Serviço Público**, ano 46, n. 119, p. 45-67, jan./abr. 1994.

_____. El mito del estado mínimo: una década de reforma estatal en Argentina. **Desarrollo Económico**, v. 42, n. 168, p. 519-543, enero-mar. 2003.

_____. **La Reforma del Estado Argentino**. Buenos Aires: CEDES/ PNUD, 1990. (Documento de Trabajo, n. 36).

PALERMO, Vicente (Comp.). **Política brasileña contemporánea**: de Collor a Lula en años de transformación. Buenos Aires: Instituto di Tella; Siglo Veintiuno de Argentina. 2003.

_____. ¿Mejorar para empeorar? La dinámica de las reformas estructurales argentinas. In: TORRE, Juan Carlos. et al. **Entre el abismo y la Ilusión**: Peronismo, democracia y mercado. Buenos Aires: Norma, 1999.

_____. Os caminhos da reforma na Argentina e no Brasil. **Lua Nova**, São Paulo, n. 45, p. 131-162, 1998.

_____. (Comp.). Como se governa o Brasil? O debate sobre instituições políticas e gestão de governo. **Dados**: Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 43, n. 3, p. 521-557, 2000.

PALERMO, Vicente; NOVARO, Marcos. **Política y poder en el gobierno de Menem**. Buenos Aires: Norma, 1996.

PANIZZA, Francisco. Mas allá de la “democracia delegativa”: la “vieja política” y la “nueva economía” em América latina. In: CHERENSKY, Isidoro; POUSADELA, Inês Maria (Comp.). **Política y instituciones en las nuevas democracias latinoamericanas**. Buenos Aires: Paidós, 2001.

PEREIRA, Cláudia Fernanda de Oliveira. **Reforma Administrativa**: o Estado, o Serviço Público e o Servidor. 2. ed. Brasília: Brasília Jurídica, 1998.

_____. **Reforma da Previdência**. Brasília: Brasília Jurídica, 1999.

PEREIRA, Raimundo Rodrigues (Org.). **Retrato do Brasil**. Belo Horizonte: Manifesto, 2007.

PERRY, Guillermo; SERVER, Luis. La autonomía de una crisis múltiple: qué tenía Argentina de especial y qué podemos aprender de ella. **Desarrollo Económico**, v. 42, n. 167, p. 323-375, oct./dic. 2002.

PETRAS, James; VELTMEYER, Henry (Comp.). **Las privatizaciones y la desnacionalización de América Latina**. Buenos Aires: Prometeo Libros, 2004.

PINHEIRO, Armando Castelar; GIAMBIAGI, Fábio. Os antecedentes macroeconômicos e a estrutura institucional da privatização no Brasil. In: PINHEIRO, Armando Castelar; FUKASAKU, Kiichiro. **A Privatização no Brasil**: o Caso dos Serviços de Utilidade Pública. Rio de Janeiro: OCDE/BNDES, 1999. Disponível em: <<http://www.bnades.gov.br>>. Acesso em: 31 jan. 2012.

PINHEIRO, Armando Castelar; GIAMBIAGI, Fábio; MOREIRA, Maurício Mesquita. **O Brasil na década de 90**: uma transição bem-sucedida? Rio de Janeiro: BNDES, 2001. (Texto para discussão, n. 91).

PRADO, Maria Clara R. M. do. **A real história do Real**: uma radiografia da moeda que mudou o Brasil. Rio de Janeiro: Record, 2005.

PRZEWORSKY, Adam. Reforma do Estado. Responsabilidade política e intervenção econômica. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, ano 11, n. 32, p. 18-40, out. 1996.

_____. **Capitalismo e social-democracia**. Tradução de Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras. 1986.

_____. **Estado e economia no capitalismo**. Rio de Janeiro: Relume Dumará, [200-?].

QUIROGA, Hugo. **La Argentina en emergencia permanente**. Buenos Aires: Edhasa, 2005.

RAMIREZ, Hernán Ramon. **Os institutos de estudos econômicos de organizações empresariais e sua relação com o Estado em perspectiva comparada**: Argentina e Brasil (1961-1996). 2 v. 2005. Tese (Doutorado em História) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2005.

RAMOS, Mônica Peralta. **La economía política Argentina**: poder y clases sociales (1930-2006). Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2007.

REIS, Elisa Pereira. Opressão burocrática: o ponto de vista do cidadão. In: REIS, Elisa Pereira. **Processos e escolhas**: estudos de sociologia política. Rio de Janeiro: Contra Capa Livraria, 1998.

REIS, Fábio Wanderley. Notas sobre a Reforma do Estado. **Revista do Serviço Público**, Brasília, ano 45, n. 118, p. 17-25, jan./jul. 1994.

REVISTA NEGÓCIOS. Buenos Aires, junio a dic. 1991.

REVISTA PANORAMA. Buenos Aires, 1992.

REVISTA VEJA. São Paulo, 1995 a 2000.

REY, Mabel Thwaites (Comp.). **Estado y marxismo**: un siglo y medio de debates. Buenos Aires: Prometeo, 2007.

_____. **Ajuste estructural y privatizaciones en la Argentina de los 90.** (O como achicar el Estado no es agrandar la Nación). Tesis de Doctorado, Facultad de Derecho. Universidad de Buenos Aires, 2001. Mimeo.

_____. **La autonomía como búsqueda, el estado como contradicción.** Buenos Aires: Prometeo Libros, 2004.

REY, Mabel Thwaites; LÓPEZ, Andréa (Ed.). **Entre tecnócratas globalizados y políticos clientelistas:** derrotero del Ajuste neoliberal en el estado argentino. Buenos Aires: Prometeo Libros, 2005.

_____. **Fuera de Control:** la regulación residual de los servicios privatizados. Buenos Aires: Temas Grupo Editorial, 2003.

REZENDE, Flávio da Cunha. As Reformas e as Transformações no Papel do Estado: o Brasil em Perspectiva Comparada. In: LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Fernando Luiz. **O Estado em uma era de reformas:** os anos FHC. Brasília: Ministério do Planejamento/Pnud, 2002. Disponível em: <<http://www.gestaopublica.gov.br/pdf/livro-abrucioparte1.pdf>>. Acesso em: 31 jan. 2012.

_____. Por que reformas administrativas falham? **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 17, n. 50, p. 123-142, out. 2002.

_____. Razões da crise de implementação do Estado gerencial: desempenho versus ajuste fiscal. **Revista de Sociologia Política**, Curitiba, n. 19, p. 111-121, nov. 2002.

RODRIGUES, Alberto Tosi. **O Brasil de Fernando a Fernando:** neoliberalismo, corrupção e protesto na política brasileira de 1989 a 1994. Ijuí: Unijuí, 2000.

ROMERO, Luis Alberto. **A History of Argentina in the Twentieth Century.** Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2006.

_____. **La crisis argentina:** una mirada al siglo XX. Buenos Aires: Siglo XXI, 2003.

ROSENBERG, Justin. Globalization Theory: a post mortem. **International Politics**, Palgrave Macmillan, n. 42, p. 2-74, 2005.

_____. **The empire of civil society:** a critique of the realist theory of international relations. London: Verso, 1994.

_____. **The Follies of Globalization Theory:** polemical essays. London: Verso, 2000.

RUBIO, Delia Ferreira; MATTEO, Goretti. Cuando el presidente gobierna solo: Menem y los decretos de necesidad y urgencia hasta la reforma constitucional (julio 1989 – agosto 1994). **Desarrollo Económico**, v. 37, n. 141, p. 443-474, 1996.

SADER, Emir; GENTILI, Pablo (Org.). **Pós-neoliberalismo II:** que Estado para que democracia? Petrópolis: Vozes, 1999.

SAES, Décio. **República do Capital**: capitalismo e processo político no Brasil. São Paulo: Boitempo Editorial, 2001.

SALLUM JR., Brasília. A condição periférica: o Brasil nos quadros do capitalismo mundial (1945-2000). In: MOTA, Carlos Guilherme. **Viagem incompleta**: a experiência brasileira (1500-2000): a grande transação. São Paulo: Senac, 2000.

_____. **Labirintos**: dos generais à Nova República. São Paulo: Hucitec; Sociologia-USP, 1996.

_____. Metamorfoses do Estado brasileiro no final do século XX. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, ano 18, n. 52, p. 35-54, jun. 2003.

_____. O Brasil sob Cardoso: neoliberalismo e desenvolvimentismo. **Tempo Social**, São Paulo, v. 11, n. 2, p. 23-47, out. 1999.

_____. Por que não tem dado certo: notas sobre a transição política brasileira. In: SOLA, Lourdes (Org.). **O Estado da Transição**: política e economia na Nova República. São Paulo: Vértice; Revista dos Tribunais, 1988.

SAMUELS, David. A economia política da reforma macroeconômica no Brasil, 1995-2002. **Dados**: Revista de Ciências Sociais. Rio de Janeiro, v. 46, n. 4, p. 805-835, 2003.

SAN MARTINO DE DROMI, Maria Laura. **Argentina contemporanea**. Buenos Aires/Madrid: Ciudad Argentina, 2004.

SANTANA, Marco Aurélio. Trabalhadores em movimento: o sindicalismo brasileiro nos anos 1980-1990. In: FERREIRA, Jorge; DELGADO, Lucília de Almeida Neves (Org.). **O Brasil Republicano**: o tempo da ditadura: regime militar e movimentos sociais em fins do século XX. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

SANTOS, Fabiano. Democracia e poder legislativo no Brasil e na Argentina. In: LLA-DÓS, José Maria; GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. **Perspectivas Brasil e Argentina**. 2 v. Brasília: IPRI/Fundação Alexandre de Gusmão, 1997.

SANTOS, Luis Alberto dos. O modelo Brasileiro para a organização da alta administração. **Revista do Serviço Público**, ano 46, n. 119 (2/3), p. 77-94, maio/dez. 1995.

SANTOS, Theotônio dos. Os fundamentos teóricos do governo Fernando Henrique Cardoso (Nova Etapa da Polêmica sobre a Teoria da Dependência). **Ciências e Letras**, n. 17, p. 121-142, 1996.

SARAIVA, Enrique. Procesos de privatización en Argentina y Brasil. Consecuencias en materia de desempeño empresarial y mercado de trabajo. **Revista del Clad Reforma y Democracia**, Caracas, n. 4, p. 1-39, jul. 1995.

SARTORI, Giovanni; MORLINO, Leonardo (Comp.). **La comparación en las Ciencias Sociales**. Madrid: Alianza Editorial, 2002.

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

_____. La organización de los intereses económicos y las coaliciones políticas en el proceso de las reformas de mercado en América Latina. **Desarrollo Económico**, v. 45, n. 179, p. 349-372, oct./dic. 2005.

SCHORR, Martin; et al. **Más allá del pensamiento único**: hacia una renovación de las ideas económicas en América Latina y el Caribe. Buenos Aires, CLACSO, 2002.

SCHULTHESS, Walter Erwin; DEMARCO, Gustavo Cesar. **Reforma Previsional en Argentina**. Estudios de Base. Régimen Jurídico de las AFJP. Ley 24.241 y Normas Reglamentarias. Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 1999.

SCHVARZER, Jorge. **Implantación de un modelo económico**: la experiencia argentina entre 1975 y el 2000. Buenos Aires: AZ Editora, 2000.

SERRAFERO, Mario Daniel. Liderazgo y reelección presidencial en la Argentina. **Desarrollo Económico**, V. 33, n. 132, p. 565-586, enero/mar. 1994.

SIDICARO, Ricardo. **La crisis del estado y los actores políticos y socioeconómicos en la argentina (1989-2001)**. Buenos Aires: Eudeba; Libros del Rojas, 2003.

_____. **Los tres Peronismos**. Estado y poder económico 1946-55/1973-76/1989-99. Buenos Aires: Siglo XXI, 2005.

_____. Poder político, liberalismo económico y sectores populares en la Argentina 1989-1994. In: BORON, Atilio et al. **Peronismo y Menemismo**: avatares del populismo en la Argentina. Buenos Aires: El Cielo por Asalto, 1995. p. 126-128.

SIKKINK, Katryn. Las capacidades y la autonomía del Estado en Brasil y la Argentina: un enfoque neoinstitucionalista. **Desarrollo Económico**, v. 32, n. 128, p. 543-574, enero/mar. 1993.

SILVA, Almiro do Couto. Os indivíduos e o Estado na realização de tarefas públicas. **Revista da Procuradoria-Geral do Estado do Rio Grande do Sul**, Porto Alegre, v. 27, n. 57, p. 227-247, dez. 2003.

_____. Privatização no Brasil e o novo conceito de funções públicas por particulares. Serviço público “à brasileira”? **Revista da Procuradoria-Geral do Estado do Rio Grande do Sul**, Porto Alegre, v. 27, n. 57, p. 199-226, dez. 2003.

SILVA, Sidney Jard. **Reforma da previdência em perspectiva comparada**: executivo, legislativo e sindicatos na Argentina e no Brasil. São Paulo: Associação Editorial Humanitas/Fapesp, 2007.

SKIDMORE, Thomas E. **Brasil: de Castelo a Tancredo**, 1964-1985. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

SOARES, Gláucio Ary Dillon. Programa de estabilização e Presidencialismo imperial: Argentina e Brasil com uma Referência ao Peru. In: LLADÓS, José Maria; GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. **Perspectivas Brasil e Argentina**. Brasília: IPRI/Fundação Alexandre de Gusmão, 1997. 2 v.

SOARES, Laura Tavares Ribeiro. **Ajuste neoliberal e desjuste social na América Latina**. Rio de Janeiro: UFRJ, 1999.

SOLA, Lourdes. Estado, Regime Fiscal e Ordem monetária: Qual Estado? **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, ano 10, n. 27, p. 29-60, fev. 1995.

_____. Reformas do Estado para qual democracia? O lugar da política. In: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; WILHEIM, Jorge; SOLA, Lourdes (Org.). **Sociedade e Estado em Transformação**, São Paulo: Editora daUNESP; Brasília: ENAP, 1999. p. 23-65.

SOLANET, Manuel A. **La hiperinflación del 89**. Buenos Aires: Lumiere, 2006.

SOUZA, Antônio Ricardo de; ARAÚJO, Vinícius de Carvalho. **O estado da reforma: balanço da literatura em gestão pública (1994-2002)**. Disponível em: <http://www.iigov.org/documentos/print.php?print=4/4_0128&T1=&pagina=&grupo=>. Acesso em: 22 out. 2003.

TAVARES, José Vicente Giusti; ROJO, Raúl Enrique (Org.). **Instituições políticas comparadas dos países do Mercosul**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1998.

TAVARES, Maria da Conceição; FIORI, José Luís. **(Des) Ajuste global e modernização conservadora**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993.

THURY, Valentin. La reforma constitucional de 1994. In: ESTÉVEZ, Alejandro M. **Estado Sociedad y Cultura Democrática en la Reforma del Estado Argentino**. Buenos Aires: EDUCA, 2002.

TORRE, Juan Carlos. **El proceso político de las reformas económicas en América Latina**. Argentina: Paidós, 1998.

_____. O encaminhamento político das reformas estruturais. **Lua Nova**, São Paulo, n. 37, p. 57-76, 1996.

TORRE, Juan Carlos et al. **Entre el abismo y la Ilusión: Peronismo, democracia y mercado**. Buenos Aires: Norma, 1999.

URANI, André; GIAMBIAGI, Fábio; REIS, José Guilherme de Almeida (Org.). **Reformas no Brasil: balanço e agenda**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2004.

VELASCO JR., Licínio. **A economia política das políticas públicas: fatores que favoreceram as privatizações no período 1985/94**. Rio de Janeiro: BNDES, 1997. (Texto para discussão, n. 54).

_____. Documento histórico: A privatização no Sistema BNDES. In: **Revista do BNDES**: Rio de Janeiro, 33, jun. 2010, p. 307-382.

VELLOSO, João Paulo dos Reis (Coord.). **O Leviatã ferido**: a reforma do Estado brasileiro. Rio de Janeiro: José Olympio, 1991.

VILAS, Carlos M. ¿Estado víctima o Estado promotor? El debate sobre soberanía u autonomía en el capitalismo globalizado. In: FORCINITO, Karina. et al. **Estado y política en la Argentina actual**. Buenos Aires: Prometeo Libros; Universidad Nacional de General Sarmiento, 2005.

VISENTINI, Georgine Simões. **Reforma do Estado no Brasil (1995-1998)**: o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. 2006. 213 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2006.

WAHRLICH, Beatriz. A Reforma Administrativa no Brasil: experiência anterior, situação atual e perspectivas: uma apreciação geral. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 18, n. 1, p. 49-57, jan./mar. 1984.

WERNECK VIANNA, L. **Esquerda brasileira e tradição republicana**: estudos de conjuntura sobre a era FHC-Lula. Rio de Janeiro: Revan, 2006.

WOOD, Ellen Meiksins. **Democracia contra capitalismo**: a renovação do materialismo histórico. São Paulo: Boitempo, 2003.

_____. The Politics of Capitalism. **Monthly Review**, v. 51, n. 4, set. 1999. Disponível em: <<http://www.monthlyreview.org/999wood.htm>>. Acesso em: 19 ago. 2005.

ZELLER, Norberto (Coord.). **Principales normas y planes formulados por el Estado Nacional en materia laboral durante los años noventa**. 12 enero 2000. (Desarrollo Institucional y Reforma del Estado, Documento n. 64, Serie I).

_____. (Coord.). **Reseña del Proceso de Reforma del Estado en la Argentina (1989-1996)**. [200-?]. (Desarrollo Institucional y Reforma del Estado, Documento n. 58. Serie I).

_____. El empleo público nacional: Estudio de sus principales transformaciones. In: REY, Mabel Thwaites; LÓPEZ, Andréa. (Ed.). Entre tecnócratas globalizados y políticos clientelistas. Derrotero del Ajuste neoliberal en el estado argentino. Buenos Aires: Prometeo Libros, 2005.

_____. Estudio sobre el empleo en la Administración Pública Nacional. In: GRECO, Mariano (Coord.). **Las políticas de reforma estatal en la democracia (1983-2003)**. Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros/Subsecretaría de la Gestión Pública/Instituto Nacional de la Administración Pública, 2007a.

_____. Las políticas de reforma estatal en democracia (1983-2003): sus etapas gubernamentales y las principales transformaciones. In: GRECO, Mariano. (Coord.). **Las políticas de reforma estatal en democracia (1983-2003)**. Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros/Subsecretaría de la Gestión Pública/Instituto Nacional de la Administración Pública, 2007b.

ANEXOS

ANEXO A - EMPRESAS PRIVATIZADAS, DISSOLVIDAS, LIQUIDADAS, TRANSFERIDAS, DADAS EM COMODATO OU CONCESSÃO DURANTE O REGIME MILITAR ARGENTINO¹

1. Fabrica Argentina de Caños de Acero e Industrias Eletrometalurgicas Maurício Silbert S.A.
2. Mancuso y Rossi S.A.I.C.
3. Cia. Papelera Del norte de Santa Fé
4. Hilanderias Lujan S.A.
5. Compañía Azucarera Tucumana
6. Textiles Gloria
7. La Bernalesa S.A. – Gaby Salomón S.R.L.
8. Fabrica Italo-Argentina de Lana Peinada (FIALP)
9. Cia. Swift de la Plata S.A.
10. Textiles Viedma
11. Frigoríficos Argentinos S.A. (FASA)
12. La Cantabrica S.A.
13. Petroquimica Comodoro Rivadavia S.A
14. Obras Publicas (CHACO)
15. La Lecheria (CHACO)
16. Charata Lacteos (CHACO)
17. Ente Pavimentador de Obras Publicas (CHACO)
18. Usina Deshidratadora de Aranguren (Entre Rios)
19. Tampieri y Cia. S.R. L. (Cordoba)
20. Fabrica de Calzado Lucas Trejo (Cordoba)
21. Conarg S.A. (Cordoba)
22. Empresa Provincial Avícola (Entre Rios)

(1) Conforme ARGENTINA. Ministerio de Economía y Finanzas Públicas. Subsecretaria de Administración y Normalización Patrimonial. Dirección Nacional de Normalización Patrimonial. **Memoria de las Privatizaciones**. 2002. Disponível em: <<http://www2.mecon.gov.ar/mepriv/consulta.php>>. Acesso em: 13 fev. 2009.

23. Fytin S.A. (Entre Rios)
24. Frigorifico San Jose
25. Eletrodine S.A.C.I. y F.
26. Cristalerias Rosarinas San Vicente (Santa Fé)
27. Industrias Metalúrgicas Rosario
28. Gilera Argentina S.A.C.I.
29. La Emilia Industrial Textil S. A.
30. C.A.D.D.I.E. S.A.C.I.
31. Ferroductil
32. Editorial Codez S.A.
33. Ingenio Arno S.A.
34. Hotel Provincial de La Plata
35. Hipódromo de La Plata
36. Fabrica Oficial de Aceite Tinogasta (Catamarca)
37. Deshidratadora de Hortalizas Las Tejas (Catamarca)
38. Cine Teatro Catamarca
39. Hotel de Turismo Curuzu Cuatia (Corrientes)
40. Hotel de Turismo Esquina (Corrientes)
41. Hotel de Capital
42. Hotel de Turismo Goya (Corrientes)
43. Hotel de Paso de los Libres
44. Hotel de Turismo Mercedes (Corrientes)
45. Comedor – Parador Yapeyu
46. Hotel de Turismo Santo Tome (Corrientes)
47. Hosteria Paso de la Pátria
48. STLQS de Granos Santo Tome (Corrientes)
49. Desmontadora Oficial Goya
50. Bar Casino Provincial
51. Cine Teatro (Corrientes)
52. Aserradero Evans (Chubut)
53. Textil Formosa
54. Frigorifico Formosa
55. Hotel Provincial Termas de Reyes (Jujuy)
56. Hotel Provincial de Tilcara (Jujuy)

57. Hotel Provincial de Humahuaca (Jujuy)
58. Hotel Provincial de La Quiaca (Jujuy)
59. Hotel Provincial Alto de la Viña (Jujuy)
60. Hosteria de Anillaco (La Rioja)
61. Cooperativa Frutihortícola La Rioja
62. Hotel de Turismo Capital (La Rioja)
63. Desecadora y Deshidratadora de Frutas y Hortalizas (Chilecito)
64. Destileria de Alcohol Anillaco (La Rioja)
65. Vasija Vinaria Lilla Union (La Rioja)
66. Hosteria Famatina (La Rioja)
67. Hosteria Termas de Santa Teresita (La Rioja)
68. Hosteria Chepes (La Rioja)
69. Hosteria Salicas (La Rioja)
70. Motel Parque Llancapis (La Rioja)
71. Matadero Corporación Mendoza
72. Corporac Mendoza
73. I.P.C.A. (Misiones)
74. EMATEC – Posadas
75. EMATEC – Obera
76. Matadero Frigorífico El Caiman
77. Valle de Oro – San Severino (Rio Negro)
78. Hotel Pilmayquen (Rio Negro)
79. Corp Pulcu (Rio Negro)
80. Parque Industrial de Allen (Rio Negro)
81. Idelec (Rio Negro)
82. Abastecedora Argentina de Alimentos (Rio Negro)
83. Procesadora Rio Negro
84. Empresa provincial de Aviación Civil (Santiago del Estero)
85. Hotel Savoy (Tucuman)
86. Hosterias y Hoteles Estatales (Tierra del Fuego)
87. Establecimiento Azufrero Salta
88. Aceros Ohler S.A.
89. Ferroaleaciones S.A.M.
90. Industrias Man S.A.

91. La Galareta
92. Ingenio Bella Vista
93. El Gigante (San Luis)
94. Escuela de Alfarería y Cerámica (Catamarca)
95. Escuela Artesanal de Alfombras
96. Artesanías Neuquinas
97. Agroindustrial y comercial (Chaco)
98. Primera Hilandería y Tejeduría Jujueña (Jujuy)
99. Complejo de Deportes de Invierno la Hoya (Chubut)
100. Complejo de Deportes de invierno La hoya (Chubut)
101. Frigorífico Gaiman (Jujuy)
102. Instituto de Seguros de la Provincia de Córdoba
103. Instituto de Seguros de la Provincia de Buenos Aires
104. Ingenio San Juan
105. Charbochlor S.A.
106. CAPIC (San Juan)
107. Industrias Mecánicas del Estado
108. Planta de Tungsteno (San Luis)
109. Hostería Municipal Puerto Deseado (Santa Cruz)
110. Lavadero y Peinaduría de Lanas (Tierra del Fuego)
111. Hostería Provincial del Calafate
112. Hostería Municipal de Puerto San Julián (Santa Cruz)
113. Hostería Cabo Vírgenes (Santa Cruz)
114. Hostería Comandante Luis Piedrabuena (Santa Cruz)
115. Corporación Entrerriana de Citrus
116. Hotel Turismo Empredado
117. Desmotadora de Capital
118. Confitería Panambi y Salón Anahí
119. Estación Experimental Paso de la Patria
120. Hotel de Turismo Monte Caseros

ANEXO B - EMPRESAS CUJO PROCESSO DE PRIVATIZAÇÃO,
TRANSFERÊNCIA PARA OS ESTADOS, DISSOLUÇÃO, LIQUIDAÇÃO,
CONCESSÃO, COMODATO OU ALIENAÇÃO JUDICIAL SE ENCONTRAVA
EM ANDAMENTO NO FINAL DO REGIME MILITAR ARGENTINO¹

1. Compañía Italo Argentina de Eletricidad (fusão com SEGBA em curso)
2. Obras Sanitarias de la Nación (OSN)
3. Comercial, Industrial, Financiera Empresa Nacional (CIFEN)
4. Compañía Argentina de Promocion de Exportaciones S.A. (CAPESA)
5. Conarsud Asesoramiento y Consultoria S.A.
6. Flota Fluvial del Estado Argentino
7. Winco S.A.
8. Corporación Argentina de Productores de Carne (CAP)
9. Industrias Lave S.A.
10. Fabrica Argentina de Vidrios y Revestimientos de Opalinas Hurlingham S.A.
11. Siam Ltda.
12. Junta Nacional de Granos
13. Centro Forestal de Pirane
14. Hosteria Provincial el Rodeo
15. Ferias y Mercados del Chaco
16. Maderas Chaqueñas
17. Sociedad Anonima Forestal Epuyen
18. Aserradero Corcovado
19. Ingenio Azucarero Victoria (Entre Rios)
20. Frigorifico Gualaguaychu
21. Hosteria Sanagasta
22. Hotel de Turismo Chilecito
23. Calcinadora de Yeso Chemical
24. Deshidratadora de Hortalizas Capital
25. Desecadora de Frutas los Talas

(1) Conforme ARGENTINA. Ministerio de Economía y Finanzas Públicas. Subsecretaria de Administración y Normalización Patrimonial. Dirección Nacional de Normalización Patrimonial. **Memoria de las Privatizaciones**. 2002. Disponível em: <<http://www2.mecon.gov.ar/mepriv/consulta.php>>. Acesso em: 13 fev. 2009.

26. Planta Vitivinicola (Chilecito)
27. Planta Olivicola (Aimogasta)
28. Plaza Hotel (Mendoza)
29. Hotel de Turismo Tupungato
30. Hotel Potrerillos
31. Hotel de Turismo Malargue
32. Hosteria del Puente del Inca
33. Papel Misionero (Misiones)
34. Fricadier S.A, (Rio Negro)
35. Fridevi S.A.
36. Frigorífico Arenales (Salta)
37. Hotel Termas Rosário de la Frontera
38. Compañia Industrial Cervecera
39. Empresa Provincial de Hoteles de Turismo (San Luis)
40. Hotel Sussex (San Juan)
41. Clanca S.A.
42. Petroquímica Rio Tercero
43. Petroquímica General Mosconi
44. Subterrâneos de Buenos Aires
45. Hotel Ambato
46. Yacimientos Mineros de Águas de Dionísio (Ymad)

ANEXO C - EMPRESAS PRIVADAS EM QUE A PARTICIPAÇÃO ACIONÁRIA DO ESTADO FOI ALIENADA DURANTE O REGIME MILITAR ARGENTINO¹

1. Argental S.A.
2. Azucarera Argentina S.A.
3. Comercial del Plata S.A.
4. Echesortu y Casas S.A.
5. Angel Estrada S.A.
6. A. P. Grehn S.A.
7. Indupa S.A.
8. Cia. Introdutora de Buenos Aires
9. Morixe S.A.
10. Protto Hnos. S.A.
11. Suixtil S.A.
12. Welbers S.A.
13. Casa E. Schuster S.A.
14. E. Diez S.A.
15. Comodoro Rivadavia S.A.
16. Tool Research
17. Buenos Aires Building S.A.
18. Garovaglio y Zorraquin S.A.
19. Antonio Griego S.A.
20. Banco de Credito Argentino S.A.
21. Cristalerias de Cuyo S.A.
22. La Superiora S.A.
23. Muro S.A.
24. Polledo Constructores S.A.
25. Productos Mu-Mu S.A.
26. Pullmania S.A.
27. Casa Stewart S.A.
28. Bodegas Esmeralda S.A.
29. Catuongo S.A.
30. Cidec S.A.
31. Delgado S.A.

(1) Conforme ARGENTINA. Ministerio de Economía y Finanzas Públicas. Subsecretaria de Administración y Normalización Patrimonial. Dirección Nacional de Normalización Patrimonial. **Memoria de las Privatizaciones**. 2002. Disponível em: <<http://www2.mecon.gov.ar/mepriv/consulta.php>>. Acesso em: 13 fev. 2009.

32. Flor de Lis S.A.
33. Impresora Americana S.A.
34. Laromet S.A.
35. Panificacion Argentina S.A.
36. Sagazola S.A.
37. Sol Exploracion de Petroleo S.A.
38. Tritumol S.A.
39. Trust Joyero Relojero S.A.
40. Squibb S.A.
41. Viplastic S.A.
42. Bonafide S.A.
43. Carlos Casado S.A.
44. Cia. Quimica S.A.
45. La Chaqueña S.A.
46. Fiore paniza y Torra S.A.
47. Garcia Reguera S.A.
48. Ind. Siderurgica Grassi S.A.
49. I.V.A. S.A.
50. Matagueos Drago S.A.
51. Patrícios S.A.
52. Serra Hnos S.A.
53. Agrest S.A.
54. Los Andres S.A.
55. Banco de Avellaneda S.A.
56. Cafés la Virginia S.A.
57. Cantera el Sauce S.A.
58. Della Penna S.A.
59. Federal S.A.
60. Migra S.A.
61. Nougues S.A.
62. Prila S.A.
63. Porcelana Americana S.A.
64. Ragor S.A.
65. Talleres Adabor S.A.
66. Caputo S.A.
67. De Angelis S.A.
68. Fava S.A.
69. Frigorífico la Pampa S.A.
70. Nerchsberg Export S.A.

71. Antonio Fanyma S.A.
72. Plavinil S.A.
73. Banco del Interior y Buenos Aires S.A.
74. Cincotta S.A.
75. De Lorenzi S.A.
76. Geotronica S.A.
77. Massuh S.A.
78. Editorial Losada S.A.
79. Antony Blank S.A.
80. Banco de Galicia y Buenos Aires S.A.
81. Molinos Rio de la Plata S.A.
82. Fiplasto S.A.
83. Bagley S.A.
84. Canal S.A.
85. Iggam S.A.
86. Sasetru S.A.
87. Ipako S.A.
88. Celulosa Argentina S.A.
89. Tamet S.A.
90. Perez Copanc S.A.
91. Alpargatas S.A.
92. Cia. General Fabril Financieira S.A.
93. Ledesma S.A.
94. Magnasco S.A.
95. Ingenio y Refineria San Martin del Tabacal S.A.
96. Atanor S.A.
97. Astra S.A.
98. Petracca S.A.
99. Inta S.A.
100. Roque Vasalli S.A.
101. Vucotextil S.A.
102. Di Palolo Hnos S.A.
103. Diar S.A.
104. Mercado de Abasto Proveedor de Buenos Aires S.A.
105. Arizu S.A.
106. Banco de Italia y Rio de la Plata S.A.
107. Carbometal S.A.
108. Cerveceria Bieckert S.A.
109. Domec S.A.

110. Editorial Sudamericana S.A.
111. Empresa Mate Larangueira Mendes S.A.
112. Estab. Metalúrgico Nahuel S.A.
113. Griet S.A.
114. Inalruco S.A.
115. Lombardi e Hijos S.A.
116. Peters S.A.
117. Plastica Bernabé S.A.
118. Salvo S.A.
119. Scholnik S.A.
120. Schiavoni S.A.
121. Schuchard S.A.
122. Stoker S.A.
123. Termas Villavicencio S.A.
124. Transradio Internacional S.A.
125. Fomalco S.A.
126. San Pablo Fabricac. de Azucar S.A.
127. Import. y Export. de la Patagonia S.A.
128. Instituto Rosembusch S.A.
129. Tecnometal S.A.
130. Gofre, Carbone y Cia. S.A.
131. Perkins Argentina S.A.
132. Cemac S.A.
133. Grimaldi-casa Griensu S.A.
134. Ferrum S.A.
135. Odol S.A.
136. Banco Supervielle Societe Generale S.A.
137. Alejandro Llauro e hijos S.A.
138. Agrometal S.A.
139. C.I.P.O. S.A.
140. Leyden S.A.
141. Estancias y Colonias Trenes S.A.
142. Fibrilana S.A.
143. Calderas Salcor Caren S.A.
144. Lanson paragon S.A.
145. Arcamsa S.A.
146. Imar S.A.
147. Forja S.A.
148. Marre y Cia. S.A.

149. Irsa S.A.
150. Industrial Paraguaya S.A.
151. La Germinadora S.A.
152. Riominsa S.A.
153. Capea S.A.
154. Banco Mendoza S.A.
155. Pueyrredon Construccion S.A.
156. Imdur S.A.
157. Indeco S.A.
158. Cuareta Volcan S.A.
159. Quimica Estrella S.A.
160. Establecimiento Textil Oeste S.A.
161. Talleres Coghlan S.A.
162. Lutz Ferrando S.A.
163. Conarg S.A.
164. Daneri S.A.
165. Cordonsed S.A.
166. Ipsam S.A.
167. Dubarry S.A.
168. Quelac S.A.
169. Manufactura Algodonera Argentina S.A.
170. Los Gobelinos S.A.
171. Instituto Biologico Argentino S.A.
172. Nobleza Piccardo y Cia. S.A.
173. Ezeta S.A.
174. Segundo Rossi y Cia. S.A.
175. Cia. General de Fósforos Sudamericana S.A.
176. Zanela Hnos S.A.
177. Aduriz s.A.
178. Zucanor S.A.
179. Legion Extranjera S.A.
180. Buxton S.A.
181. Renault Argentina S.A.
182. Bodegas Viñedos Talacasto S.A.
183. Cia. Importadora de Aceros S.A.
184. Curt Late S.A.
185. Saipe S.A.
186. Orando y Massera S.A.
187. Midland Comercial S.a.

188. Calbiberti S.a.
189. Eletromac S.a.
190. Metalurgica Tandil S.A.
191. Multiplas S.A.
192. Bodegas y Viñedos El Globo S.A.
193. Tamburini S.A.
194. Saint Hnos. S.A.
195. Muñoz S.A.
196. Textilia S.A.
197. Casa Arteta S.A.
198. Cia. Argentina del Sud S.A.
199. Noel y Cia. S.A.
200. Cometarsa S.A.
201. L.O.S.A.
202. Drogaco S.A.
203. Banco Montserrat S.A.
204. Longvie S.A.
205. Evelina S.A.
206. Martin y Cia. Ltda. S.A.
207. Manufatura Argentina de Caucho S.A.

ANEXO D - SETORES EM QUE SE DESENVOLVERAM PRIVATIZAÇÕES SUBSIDIÁRIAS DURANTE O REGIME MILITAR ARGENTINO¹

1. Exploração e extração de petróleo, mediante contratos de risco, com o aumento de 25,5% para 39,5% da participação do setor privado entre 1976 e 1981.
2. Contratação junto à iniciativa privada de tarefas auxiliares ou especializadas relacionadas com a perfuração de poços de petróleo, tais como terminação, reparação e manutenção.
3. Contratação junto à iniciativa privada do transporte fluvial de subprodutos do petróleo.
4. Concessão das obras de construção do Gasoduto Centro-Oeste.
5. Contratação junto à iniciativa privada dos serviços de captação e compressão de gás nas novas jazidas.
6. Transferência para os estados e municípios da construção, operação e manutenção das redes de distribuição e comercialização de gás natural.
7. Concessão das obras de construção e da exploração do porto carbonífero de Punta Loyola.
8. Transferência para os estados e municípios dos pequenos e médios sistemas de geração e distribuição e água e energia elétrica.
9. Concessão da obra de construção da represa hidroelétrica de Uruguai em Misiones.
10. Transferência para os estados e municípios dos serviços de saneamento básico a cargo da empresa estatal Obras Sanitarias de la Nación.
11. Outorga de concessões de exploração privada para a Planta Depuradora Norte y Oeste.
12. Venda de imóveis e terrenos de Ferrocarriles Argentinos
13. Privatização ou fechamento de oficinas e racionalização de depósitos e galpões de locomotivas.
14. Eliminação de serviços e linhas de passageiros, fechamento de estações de trens e navios.
15. Privatização da operação de transporte de passageiros no ramal Embarcación-Formosa.

(1) Conforme ARGENTINA. Ministerio de Economía y Finanzas Públicas. Subsecretaría de Administración y Normalización Patrimonial. Dirección Nacional de Normalización Patrimonial. **Memoria de las Privatizaciones**. 2002. Disponível em: <<http://www2.mecon.gov.ar/mepriv/consulta.php>>. Acesso em: 13 fev. 2009.

16. Contratação dos serviços de manutenção, reconstrução e melhoramento de vias públicas e gradual eliminação das obras por administração.
17. Privatização ou operação privada dos sistemas de transporte de passageiros e cargas e de cargas por containers.
18. Venda ou aluguel de vagões especializados.
19. Criação da Gerencia Metropolitana, com vistas à transferência dos trens metropolitanos de forma conjunta para o estado e o município de Buenos Aires.
20. Transferência dos trens subterrâneos de Buenos Aires para o estado e o município de Buenos Aires, com o objetivo de proceder a privatização de sua exploração e da ampliação de sua rede.
21. Concessão das obras de construção e exploração dos portos pesqueiros e dos portos e embarcadores menores.
22. Concessão das obras de construção e exploração de instalações portuárias.
23. Privatização dos serviços de estiva, manutenção de gruas e equipamentos, coleta de resíduos terrestres e de embarcações.
24. Fechamento ou privatização das oficinas nos portos.
25. Transferência de portos fluviais aos municípios.

ANEXO E - EMPRESAS BRASILEIRAS DESESTATIZADAS NO PERÍODO ANTERIOR A 1989¹

I. Empresas estatais não controladas com grande envolvimento com o Sistema BNDES

1. Aracruz Celulose S/A
2. Cimetal Siderurgia S/A
3. Cobra computadores e Sistemas Brasileiros S/A
4. CRN – Cia. Riograndense de Nitrogenados
5. Siderurgia Nossa senhora de Aparecida S/A

II. Empresas estatais com controle assumido pelo Sistema BNDES

1. Caraíba Metais S/A
2. Celpag – Cia. Guatapar de Papel e Celulose
3. CBC – Cia. Brasileira do Cobre
4. CCB - Cia. de Celulose da Bahia
5. Cia. Nacional de Tecidos Nova América
6. Máquinas Piratininga S/A
7. Máquinas Piratininga do Nordeste S/A
8. Sibra – Eletrosiderrgica S/A

(1) VELASCO JR., Licínio. Documento histórico: a privatizao no Sistema BNDES. **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, n. 33, p. 317-318, jun. 2010.

ANEXO F - EMPRESAS ARGENTINAS SUJEITAS À PRIVATIZAÇÃO NOS TERMOS DO ARTIGO 9º DA LEI Nº. 23.696 DE 18 DE AGOSTO DE 1989¹

PARTE I

I – Privatizações ou concessões:

Empresa Nacional de Telecomunicaciones

Aerolineas Argentinas

Optar

Buenos Aires Catering

Empresas Líneas Marítimas Argentinas

Yacimientos Carboníferos Fiscales

Conasur

Dirección Nacional de Vialidade

Ferrocarriles Argentinos

Empresa Nacional de Correos y Telégrafos

Yacimientos Petrolíferos Fiscales

L.S. 84 T.V. Canal 11

L.S. 85 T.V. Canal 13

L.R. 3 Radio Belgrano

L.R. 5 Radio Excelsior

Todos os meios de comunicação administrados pelo Estado, exceto L.S 82 ATC Canal 7, L.R.A 1 Radio Nacional Buenos Aires, Radio Difusion Argentina al Exterior (ERA) e as Emissoras que integram o Sistema Nacional de Radiodifusão.

Subterrâneos de Buenos Aires

CEAMSE (Coordenación Ecológica Área Metropolitana Sociedad del Estado)

Casa de Piedra

Serviços de prestações culturais, recreativos e manutenção urbana da Prefeitura da cidade de Buenos Aires

Junta Nacional de Grãos

Administração Geral de Portos

Casa da Moeda

(1) ARGENTINA. **Ley 23.696, de 18 de agosto de 1989a**. Disponível em: <<http://mepriv.mecon.gov.ar/Normas/23696.htm>>. Acesso em: 14 jul. 2010.

Talleres Navales Darsena Norte
Ex-planta industrial expropiada mediante a Lei nº. 19.123
Compañía Azucarera Las Palmas

II – Transferência aos estados e municípios mediante convênio:

Obras Sanitárias de la Nación
Dirección Nacional de Vialidad
Gas del Estado
Redes de Distribuição
Estradas nacionais de interesse estadual

III – Concessão da distribuição e comercialização

Gas del Estado
Segba
Água y Energia
Obras Sanitárias de la Nación

PARTE II

I – Privatizações ou concessões

Forja Argentina Sociedad Anonima
Carboquímica Argentina Sociedad Anonima Mixta
Petroquímica Rio Tercero Sociedad Anonima Mixta
Polisur Sociedad Anonima Mixta
Monômeros Vinílicos Sociedad Anonima Mixta
Petropol Sociedad Anonima Mixta
Indulcolor Sociedad Anonima Mixta
Forja Argentina Sociedad Anonima
Carboquímica Argentina Sociedad Anonima Mixta
Petroquímica Rio Tercero Sociedad Anonima
Polisur Sociedad Anonima Mixta
Manomeros Vinílicos Sociedad Anonima Mixta
Indulcolor Sociedad Anonima Mixta

ANEXO G - ENTIDADES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL BRASILEIRA EXTINTAS OU DISSOLVIDAS PELA MEDIDA PROVISÓRIA Nº. 151, DE 15 DE MARÇO DE 1990¹

I – Autarquias:

- a) Superintendência do Desenvolvimento da Região Centro-Oeste – SUDECO;
- b) Superintendência do Desenvolvimento da Região Sul – SUDESUL;
- c) Departamento Nacional de obras e Saneamento – DNOS;
- d) Instituto do Açúcar e do Alcool – IAA;
- e) Instituto Brasileiro do Café – IBC;

II – Fundações:

- a) Fundação Nacional de Artes – FUNARTE;
- b) Fundação Nacional de Artes Cênicas – FUNDACEN;
- c) Fundação do Cinema Brasileiro – FCB;
- d) Fundação Cultural Palmares – FCP;
- e) Fundação Nacional Pró-Memória;
- f) Fundação Nacional Pró-Leitura;
- g) Fundação Nacional para Educação de Jovens e Adultos – EDUCAR;
- h) Fundação Museu do Café;

III – Empresas Públicas:

- a) Empresa de Portos do Brasil - PORTOBRÁS;
- b) Empresa Brasileira de Transportes Urbanos – EBTU;
- c) Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural – EMBRATER;

IV – Sociedades de Economia Mista:

- a) Companhia Auxiliar de Empresas Elétricas Brasileiras – CAEEB;
- b) Banco Nacional de Crédito Cooperativo S.A. – BNCC;
- c) Petrobrás Comércio Internacional S.A. – INTERBRÁS;
- d) Petrobrás Mineração S.A. – PETROMISA;
- e) Siderurgia Brasileira S.A. – SIDERBRAS;
- f) Distribuidora de Filmes S.A. – EMBRAFILME;
- g) Companhia Brasileira de Projetos Industriais – COBRAPI;
- h) Companhia Brasileira de Infra-Estrutura Fazendária – INFAZ.

(1) BRASIL. Presidente (1990-1992: Collor). **Mensagens n.º 34 a 55/90 – CN (n.º 302 a 323, na origem)**. Encaminhadas pelo Presidente da República ao Congresso Nacional em 16-03-90. Brasília: Congresso Nacional, 1990b.

ANEXO H - EMPRESAS PRIVATIZADAS DURANTE O GOVERNO DE FERNANDO COLLOR DE MELLO

1. USIMINAS
2. CELMA
3. Mafersa S/A
4. Companhia Siderúrgica Nordeste - COSINOR
5. SNBP
6. INDAG
7. Aços Finos Piratini
8. Petroflex Indústria e Comércio S/A
9. Companhia Petroquímica do Sul S/A – COPESUL
10. Companhia Nacional de Álcalis S/A
11. Companhia Siderúrgica de Tubarão S/A – CST
12. Nitriflex Indústria e Comércio S/A
13. Fosfértil S/A
14. Polisul S/A
15. PPH

ANEXO I - EMPRESAS PRIVATIZADAS DURANTE O GOVERNO DE ITAMAR FRANCO

1. Goiasfértil S/A
2. Acesita
3. CBE
4. Poliolefinas S/A
5. Companhia Siderúrgica Nacional
6. Ultrafértil S/A
7. COSIPA S/A
8. Açominas
9. Oxiteno S/A
10. PQU
11. Arafértil S/A
12. Caraíba
13. Acrinor
14. Coperbo
15. Polialden
16. Ciquine
17. Politeno
18. EMBRAER

ANEXO J - EMPRESAS PRIVATIZADAS NO PRIMEIRO GOVERNO DE CARLOS MENEM

1. ENTel
2. Aerolíneas Argentinas
3. Polisur
4. Petropol
5. Indulcor
6. Monômeros Vinílicos
7. Petroquímica Rio Tercero
8. Hotel Llao Llao Holding
9. Hotel Ing. Villa
10. Hotel Flor. Ameghino
11. YPF (ativos diversos)
 - a. Refinería del Campo Durán (REFINOR S/A)
 - b. Ebytem S/A
 - c. Destilería Dock Sud
 - d. Oleoductos del Valle
 - e. Destilería San Lorenzo
 - f. Interpetrol S/A
 - g. Planta de Aerosoles – Dock Sud
 - h. Terminales Marítimas Patagónicas
 - i. Transportes Marítimos Petroleros S/A
12. Áreas Petroleras centrales
 - a. Tordillo
 - b. El Huemul – Koluel Kaike
 - c. Puesto Hernández
 - d. Vizcacheras
 - e. Santa Cruz I
 - f. Santa Cruz II
 - g. Tierra del Fuego
 - h. Aguarague
 - i. Palmar Largo
13. Áreas petroleras secundárias

- a. Primeiro grupo (concessão de 28 áreas)
- b. Segundo grupo (concessão de 28 áreas)
- c. Terceiro grupo (concessão de 22 áreas)

14. SEGBA

- a. Central Puerto S/A
- b. Central Costanera S/A
- c. EDENOR S/A
- d. EDESUR S/A

15. Água e Energia Elétrica

- a. Centrales Térmicas del Litoral S/A
- b. Central Pedro de Mendoza
- c. Central Dock Sud
- d. Edelap
- e. Central Valle Alto
- f. Central Güemes
- g. Central Sorrento
- h. Central San Nicolás
- i. Centrales Termicas del Noroeste Argentino S/A
- j. Centrales Térmicas Patagónicas S/A
- k. Transnoa S/A
- l. Transpa S/A
- m. Transener S/A
- n. Hidroeléctrica Diamante S/A
- o. Hidroeléctrica Rio Hondo S/A
- p. Hidroeléctrica Ameghino S/A
- q. Centrales Termicas Mendoza S/A
- r. Transnea S/A

16. HIDRONOR

- a. Central Hidoeléctrica Alicurá
- b. Central Hidroeléctrica Cerros Colorados
- c. Central Hidroeléctrica El Chacón S/A
- d. Hidroeléctrica Piedra del Aguila S/A

17. Altos Hornos Zapla – Aceros Zapla S/A

18. SOMISA – Aceros Paraná S/A

19. Gás del Estado

- a. Gas del Estado Transportadora de Gas del Sur S/A
- b. Transportadora de Gas del Norte
- c. Distribuidora de Gas Pampeano S/A

- d. Distribuidora de Gas del Litoral S/A
 - e. Distribuidora de Gas del Centro S/A
 - f. Distribuidora de Gas del Noroeste S/A
 - g. Distribuidora de Gas del Sur S/A
 - h. Distribuidora de Gas Metropolitana S/A
 - i. Distribuidora de Gas Buenos Aires Norte S/A
20. Fabrica Militar de Tolueno Sintético
21. Fábrica Militar de Vainas y Conductores Eléctricos
22. Fábrica Militar de Ácido Sulfúrico
23. Fábrica Militar General San Martín
24. Fábrica Militar Pilar
25. Junta Nacional de Granos
- a. Unidad Portuaria San Pedro
 - b. Elevadores Terminales de Rosário
 - c. Elevadores Puerto Diamante
26. Agricultura
- a. Corporación Argentina de Productores (CAP)
 - b. Elevador de Granos del Puerto de Buenos Aires
 - c. Elevador de Granos del Puerto de Quequén
 - d. Mercador de Hacienda de Liniers
27. Caja Nacional de Ahorro y Seguro
28. Transporte marítimo
- a. Empresa Líneas Marítimas Argentinas Río Negro II
 - b. Libertador General San Martín
 - c. Chaco
 - d. Catamarca II e San Luis
 - e. Santa Cruz II
 - f. Santa Fé II e Santiago Del Estero
 - g. Chubut
29. Barcos
- a. Libertador San Martín
 - b. Ing. Villa
 - c. Flor Ameghino
 - d. General Güemes
 - e. Ing. Hermitte
 - f. Ing. Reza

- g. Goya
 - h. Medanito
 - i. Puerto Rosales
 - j. Cañadón Seco
 - k. 13 de Diciembre
 - l. San Lorenzo
 - m. Ing. Huergo
 - n. Ing. Lilveyra
 - o. Ministro Ezcurra
 - p. Puerto Posadas
 - q. Puerto Diamante
 - r. Hernandarias
 - s. Campo Durán
 - t. C. Espiritu Santo
30. Televisão e Rádio
- a. LD 84 Canal 11
 - b. LS 85 Canal 13
 - c. Estações de Rádio LRI 450-Canal 9 Paraná (Entre Ríos)
 - d. Rádio Belgrano
 - e. Rádio Excelsior
 - f. LV3 Rádio Córdoba (Córdoba)
 - g. LU33 Radiodifusora Pampeana (La Pampa)
31. Concessão de 10.000 Km de estradas federais em 34 rotas
32. Ferrovias
- a. Rosario-Bahia Blanca
 - b. Mitre
 - c. Delta-Borges
 - d. General Roca
 - e. General San Martín
33. Obras Sanitarias de la Nación
34. Hipódromo Argentino
35. Imóveis públicos

ANEXO K - EMPRESAS PRIVATIZADAS NO SEGUNDO GOVERNO DE CARLOS MENEM

1. Petroquímica Bahía Blanca
2. Hidroeléctrica Futaleufú S/A
3. Hidroeléctrica Río Juramento S/A
4. Hidrotérmica San Juan S/a
5. Hidroeléctrica Tucumán S/A
6. ENCONTESA (Correio Argentino)
7. Aeroportos

Este livro foi composto na tipologia Chaparral Pro, em corpo 10 pt
e impresso no papel Offset 75 g/m² na Gráfica da UFRGS

Editora da UFRGS • Ramiro Barcelos, 2500 – Porto Alegre, RS – 90035-003 – Fone/fax (51) 3308-5645 –
editora@ufrgs.br – www.editora.ufrgs.br • Direção: Alex Niche Teixeira • Editoração: Luciane Delani (Co-
ordenadora), Carla M. Luzzatto, Cristiano Tarouco, Fernanda Kautzmann, Lucas Ferreira de Andrade,
Maria da Glória Almeida dos Santos e Rosângela de Mello; suporte editorial: Jaqueline Moura (bolsista)
• Administração: Aline Vasconcelos da Silveira, Getúlio Ferreira de Almeida, Janer Bittencourt, Jaqueline
Trombin, Laerte Balbinot Dias, Najára Machado e Xaiane Jaensen Orellana • Apoio: Luciane Figueiredo.

“A tese de doutoramento de Georgine Simões Visentini se insere na tradição segundo a qual a comparação, mais do que método no sentido estrito, é caminho privilegiado para se reconstruir objetos sociais. Recorrendo à clássica contribuição de Marc Bloch, observa que as reformas de Estado do Brasil e Argentina implantadas na última década do século XX – o objeto de seu trabalho – preenchem o quesito de apresentarem similaridade e dessemelhança, além de coexistirem no tempo. Privatizações e reformas no aparelho estatal, como a administrativa, enfocadas em detalhes ao longo do texto, ocorreram em vários países em período relativamente concentrado no tempo: a tentação por desprezar as formas ou assumi-las como simples manifestação de uma variável exógena que, de fora para dentro, impõe-se às realidades locais, é muito tentadora.”

“O leitor terá a oportunidade de perceber que um dos pontos fortes do trabalho é a pesquisa empírica, responsável por mapear exaustivamente todo o emaranhado de leis, decretos e medidas atinentes ao objeto da investigação. A riqueza do material auxiliou no diálogo com a literatura já existente e encorçou a análise da autora voltada a fundamentar a relação entre a crise do Estado e a crise econômica maior que se fez presente na mesma época nos dois países, a qual, de certa forma, impulsionou a reforma administrativa e as privatizações e granjeou adeptos a sua defesa.”

Pedro Cezar Dutra Fonseca

// CEGOV TRANSFORMANDO A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA //

O Centro de Estudos Internacionais sobre Governo (CEGOV) da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) busca realizar pesquisas e estudos aplicados sobre a articulação e o fortalecimento da relação entre capacidade estatal e democracia. Nesse sentido, a coleção de livros *Transformando a Administração Pública* tem o intuito de publicizar e destacar o posicionamento da universidade pública no desenvolvimento e aperfeiçoamento da administração pública brasileira.