

O NEOLIBERALISMO NO GOVERNO ITAMAR FRANCO: UMA ANÁLISE DE SUA POLÍTICA DE PRIVATIZAÇÕES

NEOLIBERALISM IN THE ITAMAR FRANCO GOVERNMENT: AN ANALYSIS OF ITS PRIVATIZATION POLICY

Carlos Henrique Lopes Rodrigues¹
Vanessa Follmann Jurgenfeld²

RESUMO: A privatização dos setores siderúrgico, petroquímico e de fertilizantes, a venda da Embraer e a permissão de 100% de capital estrangeiro no programa de desestatização do Brasil dão indicativos de que o governo de Itamar Franco, que assumiu em 29 de dezembro de 1992 a presidência do país, pautou-se pela agenda neoliberal. As desestatizações de setores industriais relevantes do país podem ser entendidas como uma evidência da distância de seu governo de um nacionalismo que algumas análises insistem defender, como se este se diferenciasse da política econômica de seu antecessor Fernando Collor de Mello. Para discutir um dos aspectos-chave do neoliberalismo no governo Itamar, este artigo tem como foco analisar justamente as privatizações realizadas entre 1993 e 1994, ocorridas sob o pretexto de modernizar o país, ampliar a sua produtividade e a competitividade internacional.

Palavras-chave: Neoliberalismo; Itamar Franco; privatização; capital estrangeiro

ABSTRACT: The privatization of the steel, petrochemical and fertilizer sectors, the sale of Embraer and the permission of 100% foreign capital in the privatization program in Brazil indicate that the government of Itamar Franco, which took over on December 29, 1992, as president of the country, was guided by the neoliberal agenda. The privatization of relevant industrial sectors in the country can be understood as evidence of the distance of his government from a nationalism that some analyzes insist to defend, as if it were different from the economic policy of its predecessor Fernando Collor de Mello. To discuss one of the key aspects of neoliberalism in the Itamar government, this article focuses on analyzing precisely the privatizations carried out between 1993 and 1994, which took place under the pretext of modernizing the country, increasing its productivity and international competitiveness.

Keywords: Neoliberalism; Itamar Franco; privatization; foreign capital

SESSÃO ORDINÁRIA ÁREA TEMÁTICA 3 – ECONOMIA BRASILEIRA

¹ Professor do Departamento de Ciências Econômicas da Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri (UFVJM), doutor em Desenvolvimento Econômico pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP) e coordenador do Grupo de Estudos em Desenvolvimento Econômico Brasileiro (GEDEB/UFVJM).

² Professora do Departamento de Ciências Econômicas da UFVJM, doutora em Desenvolvimento Econômico pela UNICAMP e pesquisadora do GEDEB/UFVJM.

Introdução

O governo do presidente Itamar Franco costuma ser pouco estudado, talvez por ter sido um período curto, de apenas dois anos, após o *impeachment* de Fernando Collor de Mello. Mas não discutir a política econômica de Itamar³ é desconsiderar medidas relevantes tomadas neste governo no sentido do aprofundamento do neoliberalismo no Brasil. Além de ter sido neste governo que se iniciou o Plano Real, assunto pelo qual é raramente lembrado (Itamar Franco passou o fim da sua vida reclamando disso)⁴, foi sob seu comando que o Brasil realizou uma ampliação da abertura ao capital estrangeiro, permitindo que este entrasse em maior volume no capital das empresas estatais privatizadas. Também compõem o seu legado a consolidação das privatizações do importante setor siderúrgico nacional, desestatizações do setor petroquímico e de fertilizantes e a polêmica venda de uma das maiores e mais importantes empresas nacionais, a Embraer.

O objetivo deste artigo é discutir o neoliberalismo do governo Itamar. Trata-se de debater como suas políticas econômicas podem afastá-lo da interpretação de um governo com direção distinta da de Collor, como se fosse um “nacionalista”, que trabalhava, de fato, em prol do desenvolvimento nacional⁵.

Para discutir o período de Itamar na presidência do país é necessário lembrar que já estava em curso o importante processo de “internacionalização financeira”⁶, do qual o Brasil certamente fazia parte, tanto que implementava a política de abertura comercial, produtiva e financeira. Itamar, no entanto, não freou tais políticas. Considera-se importante discutir as desestatizações entre 1993 e 1994 como elementos-chave da direção neoliberal do governo Itamar.

Para dar conta deste debate, além desta introdução, o artigo discute inicialmente a internacionalização financeira e o neoliberalismo no Brasil, e em seguida trata das políticas de Itamar no sentido da desestatização, com especial foco na participação estrangeira, na privatização dos setores siderúrgico, petroquímico, fertilizantes e na venda da Embraer.

³ Recentemente, uma amostra deste tipo de “esquecimento” do governo Itamar apareceu em artigo de Castelar, que na sua reconstituição histórica do processo de privatização dos anos 1990 aos anos 2000, pula do governo Collor direto ao governo FHC, sem sequer mencionar Itamar. Disponível em: <https://valor.globo.com/opiniaao/coluna/a-privatizacao-de-bolsonaro.ghtml>.

⁴ O desconforto de Itamar com FHC por ele se dizer pai do Plano Real apareceu em entrevista, quando falou em um evento em 1994 que discutiria sobre a Alca (MORAES NETO, 2005).

⁵ Sobre o pretenso nacionalismo de Itamar, ver: <http://g1.globo.com/platb/cristianalobo/2011/07/02/itamar-nacionalista-de-temperamento-marcante/>; <http://revistaprincipios.com.br/artigos/62/cat/1310/itamar-franco-ênfase-no-nacionalismo-.html>; e <https://www.istoedinheiro.com.br/noticias/economia/20010831/itamar-franco-nacionalismo-puro/23965>.

⁶ De acordo com Campos (2009, p. 10-11), essa “fase, chamada de internacionalização financeira, consolidou-se nos anos 80 e ingressou nos anos 90 mantendo seus traços essenciais até a atualidade. A dimensão financeira do capital estabelece então uma dinâmica crescente em relação à dimensão produtiva, em que as transformações iniciadas na fase anterior lhe possibilitam recentralizar o capital como um todo, impondo também uma mudança nas estratégias de acumulação das empresas multinacionais instaladas na periferia”. Para mais informações, ver Chesnais (1995; 1996) e Rodrigues (2017).

1. Notas sobre a internacionalização financeira e o neoliberalismo no Brasil

As formas de valorização do capital das empresas multinacionais, assim como seus interesses sobre os países da América Latina, sofreram alterações no contexto da internacionalização financeira⁷. Entre os anos 1980 e 1990, houve mudanças dos países periféricos para ter acesso ao novo ciclo de internacionalização de capital. Importante destacar quatro modificações que fizeram parte deste contexto: a Rodada Uruguai (1986 a 1994), que resultou na criação da Organização Mundial do Comércio (OMC) em 1995; a criação da cartilha do Consenso de Washington e sua adesão pelo Brasil; a renegociação da dívida externa brasileira por meio do Plano Brady, além da criação do Mercosul.

Observa-se que a Rodada Uruguai e a consequente criação da OMC foram fatores definitivos para uma influência ainda maior e a partir de então “regulamentada” que os Estados Unidos passariam a ter nas decisões sobre o comércio mundial. Os norte-americanos definiriam o que seria permitido no comércio internacional por todos os países e os excluiriam muitas vezes das regras criadas. Harvey (2004, p. 67), por exemplo, lembrou que o Senado norte-americano aprovou os acordos da OMC com a “ressalva de que o país poderia ignorar e recusar toda regra da OMC considerada fundamentalmente injusta do ponto de vista dos interesses norte-americanos (exemplo do hábito familiar que têm os Estados Unidos de suporem-se portadores do direito de ser tanto juiz como júri)”.

Praticamente na mesma época, o mundo conheceu o Consenso de Washington, que surgiu em 1989 como um documento que explicitou as orientações econômicas que as economias periféricas deveriam seguir para ter acesso aos capitais financeiros. Em novembro daquele ano, reuniram-se em Washington funcionários do governo estadunidense e dos organismos financeiros ali sediados tais como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial para um balanço da política neoliberal nos países da América Latina que já haviam implementado o neoliberalismo⁸ e uma discussão para introduzir essa política em outros países⁹. Entre os pontos importantes deste

⁷ A crise estrutural do capital na passagem dos anos 1960 para os anos 1970 teve como desfecho a internacionalização financeira e o neoliberalismo. Esse contexto foi estimulado pela estratégia dos Estados Unidos de retomada de sua hegemonia mundial. Entre as empresas multinacionais, este novo padrão de acumulação significou uma ampla reestruturação produtiva, que as conduziu a uma produção cada vez mais flexível e a ganhos financeiros expressivos. Sobre a crise estrutural, ver (MÉSZÁROS, 2009).

⁸ O Chile é o exemplo mais conhecido da região de ter iniciado o neoliberalismo em 1973, após o golpe contra o governo democraticamente eleito, Salvador Allende. Para mais informações ver: Anderson (1995)

⁹ Essa reunião ficou conhecida como “Consenso de Washington” e é de autoria do economista John Williamson o termo, uma vez que para ele que participou dessa reunião, “[...] o termo 'consenso' pode parecer muito forte, mas significa, pelo menos, um alto grau de convergência entre os economistas americanos e os da América Latina, e também entre os políticos, pelo menos nos aspectos macroeconômicos. E 'Washington' é mais que um lugar, são instituições: o

Consenso esteve o questionamento da competência do Estado Nacional, ressaltando-se uma suposta falência do mesmo, visto como incapaz de formular políticas macroeconômicas, de tal modo que seria necessário transferir essa grande responsabilidade a organismos internacionais, tais como o FMI¹⁰ e o Banco Mundial (BATISTA, 1994).

Em alguns países da América do Sul, como reflexo dessas políticas mundiais, houve o estabelecimento do Mercosul, que foi concebido a partir do Tratado de Assunção, em 1991, e que significou a opção por uma integração comercial e produtiva de natureza aberta e desregulada (CAMPOS, 2009). E, além disso, foi realizada a renegociação da dívida externa de vários países. Esta era voltada a atrair fluxo de capitais, que supostamente, na versão utilizada pelos governos neoliberais da região, ajudariam os países periféricos com recursos e investimentos no seu processo de desenvolvimento em substituição ao Estado Nacional. Para receber esses capitais, era preciso encontrar formas de remunerá-los significativamente e de lhes dar garantias (ser entendido pelos credores como um país “seguro” para seus investimentos especulativos), o que se tentou a partir da renegociação da dívida externa¹¹.

Especificamente no Brasil, algumas das medidas neoliberais dos anos 1990 foram a abertura comercial, produtiva e financeira, articulação para a existência do Mercosul, privatizações e renegociação da dívida externa brasileira, com uma substituição do *Plano Baker* pelo *Plano Brady*. A partir da renegociação, veio a imposição de uma política econômica conforme estabelecida pelo Consenso de Washington, que mais tarde se coroaria com o Plano Real¹².

2. O governo de Itamar Franco: um presidente “sob pressão”

O mandato de Fernando Collor de Mello (1990-1992) iniciou com algumas das transformações sugeridas pelo Consenso de Washington. A agenda do Consenso de Washington na periferia, de acordo com Filgueiras (2006, p. 58),

governo dos Estados Unidos (Executivo e a parte do Congresso interessada na América Latina), o Banco Mundial e as agências do governo” (CAROS AMIGOS, 1998, p. 14).

¹⁰ Para Tavares (1998, p. 102), “como é natural, as políticas de ajuste recomendadas pelo FMI para a década de 90 são também de sinal contrário. Durante a década de 80 os países periféricos foram obrigados a praticar políticas destinadas à geração de superávits comerciais para pagar o serviço da dívida externa. Depois de 1990, os países da periferia são obrigados a inverter sua política cambial e a aceitar a absorção de recursos externos de curto prazo, com altas taxas de arbitragem em dólar, em reposta ao excesso de liquidez que se esparrama pelo mundo [...]. Em nome da liberdade de mercado, impôs-se à América Latina uma desregulamentação financeira e comercial indiscriminada”.

¹¹ “A periferia se transforma em campo de aplicação dos capitais especulativos [...]. Ainda, no caso da América Latina, a modernização proposta pelos Estados Unidos – através dos organismos multilaterais manejados pela potência hegemônica – implica transformar o continente num mercado cativo para as exportações americanas e num território de expansão para os seus capitais, concentrados, em geral, nas privatizações dos serviços de utilidade pública” (MELLO, 1997, p. 162).

¹² Sobre o Plano Real, recomenda-se a leitura de Filgueiras (2006) e Oliveira (2012).

pode ser resumida pelos seguintes pontos: combate à inflação através de planos de estabilização alicerçados na valorização das moedas nacionais frente ao dólar e na entrada de capitais especulativos; abertura da economia, com a desregulamentação dos mercados de produtos e financeiros; e, adicionalmente, as chamadas reformas estruturais do Estado – com destaque para a privatização – e da economia, com a quebra dos monopólios estatais.

O governo criou o Plano Collor, que justamente contemplava a abertura comercial, produtiva e financeira, privatizações a partir da criação do I Plano Nacional de Desestatização (I PND) e uma tentativa de estabilização dos preços da economia brasileira¹³.

Contudo, Collor não teve êxito na estabilidade de preços e as dificuldades na formação de forças políticas aliadas e a denuncia de corrupção em seu governo fizeram com que ele sofresse um processo de *impeachment*¹⁴ e deixasse a presidência da República em dezembro de 1992. Com a saída de Collor, em 29 de dezembro de 1992, Itamar, que era seu vice, assumiu a presidência até 1994.

Mineiro de Juiz de Fora, Itamar foi visto com ceticismo pela ortodoxia econômica, favorável ao projeto modernizante de Collor. Segundo Antunes (1993), Itamar era proveniente de uma escola política com traços reformistas e nacionalistas e isso incomodava os interesses dominantes já naquele momento. Havia quem entendesse que por conta disso ele se distanciaria do projeto modernizante de Collor, apegando-se a um “capital industrial nacional” e evitando políticas voltadas ao capital estrangeiro e financeiro¹⁵. Tanto que a ortodoxia econômica saiu rapidamente cobrando que, se Itamar não levasse adiante o legado de Collor, estaria cometendo uma espécie de estelionato eleitoral, uma vez que não daria cabo às propostas do seu antecessor. À época, as críticas vieram de pessoas como Delfim Netto e foram expostas na Folha de São Paulo (03/03/1993, p.3)¹⁶, poucos meses após Itamar assumir:

[...] o presidente [Collor] é eleito com um programa que não executa porque ele era apenas “discurso” e não se cuidou da maioria parlamentar. Faz uma série de bobagens e é justamente substituído pelo vice-presidente [Itamar

¹³ Para Filgueiras (2005, p. 11), “o programa apresentado, consubstanciado no chamado Plano Collor, pela primeira vez não se resumia – quando comparado aos outros planos de estabilização heterodoxos –, simplesmente ao combate à inflação; era um programa de reformas estruturais do Estado e das relações deste com o setor privado e do capital com o trabalho, nos moldes da doutrina neoliberal: privatização, abertura comercial e financeira e ataque aos direitos sociais e trabalhistas – com a desregulamentação e flexibilização do mercado de trabalho e das relações trabalhistas”.

¹⁴ Para uma discussão sobre a produção acadêmica nas ciências sociais referente ao processo de *impeachment* de Collor, recomenda-se Sallum Jr. e Casarões (2011). Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452011000100008.

¹⁵ Essas diferentes interpretações sobre Itamar podem ter levado em conta alguma diversidade de partidos políticos por onde passou. Itamar filiou-se ao PRN (Partido da Reconstrução Nacional) de Collor, após transitar do PMDB ao PL.

¹⁶ Disponível em: <https://acervo.folha.com.br/leitor.do?numero=11986&keyword=O%2Co%2Cgoverno&anchor=4752800&origem=buscita&pd=e435b270a4a270d3c41c3be02f0c5dac>.

Franco] eleito com ele, com seus votos e seus eleitores e com o seu “discurso”... A partir daí constrói um governo com os que perderam a eleição, para cumprir um programa que é exatamente o oposto do que se havia prometido...

É possível ver outras críticas deste tipo a partir da pesquisa de Silva (2006, p. 2)¹⁷, que revelou que no início do governo de Itamar “a posição de Veja foi mostrá-lo como um dinossáurico ‘nacionalista’”. Segundo esta autora, a revista o aproximava da Fiesp, que supostamente representaria o atraso por privilegiar o capital industrial em um momento em que triunfava o capital financeiro¹⁸. “Claro que nesses momentos a revista homogeneiza também a posição da Federação das Indústrias, ao mesmo tempo em que ignora os debates internos e as mudanças de posição dos grandes capitalistas brasileiros” (SILVA, 2006, p. 2)¹⁹.

Conforme mostrou essa autora, o contato de Itamar com Antonio Ermínio de Moraes, então presidente do grupo Votorantim, também era considerado um risco de retrocesso no processo de “modernização” do país, que seria supostamente boa ao desenvolvimento e havia sido tentada pelo governo Collor. Segundo Silva (2005), a revista queria a manutenção da ordem, entrevistava pessoas como João Paulo dos Reis Velloso²⁰, e pedia a Itamar que mantivesse as grandes linhas do seu antecessor. Uma dessas exigências apareceu na edição especial sobre o *impeachment*, no editorial, em que se dizia:

Cabe a Itamar Franco cumprir o programa com base no qual foi eleito. Um programa que visa pôr fim aos cartórios e ao protecionismo. Que prega o desmonte do corporativismo e a privatização de empresas estatais que a iniciativa [privada?] pode gerir de forma a aumentar a produtividade da economia brasileira. Sem a modernização do Brasil não haverá como sairmos da miséria (Revista Veja apud Silva, 2006, p. 4)²¹.

Em entrevista em 2005, muitos anos depois de deixar a presidência da República, Itamar chegou a revelar seu desconforto com a Veja e comentou também sobre a capa que a revista fez no

¹⁷ Disponível em: <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:EQvZ8t2IdckJ:www.uel.br/grupo-pesquisa/gepal/terceirosimposio/carla.pdf+&cd=5&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br>.

¹⁸ Cabe registrar que em 1990 a Fiesp divulgava um livro defendendo os preceitos do neoliberalismo (FIESP, 1990).

¹⁹ Disponível em: <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:EQvZ8t2IdckJ:www.uel.br/grupo-pesquisa/gepal/terceirosimposio/carla.pdf+&cd=5&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br>.

²⁰ Ex-ministro do planejamento nos governos militares de Médici e Geisel.

²¹ Disponível em: <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:EQvZ8t2IdckJ:www.uel.br/grupo-pesquisa/gepal/terceirosimposio/carla.pdf+&cd=5&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br>.

início do seu governo, quando trouxe uma manchete que questionava a estatura do ministério recém-nomeado por ele.²²

Itamar montou ministérios com nomes como Walter Barelli (Trabalho), Fernando Henrique Cardoso (Fazenda)²³, Alberto Goldman (Transportes) e Luiza Erundina (Ministra-chefe da administração federal), entre outros. Havia, de fato, algum ecletismo nesses nomes, mas o relevante é que Itamar concedeu ministérios pequenos aos nomes mais progressistas como Erundina e ministérios mais importantes a tucanos favoráveis ao projeto “modernizante” do país. Itamar, de acordo com Antunes ([1993] 2005, p. 21-22),

chama Luiza Erundina para um ministério fraco e recruta Eliseu Resende [que antecedeu FHC] para o Ministério da Fazenda; em vez de um imposto para o capital financeiro, tributa o assalariado que recebe pelos bancos. Propaga um ‘reformismo social’ para os assalariados, que se exaure no plano meramente discursivo e realiza, de fato, um programa ‘modernizador’ para os proprietários do capital.

Ao montar uma equipe econômica com economistas vinculados, sobretudo, a PUC Rio e que criaram o Plano Real, Itamar não deixaria dúvidas da direção que assumiria: aproximar-se do projeto de Collor, satisfazendo os críticos provenientes da ortodoxia econômica, a tal ponto que recebeu em 2011, um obituário elogioso, intitulado “Itamar Franco: o presidente que surpreendeu o Brasil”, na mesma revista Veja. Ele era destacado ainda de forma um tanto caricata, ao ser lembrado que, “dono do maior topete da história republicana, ele parecia o homem errado no lugar errado”. Mas a revista o ressaltaria como o nome que “teve papel decisivo na garantia da estabilidade política e econômica do país”²⁴.

A revista não deixaria de lembrar outros episódios de Itamar considerados como parte do “anedotário político”, entre eles o “relançamento de um carro ultrapassado, o Fusca, ou se transformando no único chefe de estado do mundo fotografado em público ao lado de uma mulher sem calcinha”²⁵. A revista, no entanto, o enaltecia ao dizer que era “preciso atribuir a esse improvável presidente viúvo e namorado muitos dos méritos da fundação do Brasil atual, de economia estável e democracia consolidada. Da coragem e da necessidade de suas decisões nasceram as bases para o sucesso de Fernando Henrique Cardoso, Lula e Dilma”²⁶.

²² Disponível em <http://g1.globo.com/platb/geneton/2011/07/02/o-segredo-que-itamar-franco-nao-quis-revelar-qual-foi-o-conselho-tenebroso-que-ouviu-quando-era-presidente-da-republica-mas-ele-confirma-politicos-queriam-que-ele-fechasse-o-congresso-nacional/>.

²³ Cardoso foi o quarto ministro da Fazenda do governo Itamar em pouco mais de sete meses de mandato, sucedendo Eliseu Resende.

²⁴ Disponível em: <https://veja.abril.com.br/politica/itamar-franco-o-presidente-que-surpreendeu-o-brasil/>

²⁵ Disponível em <https://veja.abril.com.br/politica/itamar-franco-o-presidente-que-surpreendeu-o-brasil/>

²⁶ Disponível em <https://veja.abril.com.br/politica/itamar-franco-o-presidente-que-surpreendeu-o-brasil/>

Em entrevista para a revista IstoÉ, 25 anos depois de ter escrito o artigo na Folha já mencionado, Delfim Netto também tratou de se redimir ao afirmar que “Itamar foi o melhor presidente. Com todas as suas idiossincrasias, sem o Itamar, jamais teria havido o Plano Real”²⁷

Os elogios que Itamar recebeu se devem, em síntese, por suas ações em prol da consolidação do neoliberalismo no Brasil. Assertivamente, Antunes descreveu o “jogo” daquele presidente:

Itamar praticou, sob pretexto da interinidade, aquela ambiguidade que o caracterizou desde o início do seu governo: quanto mais fala no “social”, na “miséria e sofrimento de milhões de compatriotas”, conforme a peça final do discurso em que anunciou o seu plano econômico, mais implementa um projeto com traços de continuidade do Projeto Collor: critica a fome e concede mais de um bilhão de dólares aos usineiros; fala em um projeto autônomo e independente, mas dá continuidade às privatizações escandalosas [...]” (ANTUNES, [1993] 2005, p. 21).

No governo Itamar a figura-chave de FHC teve pelo menos três atuações decisivas para dar andamento ao neoliberalismo no país: 1) auxiliou em uma perda ainda maior de autonomia por parte do Estado Nacional com a conclusão da negociação do *Plano Brady*; 2) realizou a elaboração do Plano Real²⁸; e 3) continuou o programa de privatizações herdado de Collor.

A renegociação da dívida externa nos moldes do *Plano Brady* havia sido iniciada no governo Collor e foi concluída no governo de Itamar. Este plano permitiu a renegociação no mercado financeiro mundial de boa parte dos títulos da dívida externa que até então eram considerados “podres” e com possibilidade de elevados ágios. Com esta renegociação, o Brasil foi obrigado a oferecer garantias aos detentores dos títulos da dívida externa contratando novos empréstimos e realizando imobilização de parte das reservas do Banco Central²⁹, que, em suma, resultou numa renegociação mais cara do que a de países como México, Venezuela e Argentina, que tiveram garantias financiadas com recursos de fontes oficiais (BATISTA JR.; RANGEL, 1994).

²⁷ Disponível em <https://www.istoedinheiro.com.br/o-economista-mais-poderoso-do-brasil/>

²⁸ “No primeiro governo, com a implementação do Plano Real, a lógica de valorização e a política econômica do capital financeiro se impuseram de forma cabal – com a estabilização monetária apoiada na valorização cambial e em taxas de juros elevadas, acompanhadas de desregulamentação e abertura comercial e financeira, privatização e desregulação do mercado de trabalho –, dando continuidade ao programa de Collor” (FILGUEIRAS, 2005, p. 13-14).

²⁹ Apesar da retórica de que com a renegociação a dívida seria diminuída, o que se constatava era o contrário. De acordo com Carcanholo (2003, p. 50), “o crescimento da dívida externa nos anos 90 é nítido, passando de um total de US\$ 115,5 bilhões em 1989 para US\$ 241,2 bilhões dez anos depois, um aumento de quase 109% na década. Os gastos com o serviço dessa dívida também mostraram um crescimento considerável de US\$ 24 bilhões no final da década de 80 para US\$ 62,8 bilhões ao término da década passada. Deve-se ressaltar, entretanto, que o serviço da dívida externa experimentou certo recuo no início da década de 90, muito por causa da renegociação da dívida externa nos moldes do Plano Brady encerrada em 1994. A partir desse momento, a trajetória de crescimento do serviço da dívida acompanhou a elevação do endividamento do país”.

O governo Itamar atendeu, por meio do *Plano Brady*, uma parte dos interesses dos credores internacionais e FHC se projetou na “comunidade financeira internacional”, a ponto de esta apoiá-lo na disputa presidencial em outubro de 1994³⁰.

Outra parte da exigência internacional foi atendida com a elaboração do Plano Real³¹, cujo êxito no combate à inflação mostrava-se central para projetar FHC em sua campanha eleitoral³². Na fase da internacionalização financeira, a estabilidade econômica passou a ser condição para a atração desses capitais disponíveis no mercado financeiro mundial. Assim, o Plano Real³³ e o então Ministro da Fazenda contaram com o apoio do FMI, das empresas multinacionais e da burguesia brasileira³⁴. As privatizações conformavam uma parte importante das mudanças em prol desse capital estrangeiro.

³⁰ FHC em seu discurso no Senado Federal, após a conclusão da renegociação da dívida externa, declarou “que estava ‘extremamente feliz com o fim do problema da dívida externa’. Admitiu também que um dos condicionantes do FMI era a vinculação direta do real ao dólar norte-americano, além do receituário tradicional do Fundo: equilíbrio fiscal, austeridade monetária, superávit comercial e a agilização do programa de privatizações” (BATISTA JR.; RANGEL, 1994, p. 5).

³¹ O Plano Real foi implementado em 3 fases, a saber: em primeiro lugar, o governo adotou um Programa de Ação Imediata, o PAI, que foi um mecanismo de equilíbrio orçamentário, uma vez que o governo, com o fim da inflação, teria dificuldades em fechar suas contas e criou o FSE (Fundo Social de Emergência) e a IPMF (Imposto sobre Movimentação Financeira), sendo o FSE o responsável justamente por tirar recursos da área social, garantidos pela constituição de 1988, para o governo manejar da maneira que quisesse. A segunda fase consistiria na criação de um mecanismo original de transição, um índice único e obrigatório de indexação que restituiria a função de unidade de conta da moeda, assim criou-se a URV. A terceira fase seria responsável pela restauração das duas outras funções da moeda, ou seja, a de servir como meio de troca e reserva de valor, assim ocorreria a transformação da URV em Real (OLIVEIRA, 1996). Para mais informações ver: Filgueiras (2006) e Oliveira (2012).

³² De acordo com Itamar Franco: “A eleição de Fernando Henrique Cardoso dependeu do Plano Real, sobretudo. Pode ele não gostar, porque costuma dizer que ele é quem fez o Plano Real. Não discuto nem brigo: um dia, vão ver que a assinatura não foi a de Fernando Henrique. Porque muitos trabalharam no Plano Real: Paulo Haddad, Gustavo Krause, Eliseu Resende, Fernando Henrique Cardoso e o grande sacerdote do plano, o ministro da Fazenda, Rubens Ricúpero. Lamentavelmente, o ministro Ricúpero teve de sair, pelas condições que todo o Brasil conhece. Depois, veio o ministro Ciro Gomes, a quem muito devo também. Mas, naquele instante, Fernando Henrique se agarrou ao Plano Real. Como o plano não era uma planta de beira de rio, que vai embora na primeira enchente, Fernando Henrique ficou agarrado a ele. Assim, elegeu-se, independentemente de todas as qualidades que tenha”. Disponível em: <http://g1.globo.com/platb/geneton/2011/07/02/o-segredo-que-itamar-franco-nao-quis-revelar-qual-foi-o-conselho-tenebroso-que-ouviu-quando-era-presidente-da-republica-mas-ele-confirma-politicos-queriam-que-ele-fechasse-o-congresso-nacional/>.

³³ Não cabe neste artigo discutir em detalhes todos os efeitos do Plano Real sobre a economia brasileira, mas vale sinalizar que este plano, para manter sua estabilidade, necessitou de uma taxa de juros elevada para atrair o capital financeiro internacional. Isso resultou, por anos, em uma moeda nacional valorizada, de modo que o governo tinha que realizar intervenções no mercado de câmbio ofertando títulos da dívida pública a altas taxas de juros para controlar a cotação da moeda. Além do alto endividamento público interno, houve crescimento do endividamento externo, porque o governo também era obrigado a contrair empréstimos por meio de pacotes do FMI. Deste modo, o Plano Real teve como resultado um aumento significativo da dependência brasileira, sem resolver sequer o problema do crescimento econômico. Essa discussão já foi feita em Filgueiras (2006); Oliveira (2012); Carcanholo (2005) e Rodrigues (2011).

³⁴ Ficou famoso um documento lançado pela Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP), em 1990, intitulado “Livres para Crescer”, no qual havia anseios da burguesia de tirar vantagens dos ganhos da financeirização em detrimento do setor produtivo industrial. Para mais informações sobre as posições da FIESP na década de 1990, ver Deo (2005).

3. As desestatizações do governo Itamar e seu auxílio ao capital estrangeiro

Para alcançar seu objetivo de atrair mais capitais ao país, o governo Itamar permitiu a elevação da participação do capital estrangeiro nos processos de privatizações³⁵ brasileiro para 100% do total das ações disponíveis em leilões³⁶. Até então, conforme estabelecido pelo I Plano Nacional de Desestatização (I PND) instituído pelo presidente Collor, por meio da Lei 8.031 de 12 de abril de 1990³⁷, havia um limite de 40% para a participação do capital estrangeiro no processo de desestatização.

Outra mudança implantada por Itamar foi permitir a entrada de pessoas de fora do governo na composição da Comissão Diretora do Plano Nacional de Desestatização, desde que tivessem “notório conhecimento”, como conhecimentos jurídicos, econômicos, financeiros, contábeis, de administração de empresas ou de mercado de capitais. Isso significava a entrada de várias pessoas do setor privado em uma área estratégica do governo, certamente representando interesses do capital privado³⁸.

Itamar também passou do BNDES ao Ministério da Fazenda de FHC a coordenação, supervisão e fiscalização da execução do PND³⁹. O BNDES mantinha-se como “instituição gestora do FND, com responsabilidade de supervisionar o trabalho dos consultores e auditores privados e de tornar efetivo o processo de desestatização” (PROGRAMA..., 1994, p. 29).

Outras mudanças legais no ano de 1994 foram incluir no PND as vendas das participações minoritárias detidas pelo governo em várias empresas⁴⁰. Foram incluídas:

as participações societárias minoritárias de que [eram] titulares as fundações, autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista e quaisquer outras entidades controladas, direta e indiretamente, pela União [além de facilitar a] avaliação e venda das participações minoritárias detidas direta e indiretamente pela União⁴¹ (PROGRAMA..., 1995, p. 7).

³⁵ Medida Provisória n. 362, de 25 de outubro de 1993. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/medpro/1993/medidaprovisoria-362-25-outubro-1993-372883-publicacaooriginal-1-pe.html>

³⁶ “Art. 13. IV - a alienação de ações de empresas a pessoas físicas ou jurídicas estrangeiras poderá atingir cem por cento do capital votante, salvo determinação expressa do Poder Executivo, que determine percentual inferior” (MP 362, 1993).

³⁷ Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1990/lei-8031-12-abril-1990-375980-publicacaooriginal-1-pl.html>

³⁸ Ver: Decreto 724, de 19 de janeiro de 1993. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1993/decreto-724-19-janeiro-1993-336523-publicacaooriginal-1-pe.html>

³⁹ Ver: PROGRAMA..., 1994, p. 28. Sobre isso, também ver: Medida Provisória 772, de 20 de dezembro de 1994. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/medpro/1994/medidaprovisoria-772-20-dezembro-1994-377244-publicacaooriginal-1-pe.html>

⁴⁰ Decreto n. 1.068, de março de 1994. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Antigos/D1068.htm.

⁴¹ Além disso, “as participações acionárias detidas por entidades não privatizáveis [passavam] a ser explicitamente passíveis de privatizações” (PROGRAMA..., 1995, p. 43).

Essas mudanças estavam em consonância com o fato de que no período havia uma preocupação maior em fazer caixa por conta da introdução do Plano Real. Por essa razão, Itamar e o ministro FHC estabeleceram um programa audacioso de leilões, que certamente aumentaria as receitas a curto prazo da União.

Para o governo, estiveram no foco os efeitos positivos temporários das privatizações no balanço de pagamentos e a “sustentação” do Plano Real, mas é preciso atentar que a entrada do capital estrangeiro a longo prazo significaria saída de capital, pela via de remessas de lucros para suas matrizes. Mas isso não era enfatizado. Além disso, o Estado ficaria sem uma fonte de receita importante oriunda dos lucros das empresas estatais, que passaria para o capital privado nacional e, sobretudo, para o estrangeiro.

3.1. A conclusão da venda do setor siderúrgico brasileiro e o avanço da desestatização dos setores petroquímico e de fertilizantes

No primeiro ano do seu governo, em 1993, Itamar privatizou a Companhia Siderúrgica Nacional (CSN), a Açominas e a Cosipa. Essas empresas pertenciam à estatal Siderbrás. E em 1994 concluiu a venda do setor siderúrgico nacional, vendendo ações remanescentes de empresas como Usiminas, CSN, Cosipa e Companhia Siderúrgica de Tubarão (CST) (QUADRO 1)

No setor petroquímico, Itamar também foi bastante incisivo. Vendeu em 1993 empresas como: Ultrafertil, Poliolefinas e Oxiteno. E em 1994⁴² desestatizou as empresas: Petroquímica União, Politeno, Coperbo, Ciquini, Polialden; além de fertilizantes: Acrinor e Arafertil (PROGRAMA....., 1994, 1995). (QUADRO 1)

⁴² Em 1994, houve a privatização importante da Embraer, como já mencionado na introdução. Ela será discutida mais adiante neste artigo.

QUADRO 1. As privatizações do governo Itamar Franco

Empresas privatizadas em 1993	Valor da venda (em US\$ milhões)
Companhia Siderúrgica Nacional (CSN)	1.271,70
Aço Minas Gerais S.A. (Açominas)	598,5
Companhia Siderúrgica Paulista (Cosipa)	359,8
Ultrafertil - Ind. E Com. De Fertilizantes S.A.	210,5
Poliolefinas S.A.	87,1
Oxiteno S.A. Ind. e Com.	53,9
Total em 1993	2.581,50
Empresas privatizadas em 1994	
Petroquímica União S.A.	287,53
Empresa Brasileira de Aeronáutica S.A. (Embraer)	192,2
Politeno Indústria e Comércio S.A.	44,87
Companhia Pernambucana de Borracha Sintética (Coperbo)	25,95
Ciquini - Companhia Petroquímica	23,69
Polialden Petroquímica	16,73
Acrilonitrila do Nordeste S.A. (Acrinor)	12,14
Arafertil S.A.	10,76
Mineração Caraíba Ltda. ⁴³	5,77
Total em 1994	619,634

Fonte: Elaboração a partir de Rodrigues (2017) e Rodrigues; Jurgenfeld (2019).

Do total de US\$ 2,58 bilhões arrecadados com todos os leilões feitos em 1993, a CSN correspondeu a US\$ 1,27 bilhão, praticamente a metade da soma total do ano. A CSN (com sede em Volta Redonda – RJ) era simplesmente “a maior siderúrgica integrada fabricante de produtos planos e aço comum no país”⁴⁴ (PROGRAMA..., 1994, p. 9). Suas ações eram quase todas de propriedade da Siderbrás/Tesouro (90,8%). Após leilão, as ações da CSN ficaram, em sua maior parte, nas mãos de instituições financeiras.

Sobre o seu valor de venda de US\$ 1,27 bilhão, deve-se destacar que o governo havia promovido previamente um saneamento financeiro da empresa de US\$ 756 milhões. Isso significava que, do valor arrecadado com a venda, mais da metade já havia sido gasto pelo governo anteriormente “ajustando” a empresa para ser ainda mais atrativa ao capital privado.

Depois da desestatização, houve rapidamente a reversão dos resultados negativos da CSN. Um ano após sua venda, a empresa já apresentava um lucro de US\$ 150 milhões, o que significava que quando foi privatizada estava praticamente pronta para dar lucro. Também um ano depois da

⁴³ Essa foi a única empresa de mineração vendida no governo Itamar, ela foi leiloada por US\$ 5,77 milhões.

⁴⁴ “O minério de ferro é fornecido cativamente pela mina Casa de Pedra, localizada em Congonhas (MG). A CSN dispõe ainda de duas minas, de dolomita e calcário, em Arcos (MG). Em Conselheiro Lafayette (MG) opera uma mina de resíduos de manganês [...]. A Fábrica de Estruturas Metálicas, subsidiária da CSN, também está situada em Volta Redonda, com capacidade de produção anual de 40 mil toneladas de estruturas metálicas e 30 mil toneladas de perfis soldados” (PROGRAMA..., 1994, p. 9).

sua venda a CSN já havia atingido o recorde latino-americano de produção, com 4,6 milhões de toneladas de aço líquido (CSN..., 29/10/1993, p. 19; CSN..., 18/01/1995, p. 9).

A privatização era um negócio tão interessante para a concentração e centralização de capitais que os controladores da CSN anos depois comprariam mais uma empresa: a Companhia Vale do Rio Doce (CVRD)⁴⁵. A compra das ações da CVRD ocorreu em maio de 1997⁴⁶.

Alguns dos efeitos negativos da desestatização da CSN foram sentidos na economia. Depois da desestatização, o capital privado internacional vinculado ao setor de aço tinha conseguido expandir inclusive seu poder de ditar preços. Após a sua privatização, a CSN não teve mais que segurar os preços dos seus produtos, como era comum quando ainda era estatal. Anos depois do governo Itamar, em junho de 1997, quando a CSN, juntamente com a Cosipa e Usiminas, reivindicava um reajuste de 8% a 12% no preço do aço, o CADE a contestou e pediu suspensão do aumento, mas isso durou apenas um mês. Naquela ocasião, a Secretaria de Direito Econômico, do Ministério da Justiça, alegava indícios de cartelização dessas empresas no preço do aço. O processo foi logo revertido depois que a CSN entrou com mandado de segurança contestando o governo. (CSN..., 18/6/1997, p. 4; GOVERNO..., 01/07/1997, p. C4).

A Açominas, com sede em Ouro Branco (MG), também foi uma empresa importante vendida por Itamar. Ela produzia “semi acabados de aço comum (placas, blocos e turugos)” (PROGRAMA..., 1994, p. 10). Em decorrência de sua privatização por US\$ 598,5 milhões, a Açominas, cuja Siderbrás era acionista majoritária, passou para o controle da Cia. Mineira de Participações Industriais (26,8%). Assim como ocorreu com a CSN, antes de privatizar a Açominas, o governo Itamar, contudo, deu uma “arrumada” neste ativo, tornando-o mais atraente, estabelecendo uma reestruturação financeira para sanar sua dívida que se encontrava no valor total de US\$ 470 milhões (PROGRAMA..., 1994).

Outra desestatização de destaque de Itamar foi a da Companhia Siderúrgica Paulista (Cosipa), localizada em Cubatão (SP). Tratava-se de “uma usina integrada, fabricante de produtos planos de aço comum, com capacidade de produção anual de 3,9 milhões de toneladas de aço” (PROGRAMA..., 1994, p. 10), e ainda dispunha de um porto anexo para o transporte de cargas,

⁴⁵ Por meio de sua subsidiária, a CSN Steel Corp., sociedade constituída nas Ilhas Cayman, e em parceria com CSN Panamá, com a Litel Participações, com a Textilia, com a Sweet River Investments e Eletron, o Consórcio Brasil, liderado pela CSN, comprou o total de 104.318.070 ações ON do capital social da CVRD, representativas de 41,73% de seu capital votante e de 26,85% de seu capital social total, pelo preço de R\$ 3,3 bilhões (VALE..., 13/05/1997, p. A3 e C5; CSN..., 03/06/1996, p. B1).

⁴⁶ Chega a ser curioso que Itamar em prefácio da sua biografia foi lembrado como um nome que lutou contra a privatização da CVRD. Disponível em: https://books.google.com.br/books?id=Cg6dCgAAQBAJ&pg=PT266&lpg=PT266&dq=itamar+critica+privatiza%C3%A7%C3%B5es&source=bl&ots=zbZIrH-DLo&sig=ACfU3U0sUDnvhYub3KI58T8QbVxBO_Xwg&hl=pt-PT&sa=X&ved=2ahUKEwiXie_M-nnAhW7DbkGHbXDC1U4KBD0ATAHegQIChAB#v=onepage&q&f=true

tanto para receber matéria-prima quanto para exportar seus produtos. Esta empresa também pertencia à Siderbrás (99%) e foi vendida por US\$ 359,8 milhões. O acionista majoritário passou a ser a Anquilla Participações (34,4%), seguida pela Brastubo (23%).

A Cosipa tinha uma dívida estimada em US\$ 2 bilhões e para viabilizar sua privatização o governo Itamar também promoveu um saneamento financeiro desta empresa: “a) assunção e capitalização, pela Siderbrás, de dívidas no valor de US\$ 1 bilhão [...]; e b) reescalonamento de dívida no valor de US\$ 605 milhões” (PROGRAMA..., 1994, p. 15 e 18). Considerado o valor gasto com o saneamento financeiro da empresa, nota-se que ele foi quase 4,5 vezes maior do que o valor atingido na sua privatização.

No setor de petroquímico, Itamar também se desfez de algumas das maiores empresas do país e da América Latina entre 1993 e 1994.

A desestatização da Poliolefinas S.A., instalada em São Paulo e com unidades produtivas em Santo André (SP), Triunfo (RS) e Camaçari (BA), representou a venda da maior produtora de polietileno da América Latina. Sua propriedade era dividida igualmente entre a Petroquisa (31,5%), a Odebrecht Química S.A. (31,5%) e a Indústrias Petroquímicas S.A. (Unipar) (31,5%), além de acionistas minoritários como o Bank of America (4,4%) e a Hanover (1,2%). A Odebrecht Química S.A. comprou as ações do governo (a partir da Petroquisa) por US\$ 87,1 milhões e passou a deter o controle, com 62,9% do capital (PROGRAMA..., 1994).

A Oxiteno S.A. também era uma gigante do setor petroquímico. Ela contava com oito plantas produtivas, localizadas em Cubatão, Mauá e Tremembé (SP), Camaçari (BA), Santa Cruz e Triunfo (RS), e era a “principal produtora de óxido de eteno e seus derivados na América Latina” (PROGRAMA..., 1994, p. 10). Antes do seu leilão, as ações da Oxiteno tinham a seguinte distribuição: Ultraquímica (60,6%), Petroquisa (18,5%), Monteiro Aranha (11,3%) e “outros” (9,6%). Com seu leilão no valor de US\$ 53,9 milhões, sua propriedade passou a ser distribuída entre Ultraquímica (69,3%), Monteiro Aranha (11,3%), Dresdner Bank (8,9%), GBOEx (0,2%) e “outros” (9,7%). “A Petroquisa manteve uma participação residual de 0,6% do capital votante devido à existência de litígio judicial sobre sua participação” (PROGRAMA..., 1994, p. 10).

Em 1994, Itamar vendeu a Petroquímica União S.A. (PQU), com sede em Santo André (SP), por US\$ 287,5 milhões. Para se ter ideia do tamanho desta empresa, a PQU era a principal indústria de abastecimento de produtos petroquímicos básicos de São Paulo e integrava o grupo das 10 maiores empresas do setor no país. A empresa tinha 1.200 funcionários e vendia sua fabricação, principalmente de propileno, benzeno e etileno, para as indústrias de embalagens, autopeças, tintas, eletrodomésticos, produtos farmacêuticos e têxteis. A PQU por ano faturava cerca de US\$ 400 milhões (CONSÓRCIO..., 24/1/1994, p. 1).

O governo detinha participação majoritária nesta empresa a partir da Petroquisa e vendeu o controle, mantendo um percentual mínimo das ações.

Antes da privatização, as ações da PQU estavam divididas entre Petroquisa (67,8%), Unipar (28,9%), Banco Indústria e Comércio (1,3%), Bradesco (0,8%), Odebrecht (0,7%) e EDN (0,6%). Após a desestatização da PQU, o capital da empresa passou a ser detido pela Unipar (30%); a Petroquisa (empresa da Petrobrás que detinha o controle da PQU e que reduziu sua participação com a privatização, uma vez que foram justamente as suas ações que foram colocadas à venda, ficando com 17,5%) e o Consórcio Polo Invest, que ficou com 13%.

O Consórcio Polo Invest foi liderado pela Union Carbide, empresa norte-americana que estava entre os maiores demandantes da nafta da PQU. Além da Union Carbide, eram consumidores da PQU e integraram este consórcio a Oxiteno, a CBE e a Polibrasil, que era composta por Ipiranga, Suzano e Shell (CONSÓRCIO..., 24/01/1994, p. 1).

O leilão da PQU sofreu seis adiamentos. A resistência dos interessados esteve entre os motivos do adiamento da venda porque exigiam uma fórmula por parte do governo para o cálculo do preço da nafta e a garantia de que após a compra não teriam que cobrir o passivo ambiental da empresa, avaliado em US\$ 200 milhões. Esses acordos foram feitos entre o fim de 1993 e início de 1994. Em dezembro de 1993 a Companhia de Tecnologia de Saneamento Ambiental de São Paulo (Cetesb) informou que estaria disposta a discutir com os novos donos o problema ambiental e, no início de janeiro de 1994, o governo divulgou uma fórmula para o cálculo da nafta que agradou os empresários (CONSÓRCIO..., 24/1/1994, p. 1).

O governo também vendeu empresas que eram de interesse de grupos japoneses. A Ciquine, com sede no Polo de Camaçari (BA), foi vendida por US\$ 23,7 milhões. Ela possuía unidades em Arujá (SP) para produção de plastificantes; em Taubaté (SP), onde fabricava acrilatos, no Uruguai para produção de ftálicos e na Argentina, onde explorava anidrido maleico. A Petroquisa detinha 33,2% do capital votante e 31,4% do capital total da empresa (PROGRAMA..., 1995). Após o leilão, suas ações foram adquiridas pela Companhia Nordeste de Participações (Conepar), que era “já acionista da empresa, que elevou seu nível de participação para 66,5% do capital votante (50,6% do capital total). O principal acionista estrangeiro (Mitsubishi) manteve sua participação em 27,9% do capital votante e 13,1% do capital total” (PROGRAMA..., 1995, p. 27). Assim como a Nissho Iwai e “outros” (acionistas minoritários) que permaneceram com seu capital votante em 5,4% e 0,3%, respectivamente (PROGRAMA..., 1995).

A Polialden Petroquímica S.A., com sede em Camaçari (BA), foi vendida por US\$ 16,7 milhões. Ela explorava “resinas derivadas do eteno, produzindo polietileno de alta densidade (PEAD) e polietileno de ultra-alto peso molecular (PEUAPM)” (PROGRAMA..., 1995, p. 27).

Antes da desestatização, o capital da Polialden era dividido entre Petroquisa (33,3%), Conepar (33,3%), Mitsubishi (16,7%) e Nissho Iwai (16,7%). Posteriormente a sua privatização, as ações da Petroquisa foram compradas “pelo sócio Conepar, que passou a controlar a empresa com 66,7% do capital votante. Os demais sócios mantiveram as participações detidas antes do leilão” (PROGRAMA..., 1995, p. 28).

Itamar privatizou ainda a Politenos Indústria e Comércio S.A., instalada também em Camaçari (BA), que produzia e comercializava “resinas poliolefinicas, com destaque para o polietileno de baixa intensidade (PEBD), termoplástico de maior utilização no mercado” (PROGRAMA..., 1995, p. 26). A Petroquisa possuía 30% do seu capital votante e 24,9% do capital total. Com a privatização por US\$ 44,8 milhões, as ações da Petroquisa foram adquiridas de maneira equivalente “pelos sócios Conepar e Suzano, que atingiram assim, cada um, 35% do capital votante. Os dois sócios estrangeiros, também japoneses, mantiveram suas participações em 20% (Sumitomo) e 10% (Itochu)” (PROGRAMA..., 1995, p. 26).

Como se nota, nessas três privatizações (Ciquine, Polialden e Politenos), a Conepar esteve entre os grandes compradores. A Conepar era uma *holding* do Banco Econômico que passaria desde então a deter participações em várias empresas petroquímicas⁴⁷. No governo FHC, o grupo Econômico sofreu intervenção do Banco Central e suas participações no setor petroquímico foram vendidas⁴⁸.

A Acrilonitrila do Nordeste S.A. (Acrinor), sediada em Camaçari (BA) e produtora de acrilonitrila, produto petroquímico intermediário de grande uso na produção de fios e fibras para a indústria têxtil e de resinas ABS para as indústrias automobilísticas e eletroeletrônica, também foi vendida em 1994, por US\$ 12,1 milhões. Ela atendia a todo o mercado interno e exportava 45% de toda a sua produção. A Petroquisa e a francesa Rhodia detinham 35% do capital votante da Acrinor cada uma, a Copene (maior central petroquímica de primeira geração do país e a maior produtora de eteno, que serve de matéria-prima para a fabricação de polietileno) detinha 26% e a Unigel, 4%. As ações da Petroquisa foram adquiridas pela Copene e pela Rhodia que passaram a possuir 48% da empresa cada uma, e a Unigel manteve sua participação em 4% (PROGRAMA..., 1995).

Também foi vendida a Companhia Pernambucana de Borracha Sintética (Coperbo), vendida por US\$ 25,9 milhões⁴⁹. Ela produzia “copolímeros de butadieno e estireno a partir do eteno proveniente de Camaçari (BA)” (PROGRAMA..., 1995, p. 28). A empresa tinha seu controle

⁴⁷ A Conepar também passaria a deter o controle da Copene.

⁴⁸ Ver: Disputa pela Conepar agita o mercado petroquímico. Folha de São Paulo, 9 de outubro de 1997. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi091012.htm>

⁴⁹ “No biênio 1992/93, a Coperbo apresentou uma receita operacional líquida de US\$ 87 milhões/ano, com um lucro líquido médio de US\$ 68 milhões/ano. Em dezembro de 1993 o ativo total da empresa atingia US\$ 115 milhões, com um patrimônio líquido de US\$ 68 milhões” (PROGRAMA..., 1995, p. 28).

dividido entre Petroquisa (23,1%), Copene (15,4%), Petroflex (53,6%), Estado de Pernambuco (5,2%) e “outros” (2,8%) (PROGRAMA..., 1995). Após leilão, a Petroflex passou a deter 71,5% das ações e a Copene aumentou para 20,5% sua participação na Coperbo. O governo do Estado de Pernambuco, assim como “outros”, mantiveram suas participações em 5,2% e 2,8%, respectivamente (PROGRAMA..., 1995).

No setor de fertilizantes, Itamar se desfez da Ultrafertil S.A. Indústria e Comércio de Fertilizantes, localizada em Cubatão (SP), que possuía uma unidade produtiva em Araucária (PR) e um terminal marítimo em Cubatão, e era responsável pelo fornecimento de fertilizantes nitrogenados e fosfatados. Com a privatização da Ultrafertil por US\$ 210,5 milhões, as ações que pertenciam integralmente à estatal Petrofertil passaram ao controle da Fertilizantes Fosfatados S.A. (Fosfertil) (90%) (PROGRAMA..., 1994).

Outra empresa vendida neste setor foi a Arafertil S.A., localizada em Araxá (MG), por US\$ 10,7 milhões. Ela fornecia concentrado fosfático e superfosfato em pó granulado. A empresa era dividida igualmente (33,3%) “entre a Petrofertil, a Quimbrasil (Grupo Moinho Santista) e a Fertisul (Grupo Ipiranga)” (PROGRAMA..., 1995, p. 25). Após o leilão, as ações da Petrofertil foram adquiridas pela Fertisul, que passou a deter 50,1% da empresa, e pela Quimbrasil, que ficou com 49,9% das ações (PROGRAMA..., 1995).

3.2. A privatização da Embraer

É importante a discussão da privatização da Empresa Brasileira de Aeronáutica S.A. (Embraer), que também foi feita por Itamar em 1994. Desde 1991, no governo Collor, a privatização da Embraer esteve na agenda do governo federal, mas ela se concretizou de fato três anos depois, em dezembro de 1994. A Embraer foi vendida por US\$ 192,2 milhões.

A Embraer era, de acordo com Biondi (2014, p. 56), “a única indústria aeronáutica – existente em um país menos desenvolvido – fora do circuito dos países ricos, com tradição na área e capaz de roubar mercado das empresas multinacionais no filão que [explorava], isto é, a produção de aviões de porte médio”.

Localizada em São José dos Campos (SP), a Embraer se dedicava “a projetar, construir e comercializar aeronaves e respectivos acessórios componentes e equipamentos, assim como a executar atividades técnicas vinculadas à produção e à manutenção de material aeronáutico” (PROGRAMA..., 1995, p. 21).

A Embraer comandava ainda quatro empresas: “Indústria Aeronáutica Neiva S.A.; Embraer Aircraft Corporation (EAC), na Flórida (Estados Unidos); Embraer Aviation International (EIA), na França; e Órbita Sistemas Aeroespaciais S.A.” (PROGRAMA..., 1995, p. 21). Além

disso, a Embraer participava como acionista das empresas: “Motortec Indústria Aeronáutica (11% do capital) e AM-X International Limited (29,7% do capital), sediada em Londres, com as quais [mantinha] contratos de transferência de tecnologia” (PROGRAMA..., 1995, p. 21). Antes da privatização, as ações da Embraer eram quase todas da União (95,2%). Após a venda de suas ações, a União ficou com 20% da Embraer, ainda a maior fatia. Mas muito próxima ficou a participação do Banco Bozano, Simonsen, com 16,1%. Os fundos de pensão Previ e Sistel também compraram participação importante, com 9,8% cada⁵⁰, e outras fundações de previdência privada ficaram com 9,9% (PROGRAMA..., 1995).

Ressalta-se que os acionistas minoritários, em conjunto identificados como setor financeiro, representavam muito mais do que a participação do governo, e assumiram, de fato, as operações executivas da empresa.

Para a venda da Embraer⁵¹, Itamar também realizou previamente um saneamento financeiro. Em 1993, a empresa possuía uma dívida total de US\$ 902,9 milhões, sendo US\$ 263,1 milhões no curto prazo, dos quais US\$ 239 milhões já haviam vencidos. Do total, US\$ 438 milhões foram contratados entre 1987 e 1992 (OZIRES..., 19/5/1993, p. 11). O saneamento envolvia um refinanciamento de US\$ 438 milhões, negociado com o Banco do Brasil (BB) e injeção direta de recursos na empresa “em moeda forte”, de US\$ 300 milhões (GOVERNO..., 27/9/1993, p. 28). Em novembro de 1993, a União fez um aumento de capital de US\$ 190 milhões na Embraer. Foram negociados no BB cerca de US\$ 172 milhões e bens que o Ministério da Aeronáutica possuía na Embraer sob comodato, no valor de US\$ 18,2 milhões. O aumento de capital foi usado para diminuir o estoque de dívida de longo prazo da empresa (GOVERNO..., 20, 21 e 22/11/1993, p. 31). Com esses ajustes financeiros prévios, a companhia elaborou um plano enviado ao PND que mostrava até 2003 um potencial de faturamento anual entre US\$ 800 milhões e US\$ 900 milhões.

Apesar desse potencial de faturamento, a Comissão Diretora do PND chegou a estabelecer no dia 7/3/94 o preço mínimo de venda da companhia em US\$ 295,3 milhões, que em agosto foi reduzido para US\$ 265 milhões, e em novembro caiu ainda mais, para US\$ 153 milhões, com a justificativa de que havia dívidas remanescentes (EMBRAER... 8/3/1994, p. 26).

Tão logo adquiriram a empresa, os novos controladores já informavam que rapidamente a Embraer ia ser lucrativa. Diziam que esperavam reduzir seu prejuízo líquido de US\$ 300 milhões de

⁵⁰ Em 1997, com um aumento de capital de R\$ 230,2 milhões, esse grupo de acionistas majoritários passou a controlar 85,4% do capital votante da companhia. A operação envolveu conversão de ações preferenciais em ordinárias (CAPITAL..., 08/09/1997, p. C4).

⁵¹ Para mais informações ver: Moares (2013), disponível em: <http://repositorio.unicamp.br/jspui/handle/REPOSIP/280413> e Monte-Cardoso (2018), disponível em: <http://www.repositorio.unicamp.br/handle/REPOSIP/331800>

1995 para algo entre US\$ 50 milhões e US\$ 70 milhões já em 1996. (A EMBRAER..., 25, 26 e 27/10/1996, p. C3).

O negócio Embraer era tão rentável que em 1999 alguns bancos como o Bozano, Simonsen manifestavam interesse de vender sua participação na companhia. Na justificativa oficial do banco, o processo de reestruturação da Embraer já estava feito e “a companhia encontrava-se pronta para atrair interessados pela perspectiva de vendas ascendentes e lucros” (BOZANO..., 10/6/1999, p. 2). No entanto, o verdadeiro motivo de sua saída certamente era vender a participação com lucro significativo.

A privatização da Embraer teve algumas denúncias do Sindicato dos Engenheiros de São José dos Campos (SP). Uma delas esteve relacionada à entrega de documentos sigilosos pelo presidente da Comissão do PND, André Franco Montoro Filho, a grupos estrangeiros antes do leilão. Houve ainda outra contra o então presidente da Embraer nos EUA, Newton Berwing, e o superintendente Ozires Silva, por participação desses empresários na formação de um grupo de investidores norte-americanos interessados no leilão da Embraer (DENÚNCIA..., 10/07/1994, p. 20).

Apesar da privatização da Embraer no mandato de Itamar, com a proposta em 2018 de a Boeing se fundir com a Embraer⁵², surgiu um falso debate de que a empresa ainda seria uma estatal. A questão que causou confusão foi o fato de o governo deter uma ação denominada *golden share*⁵³, isto é, ação de classe especial da União que possibilita o poder de veto por parte do governo federal em relação a determinadas decisões por parte das empresas desestatizadas. No caso da fusão Boeing-Embraer, o governo foi favorável à operação.

4. Uma síntese das privatizações de Itamar

É possível analisar o tamanho das privatizações de Itamar quando confrontadas com as desestatizações realizadas em outros governos, como Collor e FHC. Em uma análise anual, desde 1991 a 1998, observa-se que as vendas de empresas estatais sob o governo Itamar em 1993 foram

⁵² Barros expôs o motivo da Boeing ter interesse na Embraer: “Quando saiu a notícia de que a Airbus tinha comprado a operação de aviões pequenos da Bombardier, em outubro, eu comentei com várias pessoas que a Embraer ia ser comprada pela Boeing. Ela faria isso para incorporar na linha de produtos os aviões abaixo de 120 ou 130 lugares. Quem tem esse mercado é a Embraer”. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2017/12/1945345-acao-mais-valiosa-da-embraer-e-a-golden-share-diz-economista.shtml>.

⁵³ “ART. 9º - A ação ordinária de classe especial confere à União poder de veto nas seguintes matérias:

I. Mudança de denominação da Companhia ou de seu objeto social;
II. Alteração e/ou aplicação da logomarca da Companhia;
III. Criação e/ou alteração de programas militares, que envolvam ou não a República Federativa do Brasil;
IV. Capacitação de terceiros em tecnologia para programas militares;
V. Interrupção de fornecimento de peças de manutenção e reposição de aeronaves militares;
VI. Transferência do controle acionário da Companhia”. Disponível em: <https://ri.embraer.com.br/show.aspx?idCanal=3mAFUKdXQpHYE3WjGquIWg==>

tão expressivas que o total de privatizações somente naquele ano representou 0,60% do PIB. Este patamar é praticamente equivalente ao do último ano do governo Collor (ou seja, 1992), e o dobro do que foi vendido por ele em 1991.

Além disso, as desestatizações de Itamar em 1993, quando relativas ao PIB, são superiores a maior parte dos anos do presidente FHC, exceto 1998, quando este vendeu o importante Sistema Telebrás. (QUADRO 2)

QUADRO 2: Privatizações de 1991 a 1998

Ano	Privatização*	PIB**	Privatização/PIB	Setores
Collor				Bens de Capital; Fertilizantes; Petroquímico e Siderurgia
1991	1.265,20	405.679,23	0,31	
1992	2.400,40	387.294,94	0,62	
Média anual			0,47	
Itamar				Aeronáutico; Fertilizantes; Mineração; Petroquímico e Siderurgia
1993	2.581,50	429.685,27	0,60	
1994	619,63	543.086,59	0,11	
Média anual			0,36	
FHC				Bancos; Energia; Mineração; Petroquímico; Portos; Telecomunicações e Transportes
1995	1.039,90	770.733,14	0,13	
1996	4.072,60	851.019,12	0,48	
1997	3.805,90	883.281,56	0,43	
1998	23.075,00	863.872,29	2,67	
Média anual			0,93	

Fonte: Rodrigues (2017, p. 250)

*Em US\$ milhões

** Em US\$ milhões (dólar médio anual)

Apesar do grande volume de desestatizações, anos após deixar a presidência, Itamar tornou-se em 1998 governador de Minas Gerais e posicionou-se contra as políticas de privatizações de Furnas e até da Companhia Vale do Rio Doce. Além disso, realizou a retomada, por meio judicial, do controle acionário da estatal elétrica Companhia Energética de Minas Gerais (Cemig)⁵⁴.

Embora no governo mineiro mostrasse sua indisposição com a venda do setor elétrico, é importante ainda notar que em documentos durante o seu período na presidência do país ele mostrasse intenção de privatizar esse setor. Itamar enquanto presidente sinalizou a disposição de iniciar a venda do setor de transportes, a partir das ferrovias, e do setor de energia. Isso ficou

⁵⁴ Ao prefaciá-la biografia sobre Itamar Franco, Mauro Santayana (2011) destacou os “movimentos posteriores [de Itamar], na luta contra as privatizações, sobretudo quando reuniu, em Juiz de Fora, um grupo de patriotas para o lançamento do manifesto contra a privatização da Vale” Disponível em: <https://books.google.com.br/books?id=Cg6dCgAAQBAJ&pg=PT266&lpg=PT266&dq=itamar+critica+privatiza%C3%A7%C3%B5es&source=bl&ots=zbZIrH-DLo&sig=ACfU3U0sUDnvhYub3KI58T8QbVxBO Xwg&hl=pt-PT&sa=X&ved=2ahUKEwiXie M- nnAhW7DbkGHbXDC1U4KBD0ATAHegQIChAB#v=onepage&q&f=true>

documentado em relatório do seu governo, no qual ressaltava a necessidade de “atração, via PND, de capitais privados para atender as necessidades cada vez mais prementes de investimento no setor infraestrutural, notadamente nos setores de transporte ferroviário e de geração e distribuição de energia elétrica” (PROGRAMA..., 1994, p. 6).

Surpreendentemente, no prefácio da biografia sobre Itamar, lançada em 2011, mais de uma década depois de ele ter deixado a presidência e o país ter vivido todos esses anos sob vários efeitos negativos das desestatizações, ainda se defendia que ele havia sido um nacionalista: “[...] ficou na história como um homem inflexível na defesa dos trabalhadores e da soberania brasileira”⁵⁵.

Considerações Finais

O artigo se insere em uma visão crítica às análises que entenderam Itamar Franco enquanto um presidente nacionalista. Por meio do estudo de sua política econômica, consubstanciada na renegociação da dívida externa, no Plano Real e nas privatizações, é possível entender o quanto o seu governo foi um reforço do neoliberalismo no Brasil.

Este artigo se apoiou, sobretudo, na sua política de desestatizações, que envolveu a consolidação da venda do importante setor siderúrgico nacional, tendo como marco a venda da CSN, as desestatizações dos setores petroquímico e de fertilizantes, além da privatização da Embraer. A venda de empresas-chave do país, de setores indispensáveis ao desenvolvimento industrial, e até mesmo com tecnologia de ponta (o caso da Embraer é muito evidente neste sentido), mostrou como Itamar estava distante do desenvolvimento nacional de fato, e próximo à política econômica de seu antecessor Fernando Collor de Mello.

Assim como Collor, Itamar seguiu os preceitos do Consenso de Washington, de que o país deveria se “modernizar” e que ganharia maior produtividade e competitividade internacional com as privatizações.

Referências Bibliográficas

- ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. In: EMIR, Sader; GENTILI, Pablo Gentil (Orgs.). *Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático*. 4. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.
- ANTUNES, Ricardo. *A desertificação neoliberal no Brasil (Collor, FHC e Lula)*. 2. ed. Campinas, SP: Autores Associados, 2005.
- BATISTA, Paulo Nogueira Batista. O Consenso de Washington: A visão neoliberal dos problemas Latino-Americanos. In: *Caderno Dívida Externa*. n. 6, PEDEX, São Paulo, 1994.
- BATISTA, Paulo Nogueira Batista; RANGEL, Armênio de Souza. A renegociação da dívida externa brasileira e o Plano Brady: avaliação de alguns dos principais resultados. In: *Caderno Dívida Externa*. n. 7, PEDEX, São Paulo, 1994.
- CAMPOS, Fábio Antonio de. A arte da conquista: o capital internacional no desenvolvimento capitalista brasileiro (1951-1992). Campinas: 2009. Tese (Doutorado) – Instituto de Economia – Universidade Estadual de Campinas.
- CARCANHOLO, Marcelo Dias. A Década Mais que Perdição: vulnerabilidade e restrição externas no Brasil nos anos 90. In: *Economia-Ensaio*, Uberlândia, 17(2)/18(1): 87-102, jul. e dez./2003.
- CARCANHOLO, Marcelo Dias. *A vulnerabilidade econômica do Brasil: abertura externa a partir dos anos 90*. Aparecida, SP: Ideias & Letras, 2005.
- CHESNAIS, François. A globalização e o curso do capitalismo de fim-de-século. In: *Economia e Sociedade*. Instituto de Economia da Unicamp, Campinas, n. 5, dez. 1995.
- CHESNAIS, François. *A mundialização do capital*. São Paulo: Xamã, 1996.
- DEO, Anderson. *A FIESP e as novas inflexões do capital na década de 1990*. Marília: 2005. Dissertação (Mestrado) – Departamento de Ciência Política – Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho.
- FIESP. *Livres para crescer: proposta para um Brasil moderno*. São Paulo: Cultura Editores Associados, 1990.
- FILGUEIRAS, Luiz Antonio Mattos. *História do Plano Real: fundamentos, impactos e contradições*. 3. ed. São Paulo: Boitempo, 2006.
- HARVEY, David. *O novo imperialismo*. São Paulo: Edições Loyola, 2003.
- MELLO, João Manuel Cardoso de. A contra-revolução liberal-conservadora e a tradição crítica latino-americana. Um prólogo em homenagem a Celso Furtado. In: *Economia e Sociedade*. Campinas: (9): 159-64, dez., 1997.
- MÉSZÁROS, István. *A crise estrutural do capital*. São Paulo: Boitempo, 2009.
- MORAES NETO, Geneton. *Dossiê Brasília – os segredos dos presidentes*. São Paulo: Globo, 2005.

OLIVEIRA, Fabrício Augusto de. *Política econômica, estagnação e crise mundial: Brasil, 1980-2010*. Rio de Janeiro: Beco do Azougue, 2012. (Pensamento Brasileiro)

OLIVEIRA, Gesner. *Brasil Real, desafios da pós-estabilização na virada do milênio*. São Paulo: Mandarin, 1996.

RODRIGUES, C. H. L. *Imperialismo e empresa estatal no capitalismo dependente brasileiro (1956-1998)*. Campinas: 2017. Tese (Doutorado) – Instituto de Economia – Universidade Estadual de Campinas.

RODRIGUES, Carlos Henrique Lopes. Neoliberalismo: apontamentos histórico-econômicos e acirramento de sua implementação no governo FHC. In: *Revista Praia Vermelha*. Rio de Janeiro, vol. 21, n. 1, p. 43-57, Jul.-Dez. 2011.

RODRIGUES, Carlos Henrique Lopes; JURGENFELD, Vanessa Follmann. Desnacionalização e financeirização: um estudo sobre as privatizações brasileiras (de Collor ao primeiro governo FHC). In: *Economia e Sociedade*. Instituto de Economia da Unicamp, Campinas, vol. 28, n. 2, mai/ago. 2019.

SILVA, Carla Luciana. *Veja: o indispensável partido neoliberal. 1989-2002*. 2005. Tese (Doutorado em História) – Universidade Federal Fluminense, Niterói-RJ.

TAVARES, Maria da Conceição. A economia política do Real. In: *O Brasil pós-Real: a política econômica em debate*. MERCADANTE, Aloizio (Org.). Campinas, SP: UNICAMP, IE, 1998.

Documentos

PROGRAMA nacional de desestatização: relatório de atividades, 1993. Rio de Janeiro: BNDES, 1994.

PROGRAMA nacional de desestatização: relatório de atividades, 1994. Rio de Janeiro: BNDES, 1995.

PROGRAMA nacional de desestatização: relatório de atividades, 1995. Rio de Janeiro: BNDES, 1996.

Jornais

A EMBRAER desafia a Bombardier. *Gazeta Mercantil*. Business Week, p. C3, 25, 26 e 27 out. 1996.

BOZANO, Simonsen que sair da Embraer. *Folha de S. Paulo*. São Paulo, p. 2, 10 jun. 1999.

CAPITAL da Embraer passa para R\$ 1,9 bi. *Gazeta Mercantil*. São José dos Campos, p. C4, 08 set. 1997.

CONSÓRCIO de empresas recua e participa hoje do leilão da PQU. *Folha de S. Paulo*. Santo André, p. 1, 24 jan. 1994.

CSN critica decisão de adiar o reajuste do aço. *O Estado de S. Paulo*. Rio de Janeiro, p. 4, 18 jun. 1997.

CSN estima fechar 94 com lucro de US\$ 100 milhões. *Gazeta Mercantil*. São Paulo, p. 9, 18 jan. 1995.

CSN obtém autorização para lançar ADR em nível 1 nos Estados Unidos. *Gazeta Mercantil*. Rio de Janeiro, p. 19, 29 out. 1993.

CSN quer comprar a Cerj. *Gazeta Mercantil*. Rio de Janeiro, p. B1, 3 jun. 1996.

DENÚNCIA contra edital da empresa. *Gazeta Mercantil*. São José dos Campos, p. 20, 10 jul. 1994.

EMBRAER vai a leilão em 20 de maio pelo preço mínimo de US\$ 295 milhões. *Gazeta Mercantil*. Rio de Janeiro, p. 26, 8 mar. 1994.

EMBRAER vende 4 EMB-145 à Luxair. *Gazeta Mercantil*. São José dos Campos, p. C6, 03, 04 e 05 out. 1997.

GOVERNO demonstra interesse em sanear a Embraer, que poderá ser privatizada. *Gazeta Mercantil*, São José dos Campos, p. 28, 27 set. 1993.

GOVERNO permitirá reajustes. *Gazeta Mercantil*. Rio de Janeiro e São Paulo, p. C4, 1 jul. 1997.

GOVERNO vai subscrever ações para capitalizar Embraer em US\$ 190 milhões. *Gazeta Mercantil*. São José dos Campos, p. 31, 20, 21 e 22 nov. 1993.

OZIREZ Silva anuncia retomada do processo de privatização da Embraer. *Gazeta Mercantil*. São José dos Campos, p. 11, 19 mai. 1993.

VALE. *Gazeta Mercantil*. Rio de Janeiro, p. A3 e C5, 13 mai. 1997.