

PRIVATIZAÇÃO NA HUNGRIA: DO PLANO AO MERCADO OU DO PLANO AO CLÃ?¹

David Stark²

1 DA REFORMA À TRANSFORMAÇÃO

Por quase três décadas, a concepção de reformas das economias socialistas de estado da Europa Centro-Oriental foi dominada pela busca da combinação adequada entre planejamento e mercado dentro do setor estatal. Em meados da Década de 80 uma nova concepção de reforma emergiu na Hungria, concentrando-se no setor privado de pequeno porte, à medida que os economistas debatiam a correta combinação entre propriedade pública e privada nos diversos setores da economia.

O ano de 1989 testemunhou, tanto na Hungria como na Polônia, uma ruptura fundamental com essas concepções de reforma: em vez de simplesmente estimular a expansão do setor privado tradicional, os políticos começaram a conceber uma série variada de medidas para a privatização do próprio setor público. Enquanto os debates anteriores estavam voltados para questões de como **reformar** o mecanismo econômico do socialismo de estado, as tentativas atuais se fazem no sentido de **transformar** as instituições fundamentais e as relações de propriedade dessas sociedades.

Esta mudança significa um divórcio decisivo, após uma separação probatória, entre a economia húngara e o conceito encantador de "socialismo de mercado". Os economistas húngaros concluem agora que a lição extraída dos últimos 20 anos de experimentos reformistas é que o domínio da propriedade pública – isto é, estatal – é fundamentalmente incompatível com a coordenação efetuada pelo mercado.³ E visto

1 Publicado em *East European Politics and Societies*, vol. 4, n. 3, 1990. Esta pesquisa contou com o apoio financeiro da National Science Foundation e com uma bolsa de pós-doutoramento concedida pelo Joint Committee on Eastern Europe of the American Council of Learned Societies/Social Science Research Council. Uma versão anterior deste artigo foi apresentada na Seventh International Conference of Europeanists, Washington, DC, em março de 1990, e à Hungarian Association of Economic Sociology, Budapest University of Economics, em abril de 1990. Sou grato a István Gábor, János Lukács, Victor Nee e, especialmente, a Monique Djokic, por seus comentários críticos e sugestões. Tradução de Conessa Vaz de Macedo.

2 Associate Professor do Department of Sociology, Uris Hall, Cornell University, Ithaca, N.Y.

3 Não cabe aqui explicar a rapidez ou a profundidade da conversão do tema da reforma ao da transformação. Vide KOVÁCS (1990, p. 215-248) a esse respeito. A primeira crítica importante aos pressupostos da economia reformista está em GÁBOR (1986, p. 32-48). KORNAI (1989) foi além no desafio às ilusões da economia reformista, mas evitou estabelecer a ligação entre mercados e propriedade privada. A questão fundamental da propriedade foi levantada por TARDOS (1989, p. 17-37), e por KORNAI (1990b, p. 1-15).

que ninguém hoje na Hungria fala com alguma credibilidade contra a coordenação do mercado, praticamente todo partido político e todo economista argumenta favoravelmente à privatização da propriedade estatal como sendo a via necessária para a "marketização", ou seja, para a consolidação de uma lógica e de rotinas de mercado.

Todavia, se existe um amplo consenso entre economistas, políticos e analistas políticos sobre a necessidade e a conveniência, em princípio, da privatização, existe também uma discordância considerável a respeito da forma mais adequada de se conduzir um programa de privatização. Desde o início de 1989 até hoje (maio de 1990), a questão da privatização tem sido veementemente debatida na literatura acadêmica especializada, nos jornais, imprensa de economia e negócios e nos meios de comunicação populares. O presente artigo visa esclarecer as principais questões envolvidas nesse debate.⁴ Em vez de resumir os pacotes de políticas dos diferentes partidos políticos ou de economistas particulares, meu objetivo é destilar as dimensões analíticas mais importantes que estruturam e moldam a polêmica sobre a privatização.

Eu argumento que o debate a respeito pode ser analisado ao longo de quatro dimensões independentes:

- propriedade estrangeira *versus* nacional;
- privatização espontânea *versus* privatização controlada e dirigida por agências estatais;
- propriedade institucional *versus* proprietários naturais; e
- propriedade concentrada *versus* dispersa.

Estas quatro dimensões não são redutíveis umas às outras. Ou seja, uma posição a respeito de uma dimensão não implica uma posição particular a respeito de outra. A propriedade institucional, por exemplo, poderia ser espontânea **ou** controlada, concentrada **ou** dispersa.⁵ Uma descrição abrangente das várias combinações forneceria pois um mapa onde poderíamos situar os pacotes de políticos específicos dos vários modelos de privatização. Minha tarefa aqui não consiste em situar atores concorrentes (partidos ou pessoas) em tal mapa, mas sim marcar seus eixos principais e identificar os principais pontos de orientação.

4 Os materiais para esta apresentação foram recolhidos da imprensa húngara de negócios, de longas discussões com economistas húngaros, de entrevistas com administradores e empregados de várias grandes empresas húngaras, realizadas em janeiro de 1990 (com a colaboração de János Lukács); assim como de entrevistas com funcionários do governo findo, com o Partido Socialista Húngaro, e com lideranças dos maiores partidos de oposição, realizadas em janeiro e abril de 1990 (com a colaboração de Lászlo Bruszt).

5 Algumas combinações de posições ao longo das várias dimensões são lógica ou praticamente improváveis. Um pacote particular de políticas que favoreça a propriedade estrangeira, controlada, dispersa e natural, por exemplo, é altamente improvável.

Para tal propósito, utilizaremos uma retórica de exposição dialógica. Não se trata, porém, de um diálogo entre o analista e o analisado, mas entre interlocutores estilizados, participantes do próprio debate. Ou seja, a lógica de exposição neste artigo é a de contrapor argumentos relativos às várias dimensões, apresentando ora o argumento mais forte de uma determinada posição, ora a crítica mais forte por parte da posição adversária. Os diálogos resultantes entre estes interlocutores estilizados, elaborados abaixo, parecem às vezes discussões acaloradas entre verdadeiros participantes. Todavia, é necessário enfatizar que o método por nós adotado não é o da reportagem ou o do documentário. Em vez disso, as posições são construídas analiticamente, e o diálogo exposto constitui artifício para explorar os problemas centrais da privatização. Adotando as posições alternativas de forma reiterada, nós podemos apreciar os méritos de cada posição e, assim, apresentar a plena perplexidade do dilema e a rica complexidade do debate.

Para muitos observadores ocidentais, a gravidade das crises econômicas nos países da Europa Centro-Oriental aparece como um convite aberto à oferta de prescrições de medidas que realizem a completa "marketização" dessas economias. Simultaneamente, as dramáticas mudanças que vêm sendo propostas atraem conselhos, igualmente bem intencionados, da parte de outros observadores ocidentais que, com uma idêntica dose de paternalismo, recomendam cautela aos *policymakers* poloneses e húngaros, considerados como tendo pontos de vista simplistas em relação ao "mercado". A perspectiva adotada neste artigo difere destas duas tendências: em lugar de defender ou abominar a "marketização", ela tem como ponto de partida os termos do próprio debate húngaro. Contudo, perseguir tal estratégia de forma consistente leva a conclusões que não são antecipadas de antemão. Ao apresentar tanto os argumentos a favor das várias posições, como as sérias críticas a cada uma delas, uma análise cuidadosa do debate revela não apenas os anseios prementes pela "marketização" mas também os enormes obstáculos para alcançá-la. Ela sugere, na verdade, a necessidade de se questionar o suposto subjacente, compartilhado por todos os participantes no debate, de que a privatização produzirá inevitavelmente "marketização" extensiva e abrangente. A propriedade privada poderia, de fato, ser necessária para uma completa "marketização", mas pode não ser suficiente para produzi-la. Instituições apropriadas para a reprodução estável das relações de mercado podem se mostrar inadequadas para assegurar a **transição** para uma economia de mercado.



2 O CONTEXTO POLÍTICO DO DEBATE

O período ora em análise inicia-se nos últimos meses de 1988 e se encerra com a formação de um novo governo em maio de 1990. Abarca, portanto, os meses decadentes de comando do Partido dos Trabalhadores Socialistas Húngaros (*MSzMP*) que, sob o desafio da crise econômica, da enorme dívida externa, e da formação aberta de partidos de oposição, respondeu com uma série de medidas dramáticas nos campos da política externa (afirmando crescente autonomia em relação à União Soviética), da política econômica (abrindo o país, em princípio, para investimentos diretos estrangeiros em grande escala), e da política interna (com o compromisso expresso de "eleições multipartidárias"). Do ponto de vista dos observadores ocidentais, essas medidas pareciam inovadoras e ousadas. Para líderes "linha-dura" na Checoslováquia, na Bulgária, na Romênia, na Alemanha Oriental e parte do Partido Comunista da União Soviética, elas pareciam precipitadas e ameaçadoras, fazendo enormes concessões em muito pouco tempo. Mas do ponto de vista do cenário interno húngaro, onde as forças de oposição estavam se unindo numa ampla federação, onde a base do Partido estava se fragmentando, e onde funcionários públicos de alto escalão, diretores de empresas e membros do Parlamento, estavam abandonando abertamente a disciplina do Partido, essas e outras medidas pareciam cada vez mais desesperadas – um caso de "muito pouco, muito tarde".

Contudo, diferentemente da Checoslováquia, da Romênia e da Alemanha Oriental, o Partido-Estado na Hungria não entrou em colapso. Em vez disso, seu final foi negociado. No dia 10 de junho de 1989, seis dias após a derrota eleitoral do Partido dos Trabalhadores Unidos Poloneses, e seis dias antes da programada cerimônia pública e re-sepultamento de Imre Nagy e seus companheiros de 1956, a liderança do Partido dos Trabalhadores Socialistas Húngaros anunciou sua disposição de negociar com representantes de nove grupos de oposição, a fim de se estabelecer condições para disputas eleitorais, partidos políticos concorrentes e governo parlamentar. Estas novas regras do jogo político foram o resultado de um enorme arranjo de negociação que envolvia doze subcomitês (seis para questões políticas, seis para temas econômicos), mais de 500 participantes, e cerca de 300 sessões de negociação ocorridas durante o verão e encerradas em meados de setembro de 1989. Como consequência desse esforço, um *referendum*, em finais de novembro, destruiu as esperanças do novo Partido Socialista Húngaro de que seu líder, Imre Pozsgay, fosse eleito presidente do país e adiasse as eleições parlamentares para a primavera de 1990. O Fórum Democrático Húngaro (*MDF*) venceu estas eleições e formou um governo de coalisão com os Pequenos Proprietários Independentes e os Democratas Cristãos, em maio de 1990.

Os três meses de negociação e os quase oito meses de defasagem entre a assinatura dos acordos ali firmados e a formação de um novo governo significaram que a fase inicial da transição do regime na Hungria foi um caso demorado. Mais relevante para os propósitos deste artigo foi o fato de que a transição negociada para a democracia

fez com que o debate sobre a transformação econômica ocorresse numa espécie de vácuo político.

Entre junho de 1989 e maio de 1990, as instituições do estado húngaro enfrentaram um tipo peculiar de crise de legitimidade: ao sentar-se para negociar a sério sobre eleições competitivas, a facção reformista do partido comunista sinalizou o esgotamento dos princípios paternalistas sobre os quais a antiga ordem autoritária pretendia legitimidade. Contudo, um governo constitucional escolhido livremente, fundamentado em novas pretensões de legitimidade colocadas em princípios cívicos, não fora ainda eleito ou instalado. Novas instituições políticas existiam no papel, mas não se encontravam ainda em funcionamento. Velhas figuras de governos anteriores permaneciam em postos de governo, mas estavam ali, quando muito, como zeladores com pouca autoridade para ações decisivas.

Contudo, a Hungria na segunda metade de 1989 e primeira metade de 1990 certamente não era tanto um caso de poder dual quanto era o de um poder superado e desgastado. A razão disso é que lá não existia nenhuma organização nacional comparável, ainda que remotamente, ao Solidariedade da Polônia. Os membros dos jovens sindicatos húngaros independentes não passavam de poucos milhares, e os partidos de oposição (recentemente legalizados como resultado das mesas-redondas de negociação) não haviam ainda criado raízes na sociedade. Como as pesquisas de opinião pública realizadas na época demonstraram, a confiança nos partidos de oposição reduziu-se, de fato, durante as longas negociações dos meses de verão; e, ao se aproximar seu encerramento, a maioria do público em idade de votar não sabia sequer o nome de um único partido de oposição.⁶ Nesse meio tempo, à crise de autoridade política conjugou-se uma explosão da esfera pública, quando dezenas de novos periódicos surgiram nos quiosques mais triviais, e repórteres inquiridores, antes ligados a jornais e estações de rádio controlados pelo governo, caçavam histórias com um fervor competitivo sem precedentes na Europa Oriental.

O debate sobre privatização teve, assim, lugar num contexto onde os mecanismos normais de exercício da autoridade da velha ordem estavam se decompondo, enquanto as instituições políticas e sociais de uma nova configuração estavam ainda se formando. O debate dirigiu-se, através dos novos (e revigorados) meios de comunicação, a um público ávido de informação mas ainda bastante desorganizado. Se a "sociedade" reivindicava espaço ao "Estado", esta era uma sociedade civil ainda na sua infância. Como cidadãos, os húngaros podiam ouvir diferentes pretensões de representatividade dos novos partidos de oposição, mas os padrões de identificação partidária eram fracos, senão inexistentes. Como trabalhadores, eles ainda careciam de representação, e os muitos que se envolveram em atividades econômicas privadas de

6 Vide BRUSZT, SIMON (1990), para uma análise abrangente das pesquisas de opinião pública realizadas nos quatro anos que precederam a eleição.

tempo parcial não estavam organizados em canais normais de representação de interesses.

O curso futuro do debate sobre a privatização, posterior à formação de um novo governo em maio de 1990, terá lugar sob circunstâncias distintas. No centro do novo contexto político estarão, é claro, o governo de coalização do *MDF*, dos Pequenos Proprietários e dos Democratas Cristãos, bem como a crescente atuação dos Democratas Livres, dos Jovens Democratas e dos Novos Socialistas, enquanto partidos de oposição parlamentar. Não menos importante que a competição no interior da nova elite política é a questão vital de se a nascente sociedade civil húngara sairá da incubadora como uma sociedade democrática madura e saudável. Não é nosso objetivo aqui especular a esse respeito. Nossa tarefa consiste em decifrar as questões relativas à privatização, tais como emergiram no debate durante os últimos dezoito meses. Isso porque, embora o contexto político vá, sem dúvida, mudar, as questões, problemas e dilemas revelados nesse debate permanecerão.

3 AS PRINCIPAIS DIMENSÕES DO DEBATE SOBRE A PRIVATIZAÇÃO

3.1 Propriedade Estrangeira *Versus* Nacional

Sendo um país pequeno, com uma percentagem relativamente elevada de seu produto nacional bruto envolvido no comércio exterior, a economia húngara já está há muito acostumada com a presença estrangeira em seu meio. Contudo, na maior parte do período pós-guerra, a participação estrangeira na canalização e direcionamento de recursos proveio do Leste, na forma de acordos comerciais no âmbito do COMECON, os quais designavam alguma parte do produto de ramos industriais chaves para a exportação em rublos.

A *détente* de finais dos Anos 60 e início dos 70 propiciou um conjunto distinto de parceiros estrangeiros, ao mesmo tempo em que as autoridades húngaras financiavam reformas parciais – e mais tarde anunciaram reformas mais radicais – com a entrada crescente de créditos ocidentais. O crescente débito em moeda estrangeira precipitou arranjos institucionais para a administração da dívida: filiação ao FMI e ao Banco Mundial. Contudo, apesar das sucessivas campanhas de "contenção" com vistas à redução das importações e estímulo às exportações, o balanço de pagamentos deteriorou-se e a dívida externa dobrou, grosso modo, durante os Anos 80. Por volta do final da década, com uma dívida externa em moeda estrangeira de 20 bilhões de dólares, a Hungria se viu com uma das maiores dívidas externas *per capita* do mundo. Ao mesmo tempo em que a filiação a instituições monetárias internacionais apontara, no início, na direção de maior autonomia em relação a Moscou, ela também significava, ao findar a década, maior dependência em relação a Washington e Bonn.

Nesse contexto foi iniciado o debate sobre a privatização, não por partidários do *laissez-faire* pertencentes aos partidos de oposição, mas por altos funcionários dos Ministérios das Finanças, da Indústria e do Comércio do próprio governo comunista. Em 23 de junho de 1988, Karoly Grosz fez a seguinte observação num encontro de líderes empresariais em São Francisco: "Nós ficaríamos muito satisfeitos se vocês talvez comprassem algumas de nossas empresas ... mesmo se estas se tornassem 100% propriedade estrangeira". Os comentários do novo Secretário do Partido repercutiram moderadamente, num primeiro momento em Budapeste, onde pesquisadores econômicos sugeriam planos para trocas de dívida por títulos patrimoniais, durante o verão e início do outono de 1988 (MAGYAR NENZET, 1988; FIGYELŐ, 1989). Contudo, a consolidação do tema da abertura ocorreu numa conferência de imprensa em 31 de janeiro de 1989, quando o Ministério da Indústria mencionou uma lista de 51 empresas estatais húngaras definidas para venda a compradores estrangeiros. Poucos dias depois, os repórteres seguiam a estória da viagem do Ministro do Comércio Tamas Beck pela Europa Ocidental, com a referida lista de 51 empresas, em busca de compradores para o que representava cerca de um quarto da produção industrial húngara.⁷ Nos dezoito meses que se seguiram, menos de meia dúzia de empresas daquela lista foi realmente levada a leilão, embora muitas outras tenham encontrado compradores estrangeiros no mesmo período. Mais relevante do que o destino daquelas 51 empresas específicas (de uma lista considerada altamente arbitrária pelos primeiros observadores) foi o debate sobre propriedade estrangeira provocado pelas iniciativas desastradas do Governo Grosz.

Os proponentes de políticas que pretendiam chegar a uma proporção considerável de propriedade estrangeira numa economia húngara privatizada argumentavam, primeiramente, que a geração de moedas fortes na venda de empresas estatais assegurava os meios de se iniciar a redução da dívida externa que debilitava o país. Tais receitas poderiam ser utilizadas como recursos imediatos para evitar insolvência ou reescalonamento dos pagamentos de empréstimos no curto prazo. Mais estrategicamente, uma entrada considerável de capital do Ocidente seria necessária para modernizar a indústria húngara. Somente por esta modernização poderia a economia produzir mercadorias nos padrões de mercado internacional, para que as exportações em troca de divisas fortes reduzissem a dívida no longo prazo. Hipoteticamente, a modernização da indústria poderia ser financiada através de empréstimos e créditos adicionais. Contudo, mesmo se o clima político favorável inclinasse governos ocidentais a apoiar tais medidas, os fundos disponíveis de instituições comerciais (já preocupadas com o

7 Vide FIGYELŐ (1989), para esta lista e para entrevistas com diretores de empresas aparentemente surpresas, que alegaram ter tomado conhecimento de que suas empresas estavam marcadas para venda através de noticiários de rádio ou de chamadas telefônicas feitas por seus clientes ou fornecedores da Europa Ocidental.

tamanho e composição da dívida da Hungria) não seriam suficientes para o enorme projeto de modernização (e, de qualquer forma, não viriam sem fortes condições).

Os defensores do capital estrangeiro argumentam que o investimento direto estrangeiro tem a vantagem adicional de trazer benefícios que não seriam obtidos através de empréstimos e créditos adicionais. Quando investem diretamente, as empresas ocidentais trazem novas tecnologias, novos produtos, acesso a pesquisa e a *design* avançados, técnicas aperfeiçoadas de *marketing*, maior acesso a mercados ocidentais e qualificações gerenciais modernas. É verdade que o talento gerencial ocidental poderia (ao menos em hipótese) ser utilizado por empresas húngaras com práticas de contratação agressivas, bem como novos produtos e tecnologias ser adquiridos através de contratos de licenciamento e *leasing*. Porém, tais medidas (tentadas no passado recente sem resultados significativos) não substituem, argumentam os defensores do capital estrangeiro, o envolvimento intensivo na tomada de decisões estratégicas e na gerência operacional do dia-a-dia que acompanha o investimento forâneo. A modernização tecnológica e organizacional pode ser alcançada com maior êxito se as empresas ocidentais participam como proprietários na lucratividade de seus investimentos húngaros. Finalmente, o investimento direto estrangeiro tem ainda outro efeito: para além do ganho imediato de novas qualificações gerenciais em empresas de propriedade estrangeira, e dos conseqüentes efeitos-demonstração deste *know-how* sobre as empresas que continuam húngaras, as orientações da gerência ocidental, voltadas para o mercado (e supostas como sendo sensíveis ao controle de custos, competitivas e orientadas pelo lucro), proporcionarão um efeito disciplinador muito necessário no período de transição para uma verdadeira economia de mercado.

Se admitimos, por ora, que esses benefícios podem ser alcançados, por que as empresas ocidentais teriam interesse em adquirir empresas na Hungria? Logicamente, a resposta mais óbvia e imediata de parte dos defensores da propriedade estrangeira, tinha de ser a de que o preço de venda deverá ser atraente. Contudo (e aqui nós começamos a apresentar algumas das críticas), isto suscita a questão igualmente óbvia de como se determinar o valor dos ativos a serem vendidos? A resposta típica da principal corrente de economistas – de que "a empresa vale aquilo que alguém se disponha a pagar por ela" ou "deixe o mercado decidir" – é problemática em um caso onde não existe ainda um mercado, e onde, de fato, a razão explícita para as vendas é a de **criar o mercado**. Outras complicações adicionais na determinação do valor decorrem do fato de serem as práticas contábeis das empresas húngaras diferentes das convenções contábeis ocidentais. E mesmo quando essas podem ser tecnicamente conciliadas, permanece o problema relativo à medida de valor a ser utilizada. Dever-se-ia examinar o valor patrimonial? Nesse caso, seria o valor representado pelos cálculos de amortização ou pelos cálculos de custos de reposição? Alternativamente, poder-se-ia argumentar, com mérito considerável, que a melhor medida do valor da empresa seria sua lucratividade, ou seu volume de vendas, ou projeções das mesmas sob nova administração, e assim por diante. A dificuldade em se estabelecer o "preço justo" faz com que os agentes que conduzem essas vendas fiquem sujeitos à acusação

de subestimarem os ativos da empresa e dilapidarem os recursos da nação. Tais acusações são particularmente passíveis de ocorrerem numa situação em que atores públicos e a população em geral estão completamente desacostumados a tais transações.⁸

Os defensores da propriedade direta estrangeira não são dissuadidos facilmente pelas acusações de subestimação. Sustentam que as autoridades húngaras podem negociar com firmeza, uma vez que os investidores ocidentais estarão dispostos a pagar um preço justo por empresas que tenham um efetivo potencial de crescimento. A força-de-trabalho húngara, alfabetizada e com treinamento em ciências e matemática relativamente mais elevado que em comparáveis países em desenvolvimento, constitui um dos maiores atrativos, especialmente porque ela pode ser empregada com níveis salariais mais baixos do que os prevalentes na Coréia do Sul e em Formosa. Além disso, para investidores americanos e japoneses, como ilustram os casos da *GE-Tungsram* e do empreendimento da *Suzuki*, a Hungria constitui uma plataforma conveniente de exportações para a Europa Ocidental. E, por serem as necessidades internas tão óbvias e os benefícios tão promissores, o investimento estrangeiro direto deveria ser ativamente cortejado com isenções tributárias generosas (cinco anos nos casos em que o sócio estrangeiro trazer um montante considerável de capital novo). Por sua vez, críticos com mais orgulho nacionalista do que perspectiva global desdenham a comparação com países em desenvolvimento. Os mais realistas entre esses críticos questionam se os produtos fabricados na Hungria desfrutarão de acesso com tarifas favoráveis aos mercados da Comunidade Européia e observam que funcionários do Banco Mundial têm expressado a preocupação de que as isenções tributárias possam ser excessivamente generosas, de tal modo que o limite inferior de nova capitalização tida como "considerável" para se habilitar à isenção por cinco anos seja fixado em somente algumas centenas de milhares de dólares.

A Hungria obteve relativo êxito em atrair investimento externo, sendo ou não as transações justas ou os incentivos demasiado generosos. De acordo com as estimativas do Banco Nacional Húngaro, em 1989 (sob o regime de Grosz e sob o subsequente governo de Miklos Nemeth), o investimento estrangeiro direto na Hungria totalizou aproximadamente 300 milhões de dólares, muito mais que o total acumulado de apenas 200 milhões de dólares na década anterior. Cabe salientar, contudo, que a medida comparativa é dada aqui em relação ao desempenho passado e não a padrões absolutos, uma vez que o montante foi, sem dúvida, menor do que os defensores desejavam e maior do que os críticos temiam.

8 Esta falta de familiaridade leva a sucessivos apelos na imprensa diária no sentido do estabelecimento de "preços justos" para a venda de empresas estatais através de ofertas competitivas – como se uma transação de centenas de milhões de dólares (para a qual só existe, tipicamente, um único comprador realmente interessado e habilitado) pudesse ser conduzida da mesma forma que um leilão de equipamentos agrícolas.

Os mais loquazes opositores do investimento estrangeiro direto levantavam dois receios acima de todos os outros: a propriedade estrangeira conduziria a um desemprego generalizado e à perda da soberania econômica nacional. Os defensores da propriedade estrangeira reconheciam que dispensas eram, de fato, o primeiro passo que se poderia esperar de novas administrações. No entanto, sustentavam que, embora o desemprego imediato pudesse ser determinado pela mudança nas relações de propriedade, a inevitabilidade e o nível final de desemprego em geral não seriam tanto o produto de novas forças de mercado, mas o infeliz legado da antiga economia socialista de estado, que havia, perdulariamente, mantido trabalhadores em empresas obsoletas, ineficientes e não-lucrativas. Quanto à soberania econômica nacional, a escolha não era entre o socialismo de estado que teria protegido a independência econômica e uma nova economia, capitalista ou mista, que lhe imporia sacrifícios. O sacrifício da independência já fora feito pelo regime anterior, e a sociedade já estava pagando os custos na medida em que quatro quintos dos lucros em moeda conversível, duramente obtidos pelo país, destinavam-se ao pagamento de juros sobre a dívida acumulada. Para que não caia na obscuridade econômica, a Hungria deve integrar-se totalmente à economia mundial capitalista. Mas tal integração, no momento atual, implica necessariamente certas restrições. Serão as restrições dos credores estrangeiros ou aquelas dos investidores estrangeiros? Os defensores da propriedade estrangeira consideram as últimas como preferíveis: é melhor sujeitar-se a restrições colocadas por estrangeiros que tenham uma participação como proprietários diretos no desempenho, eficiência e lucratividade de empresas húngaras.

Os críticos mais articulados da primeira fase da privatização para proprietários estrangeiros levaram em conta esses argumentos, mas questionaram se os presumíveis benefícios viriam realmente. Por exemplo, o uso de tais recursos para reduzir a dívida externa e cobrir o déficit orçamentário do Estado parecia questionável na primeira fase, quando as receitas da privatização eram retidas pela própria empresa. Em segundo lugar, os supostos benefícios da nova gestão pareciam igualmente ilusórios sob circunstâncias em que a elite empresarial da antiga ordem se utilizava das medidas de privatização para manter posições de direção nas empresas reestruturadas. Em terceiro lugar, os críticos questionaram se o padrão aleatório de vendas externas refletia qualquer estratégia de política coerente. Em particular, a propriedade estrangeira poderia ser parte de uma estratégia para restringir o excessivo poder de empresas monopolistas em quaisquer ramos industriais; contudo, havia poucos indícios de que as vendas a proprietários estrangeiros teriam sido motivadas por esse objetivo ou de que elas produziriam esse efeito. Em termos gerais, uma vez que quase todos os participantes no debate concordavam que algum nível significativo de propriedade estrangeira direta era desejável, as discordâncias centraram-se em questões relativas ao tempo, ritmo, padrões e formas de privatização. Voltemo-nos para estas questões.

3.2 Privatização Espontânea

Versus Privatização Controlada e Dirigida por Agências Estatais

Se a busca desesperada por moeda conversível pelo governo comunista então dirigente deslanchou o debate sobre investimento direto estrangeiro, a busca por estabilidade na carreira por parte de diretores de empresas estimulou o debate sobre privatização "espontânea" *versus* "controlada". Para se compreender as condições nas quais diretores de empresas começaram a agir de forma unilateral, devemos discutir brevemente como o vácuo político de meados de 1989 não era um vácuo legal, e como a transição negociada de poder político não era uma transição negociada de poder econômico.

As roldadas de negociação que se estabeleceram em meados de junho de 1989 anunciaram o fim do monopólio de poder do Partido Comunista da Hungria. Durante mais de três meses de negociações intensivas, representantes do partido dirigente e dos principais partidos de oposição trabalharam com afinco na elaboração das novas regras do jogo político, compreendendo a constituição, o registro de organizações políticas, os procedimentos eleitorais, os meios de comunicação de massa e a ordenação do aparelho coercitivo do Estado. Todavia, embora as negociações em seis subcomitês econômicos (encarregados de relações de propriedade, regulamentos anti-trustes, assuntos orçamentários e similares) tivessem se desenvolvido paralelamente às discussões políticas, nenhum acordo decisivo foi alcançado no *front* econômico. Não que os comitês tivessem chegado a um impasse, pois na realidade os especialistas representantes de diversas posições compartilhavam um discurso comum que poderia ter levado a um consenso. A incapacidade de reelaborar as regras do jogo econômico se devia, principalmente, à composição organizacional das partes negociadoras. As regras políticas podiam ser reestruturadas porque os atores relevantes no campo político, então redefinido, estavam todos à mesa de negociação. As regras de uma nova ordem econômica, contudo, não podiam ser reelaboradas porque os atores econômicos relevantes estavam claramente ausentes.

Os negociadores eram os "partidos virtuais" de uma sociedade política competitiva ainda por existir. Em vez de ficarem questionando mutuamente pretensões díspares de legitimidade para representar a "sociedade", o que se exigia como pré-condição para o progresso das negociações era que todos suspendessem temporariamente suas reivindicações de falar "em nome da sociedade", e que as personalidades envolvidas nas negociações falassem enquanto representantes de partidos políticos.⁹ Nessa qualidade, elas poderiam reconstruir um sistema eleitoral no qual a sociedade

9 Esta apresentação é uma supersimplificação grosseira da dinâmica das negociações, que eram movidas pelas tensões constantes entre pretensões concorrentes à representatividade, em numerosas dimensões. Para uma elaboração mais completa desta análise, vide BRUSZT, STARK (no prelo).

teria sua oportunidade de "falar". Em contraposição, as negociações econômicas estavam paralisadas por sua própria composição, já que os "partidos em negociação" eram exatamente isso – partidos – e não capital e trabalho, associações de cúpula, vanguarda, grupos corporativos, associações patronais, ou sindicatos.¹⁰ Acordos decisivos e obrigatórios sobre assuntos econômicos não poderiam ser firmados no contexto das mesas-redondas, uma vez que as negociações não incluíam os atores econômicos com os maiores interesses nas novas regras de reestruturação da economia. Ausência mais notável era a de representação dos diretores das grandes empresas públicas: não sendo parte nas negociações, não estavam comprometidos com o processo e os seus resultados.

Se a exclusão virtual de quaisquer organizações que não os partidos políticos era uma pré-condição (e o traço distintivo peculiar) das negociações húngaras,¹¹ uma segunda pré-condição era o acordo, desde o início, de que o Parlamento existente, escolhido (hesita-se em usar o termo "eleito") em circunstâncias inteiramente distintas, não deveria aprovar legislação alguma que pudesse frustrar a capacidade do subsequente Parlamento recém-eleito de exercer seu mandato. O objetivo imediato deste acordo preliminar era prevenir que o Parlamento existente adotasse quaisquer medidas que pudessem contornar ou revogar os acordos políticos logrados nas negociações, mas a restrição aplicava-se, em princípio, às questões econômicas também. Assim, desde o início do processo até a instalação da nova legislatura, em maio de 1990, o Parlamento se encontrava não só passivo mas aparentemente de mãos atadas. Nem poderiam outros setores do governo agir com maior capacidade, pois a pretensão do Partido Comunista de representar os interesses da estabilidade e tolerância nacionais foi destruída quando os eventos subsequentes em toda a Europa Oriental, no outono de 1989, demonstraram que esta "missão histórica" final havia sido relegada para a história. A economia socialista de estado, criticada por décadas por ser fortemente controlada pelo Estado, encontrava-se agora numa situação em que a sua já indistinta capacidade de controle oscilava da ambigüidade à quase dissolução. Em tais circunstâncias, os diretores de empresas, como os agentes mais poderosos naquela economia, puderam agir com uma independência sem paralelo. Suas ações mais decisivas deram-se na nova arena da privatização.

Estas observações não implicam que a economia húngara estivesse "fora de controle". O governo de Miklos Nemeth teve êxito em ganhar algum grau de legítima autoridade, afirmando maior independência em relação ao rebatizado Partido Socialista,

10 O contraste com as negociações na Polônia é óbvio, mas digno de nota, fato de demonstrar grandes diferenças nas dinâmicas de negociação entre os casos húngaro e polonês. A propósito de política e de privatização na Polônia, vide especialmente STANISZKIS (no prelo).

11 Uma análise do papel do "Terceiro Lado" nas negociações – as organizações satélites do Partido Comunista (os sindicatos oficiais, as organizações oficiais de mulheres etc.) – confirma em vez de contrariar esta afirmação. Vide BRUSZTI, STARK (no prelo).

com elevados apelos por um estilo tecnocrático de administração. Isso não implicava que os diretores de empresas agissem ilegalmente. Não lhes foi necessário persuadir o Parlamento a aprovar novas leis, uma vez que a combinação de duas peças da legislação existente, ao mesmo tempo díspares e desconexas, deu-lhes amplo espaço de manobra. Estas duas leis formaram a base legal para a "privatização espontânea".

A primeira peça da legislação, inocente em si mesma, era a Lei dos Conselhos de Empresas, de 1984. Por esta, algumas funções relativas à propriedade haviam sido formalmente transferidas dos Ministérios para os então criados Conselhos de Empresas. Adequadamente denominados, estes Conselhos não guardavam semelhança alguma com autênticos Conselhos de Trabalhadores: com metade de seus membros designados pela direção, estavam totalmente sob controle dos diretores das empresas. Nenhum estudo sério sobre os Conselhos de Empresas indicou que essa lei tenha modificado, de alguma forma, quer a gerência real das empresas, quer a operação da economia como um todo. Realmente, isso não ocorreu – até que essa lei se combinasse com a segunda peça da legislação, a Lei sobre Associações de Negócios, decretada em 1º de janeiro de 1989. Esta legislação incluía dispositivos para o estabelecimento de sociedades anônimas e corporações de responsabilidade limitada. Diferentemente da posterior Lei sobre Transformação, de maio de 1989, a Lei sobre as Associações de Negócios não previa nem continha dispositivos para a transformação efetiva de empresas estatais em corporações de propriedade privada. Ela continha, contudo, uma importante cláusula que permitia às empresas estatais fundar corporações acionárias (*RTs*) e companhias de responsabilidade limitada (*KFTs*). Esta cláusula provia o crucial veículo legal para a privatização espontânea de empresas estatais.

São as seguintes as etapas básicas desse processo. Primeiramente, o Conselho de Empresa, no exercício de sua função de proprietário da empresa estatal, cria uma ou mais das novas formas de propriedade. Estas **novas** companhias emitem quotas de participação, e então passam a trocá-las pelos ativos (terrenos, edifícios, equipamentos etc.) da empresa estatal. É certo que esta agora detém quotas mas ela foi despojada de seus ativos reais que se tornaram propriedade daquelas que ela própria criou – as novas corporações de responsabilidade limitada. Numa manobra adicional, as novas companhias vão em seguida emitir títulos (com retornos fixos), os quais são adquiridos pela empresa estatal de origem **com as quotas** que a empresa estatal adquirira anteriormente em troca de seus ativos. No caso puro, a empresa estatal tornou-se uma casca virtual: ela possui títulos mas **os ativos e as quotas** pertencem à(s) corporação(ões) "privada(s)". Estas quotas podem então ser vendidas para outras empresas húngaras, corporações estrangeiras ou pessoas físicas.

Tais esquemas, obviamente, proporcionam considerável oportunidade para abusos, principalmente porque o "proprietário" original, com autoridade para decidir sobre os termos das várias transações acima esboçadas, é o próprio Conselho de Empresa. O que acontece, dizem os críticos, é que a gerência superior – que não se reporta a qualquer conselho de diretores, ou de curadores, ou de acionistas, mas

tão-somente ao Conselho de Empresa sob seu controle – é capaz de escolher seus próprios proprietários. Algumas vezes, proprietários estrangeiros são os escolhidos, em bases favoráveis para o comprador, permitindo-se-lhes manter suas posições atuais ou ganhar participação controladora num empreendimento lucrativo derivado da empresa estatal. A dificuldade em avaliar os ativos da firma propicia aos gerentes da empresa um considerável raio de manobra para negociar tais contratos, e provê alguma defesa contra acusações de "dilapidação" de recursos. Em outros casos, eles escolhem a si próprios para serem os novos proprietários. Considere-se o processo esboçado acima. Acrescente-se uma nova etapa inicial na qual o Conselho de Empresa aprova grandes gratificações para a gerência superior. Inclua-se na etapa final que os diretores usem estes bônus para comprar quotas nas novas corporações ou empresas de responsabilidade limitada. Ademais, além da gerência da empresa, a elite pertencente ao aparato do Estado-Partido também está tirando vantagem do processo de transformação. Nestas aquisições pela *nomenklatura*, burocratas sem qualquer experiência industrial ou especialidade em produção ou vendas, estão se atirando em empreendimentos bastante lucrativos. Como me foi dito pelos trabalhadores húngaros, "em lugar de 'perestroikists' encontramos 'parakedistas' detendo quotas em nossas novas unidades". A privatização espontânea é assim um processo pelo qual o capital político se converte em capital econômico.¹² Críticos argumentam que esta é uma forma encontrada pela velha oligarquia – o aparato e seus funcionários administrativos – para salvaguardar seu poder.

Os opositores da privatização espontânea advogam a criação e fortalecimento de agências centrais para administrar e coordenar a transformação da propriedade estatal. Apontando os abusos decorrentes das pretensões dos Conselhos de Empresa à propriedade descentralizada em benefício das gerências de empresa, eles defendem a recentralização da típica função de proprietário que é a disposição da propriedade. Eles sustentam que se a privatização não for colocada sob controle público seus resultados servirão apenas ao ganho privado e não ao bem público. Assim, a busca por um processo de transformação "dirigido de forma mais racional", chega a uma conclusão curiosa: para desnacionalizar a propriedade é necessário primeiramente renacionalizá-la.

Em finais de 1989, boa parte do debate público e profissional sobre privatização concentrou-se nas características organizacionais das várias propostas que visavam estabelecer uma agência responsável pela supervisão do processo. Com a opinião pública irritada com os casos mais bem divulgados de apropriação indébita de recursos nacionais, com os tribunais recusando o registro de algumas das transações

12 A concepção de campos sociais (de muitas variedades e não apenas a econômica) como sendo organizadas em torno de formas distintas de "capital" e a noção de que estas formas podem ser convertidas uma em outra são componentes chave da teoria social de Pierre Bourdieu. Vide por exemplo BORDIEU (1986; 1988). Uma elaboração criativa desta ideia para o Leste Europeu contemporâneo está em HANKISS (no prelo).

mais obscuras, e com os maiores partidos de oposição existentes contrários à privatização sem controle (embora uns mais vigorosamente que outros), o impotente Parlamento finalmente fêz-se valer e produziu a Lei para a Defesa da Propriedade Estatal, em janeiro de 1990. Esta legislação delineava um conjunto de objetivos que soavam bastante elevados, mas o governo ainda carecia de um instrumento organizacional para efetivar sua política. Ao longo de todo esse período, o escritório da Comissão de Estado para Privatização editou normas e instruções, mas os casos eram decididos *ad hoc* e, não-raramente, revertidos por algum outro órgão que alegava sua competência para tanto. O labirinto de disposições contraditórias significava que se conformar aos códigos legais relevantes em um caso particular era, na melhor das hipóteses, um processo incerto.

Finalmente, a Agência de Propriedade Estatal foi estabelecida em março de 1990, com plena responsabilidade para coordenar a privatização. Todavia, a designação de seu diretor permanente, a composição de seu quadro de pessoal, e o delineamento de seu real mandato político haveriam de esperar até os resultados das eleições, em começos de abril, e a formação de um novo governo. Assim, na ocasião em que este artigo era escrito, a composição do Conselho de Diretores da Agência e suas diretrizes políticas principais encontravam-se ainda indefinidas. Em termos gerais, a principal tarefa da Agência é a de exercer direitos de pré-compra sobre empresas estatais a serem organizadas em forma de corporações. Antes da realização de qualquer venda, a Agência deve aprovar um plano de transformação preparado pela empresa, incluindo a percentagem das receitas (ou valor da terra) que se destinam aos governos locais e a percentagem das quotas com desconto emitidas para os empregados da empresa.¹³

Para nossos propósitos aqui, as características pormenorizadas da nova agência de propriedade são menos interessantes do que o debate geral sobre o papel das autoridades centrais na coordenação e controle do processo de transformação. De sua parte, os gerentes de empresas e alguns economistas que são críticos do controle centralizado argumentam que as novas agências estatais não passam de novas organizações burocráticas. Por que devemos supor que elas administrarão a propriedade social de uma forma melhor que os antigos ministérios? Na melhor das hipóteses, estas agências resultam de uma lógica de expansão orçamentária; na pior, por imperativo organizacional, elas começarão a acumular propriedade. Falando desdenhosamente de

13 A responsabilidade pela negociação dos contratos continuava sendo da empresa, mas a Agência detinha autoridade para rejeitar acordos que não fossem do interesse nacional. Em algumas circunstâncias, a Agência tinha autoridade para alocar os ativos de empresas estatais a administradores profissionais, através de contratos especificando um certo patamar de valor para a propriedade a ser mantido ou alcançado. A Agência se reportava ao Governo e a um subcomitê parlamentar de supervisão. O Parlamento retinha a autoridade para traçar diretrizes anuais, indicando notas globais para a venda de ativos estatais em vários ramos de indústria e, em casos de empresas excepcionalmente grandes, podia designar empresas específicas para efeito de transformação.

um "ministério da propriedade", eles sustentam que as antigas autoridades centrais, ao se depararem com a perspectiva de "ministérios vazios", viram em organismos como um fundo nacional de custódia de propriedade, os meios para salvar seu poder.

Aqueles que propõem privatização centralmente dirigida respondem que a nova agência de propriedade deverá prestar contas a um novo Parlamento, eleito democraticamente. Sua tarefa não consistirá em acumular propriedade, mas em desfazer-se dela. Se a privatização espontânea não for retardada, não sobrá propriedade a ser transformada de forma racional pelo novo Estado.

Os espontaneístas dizem: retardar? O ritmo atual já não é suficientemente rápido. Uma rápida transição é urgente. Se tivermos que esperar por novos controles institucionais e pela ação do novo Parlamento este ano, e novamente no próximo ano, e assim por diante, será então muito tarde. "Os pragmáticos radicais", membros da corrente espontaneísta, afirmam: e daí, se ocorrer alguma dilapidação? É um preço baixo a pagar pela transição para um sistema mais eficiente. Que se o debite como mais um custo, mas o último, de 40 anos de desgoverno comunista. O que importa se a elite gerencial anterior venha a se constituir nos novos proprietários? Não é a pessoa o que importa, mas sim a função e os critérios para tomada de decisões. Qualquer proprietário real, voltado para a maximização de lucros, é melhor do que nenhum. E quanto mais cedo os recursos da economia forem administrados de acordo com tais critérios, mais cedo virá o aumento das receitas de impostos, dos salários e da riqueza nacional.

A posição favorável à privatização controlada replica afirmando a importância do problema da dilapidação. As receitas da privatização só ocorrem uma vez. Não se repetirá esta oportunidade de se reduzir déficits e de pagar a dívida, e, portanto, estas receitas devem ser maximizadas. É verdade que o tempo é um fator relevante: medidas apressadas para levar a leilão um número excessivo de empresas ao mesmo tempo farão baixar os preços de venda.

Os espontaneístas acusam os defensores de controles centrais de esposar a utopia "maximizadora" de querer ficar com o bolo e também comê-lo. É impossível maximizar simultaneamente os preços de venda das empresas estatais, a eficiência de longo prazo, a redução de custos, as práticas antimonopolistas, o acesso a mercados externos, a manutenção do pleno emprego etc. Podemos tão-somente otimizar, e a política ótima é a que faz a economia mover-se rapidamente da redistribuição baseada na propriedade pública para a coordenação pelo mercado com base na propriedade privada. Os centralizadores são moralistas e míopes. Em nome de interesses nacionais eles se detêm nas receitas de curto prazo. Conseqüentemente, eles impõem obstáculos às iniciativas privadas que constituem a única expectativa de prosperidade a longo prazo. A privatização obviamente envolverá ganho privado, pois se este não fosse apropriado por interesses privados não haveria transformação, e se esta não envolvesse ganho então quem iria comprar?

Devemos romper com as velhas ideologias nas quais os "interesses coletivos" restringiam os "interesses privados", em detrimento de quaisquer interesses

econômicos racionais. É a procura do ganho privado que irá proporcionar benefícios públicos. Os proponentes desses controles centrais desnecessariamente restritivos deveriam parar a demagogia e simplesmente admitir que eles se opõem à privatização.

Aqueles que advogam a coordenação centralizada respondem enfaticamente que oposição à privatização espontânea não é oposição ao enriquecimento privado *per se*, mas indignação pelo enriquecimento privado baseado na apropriação privada de propriedade pública mediante *insider dealings* a preços inferiores ao justo. Sustentam que, ao propiciar aos *insiders* uma vantagem inicial na corrida pelos ativos estatais, a privatização espontânea discrimina empresários que são igualmente ou talvez mais dignos de gerir esses recursos. Quando as regras do jogo são escritas por aqueles que já estão em posições de poder econômico, elas privilegiarão somente um conjunto limitado de interesses. Apenas pela equalização de oportunidades (ou pelo menos eliminando as oportunidades para *insider dealings*) pode haver garantia de que os recursos da economia serão geridos pelos mais capazes. A regulação estatal no processo de transformação não constitui antítese ao mercado, mas é necessária para a transição a ele. Uma privatização controlada, mais lenta, mais ponderada, propiciará maiores possibilidades para que os ativos anteriores do Estado sejam geridos pelos mais capazes de provar seus talentos nas instituições de mercado ora emergentes, ao invés de por aqueles que demonstraram poder subir ao topo nas velhas instituições da economia socialista de Estado. Esse constituirá o caminho mais certo para a prosperidade de longo-prazo.¹⁴ Os críticos, portanto, acusam a perspectiva míope da posição espontaneísta como se opondo aos princípios de um mercado liberal.

Com a aprovação da Lei para Defesa da Propriedade do Estado e o estabelecimento da Agência de Propriedade do Estado, poderia parecer que o debate sobre privatização espontânea *versus* privatização controlada tem apenas interesse histórico, visto que os centralizadores parecem ter ganho a batalha. Contudo, existem ainda vários caminhos para se evadir dos controles centrais. Para considerar apenas um exemplo, as empresas só são obrigadas a protocolar planos de transformação na nova agência quando o valor do contrato excede 30 milhões de *forints*.¹⁵ A criação de uma companhia limitada (*KFT*), de tamanho médio a grande, encontra-se usualmente abaixo desse mínimo, ficando portanto fora da jurisdição da Agência. Tecnicamente, uma empresa poderia formar sucessivamente várias *KFTs* sem interferência da autoridade

14 Os críticos também receiam que a privatização espontânea que caracterizou a primeira onda de venda de empresas estatais ponha em risco, também, a capacidade da Hungria de atrair capital estrangeiro no longo prazo. O clamor público diante das revelações de "*insider dealings*" (como nos casos agora mal-afamados da cadeia de papelaria *APISZ* e da cadeia de hotéis *Hungar Hotel*) forçou as autoridades estatais a recusar estes contratos. Tais episódios fazem aumentar para o potencial comprador estrangeiro as estimativas de risco. A privatização, que é legítima, se for mais controlada aumentará a confiança nos negócios por parte dos investidores estrangeiros, em lugar de ameaçá-la.

15 O *forint* é a moeda nacional húngara (nota do tradutor).

central. Tal manobra evitaria não apenas as restrições vindas de cima, como também conflitos potenciais provenientes de baixo: os trabalhadores das novas *KFTs* não são protegidos por contratos coletivos negociados pelos sindicatos junto a empresas estatais, e as unidades produtivas não são governadas por Conselhos de Empresas. Enquanto no período anterior os Conselhos de Empresas eram marionetes nas mãos da gerência (quando organizações políticas ou sindicais independentes não existiam nos locais de trabalho), no novo quadro político eles podem se tornar uma fonte de incerteza para a gerência superior.¹⁶

O debate sobre privatização espontânea *versus* privatização controlada prossegue, ademais, em relação ao significado operacional do termo "controle". Este pode se referir à coordenação direta, mas pode também implicar os processos muito menos diretivos de supervisão e monitoração *post hoc*. À luz da opinião pública corrente, linhas de políticas com matizes mais espontaneístas serão apresentadas como apoiando o "controle" – na esperança de que este será do segundo tipo. No melhor dos mundos possíveis, elas poderiam ter sua estratégia preferida **juntamente** com o verniz da legitimidade. Tal resultado não é improvável se a composição da diretoria e do *staff* da agência reguladora resultar dos quadros das entidades reguladas (como sói acontecer em indústrias reguladas no Ocidente), ou se as trajetórias profissionais desse pessoal os conduzirem às diretorias das companhias cujas transações eles agora aprovam (o que não é incomum em nosso próprio complexo industrial-militar). Se assim for, a privatização seria monitorada, mas o processo de transformação seria apenas um pouco mais controlado e um pouco menos rápido que na primeira onda de privatização. Como veremos na próxima seção, o perigo é que o tipo de sistema econômico que pode surgir de tal privatização não apenas teria a velha oligarquia no seu leme, mas também poderia ter mais em comum com a antiga economia de carências e limitações do que com economias de mercado dinâmicas. Ou seja, uma privatização muito rápida pode não ser realmente o caminho para um mercado efetivamente operante, mas um desvio oneroso.

3.3 Proprietários Institucionais *Versus* Proprietários Naturais

Dada a proporção entre ativos públicos e poupança privada (a maior parte das estimativas indica que a poupança privada doméstica, mesmo com crédito, poderia comprar apenas cerca de 10% dos ativos estatais existentes), e dado o peso da dívida

16 A criação de numerosas *KFTs* ficticiamente independentes, como satélites em torno da grande empresa estatal, não é hipotética, mas foi encontrada em minha pesquisa de campo em colaboração com János Lukács. Em alusão às unidades internas semi-autônomas de subcontratação, que funcionavam até finais de 1989, conhecidas por suas iniciais húngaras como *GMK*, os trabalhadores se referem aos satélites ficticiamente independentes como *vallati-KFT* ou simplesmente *KFT*. Com essa alusão eles indicam que as *KFTs* não têm maior autonomia que as *GMKs*. A diferença consiste em que, enquanto as *GMKs* eram baluarte organizacional dos operários qualificados e dos supervisores de linhas de produção, as *KFTs* são uma criação da alta administração.

externa em moeda conversível, a venda rápida de empresas estatais tenderia a favorecer compradores estrangeiros. Em termos de propriedade nacional, a privatização acelerada tenderia a produzir padrões de **propriedade institucional** de dois grandes tipos: 1) dotações de instituições não-lucrativas, tais como hospitais, instituições educacionais e fundações; e 2) participações entre companhias, nas quais bancos, companhias de seguro e empresas industriais detêm quotas em outras companhias húngaras.

No primeiro tipo de propriedade institucional, as instituições não-lucrativas recebem dotações sob a forma de quotas emitidas pelas antigas empresas estatais. Ou seja, o Estado húngaro designaria hospitais, fundações, instituições educacionais, organizações que desenvolvem pesquisa médica ou outro tipo de pesquisa básica, e instituições similares, como donos (substanciais) das novas empresas privatizadas. As propostas compreendem desde um plano diretor para a transformação de propriedade via dotações concedidas pela agência de privatização, até abordagens mais graduais nas quais empresas seriam encorajadas (talvez em cooperação com os governos locais e provinciais) a incluir instituições não-lucrativas em seus planos de transformação submetidos à Agência de Propriedade do Estado. Em ambos os casos, as instituições não-lucrativas, que antes haviam recebido praticamente todas suas receitas a partir do orçamento estatal, iriam agora contar com os dividendos oriundos de suas participações em empresas húngaras, para financiar parte (ou talvez mesmo a totalidade) de suas operações.

A dotação de instituições não-lucrativas promete realizar os objetivos centrais da privatização: ela cria acionistas bem informados e independentes da administração das empresas, que possuem um interesse direto na lucratividade de longo prazo de suas ações. Na medida em que suas receitas provenientes do orçamento do Estado são diminuídas em proporção aos ganhos esperados de suas carteiras, as instituições agora acionistas têm um interesse premente em aumentar o valor de suas ações. Pouco dispostas a tolerar um desempenho medíocre, farão uso de seu direito de voto, para remover administradores incompetentes ou para vender essas **ações** em troca de **participações** em empresas com retornos mais promissores. Curiosamente, as instituições não-lucrativas do setor estatal de bem-estar social tornam-se o instrumento organizacional para assegurar a obtenção de lucros por empresas do setor industrial. Investidores institucionais representam uma vantagem adicional, uma vez que o menor número de investidores, relativamente a milhões de acionistas individuais em esquemas de propriedade de ações para empregados ou **concessões universais a cidadãos** (discutidas na próxima seção), conduz a uma bolsa de ações mais administrável durante o turbulento período de transição. Ademais, a privatização através de dotações não-lucrativas é uma solução potencial para problemas de legitimação discutidos na seção anterior. As dotações criam atores econômicos com um interesse privado em lucratividade, mas os receptores desses lucros são instituições que provêem bens e serviços públicos. Ao expandir o conjunto de beneficiários da privatização, as dotações fazem então crescer o apoio político a todo o processo de transformação das relações de propriedade.

Em princípio, as dotações poderiam englobar uma proporção considerável dos ativos privatizados da economia húngara. Todavia, existe uma série de objeções levantadas pelos adversários da propriedade institucional, as quais deveriam ser consideradas. Em primeiro lugar, onde estão os planejadores financeiros com experiência em administração de carteiras? Quanto maior o número de instituições dotadas, maior a necessidade de tais profissionais. Em segundo lugar, onde estão as rotinas administrativas – os complexos esquemas de incentivo desenvolvidos durante décadas para lidar com problemas de propriedade e gestão na relação entre instituições dotadas e administradores de propriedade profissionais? Estes profissionais e estas rotinas podem, é claro, ser produzidos com o tempo, mas o problema é que eles são necessários agora, no período de transição.

Mais importante ainda: as instituições públicas (assim como as empresas industriais estatais) no socialismo redistributivo estão mais acostumadas a lidar com os sinais burocráticos da disputa orçamentária dentro do setor público do que com aqueles emitidos pelo mercado de ações. Transplantar arranjos institucionais que funcionam relativamente sem fricções em economias de mercado pode não ser adequado para se conseguir instituições de mercado que funcionem durante a transição.¹⁷ Em particular, o sucesso de uma transição para o sistema de dotações requer um equilíbrio delicado ao se retirar instituições não-lucrativas do orçamento estatal: com um passo muito abrupto, elas serão forçadas a fazer investimentos de alto risco na esperança de retornos imediatos; com passos lentos, elas permanecerão ligadas ao bolso do Estado prestando muito pouca atenção no desempenho das ações em sua carteira. A crise atual do orçamento estatal húngaro inclina a balança na primeira direção. Os dirigentes acharão difícil resistir à oportunidade de se atingir dois objetivos de política em um único programa – privatização e redução do déficit. Conseqüentemente, os líderes de instituições não-lucrativas recém-dotadas podem provavelmente descobrir que seus recursos oriundos de antigas linhas orçamentárias foram diminuídos de forma muito mais drástica do que aumentaram os ganhos reais decorrentes de suas novas participações acionárias. Isso mostra o perigo de que as instituições não-lucrativas invistam em ações arriscadas que prometem pagamentos de curto prazo, para cobrir o choque repentino decorrente da redução de receitas provenientes do orçamento estatal. Ademais, mesmo que se pretendesse escolher uma estratégia de investimento mais prudente, o estado

17 Alguns proponentes da propriedade institucional advogam dotações nas quais 50 a 100% dos fundos operacionais da instituição sejam gerados por suas participações acionárias. Tais propostas ignoram a longa evolução das instituições dotadas que alcançaram claramente o maior êxito – as universidades “privadas” de elite americanas. Tais instituições possuem haveres bastante diversificados. Mas elas também dispõem de fontes de renda bastante diversificadas. A renda derivada de dotações cobre tipicamente cerca de 25% do orçamento anual das universidades privadas de elite, sendo que a renda remanescente é gerada por contribuições de ex-alunos, taxas escolares, grandes dotações e verbas do governo federal e de fundações privadas. Tais instituições podem ter o interesse na lucratividade de longo prazo de suas dotações porque possuem “muitas pernas para andar”.

primitivo do mercado acionário e a ausência de qualquer registro do desempenho passado das ações tornam absolutamente difícil identificar *blue-chips* com desempenho comprovado. Dessa forma, aumenta a probabilidade (já elevada devido à escassez de qualificação profissional e às pressões por ganhos de curto prazo) de que um número considerável de instituições não-lucrativas dotadas venha a sofrer sérias perdas no mercado de ações em vez de obter um crescimento estável de suas receitas. Estas instituições retornarão às antigas habilidades do encaminhamento de pleitos orçamentários; e os funcionários dos governos locais, provinciais e nacional irão se deparar com a difícil escolha entre ceder ou fechar hospitais e instituições educacionais.

Um cenário igualmente provável é que uma determinada instituição não-lucrativa, tendo que decidir como investir sua dotação, colocará suas aplicações em uma (ou apenas algumas) companhia(s). Tal estratégia de investimento arripiaria os cabelos de um administrador de carteira experiente, mas esta decisão poderia não ser irracional no atual contexto húngaro. Dada a falta geral de conhecimento do mercado de ações, e dada a precariedade da informação quanto ao desempenho de companhias sob novas condições econômicas, é bastante provável que um dado hospital, por exemplo, invista em uma empresa local proeminente cuja administração seja familiar à diretoria do hospital (que o hospital recém-dotado escolha seus curadores dentre as pessoas eminentes do lugar, que tenham alguma experiência econômica, apenas faz aumentar a probabilidade dessa estratégia). À primeira vista, a decisão de vincular uma fatia importante de um orçamento operacional ao sucesso ou fracasso de um único empreendimento parece extraordinariamente arriscada. Contudo, se quase todo investimento é objetivamente arriscado, por que não fracassar ou ser bem sucedido com uma entidade conhecida e próxima? Se a empresa se envolve em dificuldades, tanto melhor que os curadores da instituição dotada possam andar de braços dados com os representantes da administração da empresa e com o sindicato da empresa a fim de pressionar políticos locais e provinciais, bem como funcionários do Estado, com vistas à obtenção de subsídios, sob ameaça de fechamento simultâneo de fábricas e hospitais. Tais são os ingredientes básicos para se reproduzir restrições orçamentárias flexíveis na transição para uma economia de mercado.

O segundo tipo de propriedade institucional – propriedade intercompanhias – ocorre quando empresas húngaras (bancos ou companhias de seguro, por exemplo) compram ações emitidas por outras empresas estatais no processo de transformação. O conceito original de propriedade institucional, formulado no início dos Anos 80,¹⁸ era que um número relativamente pequeno de bancos (ou outras *holdings*),

18 A direção intelectual do conceito de propriedade institucional foi dada por Márton Tardos, o principal economista reformista das décadas anteriores. A liderança de Tardos na fase mais recente de transformação decorreu do fato de ser o fundador e o diretor de uma firma de consultoria, a *Financial Research Incorporated*, e também o principal economista da Aliança dos Democratas Livres, bem como o co-Presidente da *Blue Ribbon Commission*. Tardos é atualmente membro do Parlamento e Vice-Presidente de seu Comitê de Economia.

independentes do Estado e concorrentes entre si, teria um maior interesse na lucratividade de suas participações do que os Ministérios atualmente responsáveis. Na qualidade de proprietários, eles teriam um interesse real em impor critérios de desempenho mais rigorosos. Apesar de há muito em voga entre um influente círculo de economistas, o conceito de propriedade institucional só foi compreendido recentemente. Sua rápida evolução encontra-se agora num ponto de inflexão, na forma de **propriedade-cruzada institucional**, em que as companhias compram ou trocam ações entre si.¹⁹ Uma companhia emite ações, outra também; ambas compram ações entre si, juntamente com uma terceira, e mutuamente elas designam seus representantes (juntamente com representantes do banco comercial que fornece crédito e detém ações) nos quadros de diretores das empresas recém-transformadas. Os críticos argumentam que o resultado não é uma mudança do sistema de planejamento para o de mercado, mas do planejamento para um sistema de clãs.

A oposição a tal forma de propriedade institucional baseia-se no seguinte argumento: o problema em relação ao antigo sistema não consistia tão-somente na ausência de proprietários e mercados, mas em que sua estrutura organizacional, caracterizada pela concentração industrial, proporcionou posições de monopólio às grandes empresas. A propriedade institucional não mudará essa estrutura organizacional. A propriedade-cruzada e as diretorias interligadas irão produzir megaorganizações ainda mais poderosas. Os bancos credores e detentores de ações ficarão, ademais, muito mais estimulados a ajudar essas empresas em *lobbies* por subsídios, licenças de importação favoráveis e regulamentos frouxos.

Além disso, o problema do antigo sistema não consistia na ausência de incentivos ou de riscos, mas em que havia todos os **incentivos objetivos para correr riscos com dinheiro alheio**. A propriedade institucional não mudará essa estrutura de incentivos e riscos: a impessoalidade da propriedade estatal é simplesmente substituída pela propriedade que é apenas nominalmente "privada" porque é igualmente impessoal. A solução do problema do poder monopolista está no fracionamento das grandes empresas e na venda dos melhores pedaços a genuínos empresários. A solução do problema dos incentivos e riscos só virá quando a propriedade estatal estiver nas mãos

19 Uma cláusula na lei que estabelece a Agência da Propriedade Estatal pode estimular mais ainda tal propriedade cruzada: as quotas de capital emitidas mas não adquiridas num período de três anos após a transformação de uma empresa estatal tornam-se automaticamente um ativo da Agência da Propriedade Estatal. Para evitar que os ativos caiam nas mãos da Agência, as empresas poderiam trocar estas quotas por ações de alguma outra empresa.

de proprietários naturais – indivíduos ou sócios que arriscam perder sua propriedade pessoal caso o empreendimento fracasse.²⁰

Por ambas as razões, a solução preferida aponta para o fortalecimento e expansão do setor privado existente, que emergira lentamente durante os 15 anos anteriores, nas sombras do planejamento central. Os que defendem esta posição admitem que, no momento atual, a produção nas unidades típicas desta "segunda economia" é necessariamente de pequena escala e que, embora alguns empresários privados tenham adotado tecnologia avançada, eles foram, em sua grande maioria, tão tolhidos pela ausência de crédito, e por limitações impostas pelo Estado à acumulação de capital, que suas técnicas e equipamentos se encontram distantes do estado atual das artes. Todavia, em função de sua comprovada inclinação a correr riscos reais, bem como de sua manifesta competência em tirar proveito das oportunidades de mercado, esses dinâmicos empresários são os melhores candidatos às tarefas mais ambiciosas de administração dos recursos da economia. Para liberar essa energia, a política primordial do Estado na nova era de transformação deve ser a desregulamentação massiva – a eliminação de todos os códigos administrativos que restringem artificialmente o crescimento deste setor verdadeiramente privado e potencialmente dinâmico.

Os críticos dessas propostas indagam, com um misto de condescendência e impaciência: "Tudo isto está muito bem e é bom para restaurantes, oficinas de automóveis e boutiques elegantes. Mas o que dizer de grandes empresas industriais?" Partidários da propriedade natural retrucam, sem hesitar, que eles realmente pretendem que suas propostas se apliquem tanto à indústria manufatureira como aos serviços. Antecipando-se ao fato de que a transferência de ativos industriais a proprietários naturais deverá ser um processo prolongado, suas propostas contêm uma segunda plataforma para lidar com grandes empresas estatais que permanecerão, por algum tempo, sob propriedade pública: em correspondência com a desregulamentação do setor privado, eles advogam a **re-regulamentação** do setor estatal. "Liberalização", o relaxamento de controles sobre empresas públicas, continua a sofrer as ilusões do socialismo de mercado, de que mercados podem ser simulados, por meio de políticas estatais ou de propriedade institucional. Até que exista uma real coordenação de mercado, medidas liberalizantes que dêem mais autonomia às gerências de empresas para fixar preços e salários conduzirão apenas à "carência-inflação" – a pior combinação de carência (sob limitações de "orçamento flexível") **com** inflação. Alternativamente, sob os

20 O crítico mais articulado da propriedade institucional e o mais fervoroso advogado da propriedade "natural" é o economista János Kornai, um dos mais importantes da Hungria. KORNAI (1990a), sua primeira obra de caráter político, e que se segue a numerosas outras de crítica analítica da economia socialista de estado, foi publicada em 1989 na Hungria como um "panfleto apaixonado". Considerada muito "liberal" pelos círculos mais estatistas e nacionalistas do Fórum Democrático, muito "estatista" pelos setores mais espontaneístas dentre os Democratas Livres, e demasiada e brilhantemente independente por quase todos os demais, a obra foi imediatamente atacada por quase todos os lados.

controles mais estritos da re-regulamentação, os administradores de empresas estatais (que ainda estão arriscando o dinheiro do cidadão) tornar-se-ão mais subordinados ao governo eleito democraticamente, responsável pela direção da economia durante a transição.

Desregulamentação e re-regulamentação devem ser, ademais, combinadas com medidas adicionais para promover a transferência de recursos econômicos para empresários genuínos. Com referência à Lei sobre Associações de Negócios, de janeiro de 1989, que proibiu códigos administrativos que discriminassem uma ou outra forma de propriedade, os defensores da propriedade natural argumentam que as políticas referentes a impostos, créditos e vendas de ativos estatais não deveriam ser "neutras em relação à propriedade". Ou seja, não basta o Estado estar, em princípio, comprometido com a igualdade de oportunidades, pois tais abstrações apenas encobrem a realidade subjacente de que os **poderosos ficam em lugar privilegiado**. Para promover um verdadeiro setor privado, os empresários privados devem receber tratamento preferencial: devem obter créditos em termos mais favoráveis, arcar com tributos mais baixos, e terem prioridade em fazer contratos para gerir as unidades menores resultantes da desmontagem das antigas empresas estatais.

Os partidários da propriedade institucional indagam com perplexidade: queremos uma nova economia baseada num modelo de capitalismo do Século XIX ou uma do Século XX? Em primeiro lugar, dêem uma olhada em muitas economias da Europa Ocidental e vocês verão a predominância da propriedade institucional. Esta não bloqueou o desenvolvimento daquelas economias. Em segundo lugar, é claro que nós temos diretorias interligadas. Qual a alternativa para se criar um conjunto estável de instituições financeiras e industriais interligadas capaz de sobreviver numa economia mundial predatória? Quanto ao rótulo pejorativo: "clãs" era uma característica do antigo sistema, no qual a elite do aparelho partidário e da economia trabalhavam associadamente. Eram o planejamento e o sistema de clãs que viviam juntos, mas nossos laços são baseados numa lógica de negócios e não nos vínculos de lealdade partidária. Pensando bem, a caracterização de semelhança a clãs talvez não seja tão incorreta – sob a condição de que ela se refira às redes coesas de confiança, propriedade-cruzada e subcontratação estável que possibilitaram o milagre japonês, e não a alguma máfia do sul da Europa. Na economia mundial moderna, a escolha estratégica não é entre clãs ou mercados, mas de clãs para mercados.

Assim respondem os defensores da propriedade natural: suas observações a respeito de propriedade institucional na Europa Ocidental são bastante válidas, mas não se aplicam aos problemas em questão. Até hoje, a economia típica da Europa Ocidental ainda concentra considerável proporção da produção em unidades com menos de 100 empregados, e os hábitos de cálculo por toda a economia derivam de uma lógica de mercado profundamente arraigada. Em contraposição, 90% dos ativos da economia húngara pertencem ao Estado, e hábitos e rotinas que se tornaram uma "segunda natureza" foram moldados por quatro décadas sob a lógica das limitações do "orçamento flexível". Para se transformar esta economia, não basta escolher novas instituições:

novos hábitos devem também ser cultivados. Como estes não se criam de cima para baixo, devemos começar por onde eles já se manifestam – na "segunda economia" existente, onde a disposição de correr riscos, a parcimônia e a diligência são hábitos difundidos.

Vocês têm razão, continuam eles, em observar que os clãs eram uma característica fundamental do antigo regime, mas é precisamente a semelhança entre os padrões das redes antigas e os novos arranjos que vemos como obstáculo ao desenvolvimento do mercado. E são estas redes de clãs, conjugadas a hábitos profundamente arraigados, moldados por limitações de "orçamento flexível", que nos fazem recear que, sob condições de propriedade institucional, as empresas continuarão a se voltar para o Estado em busca de subsídios, e que seu tamanho exagerado lhes dará meios de chantagear o novo Estado no período previsivelmente longo de dificuldades econômicas que está por vir. Por razões semelhantes, a analogia que vocês fazem com o caso japonês é inadequada. Uma rápida privatização institucional poderia, sim, criar uma forma de economia do Século XX, mas esta não estará preparada para a flexibilidade que será requerida no Século XXI. Em lugar de imitar o Japão (o que é totalmente improvável, de qualquer forma, dadas as enormes diferenças de riqueza, tecnologia e posição na economia mundial), fariamos melhor se observássemos a Itália, onde a produção de menor escala responde com flexibilidade às rápidas flutuações dos mercados. Uma privatização mais lenta poderia gerar empresas mais enxutas com caráter realmente empresarial e inovador, mais capazes de proceder a tal ajustamento flexível.

Os institucionalistas: toda essa conversa sobre "proprietários naturais" é apenas um romantismo exagerado a respeito da pequena burguesia. Vocês podem ver hábitos de parcimônia e diligência na "segunda economia" existente, mas pode-se igualmente apontar aí hábitos de corrupção, de sonegação de impostos, de extração de rendas de monopólio em condições de "mercado" totalmente artificiais, reproduzidas pelos absurdos do socialismo de Estado. Proponham desregulamentação, se vocês assim desejam, mas os hábitos de seus pseudo-empresários farão com que eles levantem novas barreiras à entrada, em vez de fomentar uma real concorrência. De qualquer forma, as virtudes do Século XIX, que vocês apontam, podem ter sido apropriadas para seu tempo, mas não o são para o salto em direção a uma sociedade tecnológica avançada da era do computador. Nós, húngaros, vivemos no mundo moderno. Nossos administradores são sofisticados profissionais de negócios que viajam em círculos internacionais. Não podemos esperar que nossa própria classe média se desenvolva, pois não há necessidade de reproduzir passo a passo o caminho para o desenvolvimento capitalista mediante passos angustiosamente vagarosos.

"Mas é o que devemos fazer", respondem os defensores de proprietários naturais, e continuam: aqueles que falam sobre saltos magníficos para o futuro deviam pensar duas vezes antes de acusar os outros de romantismo. Já ouvimos antes tais frases como "experiências audaciosas" e "queimar etapas da história" – em fins da Década de 40 e na de 50, da parte de visionários tão confiantes quanto vocês mesmos. Mas vejam como nossa economia tem sofrido por causa daqueles gestos grandiosos. A sociedade

não está disposta a ser o súdito obediente de um outro salto experimental. O leninismo fracassou por ter postulado interesses históricos abstratos e por tê-los vinculado a uma classe. Mas como esta classe, o proletariado, ainda não existe nos países do Leste, o Estado teve de criá-la, enquanto o Partido governava em nome daqueles interesses abstratos. Não devemos repetir aquele erro postulando um interesse abstrato na propriedade privada antes que uma considerável burguesia proprietária realmente exista em nossa sociedade. Uma classe média proprietária não é um "bebê de profeta" que pode ser criado artificialmente. Quando muito, o que podemos fazer é adotar políticas que estimulem um crescimento saudável ou, alternativamente, tal como em teus planos de pseudo-privatização, podemos selecionar políticas que irão retardá-lo. Mas o caminho para uma economia de mercado será percorrido por uma classe média proprietária, ou não será percorrido jamais.

3.4 Propriedade Concentrada *Versus* Dispersa

À primeira vista, esta última dimensão do debate sobre privatização parece simplesmente uma decorrência das três dimensões discutidas anteriormente. Embora não haja participantes no debate que advoguem a propriedade concentrada *per se*, a predominância de propriedade estrangeira e/ou de certos padrões de propriedade institucional sugeririam mais concentração nas relações de propriedade.

De forma análoga, aqueles que priorizam uma rápida transição estão propensos a optar pela propriedade mais concentrada sob condições em que a poupança privada da população é suficiente apenas para adquirir uma pequena fração dos ativos das grandes empresas estatais. Contudo, como veremos mais adiante nesta seção, existe uma posição alternativa no debate, a qual sustenta que a maior dispersão da propriedade na fase inicial da privatização poderia realmente ser o meio mais rápido de se alcançar o objetivo da "marketização". De forma semelhante, veremos também que pelo menos uma variante da propriedade institucional, a propriedade acionária por empregados, é congruente com a forma dispersa da participação acionária, em vez da forma concentrada.

Embora a Lei sobre Associação de Negócios, em vigor a partir de 1º de janeiro de 1989, não tenha justificado explicitamente a propriedade concentrada, teve na prática o efeito de promover na economia húngara a concentração de riqueza, em vez de sua dispersão. Em primeiro lugar, a nova legislação instituindo sociedades anônimas fixou o preço mínimo de uma ação em tais empreendimentos em um milhão de *forints*. Esta regra, obviamente, era compatível com uma propriedade predominantemente institucional e pode ser vista como determinada por considerações ideológicas, numa época em que o Partido-Estado ainda sentia desconforto em relação à propriedade por pessoas físicas. Contudo, embora poucos indivíduos ou famílias tivessem os recursos necessários (seja como reservas em dinheiro ou com garantias reais) para realizar tais investimentos, nem todos estavam excluídos. Além disso, a tendência a

estimular a acumulação privada dentro de um estrato reduzido foi acelerada por uma segunda medida administrativa: o novo código húngaro de imposto de renda sobre pessoas físicas permitia às famílias isentar da tributação parte de sua renda, quando elas tivessem participação nas novas sociedades anônimas. Para se beneficiar deste crédito fiscal por investimentos, contudo, uma família teria que ser capaz de dispor do montante de um milhão de *forints*, bem como ter uma renda anual suficientemente elevada para que a isenção fosse significativa. A combinação particular dessas duas medidas significava, de fato, que as cerca de 6000 famílias que preenchiam ambas as condições estariam aptas a reinvestir quase sem custos, na medida em que o crédito/isenção em um ano fiscal forneceria os recursos para a compra de mais ações no ano seguinte, habilitando-as, dessa maneira, a créditos adicionais, e assim por diante (LUKÁCS, 1990; s.d.). Uma vez que o idioma dos truques legais de sonegação tributária não encontrava barreira lingüística na fronteira húngara, os espertos poderiam ficar mais ricos lá também.

A posição favorável à propriedade dispersa não se opõe à concessão de créditos ligados a investimentos e de isenções tributárias, mas argumenta que estes estão se dirigindo às unidades erradas. Em vez de propiciar abrigos fiscais à elite nacional e de atrair investidores estrangeiros com promessa de facilidade para a remessa de lucros, essa posição propõe isenções tributárias e condições favoráveis de crédito para aqueles húngaros que já demonstraram um interesse concreto em empreendimentos privados – aquela proporção considerável da população que participa ativamente da "segunda economia". Em contraposição a uma estratégia de desenvolvimento baseada na prosperidade das 2.000 ou (talvez de forma mais generosa) 20.000 famílias mais ricas, esta estratégia vincula a prosperidade da economia à viabilidade de acumulação de capital por parte de aproximadamente 2 milhões de famílias que já investiram tempo e recursos na produção privada, de pequena escala e freqüentemente de tempo parcial, seja na agricultura, nos serviços ou na indústria. Ivan Szelenyi encontra-se entre aqueles que têm argumentado que tal política de propriedade dispersa justifica-se, não apenas em bases morais, mas também em termos econômicos (SZELENYI, 1989a; 1989b; 1990). A imitação de um modelo como o sul-coreano ou o de Formosa, de produção em massa, baseado em trabalho barato, não apenas sacrificaria a soberania econômica nacional como realmente ignoraria a oportunidade de investir naqueles setores onde a economia húngara possui alguma vantagem comparativa potencial, ou seja, em produtos intensivos em trabalho (especialmente alimentos de alta qualidade, embora não apenas isto). Esta imagem de "Hungria cultivada", ou de produção artesanal húngara, baseia-se na competência e engenhosidade já exibidas na "segunda economia" da Hungria. Para que seja bem sucedida seria necessário, no mínimo, que os atuais produtores da "segunda economia" se desviassem de suas orientações de tempo parcial e maximização de renda com utilização de trabalho familiar, para orientações de tempo integral e acumulação de capital com emprego de trabalho assalariado. Szelenyi sustenta que suas observações de campo e sua pesquisa entre empresários rurais da Hungria fornecem evidências de que as energias, ambições e capacidades para tal mudança realmente existem e poderiam ser realizadas desde que restrições há muito vigentes à produção de pequena escala fossem removidas, créditos fossem liberados e tributos reduzidos. Seu receio é que as

políticas estavam se movendo, em fins de 1989 e início de 1990, exatamente na direção oposta à desejada, e que, se assim continuassem, acabariam por estrangular aquele milhão de galinhas que poderiam botar ovos de pequeno porte, porém de ouro.

Como esboçado acima, uma estratégia de desenvolvimento baseada na transformação da "segunda economia" existente em um setor empresarial privado, legítimo e dinâmico, deixa de lado a questão da transformação das grandes empresas estatais. De fato, alguém poderia argumentar que posições semelhantes às de Szelenyi estão fora dos limites do debate sobre privatização, uma vez que sua ênfase primordial não recai sobre a disposição dos ativos atualmente nas mãos do Estado.²¹ Esta crítica se encontra subjacente a uma concepção alternativa de propriedade dispersa, que visa expandir os beneficiários de participações em propriedade privada **dentro da esfera das grandes empresas estatais**, sem necessariamente expandir o círculo de empresários externamente àquela esfera. A proposta de propriedade acionária para empregados tem sido na Hungria, como na Polônia, o principal veículo organizacional para ampliar tal participação.

Aqueles que propõem Programas de Propriedade Acionária para Empregados (*ESOPs*)²² argumentam que a alternativa óbvia para "aquisições pela burocracia" é constituída por aquisições por empregados: investimentos de qualificações e energias realizados pelos trabalhadores em suas empresas conferem-lhes direitos legítimos de pleitear participação acionária nestas mesmas companhias, e eles deveriam estar habili-

21 Devemos aqui chamar atenção para uma diferença terminológica na literatura existente sobre "privatização". Enquanto os especialistas estudando a Europa Centro-Oriental utilizam o termo para se referir à transformação de empresas estatais em ativos apropriados privadamente, os soviétólogos usam o termo para se referir ao crescimento de um setor privado (cooperativas e outros empreendimentos, tipicamente de menor escala) paralelamente à economia centralmente dirigida. Os estudiosos do Leste Europeu não se fixaram num termo único para designar este último processo ("privatização" não é usado neste sentido), e as expressões utilizadas são tipicamente mais complicadas ("expansão do setor privado tradicional", "transformação de segunda economia" etc.). Na medida em que tal desenvolvimento transfere recursos de atividades controladas pelo Estado para aquelas sob controle privado, e altera significativamente suas proporções relativas, pode-se falar de uma "privatização" da economia. Tais problemas conceituais não podem ser resolvidos por meio de um decreto terminológico. Contudo, não se deve confundir os dois processos. A distinção analítica é útil ainda que apenas para salientar que é possível ocorrer "privatização" no segundo sentido sem uma transformação fundamental das relações de propriedade no setor estatal; e, simularmente, "privatização" no primeiro sentido (Leste Europeu) poderia ocorrer sem o livre desenvolvimento da atividade empresarial de pequeno porte.

22 O principal proponente das *ESOPs* no contexto húngaro tem sido János Lukács, um sociólogo industrial da Academia de Ciências, que realizou pesquisas de campo na fábrica *Wierton Steel* (na Virgínia Ocidental), de propriedade dos empregados, após ter tomado conhecimento do conceito de *ESOP* durante uma estadia no Instituto de Relações Industriais de *Berkeley*. Juntamente com um grupo de advogados e economistas, Lukács instituiu, no início de 1990, uma fundação, *Rész-vitel* (o hífen artificial cria, em húngaro, um duplo sentido, como "propriedade acionária" e "participação"), com vistas a disseminar informações a respeito da propriedade por empregados e prover aconselhamento técnico a administradores e trabalhadores interessados em estabelecer esquemas *ESOPs*.

tados a adquirir tais ações a preços com descontos. Considerando o problema da poupança limitada entre a população em geral, os defensores de *ESOPs* propõem que o governo deveria encorajar (e subsidiar, se necessário) as instituições de empréstimos a prover financiamentos para tais aquisições por empregados, a taxas de juros favoráveis e com períodos de carência. Estes empréstimos seriam pagos a partir de dividendos futuros, e os empregados acionistas, com um interesse direto no valor de suas participações acionárias perceberiam logo a conexão entre desempenho, lucratividade e a viabilidade econômica da empresa na qual detêm interesses. Este interesse na lucratividade estimularia o desempenho, tanto diretamente em cada local de trabalho, como indiretamente através de instituições, como os conselhos de acionistas, nas quais os empregados fiscalizariam o desempenho administrativo e promoveriam uma organização do trabalho mais eficiente e participativa. Os proponentes dos esquemas de *ESOPs* acentuam enfaticamente que as aquisições por empregados não deveriam estar restritas a empresas fracassadas. Argumentam também que nem todas as fábricas visadas para encerrar suas atividades sob uma reestruturação industrial são inviáveis economicamente, e que os ganhos de desempenho previsíveis sob uma administração de *ESOP* poderão ainda demonstrar essa viabilidade. Além disso, como os empregados teriam um interesse na lucratividade de longo prazo, teriam também interesse em converter as instalações para novas linhas de produtos a fim de preservar seus empregos na mesma empresa, mesmo que isso signifique que sua produção seria então em um ramo industrial distinto, mas talvez relacionado. Portanto, além das questões de equidade e de estímulo ao desempenho, a propriedade dispersa na forma de propriedade acionária de empregados reduziria os elevados níveis de desemprego atualmente esperados na transição imediata e proveria uma via para os empregados conservarem seus locais de trabalho no longo prazo.

Os detratores da alternativa de *ESOP* apontam, sem demora, os problemas de individualismo inerentes à conexão hipotética entre participação acionária do empregado e desempenho do trabalhador. Por que um trabalhador qualquer de uma empresa com milhares de empregados deveria acreditar que o valor de suas ações aumentaria em função de uma melhoria de seu próprio desempenho? De fato, se esse valor poderia aumentar mesmo que um indivíduo relaxe, a estrutura de incentivos não o encorajaria a "encostar" esperando que os outros trabalhassem mais duro? Por seu turno, os partidários de *ESOPs* destacavam a existência, e mesmo o crescimento, dos esquemas de empregados acionistas em grandes empresas nas economias ocidentais e sustentam que a melhoria no desempenho resultará de uma melhor organização do trabalho decorrente da responsabilidade da administração perante os trabalhadores-proprietários, em vez de resultar da psicologia individual da teoria dos jogos. Os detratores contra-argumentam que estudos organizacionais de *ESOPs* nos Estados Unidos e em outros lugares indicam que a relação entre propriedade de empregados e desempenho de empresas é, quando muito, ambígua (CONTI, SVEJNAR, 1990); que o crescimento recente de *ESOPs* pode ser atribuível tanto a estratégias gerenciais para evitar *takeovers* hostis quanto a quaisquer ganhos de lucratividade; e que não há escassez de evidências para o Japão ou Alemanha Ocidental indicando que uma melhor organização

do trabalho e uma estreita cooperação entre trabalhadores e gerentes são possíveis sem a propriedade de empregados. Por estas e outras razões, economistas como János Kornai e Márton Tardos (sem descartar de todo a propriedade de empregados) têm limitado seu endosso a tais medidas a firmas menores, especialmente na produção artesanal (como a introdução de um esquema de *ESOP* na famosa fábrica de porcelana *Herend*), onde o capital humano é preponderante no processo de produção.

Contudo, as críticas mais fortes aos *ESOPs* no contexto húngaro dirigem-se àqueles elementos da propriedade acionária de empregados que são percebidos por economistas como bloqueadores da consequência desejada da privatização, qual seja, a "marketização". A propriedade de empregados, argumentam eles, limitará a mobilidade do capital e retardará a emergência de um verdadeiro mercado de trabalho. Como consequência adicional, ela atrasará a reestruturação industrial. Juntamente com a enorme dívida externa (que não será reduzida pelas aquisições por empregados), o outro legado catastrófico da má gestão centralizada é a multidão de fábricas tecnologicamente obsoletas, incapazes de competir nos mercados domésticos, e muito menos em padrões internacionais. É do interesse nacional (é do interesse de alguém?) que se continue a produzir aço (ou produtos similares) quando é extremamente mais barato comprar tais insumos industriais de outros países? A continuação em operação de fábricas e equipamentos antiquados irá apenas onerar ainda mais uma economia já declinante; atrasos hoje na reestruturação industrial irão apenas prolongar, e talvez exacerbar, a agonia amanhã.

Os defensores de *ESOPs* retrucam que tal elaboração de política macroeconômica ignora o fator humano. O material humano do processo de produção, os trabalhadores, não são mercadorias que podem ser deslocadas de suas comunidades e transferidas de um local de trabalho para outro. Com suas raízes em localidades particulares e com seus investimentos em empresas particulares, o direito que os trabalhadores possuem de permanecer em seus locais de trabalho deveria ser defendido. A propriedade de empregados provê tal mecanismo. A reestruturação industrial deverá caminhar rapidamente, porque os trabalhadores, que têm um interesse no valor de suas ações, estarão motivados a tomar a decisão racional para o ingresso da companhia numa diferente linha de negócios.

Os detratores replicam que são as bem-intencionadas ilusões a respeito da participação acionária de empregados que ignoram o fator humano. Os trabalhadores não terão um interesse no valor de suas ações (uma fração de seus ganhos totais) tanto quanto no valor de suas qualificações e na recompensa pelo seu trabalho. Instituições que retardam a criação de um mercado de trabalho livre retardarão o momento quando os trabalhadores poderão negociar para receber o valor de mercado de seu trabalho. Instituições que retardam a reestruturação manterão algum segmento significativo da força de trabalho em ocupações onde a remuneração é baixa porque a produtividade é baixa. No que se refere à pílula amarga do desemprego, que necessariamente acompanha o fechamento de fábricas, o que é preferível? Um certificado e uma voz numa companhia fracassada que poderia sobreviver somente às custas de contínuos subsídios e mais

sacrifícios da parte dos trabalhadores-proprietários? Ou um programa abrangente de re-treinamento que permita aos trabalhadores levar novas qualificações (ou combinações de novas qualificações com aquelas previamente adquiridas) para empresas reestruturadas com melhores perspectivas de viabilidade econômica?

Neste ponto, os proponentes da propriedade acionária de empregados mostram sua carta maior no jogo. É porque compartilhamos o objetivo da "marketização", argumentam, que nós defendemos a propriedade acionária de empregados. Pois nós também estamos pensando em viabilidade de longo prazo – não das empresas individuais, mas da estabilidade política do novo sistema econômico resultante do processo transformador de privatização. No longo prazo, a estabilidade sistêmica se baseará na legitimidade percebida do processo de privatização. A propriedade privada que for percebida pelos trabalhadores como ilegítimamente apropriada não estará segura. Os trabalhadores ouviram por quatro décadas que eles eram os donos da indústria húngara. Isto era demagogia, é verdade. Mas o que devemos dizer-lhes agora? Que eles serão excluídos da oportunidade de adquirir a propriedade que eles vêm em algum sentido como sendo legítimamente sua? Estabilidade requer legitimidade; legitimidade requer equidade; e equidade, neste caso, requer participação na propriedade de suas próprias empresas.

Os adversários: sim, questões de equidade e de tratamento igualitário estão no cerne do problema de *ESOPs*. Segundo as propostas de vocês, cada trabalhador tem, em princípio, os mesmos direitos de comprar ações com desconto – mas somente nas empresas onde eles estão atualmente empregados. É justo, perguntamos, que um trabalhador possa candidatar-se a crédito para comprar um certificado sem valor numa fábrica ineficiente e decadente, enquanto um outro (talvez com as mesmas qualificações e o mesmo nível de desempenho) possa participar como acionista numa fábrica tecnologicamente sofisticada, recentemente modernizada sob o antigo sistema de subsídios estatais, drenados da empresa a que pertence o primeiro trabalhador? Por que deveria o emprego numa firma particular traduzir-se em ações nessa firma? E o que dizer dos empregados no remanescente setor público, que trabalham em hospitais, escolas e administração estatal? Onde se encontra seu igual tratamento? Os esquemas de *ESOPs* não resolverão os problemas do antigo sistema, mas irão perpetuá-los, pois não constituem uma alternativa para as aquisições pela *nomenklatura*, mas o complemento delas. Em ambos os casos, a ocupação de um posto na empresa serve como base para uma participação na propriedade. Assim, não ficaremos surpresos se aquisições parciais por diretores de empresas e aquisições parciais por empregados ocorrerem conjuntamente. Uma consequência ulterior será a perpetuação do antigo sistema de favoritismo e subsídios, à medida em que o novo bloco de administradores e empregados, sendo ambos acionistas-votantes em empresas particulares, fará com que seja ainda mais difícil para os funcionários governamentais ignorar seus apelos especiais nos tempos inevitáveis de recessão.

Estas mesmas questões relativas à equidade encontram-se no centro da posição que advoga a dispersão máxima da propriedade através do mecanismo de

concessões universais de propriedade. De acordo com os proponentes de tais esquemas,²³ as revoluções políticas que estão varrendo os antigos regimes na Europa Oriental constituem uma oportunidade histórica única de se reconstruir uma ordem social sobre princípios de igualdade e justiça. Uma vez que a riqueza coletiva da economia húngara é o produto do trabalho de toda a sociedade, esta riqueza não deveria ser vendida para o maior licitante, ou dividida com base no emprego atual, mas sim distribuída a todos. Os planos para tal distribuição diferem quanto a detalhes técnicos, mas a característica essencial é que o governo deveria privatizar os ativos de empresas estatais pela emissão de certificados que representassem um direito de propriedade abstrato para todos os cidadãos. Estes certificados não estariam de início vinculados a empresas particulares. (ou seja, o cidadão Kovács não receberia diretamente uma ação da *Malev Airlines*, nem o cidadão Szabó receberia imediatamente direito a uma ação do antigo *Lenin Steelworks*). Em vez disso, estes certificados poderiam ser retidos como títulos (a serem resgatados futuramente a uma certa taxa de juros fixa ou variável) ou, o que é mais importante, poderiam ser convertidos diretamente em quotas de propriedade em firmas particulares, bancos, ou fundos mútuos. Sendo cada cidadão livre para converter seu certificado em quotas daquela companhia que lhe pareça a mais promissora, o esquema de propriedade universal não só resolveria o problema da equidade, mas constituiria também, como sustentam seus advogados, o meio mais rápido de se criar um mercado de capitais governado pela confiança do investidor.

Os céticos quanto a esquemas de concessões universais apontam, em primeiro lugar, as enormes dificuldades técnicas de coordenar a conversão de certificados em quotas de propriedade. A bolsa de valores existente em Budapeste consiste de vários computadores pessoais. Mesmo se todos os requisitos tecnológicos de uma bolsa de valores central pudessem ser atendidos, onde estariam os milhares de corretores experientes que seriam necessários para lidar com o enorme volume de transações envolvendo milhões de investidores individuais? Outros observam que a solução dessas dificuldades apenas distribuiria os ativos da sociedade sem atrair o capital estrangeiro que é necessário para modernizar a economia. Os críticos também acusam que a propriedade acionária universal persegue uma igualdade ilusória, pois nem todos os cidadãos são igualmente capazes de tomar decisões bem informadas a fim de converter certificados em investimentos específicos. À parte as questões de acesso desigual à informação, como ficariam as crianças ou os idosos? Quem ficaria responsável por suas participações? Os defensores respondem que este é um detalhe de menor importância, que poderia ser resolvido por meio do depósito de seus certificados em fundos mútuos administrados profissionalmente ou de títulos que poderiam ser resgatados na maioria, no caso das crianças. De modo mais significativo, não irá a maior parte dos

23 Na Hungria, István Sik-Laky é o mais importante proponente da concessão universal de ações, sendo ele um economista que foi anteriormente partidário dos esquemas de socialismo empresarial do iconoclasta Tibor Liska.

cidadãos vender imediatamente suas quotas para obter renda, especialmente em épocas de tão grandes dificuldades econômicas? Igualdade na propriedade de quotas e dispersão de propriedade poderiam durar, na melhor das hipóteses, apenas alguns meses; e a enchente de quotas vendidas, em troca de um magro embora necessário benefício de curto prazo, deprimiria tanto os preços, que aqueles, apenas relativamente mais ricos, inicialmente, poderiam adquirir rapidamente direitos de propriedade sobre a maior parte da economia. Antecipando tais acontecimentos, alguns proponentes da propriedade acionária universal advogam condições temporárias especiais: uma certa parte ou percentagem das quotas de cada cidadão não poderia ser alienada em troca de renda, durante um período determinado etc. Os críticos, contudo, observam de pronto que os cidadãos acostumados ao socialismo de Estado encontrarão facilmente os meios não oficiais de vender suas quotas, e que o deságio em tais vendas informais significará que os mais necessitados receberão um valor ainda menor por seus certificados iniciais (teoricamente iguais). Outros proponentes do esquema de concessões admitem que alguma concentração da propriedade não pode ser evitada administrativamente e deveria, na verdade, ser esperada na primeira fase da transição para mercados de capitais. Não obstante, eles sustentam que a distribuição inicial de ativos estatais incluirá um contingente muito mais amplo de participantes nas transações de mercado. Esta dispersa participação irá evitar a barganha por número reduzido de agentes – a qual dificulta o desenvolvimento do mercado – e produzirá suporte político para a privatização entre um círculo mais amplo da população.

Para alguns adversários, este componente político é mais um vício do que uma virtude da propriedade acionária universal. János Kornai, por exemplo, argumenta que as concessões a cidadãos criam "a impressão de que o Estado-Pai morreu inesperadamente, deixando para nós, filhos órfãos, a missão de distribuir o patrimônio equitativamente. Mas o Estado está vivo e passa bem" (KORNAI, 1990a, p. 82). De um ponto de vista político similar, outros afirmam que mesmo supondo cenários de propriedade acionária universal dos mais otimistas, a propriedade dispersa daí resultante seria consistente com o controle oligárquico da economia, em vez de um obstáculo a esta. Se a estrutura organizacional das grandes empresas públicas não for mudada e desafiada pelos empreendimentos de menor porte (e genuinamente empresariais), a propriedade formal dispersa pode fazer com que seja mais fácil para os "insiders" (diretores e banqueiros) controlar a estratégia de negócios com a posse de um bloco de ações ainda menor.

4 IRÁ A PRIVATIZAÇÃO LEVAR À "MARKETIZAÇÃO"?

O ponto de partida deste ensaio foi o pressuposto, agora amplamente compartilhado virtualmente por todo o espectro do pensamento econômico húngaro atual, de que a "marketização" pode ser alcançada através da privatização. O objetivo destas últimas páginas não será o de contestar o objetivo da "marketização", mas o de

levantar uma questão diferente: no contexto húngaro contemporâneo, irá a privatização conduzir realmente a uma completa consolidação da lógica de mercado? Por ter o processo de privatização começado apenas recentemente, é muito prematuro responder a nossa questão com base em evidências empíricas de estudos de caso, levantamentos ou análises de materiais estatísticos. Contudo, não é prematuro formular hipóteses preliminares sugeridas pelo debate sobre privatização e indicar linhas promissoras de pesquisas para avaliar criticamente as distintas teorias sobre a(s) transição(ões) do socialismo de Estado.²⁴

Uma análise inicial do debate sobre privatização aponta para as seguintes hipóteses preliminares: instituições apropriadas para reproduzir as relações de mercado mostrar-se-ão inadequadas para assegurar a **transição** para uma economia totalmente "marketizada". Esta proposição é parente próxima de outra que podemos extrair de recentes análises econômicas comparativas, qual seja: o sucesso na economia mundial pode ser alcançado por instituições que parecem improváveis do ponto de vista do pensamento econômico convencional, quer por serem "anacrônicas" ou por não pertencerem às usuais categorias de análise (PIORE, SABEL, 1984; SABEL, 1989). Em ambos os casos, as proposições se apoiam no argumento de que um enfoque circunscrito a instituições ignora como grupos sociais poderosos podem subvertê-las, e negligência como sistemas sociais fora dos limites de uma análise estritamente econômica podem fornecer recursos para se alcançar objetivos econômicos. Estas proposições sugerem que, em lugar de simplesmente analisar as características institucionais da economia, os estudos sobre privatização deveriam focalizar os grupos sociais e as características de seus sistemas de filiação que impedem ou facilitam a "marketização".

A transformação econômica com o alcance desejado na Europa Oriental contemporânea requer uma realocação dramática dos recursos econômicos existentes – transferência de recursos de um arranjo institucional onde eles se mostram subutilizados (ou desperdiçados) para um outro que promete sua utilização mais eficiente e efetiva. Os proponentes de tal mudança são movidos pela esperança de que um firme compromisso de levar a cabo a reestruturação irá, por si só, estimular a entrada dos novos recursos necessários para colocar em movimento o novo sistema: novas fontes externas de crédito e investimento, novas energias de indivíduos cujos talentos não se realizavam produtivamente sob o sistema anterior, e uma nova reserva de boa vontade e paciência de parte dos cidadãos em geral. Mas os recursos existentes que são ao mesmo tempo os mais consideráveis e os mais incertos (quanto à sua operação futura) são as redes informais de interação que funcionavam bastante à parte de vínculos oficialmente sancionados, seja nos interstícios da burocracia ou totalmente fora de seus limites. Estas redes informais, que conseguiam "fazer o serviço" a despeito de barreiras institucionais no sistema anterior, irão promover ou inibir a "marketização"? No contexto húngaro

24 Para uma análise de outros modelos de transição, vide STARK (no prelo).

contemporâneo, os candidatos mais promissores para se pesquisar sobre tais redes são aqueles grupos sociais nativos que já demonstraram o maior interesse na privatização:

1) diretores de empresas e o círculo correlato formado por atores chaves da administração, capazes de participar em formas de propriedade institucional (quer espontânea ou controlada); e

2) empresários privados e o círculo correlato de pequenos produtores na "segunda economia" existente (quer na forma relativamente mais concentrada, como nos esquemas de Kornai, quer naquela relativamente mais dispersa, como no estudo de Szelenyi).

Considerando, em primeiro lugar, os diretores de empresas, o que acontecerá com as redes invisíveis de interação entre estes agentes, que eram responsáveis pela direção das operações cotidianas das empresas durante os últimos anos do antigo regime? Estes laços constituirão uma base para a "marketização", ou irão subvertê-la, ainda que não intencionalmente?²⁵ Uma proposição inicial para orientar a pesquisa poderia ser: as redes de diretores de empresas, sob condições de propriedade institucional, serão demasiado semelhantes a uma organização de clã para permitirem uma completa "marketização" no contexto húngaro.²⁶ Forjadas sob condições de "orçamento flexível", estas redes coesas de confiança e amizade irão promover dinamismo no curto prazo; mas quando os tempos se tornarem difíceis, elas serão usadas para a defesa de percepções e interesses definidos a partir de hábitos e rotinas que não favorecem a consolidação de uma lógica de mercado. A proposição não é feita como uma "predição" ou um cenário provável, já que os resultados das políticas de transformação são sempre incertos. Talvez uma combinação entre investimento direto estrangeiro suficiente e um mínimo de verdadeiro espírito empreendedor privado produza um meio-ambiente no qual as interações – entre clãs de proprietários institucionais – se torne o veículo organizacional que viabilize a dinâmica de competição no mercado. No futuro imediato, nossa pesquisa deve investigar as características dessas interações – sua densidade, sua extensão, a simetria ou assimetria dos seus laços, sua semelhança com antigos padrões,

25 A própria questão suscita dilemas difíceis para a elaboração de políticas no período de transição. Naturalmente, uma "solução" seria repetir os erros do anterior "Reino de Terror" o qual, reconhecendo que agentes similares sob o antigo regime possuíam qualificações e conhecimentos necessários ao novo regime, perseguia e cortejava alternativamente os *bourgeois experts*, ao mesmo tempo em que os colocava sob a vigilância de comissários políticos. Obviamente, um teste de lealdade não resolverá o problema hoje, nem se dispõe de algum instrumento de observação que possa detectar diretores "genuinamente empresariais" preenchendo um questionário. Dar aos atuais diretores uma liberdade de ação irrestrita envolve o risco de eles reproduzirem uma economia pouco diferente da anterior; aumentar as restrições envolve o risco de uma profecia auto-realizável de que eles serão forçados a adotar seus velhos métodos para se protegerem de adversários não confiáveis.

26 A rede de ligações entre diretores de empresa é semelhante ao "clã" na medida em que sua densidade (com atores ligados a uma multiplicidade de agentes que estão também ligados entre si) e sua extensão (cobrindo uma ampla gama de atores em diversos campos) possibilitam a ação coordenada, mesmo na ausência de uma coordenação central.

seu caráter mais ou menos centralizado, sua estabilidade ou relativa fluidez, dentre outros dos seus aspectos.²⁷

Interações entre os pequenos produtores húngaros são igualmente bom objeto de estudo. A conclusão preliminar de István Gábor, o principal *expert* húngaro em pequena economia privada local ("segunda economia"), é de que estas redes de relações (de baixa densidade e extensão e pouca coesão) são quase o reverso daquelas existentes entre diretores de empresa. Gábor que faz tais observações em artigo recente, tem uma leitura pessimista das visões de Szelenyi e Kornai acerca dos pequenos produtores privados (GÁBOR, 1990). Como esses autores, Gábor é um crítico feroz da propriedade institucional, ainda que muito menos entusiasta que eles quanto às perspectivas de uma dinâmica "marketização" neste setor. O ceticismo de Gábor deriva da premissa, extraída de recente trabalho sobre a "Terceira Itália", de que uma pequena produção flexível requer não apenas concorrência mas também cooperação (ECONOMY AND SOCIETY, 1989). Ele observa que os pequenos produtores manufatureiros italianos (competindo nas mesmas linhas de produto) são frequentemente ligados uns aos outros através de antigas conexões sindicais, reforçadas por partidos políticos e apoiadas por governos locais. Não é raro as associações de produtores, em uma dada localidade, contratarem especialistas em *marketing* para obter informações sobre novos produtos e *designs*. Todas as pequenas firmas participantes recebem a informação (demasiado cara para qualquer unidade isolada) e então concorrem por fatias de mercado.

A estabilidade do emprego em um distrito industrial não pode ser garantida, mas ela é assegurada, em grande medida, pelo fato de os empresários que conseguem grandes encomendas expandirem freqüentemente sua capacidade através da subcontratação de partes destas encomendas a concorrentes no mesmo distrito. Outras pesquisas sobre a "Terceira Itália" atribuíram estes padrões de cooperação a antigas instituições que protegeram a sociedade da penetração completa pelo mercado (TRIGILIA, 1986a; 1986b). Aí se localiza o mais profundo pessimismo de Gábor: o socialismo de Estado proibiu no passado a difusão do mercado, mas ele também eliminou virtualmente quaisquer instituições da sociedade civil que pudessem constituir a base para tal cooperação num futuro próximo. As conexões dos pequenos produtores na Hungria são muito centradas em sua próprias famílias, e seus padrões de comércio estão muito voltados para grandes empresas ou para o consumidor direto, sendo relativamente poucos os vínculos de compra e venda **dentro** do próprio setor. Se formuladas em termos da proposição anterior, as observações de Gábor poderiam ser assim reformuladas: as relações entre os empresários privados, sob condições de propriedade natural, não são suficientemente do tipo *clã* para conduzir a uma total "marketização".

27 A respeito da metodologia da análise de redes de ligações desenvolvida por sociólogos econômicos nos Estados Unidos, vide MIZRUCHI, SCHWARTZ (eds., 1987).

Mais uma vez, a proposição é menos preditiva do que ilustrativa dos tipos de hipóteses capazes de orientar futuras pesquisas. Uma pesquisa promissora sobre pequenos produtores deslocaria a atenção das aspirações individuais à condição de empresário para o exame das características locais que inibem ou encorajam a "marketização". Em um tal modelo ecológico, a capacidade empresarial é menos uma função de motivações individuais do que de relações sociais num campo particular de interação. Por exemplo, como aquelas características diferem entre si quanto às ligações entre os pequenos produtores em termos de linhas de crédito, *marketing*, oferta etc.? A concorrência entre partidos políticos ao nível local e o fato de governos locais virem a se deparar com restrições de auto-financiamento produzirão novos padrões com alguma diversidade entre as regiões? O pessimismo de Gábor pode se confirmar, ou, alternativamente, os governos locais talvez possam conseguir recursos suficientes a fim de articular programas para uma concorrência cooperativa. Contudo, enquanto pesquisas adicionais não indicarem mudanças profundas nas interações e na orientação dos diretores de empresas nas maiores firmas da Hungria, e nas dos microempresários em suas pequenas unidades, as perspectivas de mercados abrangentes estão longe de serem brilhantes. Se vinte anos de experiência com reforma demonstraram que os mercados não são possíveis sem propriedade privada, a próxima década de experiências de transformação na Hungria pode ainda demonstrar que a propriedade privada não é suficiente para criar uma "marketização" total.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BOURDIEU, Pierre. Forms of capital. *In*: RICHARDSON, John G. (ed.) **Handbook of theory and research for one sociology of education**. New York : Greenwood Press, 1986. p. 241-258.
- , **Homo academicus**. Stanford : Stanford University, 1988.
- BRUSZT, László, SIMON, János. **A lecsendesített többség**. Budapest : Társadalomtudományi Intezet, 1990.
- , STARK, David. **The negotiated transition to democracy in Hungary**. Ithaca : Cornell University, [s.d.] (Working papers on transitions from state socialism.) Forthcoming.
- CONTI, Michael A., SVEJNAR, Jan. The performance effects of employee ownership plans. *In*: BLINDER, Alan S. (ed.) **Paying for productivity: a look at the evidence**. Washington : The Brookings Institutions, 1990. p. 143-181.
- ECONOMY AND SOCIETY, London, v. 18, n. 4, nov. 1989.
- FIGYELŐ. 22 de set. 1988; 16 de fev. 1989.
- GÁBOR, István. Reformok második gazdaság, államszocializmus: a 80-as évek tapasztalatainak felüldéstani és összehasonlító gazdaságtani tanulságairól. **Valóság**, Budapest, n. 6, p. 32-48, 1986.
- , **On the immediate prospects for private entrepreneurship and re-embourgeoisement in Hungary: a pessimistic mediation in the wage of Ivan Szelenyi's prognosis of continuity and János Kornai's**. Ithaca : Cornell University, 1990. (Working paper on transitions from state socialism.)
- HANKISS, Elemér. **East European alternatives: are there any?** Forthcoming.
- KORNAI, János. The Hungarian reform process: visions, hopes and reality. *In*: NEE, Victor, STARK, David (eds.) **Remaking the economic institutions of socialism: China and Eastern Europe**. Stanford : Stanford University, 1989. p. 32-94.
- , **The road to a free economy: shifting from a socialist system, the example of Hungary**. New York : W. W. Norton, 1990a.

- A tulajdonformák es a hoordinácros mechanizmusok affinitása. **Valóság**, Budapest, v. 33, n. 1, p. 1-15, Jan. 1990b. Forthcoming in English as The affinity between ownership forms and coordination mechanisms: the common experience of reform in socialist countries. **Journal of Comparative Economics**.
- KOVÁCS, János Mátyas. Reform economics: the classification gap. **Daedalus**, Cambridge, v. 119, n. 1, p. 215-248, Winter, 1990.
- LUKÁCS, János. **A gazdaság demokratizálásiutjai: a munkavállalók részvénytulajdonlásáról a magyar piactgazdaságban.** (Ways of democratization of the Hungarian economy: on employee stock ownership plans in the emerging Hungarian market economy.) Budapest : Hungarian Academy of Sciences. Unpublished manuscript.
- **Vertical disaggregation and privatization in Hungary:** organizational consequences 1990. Paper presented on Conference on the Social Economics of Inter-Firm Cooperation. Social Science Center, 1990, Berlin.
- MAGYAR NEMZET. Budapest, 21 de jul. 1988.
- MIZRUCHI, Mark S., SCHWARTZ, Michael (eds.) **Intercorporate relations: the structural analysis of business.** Cambridge : Cambridge University, 1987.
- PIORE, Michael, SABEL, Charles. **The second industrial divide: possibilities for prosperity.** New York : Basic Books, 1984. 354p.
- SABEL, Charles. Flexible specialization and the re-emergence of regional economies. *In:* HIRST, Paul, ZEITLIN, Jonathan (eds.) **Reversing industrial decline.** New York, 1989. p. 17-70.
- STANISZKIS, Jadwiga. **The dynamics of the breakthrough in Eastern Europe: the polish case 1988-89.** Forthcoming.
- STARK, David. **Six models in search of an economy: hypothesized roads to the market in the transition from state socialism.** Ithaca : Cornell University . (Working papers on transitions from state socialism.) Forthcoming.
- SZELENYI, Ivan. **Socialist entrepreneurs.** Madison : University of Wisconsin, 1989a.
- Eastern Europe in a epoch of transition: toward a socialist mixed economy? *In:* NEE, Victor, STARK, David (eds.) **Remaking the economic institutions of socialism: China and Eastern Europe.** Stanford : Stanford University, 1989b. p. 208-232.

-----, Alternative futures for Eastern Europe: the case of Hungary. **East European Politics & Societies**, v. 4, n. 2, p. 231-254, 1990.

TARDOS, Márton. Economic organizations and ownership. **Acta Oeconomica**, Budapest, v. 40, n. 1/2, p. 17-37, 1989.

TRIGILIA, Carlo. **Grand partiti e piccole imprese**. Bologna, 1986a.

-----, Small firm development and political subcultures in Italy. **European Sociological Review**, Oxford, v. 2, n. 3, p. 161-175, 1986b.