Programa de Estudos e Pesquisas em Reforma do Estado e Governança

Coordenação: Frederico Lustosa da Costa*

"A reforma do Estado do ponto de vista do desenvolvimento da poliarquia brasileira e de seus impactos sobre as relações Estado-sociedade."

Desestatização como estratégia de reforma do Estado: análise preliminar da privatização no Brasil da Nova República**

Frederico Lustosa da Costa
Alketa Peci***

1. Introdução

Ao tomarem o imperativo orçamentário como o principal motor da reforma do Estado, governos de diferentes países têm orientado as mudanças em direção ao ajuste fiscal, adotando pelo menos três estratégias:

- a reforma patrimonial, pela transferência de ativos para o setor privado, sobretudo através da privatização de empresas e de investimentos públicos;
- a reforma tributária, voltada para o aumento da receita, através de mudanças na estrutura e incidência de impostos e na melhoria do processo de arrecadação;
- a reforma gerencial, dirigida para o aumento da eficiência do gasto público, partindo da suposição de que é possível fazer mais com o mesmo volume de recursos, quando a oferta for aquém da demanda, ou fazer o mesmo com menor dispêndio, quando a oferta for proporcional à demanda (Costa & Cavalcanti, 1991).[1]

É evidente que existem várias maneiras de reduzir despesas e aumentar a eficiência gerencial, como o rearranjo estrutural, extinguindo, fundindo ou incorporando órgãos, os cortes de pessoal etc. Entretanto, por afirmação ideológica ou por pressão de organismos internacionais, a maioria dos governos do Terceiro Mundo tem optado por realizar reformas patrimoniais. O governo brasileiro seguiu o mesmo caminho. Embora tenha ensaiado alguns passos em direção às reformas tributária e gerencial, a reforma do Estado brasileiro se concentrou no processo de desestatização, principalmente através da privatização de empresas estatais.

* Professor da EBAP/FGV.

** Artigo baseado em trabalho realizado no âmbito do Programa de Estudos e Pesquisas em Reforma do Estado e Governança, a partir de levantamento realizado por Alketa Peci.

*** Aluna do curso de mestrado da EBAP/FGV, atuando como pesquisadora junto ao Programa de Estudos e Pesquisas em Reforma do Estado e Governança.

[1] Reformas mais abrangentes podem contemplar também estratégias de flexibilização e democratização (Costa, 1998).

Este artigo procede a uma análise do processo de privatização. Após uma breve exposição das razões estruturais e conjunturais que influenciaram a mudança na política intervencionista do Estado brasileiro, apresenta as primeiras medidas em favor da privatização, começadas timidamente já no último governo militar e que ganharam força a partir do governo Collor.

Ênfase especial é conferida ao processo de desestatização durante o governo Fernando Henrique, na medida em que é neste período que termina o processo de privatização do setor industrial estatal e entra-se na fase da transferência para o setor privado dos serviços públicos de infra-estrutura. Por outro lado, também nesse governo foi realizada uma série de mudanças constitucionais no sentido de fortalecer o papel do Estado na regulação desses serviços.

O artigo tenta responder algumas questões importantes relativas ao processo de privatização. Para tanto, destaca as principais características do Programa Nacional de Desestatização, analisa a Lei de Concessões, de suma importância para a privatização do setor de infra-estrutura, e apresenta alguns dos resultados decorrentes das privatizações realizadas no período 1995-98.

Até que ponto a privatização tem permitido alcançar a eficiência almejada e aumentar o equilíbrio financeiro do Estado? Quais têm sido os primeiros resultados e problemas surgidos depois das privatizações realizadas? E, por fim, quais são as críticas decorrentes dessa estratégia de reforma?

2. A crise e o processo de desestatização

Economistas formados na ortodoxia da tradição neoclássica costumam restringir a desestatização a um problema de natureza técnica, ditado pelo imperativo do equilíbrio macroeconômico. Costa et alii (1993), por exemplo, argumentam que o processo de alocação de recursos por parte do Estado gera ineficiência no sistema econômico. Nesse sentido, a privatização deve ser vista:

- no plano geral, como uma forma de reduzir o poder do Estado sobre o processo de alocação dos recursos no sistema produtivo;
- no plano intermediário, como forma de estancar a sangria financeira imposta ao Tesouro por empresas estatais deficitárias;
- no plano microeconômico, como forma de eliminar o efeito da ineficiência alocativa do Estado sobre a administração de empresas estatais, deficitárias ou não, que tenderia a reduzir sua capacidade de corresponder aos padrões tecnológicos competitivos vigentes na economia mundial.[2]

Entretanto, a desestatização se inscreve na história do processo de transformação do Estado brasileiro, ditado também por motivos de natureza social e política.

Não cabe mencionar e descrever aqui a natureza do processo de crescimento econômico via industrialização, baseada na substituição de importações a partir dos anos 30. Imensa bibliografia[3] tem-se ocupado de descrever o cenário sócio-econômico do país e definir o papel do Estado

[2] Outros economistas argumentam que a expansão dos setores produtivos estatais foi em geral decorrência de uma postulação teórica que questionava a eficiência alocativa dos mecanismos do mercado.

[3] Ver Costa et alii (1993), Fiori (1990), Pinheiro & Oliveira Filho (1991) e Tenório (1997), entre outros.

desenvolvimentista, na sua missão de criar e defender o interesse nacional. No Brasil da era Vargas, o Estado é coordenador de decisões, agência de fomento, criador de mercados e estruturador de novas classes sociais.

Em grande medida induzida pelo setor privado, a política de privatização no Brasil é vista como parte importante do processo de reformulação e recuperação da capacidade de investimento e gerenciamento do Estado. Segundo Pinheiro e Giambiagi (1992) e Saravia (1995), as razões da mudança da política que impulsionam a privatização podem ser divididas em conjunturais e estruturais. As razões de natureza conjuntural têm a ver com a grave crise econômica que o Brasil e outros países na América Latina estavam passando durante os anos 80. A privatização era vista como um meio para a redução do déficit público e para controle da inflação: a receita obtida com a venda das empresas estatais poderia cobrir o déficit e aumentar a poupança do governo, liberando o Estado do gasto com novos investimentos. Por outro lado, através da privatização buscar-se-ia aumentar a credibilidade do governo, mostrando que realmente pretendia mudar a política intervencionista e reduzir o tamanho do Estado. Esta política é fortemente recomendada pelos organismos internacionais, tais como o Banco Mundial e o FMI, e, muitas vezes aparece como condição para concessão de empréstimos por parte destas instituições.

Entre os fatores estruturais, podem ser incluídas razões de natureza ideológica, como a onda neoliberal que caracterizou a década de 80, tendendo a sublinhar as falhas da intervenção estatal e fortalecer a confiança nas forças livres do mercado. O contexto internacional também influiu fortemente nesse processo. As reformas neoliberais dos governos Thatcher e Reagan e a derrocada do socialismo nos países do bloco comunista contribuíram para dar mais argumentos aos neoliberais. Os avanços tecnológicos transformaram as formas de produção, demandando mais flexibilidade e competência das empresas estatais, características que estas organizações, sujeitas a normas e restrições burocráticas, eram incapazes de oferecer. Paralelamente, os avanços tecnológicos mudaram as características de alguns setores monopolísticos, abrindo mais espaço para a participação do setor privado. Mais uma vez, como ressalta Saravia (1995:84), "*las razones decisivas provienen de la necesidad de adaptarse a un mundo en rápida transformación de las atribuciones estatales y del modo de ejercerlas*".

De acordo com Pinheiro & Oliveira Filho (1991), a privatização deveria superar a resistência dos cinco grupos de interesse que poderiam ser prejudicados por essa política: os funcionários que recebiam salários mais altos que os pagos pelo mercado; os fornecedores das empresas estatais que tinham nelas seus grandes consumidores; os clientes que compravam com preços subsidiados; os dirigentes que não eram avaliados pelo seu desempenho, e os políticos que as usavam como empresas privadas.

3. Transição e Nova República

Os primeiros passos em direção à privatização começaram a ser tomados pelo governo Figueiredo em julho de 1979, quando, através do Decreto nº 83.740, foi criado o Programa Nacional de Desburocratização (Ipea/Enap/Ibam, 1994). Em 1981 foi criada também a Secretaria Especial de Controle das Empresas Estatais (Sest), através dos Decretos nº 86.212, de 15 de julho de 1981, e nº 86.215, de 15 de

dezembro de 1981, com o objetivo principal de controlar os gastos e investimentos das empresas estatais. A Sest identificou 505 instituições sob controle público federal, das quais 268 eram empresas estatais. Um terço destas empresas estatais tinha pertencido ao setor privado e foi assumido pelo setor público quando estava à beira da falência. Apenas 40 haviam sido criadas por lei.

Em julho do mesmo ano, foi instituída a Comissão Especial de Desestatização, que restringiu a criação de empresas estatais e estabeleceu diretrizes para a transferência de empresas públicas para o setor privado. Durante o governo Figueiredo, foram desestatizadas 42 empresas, das quais 20 foram privatizadas. No entanto, durante esse período, o objetivo das privatizações não era combater a ineficiência do setor público produtivo, mas desacelerar a sua expansão, que tinha saído do controle do governo (Pinheiro & Oliveira Filho, 1991).

Durante o governo Sarney (1985-90), os programas de privatização europeus e as transformações ocorridas nos ex-países comunistas começam a fazer sentir sua influência. Através do Decreto nº 91.991/85, foi constituído o Conselho Interministerial de Privatização, com o objetivo de aumentar a transparência e o apelo político do processo da privatização. A privatização passou a compreender a abertura do capital social, a alienação de participações societárias e a desativação de empresas sob o controle do governo federal. Em 28 abril de 1988, o Decreto nº 95.886 instituiu o Programa Federal de Desestatização, incluindo no processo de desestatização, pela primeira vez, o conceito de desregulamentação e a possibilidade de as empresas privadas serem concessionárias de serviços públicos.

De 1985 a 1990, foram realizadas 17 privatizações, gerando uma arrecadação de US$549 milhões e uma transferência de dívidas ao setor privado de US$620 milhões. Segundo Velasco (1997), essas vendas tiveram pouco a ver com o Conselho de Desestatização e com a própria política do governo e foram impulsionadas pela ação do BNDES, em busca de uma reciclagem alocativa de seus recursos, como meio de fortalecer as intervenções em outros setores econômicos.

Durante o governo Collor, orientado por uma agenda neoliberal, a privatização ganhou mais força. Através da Medida Provisória nº 155, de 15 de março de 1990, foi criado o Programa Nacional de Desestatização (PND), que estabeleceu como principais metas de médio e longo prazos: a redução do endividamento público, a democratização do capital, a modernização e ampliação da competitividade interna, e o aumento da eficiência na produção de bens e serviços. Os esforços se concentraram na venda de 68 empresas estatais consideradas estratégicas nos setores petroquímico, siderúrgico e de fertilizantes. Apesar das intenções do governo, foram privatizadas apenas 18 empresas, arrecadando US$3,86 bilhões, dos quais grande parte em moeda de privatização, no caso, títulos públicos de longo prazo, com valor de mercado muito inferior ao de face. Segundo Velasco, a posição das elites com relação à estratégia de privatização ainda não era consensual durante este período. Ele defende a tese de que "determinadas escolhas, quanto ao desenho da legislação e à modelagem das vendas, foram cruciais para o fornecimento do apoio à sua implementação. O número de beneficiários foi ampliado, ao tempo em que se possibilitava a adesão dos perdedores ao programa" (Velasco, 1997:46).

Uma das primeiras medidas tomadas no governo Itamar Franco (1992-94) foi a suspensão dos leilões de privatização já marcados. Mais tarde, o Decreto nº 724, de janeiro de 1993, separou o órgão decisório do programa (Comissão Diretora do PND) do órgão gestor do Fundo Nacional de Desestatização (BNDES), com o objetivo de tornar mais flexível e democrática a gestão do PND. Tentou-se enfatizar o uso da moeda corrente durante as privatizações e eliminou-se a discriminação dos investidores estrangeiros. O PND foi posto sob suspeita e o Congresso criou uma comissão parlamentar de inquérito com o objetivo de investigar as irregularidades ocorridas durante as privatizações, mas a comissão não conseguiu apurar as supostas irregularidades. Durante este período de dois anos foram arrecadados US$4,5 bilhões para a privatização de 15 empresas.

Os governos Sarney, Collor e Franco representam um período associado à desestatização das empresas industriais. Nessa primeira fase do processo, ainda não se discutia o novo papel do Estado, que abandonava apenas as funções tipicamente empresariais do setor produtivo estatal, baseado na crença de que o mercado pode desempenhar este papel com maior eficiência.

4. Intensificando a privatização: o novo Programa Nacional de Desestatização

A reforma do aparelho do Estado proposta pelo governo Fernando Henrique Cardoso privilegiou a mudança na ordem econômica, de sorte a permitir a prevalência do mercado e conferir um novo papel ao Estado contemporâneo. Nesse contexto, a privatização é vista como solução para a crise enfrentada e é considerada não só um meio de redução da dívida pública, mas também parte do processo que visa ao aumento da eficiência do sistema econômico. Assim, sob o governo Fernando Henrique, concluiu-se a alienação do setor industrial estatal. O processo entrou em uma nova fase, orientada para a privatização da infra-estrutura e a concessão de serviços públicos, estimulando também a venda de empresas públicas estatais. Ao mesmo tempo, uma série de emendas constitucionais buscou reforçar o papel do Estado no planejamento, regulação, controle e fiscalização dos serviços públicos concedidos.

Assim, o Programa Nacional de Desestatização (PND), criado pela Lei nº 8.031/90, passou a ser regulado pela Lei nº 9.491, de 9 de setembro de 1997, com o objetivo de aperfeiçoar o processo de privatização. Uma das mais importantes alterações introduzidas na lei foi a criação do Conselho Nacional de Desestatização (CND), em substituição à antiga Comissão Diretora, que visa a dar uma maior agilidade ao processo. O CND, na qualidade de órgão gestor do programa, subordinado diretamente ao presidente da República, é composto pelos ministros de Estado do Planejamento, da Fazenda, da Indústria, do Comércio e Turismo, da Administração Federal e Reforma do Estado e pelo ministro-chefe da Casa Civil da Presidência da República. Tomam parte, ainda, do conselho os ministros do setor correspondente à empresa a ser desestatizada, ou o presidente do Banco Central, no caso de desestatização de instituição financeira.

Também participa do PND o BNDES, na qualidade de órgão gestor do Fundo Nacional de Desestatização (FND), com o objetivo de gerenciar, acompanhar e realizar a venda das empresas incluídas no PND. É de exclusiva competência do presidente da República a inclusão/exclusão de empresas no PND, ato que se realiza mediante decreto específico.

5. As concessões

Uma das conseqüências da crise dos anos 80 e 90 no Brasil foi a perda da capacidade dos investimentos do Estado em infra-estrutura. Durante o ano de 1996, o investimento das estatais federais, maiores investidores em infra-estrutura, alcançou apenas 1,65% do PIB, sendo que durante a segunda metade da década de 70 alcançava uma média de 6,9% do PIB. Estas mudanças refletem as tentativas de controle do déficit público e o avanço do setor privado desde 1990 (Rigolon & Piccinini, 1997).

A partir do governo Fernando Henrique, a recuperação do investimento em infra-estrutura passa a ser considerada uma condição necessária para a retomada do crescimento econômico e para o estímulo ao investimento privado. Conseqüentemente, o aumento da participação do setor privado é fundamental para obter financiamentos e aumentar a eficiência dos investimentos. Visando a ampliar o escopo do PND, de modo a abranger não só a venda de empresas, mas também a transferência do controle de concessionários ao setor privado, aprova-se a legislação que regulamenta o art. 175 da Constituição Federal, que estabelece que "incumbe ao poder público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através da licitação, a prestação dos serviços públicos". A Lei Geral de Concessões (nº 8.987), de 1995, nascida do projeto do senador Fernando Henrique Cardoso, define as figuras de concessão de serviço público, concessão de serviço público precedida da execução da obra pública e permissão de serviço público, aplicando-se principalmente aos setores de energia elétrica e de transportes. Também em 1995 foi aprovada a Lei nº 9.074, que regula as concessões dos serviços e obras públicas, especialmente nos setores de energia elétrica, que, junto com a Lei Geral de Telecomunicações (nº 9.472/97), cria condições para o processo de desestatização desses setores.

A Lei Geral das Concessões também prevê a instituição de autarquias reguladoras, com o objetivo de criar condições favoráveis para o processo de concessão dos serviços públicos e proteger o consumidor desses serviços.

Uma série de emendas constitucionais, aprovadas pelo Congresso Nacional em 1995, adota: a permissão para a exploração dos serviços de gás canalizado pela iniciativa privada; a autorização para que a União firme contrato com empresas privadas, com relação às atividades nas áreas de telecomunicação e exploração de petróleo; o fim da distinção entre empresa brasileira e empresa brasileira de capital nacional; a autorização para que as empresas constituídas sob a lei brasileira com sede e domicílio no país realizem pesquisa e lavra de minerais.

A fim de facilitar o processo de privatização na área dos serviços públicos, o governo editou o Decreto nº 2.077, que permite ao CND estabelecer, a seu critério, procedimentos simplificados, inclusive para a fixação do preço mínimo, da desestatização.

O BNDES participa ativamente do processo de privatização de infra-estrutura, não só através da gestão do FND, mas também respondendo pela execução dos processos de privatização e do Programa de Estímulo às Privatizações Estaduais (Pepe).

6. Alguns dos resultados da desestatização no período 1995-98

A partir da nova legislação e sobretudo das reformas constitucionais de 1995, fez-se possível a privatização de vários servi-

ços públicos, até então considerados monopólios naturais. No período 1995/96, o PND arrecadou US$5,1 bilhões, incluiu-se também no programa a Companhia Vale do Rio Doce (CVRD), uma das maiores empresas do mundo no setor, e começou o apoio às privatizações estaduais.

Durante o ano de 1997, concluiu-se a venda da CVRD, a maior empresa produtora e exportadora de minério de ferro no mundo e a maior produtora de ouro na América Latina; terminou a desestatização dos seis trechos da Rede Ferroviária Federal (RFFSA), com a venda da malha Nordeste (processo que começou antes de a lei sobre as concessões ser aprovada); realizaram-se três leilões no âmbito do Decreto nº 1.068/94, bem como o arrendamento do terminal de contêineres 1 do porto de Santos, considerado o maior da América Latina (sendo o primeiro leilão do setor portuário), o leilão de sobras das ações ordinárias da Escelsa — Espírito Santo Centrais Elétricas S.A. —, representativas de 14,65% de seu capital social, e também a primeira venda do PND no setor financeiro: o Banco Meridional do Brasil S.A. A arrecadação total foi de US$4,265 bilhões, até 31 de dezembro de 1997.

Durante o ano de 1998, o resultado mais significativo veio com a privatização do setor de telecomunicações. Em julho de 1998, o governo federal vendeu as 12 *holdings*, criadas com a própria reestruturação do setor a partir da cisão do Sistema Telebrás, representando a transferência à iniciativa privada das empresas de telefonia fixa e de longa distância, bem como das empresas da banda A de telefonia celular. A arrecadação com a venda dessas 12 empresas somou R$22,057 bilhões e o ágio médio foi de 53,74% sobre o preço mínimo.

Foram também transferidas para a iniciativa privada a exploração do terminal de contêineres do porto de Sepetiba (Tecon 1, da Companhia Docas do Rio de Janeiro), do cais de Paul e do cais de Capuaba (Companhia Docas do Espírito Santo — Codesa), do terminal *roll-on roll-off* da Companhia Docas do Rio de Janeiro e do porto de Angra dos Reis (CDRJ).

No setor elétrico foi realizada a venda das Centrais Elétricas Geradoras do Sul S.A. — Gerasul —, após a cisão efetivada em 29 de abril de 1998. A arrecadação foi de US$800,4 milhões, pagos totalmente em moeda corrente. Foram também realizados quatro leilões, em abril e maio de 1998, no âmbito do Decreto nº 1.068, perfazendo um total de US$420 milhões.

Com a privatização da malha paulista encerrou-se uma fase importante da transferência dos serviços públicos à iniciativa privada: US$205,73 milhões foram arrecadados com a venda da última ferrovia federal (http://www.bndes.gov.br).

Nos últimos anos a moeda corrente foi o meio de pagamento mais utilizado, representando 96% do total da receita do PND no exercício, ao contrário dos anos anteriores, quando se fez grande uso das moedas de privatização.

Na opinião de Abranches (1999), o processo de privatização já teve três conseqüências estruturais: a economia brasileira deixou de ser mista, passando a constituir uma economia privada de mercado; o padrão de acumulação e produção transferiu seu eixo dinâmico para o setor privado; e, como conseqüência da privatização, todo o investimento relevante na indústria será privado, caracterizando, assim, uma nova lógica que responde a estímulos diferentes.

7. Privatização e reforma do Estado

A motivação fiscal tem sido, na prática, o principal incentivador das privatizações (Pinheiro & Landau, 1996). A experiência tem mostrado que a privatização tem sido uma estratégia utilizada pelos governos com dificuldade de fechar as contas, e o Brasil parece encaixar-se nesta generalização.

Segundo dados da revista *Conjuntura Econômica* (1998), o sistema Telebrás foi vendido em 29 de agosto por um total de R$22,06 bilhões, dos quais restavam ser pagos R$13,24 bilhões, a vencerem em dois anos. No entanto, em face da crise que o país está passando e das negociações com o FMI, que estabelecem como um requisito a cobertura do déficit do balanço de pagamentos para a obtenção de uma assistência financeira, o governo optou pela antecipação do dinheiro das privatizações, visando a contrabalançar a evasão de divisas. US$3,38 bilhões ingressaram no país, como resultado da antecipação de algumas parcelas a serem pagas por compradores de empresas da Telebrás: a companhia espanhola Telefonica Internacional antecipou US$2,34 bilhões, a outra companhia espanhola, Iberdrola, US$1,26 bilhão e a Portugal Telecom US$266 milhões, liquidando a sua dívida com o Tesouro. Em troca, estas companhias lucram com as taxas de juros praticadas internamente (cerca de 40% ao ano).

Por outro lado, a arrecadação resultante das privatizações está servindo para cobrir temporariamente o déficit primário. Em agosto de 1998, houve uma melhora nas contas do governo, com um resultado positivo de R$5,4 bilhões (em julho o déficit primário era de R$210 milhões). No entanto esse resultado não representa nenhuma melhora nas contas, visto que tem a ver com a receita extra obtida pela privatização da Telebrás (R$5,3 bilhões).

Apesar da existência da crise financeira, que reduz a possibilidade de obter ágios elevados nos leilões da privatização, o governo continua firme na decisão de não alterar o seu cronograma. Pode-se destacar o caso das empresas-espelho do setor de telecomunicações: apesar de reconhecer que será difícil de obter a meta de arrecadação de R$6,6 bilhões, o governo resolveu não mudar as datas de privatização.

Observa-se, na fase atual, um aumento da participação do capital externo nas privatizações. Por exemplo, no setor elétrico, a participação do capital estrangeiro foi bastante significativa. Na privatização da Light, foi de cerca de 61%, o que representou US$1,384 bilhão. No caso da Gerasul, o capital estrangeiro assumiu 100% da compra, representando US$879 milhões.

Um dos principais argumentos em favor da privatização é a impossibilidade de o Estado continuar investindo em vários setores de sua atuação. Entretanto, observa-se que o BNDES continua a emprestar dinheiro para as empresas privadas do setor de infra-estrutura, com a justificativa de que, neste setor, existe uma demanda reprimida, que deve continuar a crescer no futuro. Os desembolsos do BNDES e de suas subsidiárias Finame e BNDESPAR totalizaram, no ano passado, R$18,99 bilhões, valor equivalente a U$16,3 bilhões, representando um crescimento de 6% em relação aos R$17,89 bilhões desembolsados em 1997. Do total desembolsado no ano passado, cerca de R$17,04 bilhões, correspondendo a 90%, destinaram-se a empresas privadas, e R$1,95 bilhão — 10% — a empresas públicas. O maior volume de desembolsos foi para o setor de infra-estrutura, R$8,19 bilhões (US$7,14 bilhões), com crescimento de 2% em relação ao ano passado.

A aprovação de financiamentos pelo BNDES em 1998 atingiu a soma de R$23,02 bilhões (US$19,88 bilhões), o que significou um aumento de cerca de 21% em relação aos R$18,99 bilhões aprovados em 1997. Foram aprovadas 43.058 operações de financiamento, sendo 42.607 no âmbito da Finame. Do total aprovado, o maior volume de recursos foi para o setor de infra-estrutura, que totalizou R$11,5 bilhões e crescimento de 50% em relação a 1997 (http: www.bndes.gov.br/noticias/not209.htm).

Como exemplo, pode-se destacar o acolhimento, pelo BNDES, do pedido de financiamento da Transnordestina S.A., no valor de R$79,3 milhões (25% do investimento total), para a implantação da Ferrovia Transnordestina. A ferrovia é composta pelos trechos Salgueiro/Petrolina, Missão Velha/ Salgueiro e Crateús/Piquet Carneiro e o acesso ferroviário ao complexo portuário de Pecem (CE). Para a construção da ferrovia serão investidos R$317 milhões, dos quais 50% com recursos do Finor e 25% aportados pela Companhia Ferroviária do Nordeste, proprietária da malha Nordeste (http:// www.bndes.gov.br/noticias/not208.htm).

O BNDES também aprovou um financiamento no valor de R$25 milhões para a construção de um terminal marítimo no porto de Santos pela Companhia Auxiliar de Armazéns Gerais. A empresa está investindo R$37 milhões no projeto, que, assegura, resultará em uma expressiva redução nos custos das exportações de açúcar realizadas através desse porto, contribuindo para a redução do "custo Brasil" (http:// www.bndes.gov.br/noticias/not211.htm). No período 1997/98, outros clientes do BNDES foram a Light, Iberdrola, VBC (Votorantim, Bradesco, Camargo Corrêa), entre outros (http://bndes.gov.br/english/ new3.htm).

8. Primeiros efeitos da privatização

Alguns estudos empíricos mencionados no trabalho de Pinheiro e Landau (1996) sobre as privatizações ocorridas no Brasil até 1994 concluíram que existem impactos significativos sobre o grau de concentração e estratégias financeiras, tecnológicas e corporativas, mas estas mudanças diferenciam uma empresa da outra. Ele destaca a pesquisa realizada pelo BNDES, analisando os setores de siderurgia, petroquímica e fertilizantes, que mostrou que, de forma geral, a privatização aumentou a produção, o faturamento, o investimento, o lucro e a produtividade das empresas. No caso da indústria petroquímica, as principais deficiências estruturais do sistema permaneceram após a privatização. Por outro lado, a abertura da economia influenciou fortemente os resultados obtidos, sendo difícil mensurar o impacto real da privatização.

Pinheiro e Landau (1996) mostram também que, geralmente, as empresas ficaram mais eficientes e lucrativas com a privatização. Esta melhoria foi mais visível no caso das vendas do controle do que de participações minoritárias e as mudanças foram mais significativas nas privatizações realizadas na década de 90 do que nas ocorridas na década de 80, destacando de novo o impacto de medidas de abertura econômica e desregulamentação.

Muitos exemplos de empresas que passaram a obter maiores lucros depois das privatizações, como a Vale do Rio Doce e a Companhia Siderúrgica Nacional, destacam-se nos últimos números de 1998 da revista *Conjuntura Econômica*. A CVRD conquistou o maior lucro bruto de sua história (R$756 milhões), apresentando um crescimento de 46% sobre o resultado do ano anterior. No entanto, outros fatores parecem ter influenciado na obtenção desse resultado, como a melhora dos preços nos merca-

dos internos e externos. A CSN também alcançou o maior lucro na história da companhia (R$450 milhões), 65% acima do resultado alcançado no ano anterior. Aumentou também a produtividade, passando para 524t/h, em lugar de 296t/h obtidos em 1994. As Usinas Siderúrgicas Minas Gerais (Usiminas), aparecem no segundo lugar na relação setorial, com uma rentabilidade de seu patrimônio líquido de 12,06%.

Por outro lado, analisando a atividade de empresas como Light e Cerj depois da privatização, observa-se que surgiram vários problemas. Segundo matéria publicada em *O Globo*, estas empresas pioraram a qualidade de serviços, levando o governo federal a anunciar um pacote de medidas punitivas contra elas. A Light foi multada em R$2,016 milhões e a Cerj em R$638 milhões. As duas concessionárias tiveram de garantir o ressarcimento aos consumidores que tiveram prejuízos com as constantes faltas de luz. A falta de luz causou prejuízos não só para os indivíduos, mas também para o comércio e outras empresas, fazendo com que os danos sejam considerados ainda maiores. A Cedae foi uma das maiores prejudicadas, o que aumentou os problemas do consumidor, que sofreu também com a falta de água.

Segundo *O Globo* (16-11-1998), José Abdo, diretor-geral da Aneel, admite que o governo pode encaminhar ao Congresso um projeto de lei que autoriza a cassação das concessões das empresas que não cumprem os contratos. Ele reconhece duas falhas verificadas pela agência reguladora: o estabelecimento do prazo máximo de três anos para que a empresa melhore a qualidade dos serviços, bem como do período de oito anos, previsto para que os ganhos de produtividade possam ser repassados para os consumidores, levando a uma possível redução das tarifas.

No entanto, as tarifas dos clientes da Light aumentaram 3,01% em 8 de novembro de 1998, com a aprovação da Aneel. Desde que a empresa foi privatizada, em 1996, foram autorizados quatro aumentos de tarifas e, segundo o mesmo jornal, apesar de os reajustes serem anuais, a Light aumentou, em 1997, seus preços em 4% em maio e em 5,8% em agosto, repassando o reajuste do custo de energia fornecida por Furnas e Itaipu. Outros casos de "apagões" e de ameaças de falta de luz são registrados constantemente nas páginas do jornal.

José Serra, que, como ministro do Planejamento, participou do processo de privatização da empresa, defende a revisão dos contratos de concessão: "É um erro que serve como lição. A Light demitiu 38% do pessoal, terceirizou os serviços de emergência através de empresas sem experiência e com baixa remuneração e, como conseqüência, a qualidade do serviço caiu" (http://www.oglobo.com.br/fio/iraque/ira80.htm).

A *Folha de S. Paulo* (23-3-1998) apresenta os resultados da avaliação das concessionárias Novoeste, a Ferrovia Centro-Atlântica S.A., a Ferrovia Sul-Atlântica S.A. e a Ferrovia Teresa Cristina S.A., que juntas, durante o período de janeiro a setembro de 1998, assumiram 78,9% do sistema que era operado pela RFFSA. As empresas que venceram os primeiros leilões da RFFSA estão enfrentando problemas para cumprir as metas estabelecidas nos contratos de concessão. A produção e o índice de acidentes ficaram abaixo dos resultados obtidos anteriormente pela empresa estatal.[4]

[4] Um exemplo é a Ferrovia Centro-Atlântica que, no período de janeiro a setembro de 1997, transportou 4,05 bilhões t/km úteis (TKU), abaixo dos 4,66 bilhões de 1996 e dos 4,75 bilhões de 1995. Em acidentes, o resultado mais negativo foi o da Novoeste, que atingiu 177 casos por milhão de trens x km (http://uol.com.br/fsp/brasil/fc23039813.htm).

O presidente da RFFSA põe a culpa em fatores conjunturais como a desregulamentação do setor de transporte de combustíveis em 1996, que levou as distribuidoras a optarem pelo modo rodoviário, e o índice de chuvas acima do normal, no início de 1997. O diretor de administração da concessionária Novoeste ressalta que as metas de produção fixadas nos editais de privatização são "irreais", contrariando a opinião da consultoria Ernst Young, responsável pela avaliação técnica e econômica da RFFSA para a privatização, segundo a qual as metas estabelecidas foram "as mais conservadoras possíveis na data de conclusão do trabalho de consultoria e perfeitamente factíveis" (http://www.uol.com.br/fsp/brasil/fc23039815.htm).

No entanto, a privatização das cinco primeiras malhas da RFFSA foi marcada por um brutal corte de pessoal. Juntas, as cinco concessionárias demitiram, até 1º de janeiro de 1998, 10.996 funcionários, ou quase 50% dos 22.303 absorvidos da RFFSA, quando as privatizações foram concluídas. A própria RFFSA foi responsável pela demissão de 19.998 trabalhadores durante o ajuste para a privatização (http://uol.com.br/fsp/brasil/fc23039813.htm).

Pinheiro e Landau (1996) destacam também que o número de empregados nas empresas privatizadas caiu em todos os casos incluídos na amostra da pesquisa. Para o total da amostra, a queda foi, em média, de 49% com relação ao período pré-privatização. Considerando a crise que o país está atravessando, parece claro que estas demissões contribuem significativamente para elevar as taxas de desemprego nacional. Como resultado, tais privatizações enfrentaram e continuam a enfrentar uma forte oposição por parte dos sindicatos que não foram consultados durante o processo preparatório, e também por parte de alguns partidos de oposição.

As denúncias de irregularidades observadas durante os processos de privatização estão despertando uma oposição cada vez maior de diversos grupos da sociedade. Em março de 1997, o Grupo de Assessoramento Técnico (GAT) da Coppe/UFRJ, constituído para acompanhar a privatização da Companhia Vale do Rio Doce, denunciou deficiências na abordagem e no método adotado pela Merrill Lynch (consultora contratada pelo governo federal) que prejudicaram a União na venda da CVRD, pela subvalorização da companhia e de algumas de suas partes, bem como pela desconsideração de seu acervo tecnológico e seu papel estratégico para o país. Mais recentemente, os acontecimentos de "grampo" telefônico que registrou conversas entre autoridades do governo e um dos grupos interessados na aquisição de partes de Telebrás levaram à renúncia do ministro das Telecomunicações e do presidente do BNDES.

Luiz Pinguelli Rosa, em um artigo publicado na *Folha de S. Paulo* (28-12-1998), condena as privatizações feitas através de leilões, nas quais participam poucos compradores, organizados em consórcios estimulados pelo governo. O processo de privatização deveria ser mais transparente e explícito. Ele aponta a alternativa inglesa, de pulverização das ações para o público, e a francesa, de criação de um núcleo de controle da empresa, mantendo alguma presença do governo na direção, como soluções alternativas. Como diretor da Coppe, ele levanta os problemas encontrados durante os estudos realizados sobre as privatizações, desde a Light e a Vale do Rio Doce até, em 1998, o Sistema Telebrás e a Eletrosul e ressalta que "foram verificados o uso de índices de risco, típicos de restaurante, diminuindo os preços nos leilões das

duas últimas, e a redução em bilhões de toneladas das reservas minerais da Vale".

Por outro lado, a *Folha de S. Paulo* do mesmo número mostra que, se considerarmos os gastos públicos, o tamanho do Estado brasileiro aumentou, apesar das privatizações. O volume dos recursos consumidos nos níveis federal, estadual e municipal, passou de 27,24% do PIB, em 1994, para cerca de 35%, em 1998. No entanto, entre 1994 e 1998, o número dos funcionários públicos da administração direta e das estatais, no âmbito federal, passou de 1,2 milhão para 886,8 mil, e das 145 estatais que havia em 1994, o número passou a 92. Na opinião dos vários economistas, o pagamento dos juros é o principal devastador das contas públicas. De outro lado, o governo deixou de participar de atividades lucrativas. Segundo Batista Jr., "o Estado empresário diminuiu, mas a presença do Estado aumentou".

Como conseqüência, quase todos os leilões realizados recentemente têm sido acompanhados de greves ou de protestos frente às bolsas de valores onde se realizam. É ilustrativo o caso recente da tentativa de privatização da Cedae, a última privatização do Programa Estadual de Privatização do Rio de Janeiro. Segundo o jornal *O Globo* (30-11-1998), o Sindicato dos Urbanitários mobilizou 3 mil trabalhadores para fazer frente à privatização.

9. Conclusões

A prolongada crise que tomou conta do país a partir dos anos 80 abalou os princípios básicos do Estado desenvolvimentista e colocou a privatização como uma alternativa para a solução dos problemas econômicos. Razões de natureza estrutural e conjuntural tentam explicar a política de desestatização, mas a razão principal parece estar relacionada com a incapacidade do Estado de adaptar-se a um mundo de profundas transformações.

O processo de privatização encontrou resistência por parte dos grupos de interesse privilegiados com a política protecionista e intervencionista. A falta de uma clara opção política em favor da privatização fez com que o período de 1979-90 se caracterizasse principalmente por ações que tentavam conter o crescimento extensivo da máquina estatal. A força que o processo ganhou durante o governo Collor, que estabeleceu objetivos ambiciosos em favor da privatização, enfraqueceu-se com o processo de *impeachment,* que paralisou por pouco tempo, mas não conseguiu mudar o rumo da política.

Uma análise mais cuidadosa do processo de privatização mostra que seu objetivo principal, não somente no Brasil como em outros países, tem sido o ajuste fiscal, sem que se busque, em primeiro lugar, aumentar a eficiência dos serviços públicos prestados por empresas públicas ou por empresas privadas. A crise leva a encarar a privatização como solução para amplos problemas de déficit fiscal, em grande medida decorrentes de um conjunto de fatores estruturais. Na verdade, o volume de recursos arrecadados através das privatizações não contribui significativamente para a diminuição do déficit público nem para a redução do estoque da dívida pública. Muitas das empresas estatais foram vendidas numa conjuntura de crise, quando suas ações estavam em baixa, levando a menores arrecadações. Ademais, se considerarmos os gastos públicos, o tamanho do Estado brasileiro aumentou, apesar das privatizações. Vários outros fatores, sobretudo as elevadas taxas de juros, influenciaram neste aumento.

Por outro lado, o governo continua a emprestar dinheiro, através de órgãos como o BNDES, as empresas privatizadas,

o que contradiz uma das principais justificativas da privatização: a impossibilidade de o Estado realizar novos investimentos em infra-estrutura, numa situação de grave problema fiscal.

Ao apressar a privatização das empresas estatais, nem sempre o governo consegue saneá-las financeiramente antes de vendê-las, o que acaba por reduzir o preço da venda. Também não foram identificadas adequadas modalidades de venda (criando condições para uma parte maior da população participar dos processos, objetivando maior transparência e deixando menos espaço para suspeitas de corrupção) e, como conseqüência, dificulta-se o alcance de uma maior eficiência após as privatizações.

Outra justificativa em favor da privatização se refere à ineficiência do Estado em alocar os recursos. Entretanto, a participação de várias empresas estatais estrangeiras na compra de empresas parece mostrar que esta seria apenas uma característica do Estado brasileiro ou que existiriam possibilidades para a melhoria de eficiência também no setor público.

Os dados disponíveis mostram que a maioria das empresas ficou mais lucrativa e eficiente depois das privatizações, mas esta condição não pode ser generalizada, uma vez que existem empresas que apresentam resultados negativos. Também é difícil mensurar até que ponto este resultado é devido à liberalização dos mercados que aconteceu quase simultaneamente com as privatizações. No entanto, na quase totalidade dos casos, os processos foram acompanhados de fortes cortes de pessoal das empresas. Por outro lado, a participação dos funcionários na privatização das empresas, apesar de prevista na lei, na prática deixa muito a desejar. Ademais, o processo de privatização nem sempre se deu de maneira transparente e os responsáveis pelo programa nem sempre agiram de acordo com os princípios constitucionais.

Muitas das vendas foram realizadas quando não havia regulamentação adequada, impedindo a assinatura de contrato de concessão, que pode prever todos os "imprevistos" indesejáveis depois da privatização. O processo de privatização deve ser acompanhado do fortalecimento da capacidade de regulamentação, controle e fiscalização por parte do Estado. Cresce cada vez mais a necessidade de dotar o Estado de uma "forte capacidade centralizada de formulação e coordenação de políticas" (Banco Mundial, 1997: 84). As medidas tomadas, com a criação das agências reguladoras em vários setores, podem fortalecer este novo papel. No entanto, ainda é cedo para chegar a conclusões sobre a ação destas agências. Em muitos casos apresentados ao longo deste artigo, as próprias agências reguladoras admitem várias falhas ocorridas nos contratos das concessões. Espera-se que a participação do cliente-cidadão, diretamente interessado nos serviços prestados, seja parte dos processos de avaliação das novas concessionárias e que, em caso de não-cumprimento dos objetivos estabelecidos no contrato, sejam tomadas as medidas necessárias para salvaguardar os direitos dos consumidores e responsabilizar os culpados.

Referências bibliográficas

Abranches, Sérgio. Privatização, mudança estrutural e regulação. In: XI Fórum Nacional, 11. *Anais*. 1999. (Painel IV: O *day after* da privatização da infra-estrutura.)

Almeida, Fernando Galvão de & Silva, Salomão Quadros da. Considerações sobre Estado empresário, Lei de Concessões e reformas constitucionais no Brasil. *Revista de Admi-*

nistração Pública. Rio de Janeiro, FGV, *30* (5):24-51, set./out. 1996.

Banco Mundial. *Relatório sobre o desenvolvimento mundial: O Estado num mundo em transformação*. Washington, Oxford University Press, 1997.

Brasil. BNDES. *Programa Nacional de Desestatização*. Rio de Janeiro, Secretaria de Desestatização, 1994-1997.

———. Presidência da República. *Concessões dos serviços públicos no Brasil*. Brasília, Secretaria de Assuntos Estratégicos, 1995.

Castanhar, José César. Ajuste fiscal, finanças estaduais e políticas sociais: o caso do estado do Rio de Janeiro. 1998. mimeog. (Privatização e ajuste fiscal.)

Conjuntura Econômica. Rio de Janeiro, FGV, *52*(1-12), jan./dez. 1998a.

———. *As 500 empresas do Brasil*. Rio de Janeiro, FGV, *52*(8), ago. 1998b. (Edição especial.)

Costa, Frederico Lustosa da. Reforma do Estado: restrições e escapismos no funcionamento das agências autônomas. 1998a. mimeog.

———. Programa de Estudos e Pesquisas em Reforma do Estado e Governança. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, FGV, *32*(2):213-18, mar./abr. 1998b.

———. Programa de Estudos e Pesquisas em Reforma do Estado e Governança. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, FGV, *33*(1):157-64, jan./fev. 1999.

——— & Cavalcanti, Bianor S. Mudança organizacional no setor público. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, FGV, *25* (1):82-106, nov. 1990/jan. 1991.

Costa, Sérgio Gustavo da et alii. Privatização, neoliberalismo e o modelo de desenvolvimento brasileiro. In: Fioravante, Moacyr & Faria, Lauro Vieira (orgs.). *A última década*. Rio de Janeiro, FGV, 1993.

Farias Neto, Pedro Sabrino de. *Gestão efetiva e privatização — uma perspectiva brasileira*. Rio de Janeiro, Qualitymark, 1994.

Fiori, José Luiz. *Leitura política de uma industrialização tardia*. Rio de Janeiro, UFRJ/IEI, 1990. (Texto para Discussão, 232.)

———. *O vôo da coruja: uma leitura não liberal da crise do Estado desenvolvimentista*. Rio de Janeiro, Uerj, 1995.

Ipea/Enap/Ibam. *Subsídios para a reforma do Estado*. Brasília, Ipea, 1994. v. 2, 3 e 5.

Pinheiro, Armando Castelar & Giambiagi, Fábio. *As empresas estatais e o programa de privatização do governo Collor*. Brasília/Rio de Janeiro, Ipea, 1992.

——— & Landau, Elena. *Privatização e dívida pública*. Rio de Janeiro, BNDES, 1995.

——— & ———. *No que deu, afinal, a privatização*. Rio de Janeiro, BNDES, 1996.

——— & Oliveira Filho, Luiz Chrysóstomo de. *Privatização no Brasil: passado, planos e perspectivas*. Brasília/Rio de Janeiro, Ipea, 1991.

Rigolon, Francisco José Zagari & Piccinini, Maurício Serrão. *O investimento em infra-estrutura e a retomada do crescimento sustentado*. Rio de Janeiro, BNDES, 1997.

Rosa, Luiz Pinguelli. A privatização da privatização. *Folha de S. Paulo*. São Paulo, 28-12-1998. p. 3.

Santos, Theotônio dos. Neoliberalismo: doutrina e prática. 1996. mimeog.

Saravia, Enrique. Processo de privatización en Argentina y Brasil: consecuencias en materia de desempeño empresarial e mercado de trabajo. *Reforma y democracia*. Caracas, Clad (4), jul. 1995.

———. Privatización en América Latina: participación del sector privado en los servicios públicos de agua, gas e electricidad. 1997. mimeog.

Tenório, Fernando Guilherme. *O Estado empresarial brasileiro: notas histórico-ideológicas*. Rio de Janeiro, FGV, 1997. (Cadernos EBAP, 85.)

Trevisan, Claudia. Estado gasta mais hoje do que há 4 anos. *Folha de S. Paulo*. São Paulo, 28-12-1998. p. 6.

Velasco, Licínio Jr. *A economia política das políticas públicas: fatores que favoreceram as privatizações no período 1985/1994*. Rio de Janeiro, BNDES, 1997a.

———. *A economia das políticas públicas: as privatizações e a reforma do Estado*. Rio de Janeiro, BNDES, 1997b.

Wald, Arnoldo et alii. *O direito de parceria e a nova Lei de Concessões*. São Paulo, Revista dos Tribunais, 1996.

Páginas da Internet

http://www.bndes.org.br

http://bndes.gov.br/english/new3.htm

http://www.bndes.gov.br/noticias/not211.htm

http://www.bndes.gov.br/noticias/not208.htm

http://www.bndes.gov.br/noticias/not209.htm

http://uol.com.br/fsp/brasil/fc23039813.htm

http://www.uol.com.br/fsp/brasil/fc23039815.htm

http://www.oglobo.com.br/fio/iraque/ira80.htm

http://www.oglobo.com.br/arquivo/economia/19981106/eco50.htm

http://www.oglobo.com.br/fio/iraque/ira80.htm