

# SUBSÍDIOS PARA A REFORMA DO ESTADO

VOLUME 5

## DESESTATIZAÇÃO

**ipea**

*Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada*



Instituto Brasileiro de  
Administração Municipal

**ENAP**

Escola  
Nacional  
de Administração Pública

# SUBSÍDIOS PARA A REFORMA DO ESTADO

D E S E S T A T I Z A Ç Ã O

MINISTRO DE ESTADO DA SECRETARIA DE  
PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E COORDENAÇÃO DA  
PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA

**Beni Veras**

**PRESIDENTE DO IPEA**

**Aspásia Camargo**

**DIRETOR EXECUTIVO DO IPEA**

**Antônio José Guerra**

**SUPERINTENDENTE GERAL DO IBAM**

**Lino Ferreira Netto**

**COORDENAÇÃO GERAL**

**Antônio Massarioli André**

IPEA - INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA

# SUBSÍDIOS PARA A REFORMA DO ESTADO

D E S E S T A T I Z A Ç Ã O

IBAM - INSTITUTO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL

APOIO

ENAP - ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

# SUBSÍDIOS PARA A REFORMA DO ESTADO

## EQUIPE TÉCNICA

### COORDENADOR TÉCNICO

Japy Montenegro Magalhães Júnior

### COORDENADOR DE PESQUISA E METODOLOGIA

Alencar Soares de Freitas

## EQUIPE IPEA

Antônio Nilson Craveiro Holanda

Ciro Guarani Pennafort

Helio Eduardo da Silva

Ilton Silva

Olinda Ribeiro de Magalhães

Paulo Brum Ferreira

Regina Coelly F. Saraiva

## EQUIPE DO IBAM

Jamil Reston

Alexandre Carlos de Albuquerque Santos

Gleisi Heisler Neves

Maurício Balleddent Barreira

## EQUIPE DA ENAP

Og Roberto Dória

Vera Lúcia Petrucci

Maria Lisboa de Oliveira

## ORIENTAÇÃO METODOLÓGICA DOS SEMINÁRIOS

Paulo Benetti

# A P R E S E N T A Ç Ã O

---

Nos regimes democráticos as mudanças de Governo representam momentos decisivos de renovação, nos quais novas propostas emergem, alimentadas pela força e pela legitimidade dos novos governantes e pela esperança que despertam. Quando o regime é presidencial todo este processo converge para a figura central do presidente eleito, que pessoalmente simboliza o conjunto das instituições e os anseios coletivos.

No Brasil vivemos hoje um momento pós-eleitoral que não deixa dúvidas quanto à preferência manifesta do eleitorado nas urnas, tanto no primeiro quanto no segundo turnos, sinalizando amplo apoio popular às reformas propostas pelo futuro presidente, Fernando Henrique Cardoso. Uma nova safra de governadores, senadores, deputados federais e estaduais abre caminho para que possamos superar, no futuro imediato, os obstáculos que durante mais de uma década impediram que o país realizasse os ajustes estruturais necessários para o definitivo combate à inflação e para a retomada de um novo ciclo de desenvolvimento.

Este ciclo que se delinea vem sendo inspirado pelos valores democráticos da persuasão e do entendimento, pelos ideais de justiça social que conduzam a uma efetiva distribuição de renda e pela prioridade ao *novo pacto federativo* como fator de integração política e territorial e de equilíbrio e cooperação entre suas diferentes unidades. A necessidade de expansão da cidadania através dos direitos políticos e sociais compatibiliza-se com a expansão da capacidade de produção e de consumo através da consolidação do mercado interno e da integração competitiva à economia mundial.

Nunca em qualquer outro período de nosso passado recente, o presidente eleito obteve mandato tão claro e explícito para comandar um ciclo inadiável de reformas, prestes a ser desencadeado e concluído, completando assim a longa gestação iniciada em meados dos anos

setenta e que só agora parece chegar ao seu pleno amadurecimento. Neste lento processo, ao longo do qual o país foi aos poucos se ajustando à nova realidade e buscando seu próprio caminho, houve perdas e danos, incompreensões e resistências, e até mesmo mudanças profundas, embora parciais, e muitas vezes incongruentes, incompletas.

Hoje, no entanto, o Brasil aguarda, impaciente, o encaminhamento institucional de medidas que possam tornar o Brasil governável segundo regras, procedimentos e grandes opções relativas à natureza do regime e aos pactos correspondentes. Tais princípios transcendem as diferenças ideológicas e partidárias e as discordâncias naturais entre oposição e Governo. Foi assim que se construíram as grandes democracias modernas e este é o caminho da concertação que buscamos há tanto tempo.

A agenda de mudanças estruturais é extensa e complexa e a negociação com a sociedade e entre os Poderes é o caminho a percorrer, segundo metodologia semelhante à que foi adotada pelo Ministro da Fazenda, para assegurar o êxito do Plano Real e a estabilização da economia. Atentos aos desafios deste momento histórico procuramos orientar o IPEA, a pedido do Ministro Beni Veras, no sentido de reassumir sua missão institucional de suporte técnico e de *think-tank* capaz de oferecer diagnósticos e soluções indicativas para o planejamento nacional.

O planejamento que imaginamos deva ser útil hoje não é mais aquele que se forjou nos anos de regime autoritário e centralizador, de tipo categórico e impositivo. O novo modelo de desenvolvimento exige, ao contrário, um planejamento indicativo e federal, descentralizado, participativo e que seja menos monopolizado por estudos de cunho exclusivamente econômico, permanecendo mais atento aos aspectos sociais, políticos e institucionais que garantam a viabilidade e o

bom encaminhamento das propostas técnicas, segundo a racionalidade possível.

Para dar suporte organizacional a esta nova filosofia utilizamos uma *Rede Ipea*, que congrega hoje instituições de excelência, centros de pesquisa nas universidades e pessoas de notório saber em suas respectivas áreas, que se juntaram a nós, ajudando-nos a pensar soluções para os desafios que enfrenta o Brasil.

Entre os trabalhos que o Novo IPEA vem produzindo destacam-se os primeiros estudos desta série especial de *Subsídios para a Reforma do Estado* que estamos encaminhando à Comissão de Transição do novo Governo e, especialmente, ao futuro Ministro do Planejamento. Os temas escolhidos foram os seguintes:

- **O Novo Pacto Federativo**
- **Concessão de Serviços Públicos**
- **Desregulamentação e Novas Regulações**
- **Contratos de Gestão**
- **Desestatização**

De acordo com a metodologia utilizada, procuramos reunir técnicos, colaboradores de diferentes setores e entidades de competências diversas sob a coordenação de Antônio Massarioli André e Japy Montenegro Magalhães Junior. Documentos preliminares foram produzidos sobre cada tema, suscitando discussão aberta e democrática com representantes de diferentes órgãos federais, empresas estatais e privadas, núcleos acadêmicos, Tribunal e Congresso Nacional. Os estudos ora divulgados são o esforço deste trabalho comum, enriquecidos pelas sugestões

apresentadas. Este esforço poderá, se for útil, ter seqüência no futuro.

No curso da reestruturação do órgão, pudemos observar que o IPEA, além de núcleo tradicional de planejamento e pesquisa, poderia voltar a exercer com êxito funções coordenadoras e agregadoras como órgão federal, tendo em vista sua consagrada tradição de diálogo e cooperação com os demais órgãos. Além disso, a facilidade de desenvolver estudos integrados e interdisciplinares fazia facilmente convergir áreas em geral separadas ou divergentes.

O apoio que recebemos do Congresso, a aproximação com o Poder Judiciário e o interesse de todos em realizar reflexões e trabalhos em comum são o incentivo maior que nos levou a empreender este estudos, na esperança de que possam enriquecer as decisões de Governo e produzir maior consenso. Neste esforço em parceria, contamos com a participação importante do IBAM e com a colaboração da ENAP a quem somos gratos pelas contribuições recebidas.

Finalmente, desejamos agradecer aos inúmeros colaboradores, especialmente à SEST, ao BNDES e à Eletrobrás, em particular ao Dr. Ruderico. À equipe do IPEA, que ofereceu subsídios e deu suporte operacional e técnico a estes documentos.

**Aspásia Camargo**  
**Presidente do IPEA**

# A REFORMA DO ESTADO: SUBSÍDIOS PARA UM PROGRAMA DE GOVERNO

---

*"A crise do Estado nada mais é do que a síntese final de inúmeras e desarticuladas crises setoriais que se acumularam nesta transição difícil."*

## *A Transição Incompleta*

### **Reformas Administrativas e Desconstrução do Estado**

Há mais de uma década, tem sido lugar comum em Governos sucessivos dizer que o Brasil precisa de uma "reforma do Estado", mas em geral a iniciativa se reduziu até agora a meras "reformas administrativas", inspiradas em mudanças de organograma e no deslocamento errático de funções administrativas segundo momentâneas conveniências políticas.

Tais iniciativas de reforma, ainda que limitadas, sempre foram confinadas ao Poder Executivo Federal, deixando inteiramente de lado tanto os Poderes Legislativo e Judiciário quanto os entes federativos, estaduais e municipais.

Estes limites e obstáculos parecem ter obedecido à lógica reativa de um Estado patrimonial de antigas origens, cuja natureza centralizadora e imperial e, mais recentemente, intervencionista e corporativa, resistia a qualquer mudança estrutural mais profunda.

Esta é a razão pela qual parece ter sido impossível às "elites esclarecidas" que iniciaram a transição política - e às que lhe deram posterior prosseguimento - formular uma estratégia consistente de reformulação de cima para baixo, de dentro do próprio Estado, buscando o ritmo e o entrosamento entre as reformas econômicas e as reformas políticas. No Brasil não foi possível, como ocorreu na Espanha, na China, no Chile, no México e até mesmo na Argentina - obter o apoio e o consenso necessários à sua mais rápida e efetiva realização.

Ocorreu, porém, ao longo do tempo, uma reforma à *outrance*, provocada pelo lento esvaziamento de inúmeros órgãos federais, e pela desorganização inevitável de suas funções coordenadoras mais vitais.

Como exemplo de completa desorganização podemos citar as áreas de saneamento, habitação, transporte e saúde, sucateadas pela crise e pelo desaparecimento de seus órgãos coordenadores e reguladores.

A deterioração do setor público foi retroalimentada por seu endividamento crescente, que culminou em crônica crise fiscal. O impasse acabou produzindo uma situação de colapso a partir da qual os governantes abdicaram do dever e do direito de definir prioridades e de executar políticas públicas, chegando ao extremo da *operação desmonte* e dos cortes indiscriminados do Governo Sarney. Todos os que se seguiram ficaram, daí para a frente, expostos a graves problemas de caixa e à corrosiva deterioração salarial.

A tendência culminou, no Governo Collor, em fechamento puro e simples de numerosos órgãos, e à dispensa maciça de funcionários, que se reduziram em 20%, com a total desarticulação e o desmantelamento proposital dos setores-chave da área federal: o sistema de planejamento e controle, as assessorias jurídicas e técnicas, secretarias gerais, etc. Tudo indica que objetivo deliberado era desorganizar o "inimigo" que resistia à mudança. A contra-ofensiva do Governo Itamar Franco, tentando estancar a dramática sangria, apenas adiou a necessidade de formular iniciativas mais ousadas de reversão deste processo de *desconstrução do Estado* que parece hoje estar chegando ao seu limite final.

A crise institucional da Administração Federal selou-se com o *protecionismo constitucional* em favor do funcionalismo público, selado pela Constituição de 1988, e cujo propósito foi o de produzir antídotos de cunho corporativo para combater ideologias anti-estatizantes e ameaçadoras, chamadas neoliberais.

No entanto, medidas constitucionais, como a estabilidade no emprego, foram indevidamente aplicadas mesmo para os que não haviam entrado por concurso público. Nada impediria, porém, que na prática medidas de controle e rotina dispensassem os servidores incapazes, corruptos ou dispendiosos. A aposentadoria precoce, e com salário integral, foi um mal irremediável acabou produzindo o efeito inverso do esperado, agravando disfunções, deteriorando ainda mais os salários e provocando a irreversibilidade da crise. Um dos indícios destas disfunções é a redução do número de funcionários de 6,38 em 1989 a 2,94% do PIB em 1993. O aumento desproporcional dos pensionistas e inativos, chegando às cifras aberrantes de cerca de 40% do total.

O arrocho salarial e a ausência de concurso público provocaram também efetiva queda na qualidade dos serviços pela *evasão dos quadros* de mais alto nível rumo à aposentadoria e ao setor privado, e pela *microcefalia* da máquina administrativa, inchada em sua base mas carente de quadros gerenciais de mais alto nível. Verifica-se também outra grave patologia burocrática: a supremacia numérica e organizacional da atividade-meio sobre atividade-fim.

O resultado de tais distorções é a existência de um aparelho *estatal* cada vez mais distanciado de suas funções *públicas*, desarticulado e inerte, sem cadeias operacionais de comando mas, ainda assim, baseado em rígidas e ultrapassadas hierarquias internas de poder. A rigor, a Administração Federal ficou à mercê dos sobreviventes da década de setenta residentes em Brasília que, dotados de infra-estrutura material permanente, resistiram à *débaçle* e mantiveram-se disponíveis para o exercício das funções gratificadas de difícil preenchimento para quadros de fora da capital.

De um modo geral, o debate em torno da Reforma do Estado ficou prisioneiro, de um lado e de outro, de bandeiras ideológicas polarizadas em torno do estigma do Estado Máximo e do Estado Mínimo. Do Estado Máximo, isto é, do *status quo* baseado no Estado empresário, indutor e demiurgo, movido por uma casta de funcionários e de empresas públicas. E do Estado Mínimo, que jamais existiu a não ser como recurso ideológico de extrema utilidade para desembaraçar-se de velhos atores, de tipo pré-

moderno, e do mercantilismo regulador de velhas estruturas, a serem substituídas por economias de mercado modernas.

A polêmica sobre o tamanho do Estado foi sacrificada pela parcialidade ideológica e pela falta de uma abordagem funcional sobre o tema. O número de funcionários públicos é, em verdade, reduzido e decrescente em comparação com os países desenvolvidos, tanto quanto os gastos federais com pessoal em relação ao PIB. O número total de funcionários públicos é de 7 milhões, (24,6% federais, 49,1% estaduais e 26,3% municipais) o que compreende cerca de 5% da população, cifra extremamente módica no contexto internacional. O número de funcionários federais na área social, é também reduzido, apenas 11% do total.

**O problema maior reside hoje, não na quantidade, mas na qualidade e na má distribuição do funcionalismo público.**

Os liberais mais extremados defenderam, no decorrer do debate, teses contraditórias, ora pedindo a total retirada do Estado da Economia, inclusive da infra-estrutura, em nome de maior prioridade às políticas sociais, ora advogando a privatização ou desestatização dos próprios serviços sociais. De um modo geral defenderam a abolição de qualquer sistema de planejamento, minimizando as potencialidades do mercado interno e enfatizando de maneira decisiva maior internacionalização da economia brasileira dando ênfase a uma vocação agroexportadora.

Em verdade, avanços substanciais foram feitos no sentido de tornar mais flexíveis as soluções para as duas esferas, seja em função das desigualdades espaciais e sociais, seja em função de um maior pragmatismo, que prevaleceu sobre as ideologias de iniciativas de parcerias as mais diversas, envolvendo o setor empresarial e as associações civis, tanto quanto os consórcios municipais. A pergunta que hoje se coloca é, portanto, a de saber que reforma seria esta de que estamos repetidamente falando e que, sem dúvida, tem sido e deve ser bem mais ampla do que meras mudanças de superfície na estrutura da Administração.

**A resposta inevitável para a crise administrativa é que, se não buscarmos definir novas funções e novos métodos, a eles adaptando as novas estruturas, não teremos**

**como repensar o formato administrativo mais adequado a uma nova ordem pública.**

Cabe também indagar por que até agora não foi possível sequer discutir um *projeto integrado* de reformulação do setor público brasileiro? Inversamente, o que nossa crise tem de comum com a dos demais países do mundo que, ricos ou pobres, enfrentam também a necessidade de “reinventar o Governo”, de desburocratizar, flexibilizar, fortalecer a participação da sociedade, descentralizar?

De fato, o velho aparelho central desmantela-se porque tornou-se lento e pesado demais, e não consegue acompanhar o novo ritmo tecnológico e gerencial que exige decisão rápida e estruturas mais horizontalizadas, em rede. Como ocorreu na antiga URSS, cujo governo central perdeu o controle e a condução do processo de mudança, caminhando solitário e à deriva, sem aliados sólidos, ao sabor das resistências sociais agravadas pela tradição centralista e pelos anos de ditadura.

**Para que o Estado possa mover-se de maneira mais inovadora e flexível falta ainda ao país um pacto mais amplo para imprimir-lhe o tão esperado, e necessário, redirecionamento.**

A rigor, a transição econômica e política buscou, uma vez mais, a antiga inspiração do modelo de “modernização conservadora”, evitando as depurações e os conflitos. A transição foi prolongada e incompleta porque os atores que a controlavam eram excessivamente heterogêneos e as negociações e acordos se fizeram, portanto, em etapas parciais e com resultados nem sempre coerentes, que levaram a impasses e a redefinições sucessivas. Muitos destes atores, solidamente enquistados dentro da máquina estatal, eram porta-vozes históricos de velhas elites e de um modelo centralizador do tipo patrimonial que entrou em colapso. O tempo foi o fator dinâmico necessário para que estas forças se dividissem fazendo cada vez mais pender a balança em favor das mudanças.

Outros atores, de origem mais recente, eram representantes de um empresariado ou de uma tecnocracia moderna que detinha privilégios e recursos de poder ligados ao antigo regime. Eles facilmente se adaptaram às antigas regras

do jogo, combinando patrimonialismo e corporativismo, e compatibilizando a linguagem da racionalidade econômica com o ultrapassado autoritarismo estatal.

**Para empreender uma verdadeira reforma do Estado é preciso, antes de mais nada, mudar a composição das elites políticas e burocráticas que o comandam, bem como os métodos de comunicação com a sociedade e a cultura política que as inspira, baseados na troca de favores fisiológica e clientelista**

Prevaleceu, portanto, no ciclo modernizador recente, a estrutura de castas e a intocável hierarquia da Casa Grande e Senzala que os recém-chegados, oriundos da sociedade de massas, urbana e emergente, começaram a pressionar *de fora para dentro*, tendo como principal objetivo demolir velhas estruturas e conquistar espaços, ampliando de forma espontânea e anárquica as bases plurais e democráticas do poder.

Pressões crescentes se fizeram no sentido de transferir funções de cima para baixo ou de fazer reivindicações de baixo para cima. Em outras palavras, o que as classes dirigentes não souberam estrategicamente formular, acabou sendo empiricamente conduzido pelos segmentos que detiveram a liderança do processo de democratização.

## *Democracia e Pacto Constitucional*

### **A Ordem Social Versus a Ordem Econômica**

O significado inovador da Constituição de 1988 foi, portanto, o de consolidar tendências da *democracia participativa* em detrimento inclusive da já conhecida *democracia representativa*, comprometida com a velha ordem, mas dirigida no sentido de fortalecer o controle social e a descentralização. Suas ambigüidades evidentes encarnaram, naquele momento, as perplexidades e cisões da sociedade organizada, dividida entre a cidadania libertária, os anseios liberais da livre iniciativa e o “canto do cisne” do corporativismo profissional e estatal.

O problema maior é que o **pacto constitucional** deveria ter sido o desfecho institucional de uma nova ordem econômica, como ocorreu na Espanha com o Pacto de Moncloa e também no Chile. No Brasil, a ordem legal antecipou-se às reformas econômicas, retardadas pelas resistências do “modelo desenvolvimentista”, agravando os descompassos e a ingovernabilidade da instável e precária ordem pública.

É, no entanto, inegável que a nova Constituição - pela primeira vez elaborada por muitas mãos - ao contrário das anteriores, redigidas pelas cabeças coroadas do Direito, - teve como ponto forte o mérito de consagrar um novo **pacto social**, invertendo na Lei Maior a clássica relação entre Estado e sociedade e entre o desenvolvimento econômico e o desenvolvimento social, com prioridade aos primeiros.

A Constituição universalizou os serviços de Saúde e de Previdência, e em tetos mais elevados. Redistribuiu mais recursos para os estados e municípios, beneficiando os menores e os mais pobres. Estabeleceu tetos bastante altos para os gastos em educação. Do ponto de vista orçamentário, esta Reforma do Estado impôs na prática uma inversão dos gastos orçamentários, eliminando as inúmeras vinculações ligadas a investimentos - como havia ocorrido nos anos setenta - e criando excessivas vinculações relativas a gastos sociais; manteve, por outro lado, o peso estatizante das regulações trabalhistas. A debilidade crônica da ordem constitucional, pelas razões acima expostas, é a natureza de sua filosofia econômica, excessivamente intervencionista. Resolver politicamente esta anomalia, que inibe o setor produtivo, é condição essencial para o pacto funcional, tendo em vista a necessidade concomitante de produzir e redistribuir riquezas.

Mais uma vez, o pacto social precedeu o acordo sobre o novo modelo econômico - sem as supressões orçamentárias que deveriam deslocar recursos e poder de um setor para outro. O resultado desta concertação social, solitária e descasada, foi a institucionalização do déficit público no Orçamento da União.

Mais uma vez, desde os anos 70, tendo em vista a ausência de consenso sobre o que seria, no plano econômico, o novo ciclo de investimentos e a liberalização da economia, os

agentes econômicos encarregaram-se silenciosamente de produzir sua própria reforma.

No plano social, criaram-se novas responsabilidades mas manteve-se intacta a já contestada legislação trabalhista sob muitos aspectos, inteiramente disfuncional em seu intervencionismo estatal, uma vez que dificulta a institucionalização de relações capital-trabalho mais descentralizadas em torno da empresa e mais flexíveis.

O fato surpreendente é que, enquanto o Estado centralizado e autoritário se esvaía em crise profunda e, como inimigo de si mesmo, parecia incapaz de superar sua própria inércia e paralisia, profundas transformações ocorriam, desde os anos setenta, com a legitimidade empresarial reforçada por sucessivas campanhas pela desestatização da economia.

Antes e depois de promulgada a Constituição, transferências maciças de recursos se fizeram do setor público para o privado, em montante superior a 100 bilhões de dólares, pela via financeira através da rolagem diária da dívida pública. Enquanto as elites políticas e as lideranças diversas discutiam bizantinamente problemas doutrinários, operava-se a privatização de fato. Ficou letra morta o limite constitucional fixado em 12% para o pagamento de juros.

Estando os investimentos estatais paralisados, operou-se a expansão natural do setor privado que, através de inúmeras parcerias, diversificou seus investimentos, capitalizou-se, modernizou suas empresas, mudando aos poucos a cultura política. Ocupou, de fato, espaços antes reservados à ação estatal. Informalizou uma economia excessivamente regulada na qual o custo do trabalhador é, comparativamente com outros países, muito alto. A corrupção, como é de praxe em situações de excessiva centralização e de desintegração do Estado, tratou de fazer o resto, transferindo para o setor privado uma boa parte dos recursos públicos.

No plano econômico a crise do Estado traduz o esgotamento do *modelo desenvolvimentista* de substituição de exportações, de caráter protecionista e oligopolista voltado para dentro, de baixa tecnologia, mão-de-obra desqualificada e com mercado de tamanho e dinamismo restritos.

A resistência estrutural à mudança reside no fato de que historicamente este modelo produziu altas taxas de desenvolvimento e foi muito bem sucedido. Sua dinâmica parecia inesgotável mesmo nos anos setenta, quando todos os países formulavam estratégias de mudança e só o Brasil persistia, soberbo, no aprofundamento do modelo antigo, protecionista e voltado para dentro. As resistências setoriais e individuais protegiam, na prática, antigos cartórios e formas tradicionais de regulação e de privilégios, via sistemas de crédito e de endividamento, além dos incentivos e subsídios.

Pensar, portanto, na Reforma do Estado no plano econômico significa, na prática rever ou cancelar 7 bilhões de dólares distribuídos com o setor privado via orçamento público, reavaliar o sistema de créditos e rever prioridades. Significa também cobrar dívidas não-pagas e impedir que novas dívidas sejam contraídas. E cancelar regras, concessões e controles cativos ligados aos interesses da antiga ordem que perdeu o dinamismo e entrou em colapso.

**O caminho a ser percorrido é agora o da transferência de prioridades e de funções, que podem ser assumidas pelo setor privado, anulando a presença desnecessária e excessiva do Estado-empresário na Economia. Da mesma forma, descolar os interesses empresariais privados dos fundos públicos.**

A articulação mais difícil é no sentido de compatibilizar a dinâmica do mercado externo, e a integração competitiva com a do mercado interno sob a proteção constitucional. Apressar a modernização e a recondução do parque industrial existente, desconcentrar o desenvolvimento econômico, estimular as vocações regionais são condições essenciais para que produza a expansão e a integração das trocas internas, embrião de um mercado comum brasileiro.

## *A Retirada Estratégica*

### **Privatização e Novas Regulações**

O caminho que todos os países estão seguindo é o de induzir o Estado a produzir regulações, informação e controle capazes de fixar direitos mas também deveres dos setor privado dentro de cada setor ou segmento produtivo. Da

mesma forma, terão de ser contempladas as necessidades e exigências coletivas. Neste novo contexto, o setor público desloca-se para outras atividades, onde parece ser mais necessário, deixando que a iniciativa individual, a economia de mercado e a livre concorrência floresçam dentro de limites regulatórios previamente estabelecidos.

A abertura comercial, por exemplo, exige desregulações importantes para destruir barreiras não-tarifárias, tão inibidoras quanto as altas tarifas.

**As novas regulações precisam laboriosamente ser formuladas para cada setor, mas são hoje mais estrategicamente importantes nas áreas de infra-estrutura, em que os investimentos são maiores e de mais difícil retorno. Nelas o Estado deteve internacionalmente, e por longo tempo, forte hegemonia.**

Sem estas regulações é difícil avançar no *programa de privatização*, que depende previamente de regras a serem cumpridas pelo setor privado que se autonomiza. A reconhecida lentidão do programa de privatização brasileiro explica-se, em boa parte, pela ausência de uma estratégia global de Reforma do Estado que fixe com clareza os seus parâmetros, os seus objetivos e áreas prioritárias de ação. A grande questão é saber como se reorganizará o famoso "tripé", a partir de uma nova divisão do trabalho entre empresas públicas, privadas nacionais e internacionais.

**As novas regulações serão agora mais do que nunca necessárias para acelerar uma nova etapa de flexibilização das empresas estatais e de seus métodos de gestão. Nesta pauta estão incluídos a privatização e as diferentes formas de terceirização, como a concessão de serviços públicos e os contratos de gestão.**

A indefinição até agora predominante tem sido nociva para o programa de privatização que, apesar das dificuldades técnicas e políticas já cumpriu diversas etapas e obteve êxito importante na área estratégica da siderurgia. O mesmo vale para o programa de desregulamentação, menos popular do que o primeiro, que se acelerou no Governo Collor mas que tem sido sujeito a pressões, paralisias e recuos.

A esta altura é recomendável definir e explicitar de antemão e com clareza as regras do jogo que deverão ser aceitas por todos os parceiros e acompanhados por especialistas e pela

opinião pública. Estas regras, previamente fixadas e negociadas, são indispensáveis tanto para preservar o interesse público, dos cidadãos, dos consumidores, dos competidores e dos clientes, quanto para garantir aos futuros acionistas e investidores os seus direitos legais.

Regras partilhadas, estáveis e legítimas são a condição necessária para que uma saudável economia de mercado possa funcionar sob o controle de uma legislação que garanta o democrático e saudável direito à livre concorrência. Quanto ao Estado, a retirada estratégica não o desobriga de novas e fortalecidas funções, capazes de garantir ao setor público um papel de controle, coordenação, avaliação e informação sobre o comportamento eventualmente lesivo dos diferentes atores em suas repercussões sociais, e no desempenho da economia.

## *O Novo Pacto Federativo:*

### **A Descentralização com Centralidade**

No Brasil, a Federação nasceu de cabeça para baixo, como resistência pendular ao exacerbado centralismo do Império, de origem portuguesa e colonial. Mas novo surto de centralismo iniciou-se em 1930, criando como contrapartida, desde aquela época, o *municipalismo*, que substituiu a Política dos Governadores no "federalismo oficial". Deslocou-se, assim, o eixo federativo dos Estados para os Municípios até a inclusão definitiva dos mesmos como entes federativos plenos na Constituição de 1988. (Aspásia Camargo, *A federação acorrentada* op. cit.)

De fato, a persistente resistência da velha burocracia central à descentralização não impediu que, desde os anos setenta, a tendência fosse inexorável, acompanhando de longe os ares do mundo. Cabe, neste particular, especial destaque à SAREM, Secretaria de Articulação com Estados e Municípios, ligada à SEPLAN, e cujo Núcleo de Cooperação Técnica foi de fundamental importância para as atividades inovadoras de inúmeros Municípios brasileiros. A SAREM chegou inclusive a promover experiências de planejamento participativo em cidades como Lages e Toledo que tiveram

enorme repercussão pública, fortalecendo a renascente ideologia municipalista.

Consolidando-se lentamente ao longo dos anos, a partir de 1982, o processo acelerou-se com a legitimação crescente dos Governos Estaduais, escolhidos pela primeira vez naquele ano por eleição direta. A experiência de Franco Montoro em São Paulo foi um marco importante, tendo em vista as parcerias que desenvolveu sistematicamente com as Prefeituras e os inúmeros serviços estaduais que repassou aos Municípios, tais como merenda escolar e material didático, além de transferir para os Municípios a contratação de pessoal e a muito controvertida realização de obras. Nesta experiência tornou-se evidente que os interesses contratados eram poderosos e que a inércia administrativa associavam-se diferentes "lobbies" empresariais, ligados ao centralismo político.

A tendência descentralizadora culminou, afinal, com a descentralização fiscal e administrativa, implantada pela Constituição de 1988, com o apoio maciço dos Prefeitos e de seus representantes legislativos no plano federal. De um modo geral, os grandes beneficiados pela descentralização foram os Municípios, incluídos na Constituição como entes federativos plenos. A Constituição dedica, aliás, um longo artigo para caracterizar de maneira genérica o *princípio da subsidiaridade* que atribui à unidade inferior a responsabilidade máxima pelos serviços básicos, de interesse local.

A mesma clareza não se manifesta no que diz respeito às funções estaduais que permanecem em plano intermediário, residuais e imprecisas. Finalmente, as competências comuns às três esferas permanecem redundantes e vagas, visto que não foi regulamentada a lei complementar ao art. 23, a quem caberia explicitar formas de cooperação e definições mais concretas.

Do ponto de vista da União, seu principal papel, definido no art. 3º, seria o de garantir um federalismo cooperativo e redistributivo, reduzindo desequilíbrios e diferenças espaciais e sociais. Tendo em vista a situação de debilidade crônica, fiscal e administrativa, da maioria dos 4.974 Municípios e da metade dos Estados brasileiros, que dependem de recursos federais, não é difícil constatar que o papel da União é estrategicamente vital, em um país em

que não se efetivou ainda o ordenamento do território e no qual regiões desocupadas, ainda não-incorporadas, coexistem com regiões periféricas de intensa pobreza.

Outra função vital é introduzir maior competição entre parceiros iguais, exigindo melhor desempenho e impondo maior controle dos gastos públicos. Rediscutir as regras da distribuição dos fundos de participação é missão delicada, porém inadiável, para garantir a sobrevivência da Federação.

A base do federalismo político reside na desconcentração econômica e territorial e na capacidade do Governo Federal viabilizar planos estratégicos regionais, a partir de uma classificação prévia do que seriam as "regiões equiprobemáticas", transcendendo o campo de influência ou as possibilidades materiais dos Governos Estaduais.

Acrescente-se ainda que grandes focos importantes de pobreza e graves carências de infraestrutura nas regiões mais prósperas, especialmente nas Regiões Metropolitanas, demonstram que não existe um modelo homogêneo e rígido aplicado a todas as Unidades Federadas. Além disso, investimentos privados em zonas carentes de recursos humanos, de infra-estrutura e de condições sociais, não oferecem tampouco as mesmas facilidades para nelas se implantar de imediato a economia de mercado, junto com a primazia do consumidor e a cidadania ativa.

Do ponto de vista prático, o modelo de organização do Estado em vigor é bastante inoperante e ambíguo, conduzindo à ingovernabilidade plena. O quadro atual poderia ser classificado como federalismo incompleto, movido pela autonomia e a proliferação anárquicas, pela excessiva dependência dos Estados e dos Municípios dos respectivos fundos de participação, pelo despreparo técnico-administrativo, pela desordem fiscal. Avanços recentes nos gastos municipais não nos impedem de constatar que a maioria dos Municípios é muito débil e ainda predominam as transferências negociadas baseadas nas velhas regras do patrimonialismo e das alianças políticas, menos partidárias do que regionais. Introduzir uma competição saudável por recursos e eficiência em unidades de situação equivalente, eis o desafio maior.

As torneiras (ou ralos) federais são de diferentes origens e se distribuem desigualmente pelas unidades estaduais, via orçamento, divi-

das bancárias estaduais, empréstimos bancários, orçamento da previdência, incentivos e subsídios, investimentos de empresas estatais. Não resta dúvida que a reestruturação espacial do poder é o mais complexo dos desafios que permeia a Reforma do Estado brasileiro.

Tecer um novo pacto significa não apenas implantar a descentralização política em favor dos Municípios e dos Estados, mas também - fato inédito na História brasileira - descentralizar em favor de novos controles, advindos da sociedade organizada e da cidadania participativa através dos Conselhos estaduais e municipais. O pacto exige também o fortalecimento das regras centrais de acompanhamento, informações e controle, e a certeza de que serão cumpridas.

No caso da educação, um bom exemplo é o da descentralização em favor da unidade básica de gestão e de ensino, que é a *escola*, o mesmo podendo valer para o *hospital* no âmbito da saúde que automaticamente acessa os recursos necessários para os seus gastos.

No plano político, o Senado descaracterizou-se como órgão político da Federação, uma vez que acumula também uma sobrecarga de funções como Casa revisora. Distorções exageradas na representação numérica das bancadas vêm sendo objeto de insatisfação crônica, sobretudo de São Paulo.

Concluindo, cabe acentuar que a crise do Estado brasileiro nada mais é do que a síntese final de inúmeras e desarticuladas crises setoriais que se acumularam nesta transição difícil. Cada uma delas exige minipactos focalizados que, todos somados, poderão gradual e silenciosamente conduzir a um novo pacto nacional.

## *Globalização e Descentralização*

### **A Fragilidade dos Estados Nacionais**

A lógica mais abrangente da reforma do estado obriga à constatação óbvia de que estão ocorrendo mudanças globais de paradigma no sistema produtivo, junto com as profundas mudanças culturais e políticas deste final de mi-

lênio. Na Europa e nos Estados Unidos, as estruturas estatais do Estado de Bem-Estar, de tipo neocorporativo, fragilizaram-se sob o peso generalizado de despesas fiscais crescentes, provocadas pelos altos custos da tecnologia hospitalar e pelo aumento da longevidade que sobrecarrega a previdência. O peso da burocracia encarece também o custo dos serviços públicos, reduzidos pela pressão generalizada por menos impostos. Neste caso, transferir para a sociedade, a família, a comunidade a execução destas políticas é medida prática, de bom senso.

Transformações estruturais profundas afetam todos os países e o Brasil não pode ser exceção a esta regra. O que parece distinguir o caso brasileiro é, em primeiro lugar, a forte tradição centralista e patrimonial do século XIX, que nos legou um grande território, e foi adaptada, no início do século, à dominação oligárquica e à política dos Governadores, que ainda prevalece entre nós. A partir dos anos trinta, o centralismo recrudescceu pela via corporativa, através da legislação trabalhista e do intervencionismo econômico da Era de Vargas e do ciclo militar, sob a égide do desenvolvimentismo. A crise atual do Estado está ligada ao desmoronamento simultâneo destes múltiplos pactos, que ameaça fazer desabar todo o edifício.

*Desfazer este imbróglio é tarefa das mais difíceis que exige tempo e paciência, uma vez que somos obrigados a produzir de uma só vez a ruptura de três grandes acordos: o pacto patrimonial, o pacto oligárquico e o pacto corporativo e desenvolvimentista.*

O segundo ponto relevante é a tendência recente - fortalecida pelo fim da bipolaridade e da Guerra Fria - à reformulação espacial dos núcleos e dos fluxos de poder, seja fortalecendo a *globalização*, seja o seu inverso, a *descentralização*. No primeiro caso, o palco das mudanças concentra-se em torno de uma nova ordem econômica mundial, dos desafios da integração competitiva e de um avançado sistema tecnológico de comunicações. No segundo caso, os atores principais são a comunidade participativa, as minorias, e a cidade como ponto de referência do Poder local.

**Tendências desta natureza fragilizam duplamente os Estados Nacionais, corroídos pela *globalização*, que transfere poderes crescentes**

**para uma estrutura poderosa ainda fluida, situada mais acima. No sentido oposto, o esvaziamento ocorre também pelas necessidades gerenciais e de controle que transferem poderes para baixo.**

O Estado-Nação vem sendo também acosado pelos conflitos que se desenvolvem entre suas duas metades, o Estado e a Nação, esta última cada vez mais refém de um Poder Público esvaziado pela economia global, mas mesmo assim capaz de lhe impor regras e definir contraditórios limites. No nível oposto, os Estados Nacionais vêm sendo esvaziados pela descentralização que transfere poder econômico, político e administrativo para territórios menores, mais ágeis mas também mais indefesos, em um mundo em crescente conflito.

**Mais fragilizados ainda estão, neste caso, os países gigantes, cuja grande extensão territorial os deixa à mercê da heterogeneidade crônica das desigualdades espaciais e sociais, da fragmentação e da dispersão.**

No Brasil, a URSS, a Índia, a China e até mesmo os Estados Unidos, as mudanças têm sido, por isso mesmo, em geral mais lentas e difíceis, embora, como é natural, os mais poderosos sejam por razões políticas mais capazes de transferir os custos da lentidão de seu ajustamento a outros parceiros, interna ou externamente mais passivos e débeis. A lógica do novo modelo de desenvolvimento é que ele se implanta inicialmente em áreas restritas do território, onde a economia interna se regionaliza ao mesmo tempo em que se internacionaliza, gerando fortes desigualdades e desequilíbrios espaciais.

O novo paradigma parece, a rigor, ter interrompido a onda estatizante e keynesiana que se estendeu pelo mundo a partir da crise do modelo liberal dos anos trinta. A rapidez das mudanças tecnológicas e a flexibilidade exigida pelo novo sistema produtivo tornaram as grandes organizações burocráticas e centralizadas inteiramente obsoletas, tanto no que se refere às empresas privadas quanto ao aparato público. Prevalece por toda parte a lógica do *small is beautiful*.

Países continentais, como nós, de velha tradição imperial e centralista ficam, portanto, muito sensíveis a estas mudanças, visto que a passagem de um modelo para outro exige uma infinidade de redefinições e de minipactos que

rompam o equilíbrio anterior tendo em vista um novo sistema em movimento.

Um ponto importante das reformas a serem empreendidas diz respeito ao sistema legal e à filosofia do Direito Público e do Código de Processo que se afirmou como superestrutura do Estado soberano, intervencionista e centralista.

Esta superestrutura é intrinsecamente hostil à idéia de parceria e de controle de desempenho e a lógica processual determina a supremacia da atividade-meio sobre a atividade-fim. Fruto de uma relação assimétrica entre o Estado e a sociedade, e de uma situação de forte desequilíbrio entre um Estado condutor e uma Nação débil e passiva, esta legislação precisa ser imediatamente revista, não apenas sob a inspiração de uma iniciativa civil mais dinâmica, como apregoa o sistema saxônico, mas também de uma jurisprudência mais flexível que, partindo da cúpula do Poder Judiciário - mais precisamente de uma Corte Suprema - adapte e reinterprete, em função das circunstâncias e das mudanças políticas, o espírito das leis.

A Reforma do Estado depende hoje de melhor coordenação e cooperação dos três Poderes constituídos. Se eles não forem capazes, democraticamente juntos, de rever suas estruturas internas, aprimorar seus processos de gestão e de formular antecipadamente estratégias alternativas de mudança para o país, inserindo-o com agilidade no processo de globalização, dificilmente poderemos responder ao desafio de voltar a crescer, de empreender ousadas reformas sociais, de reconquistar a prosperidade e de manter a integração do território e o respeito das demais nações.

Não devemos esquecer dois modelos exemplares: o caso exitoso da China e o exemplo fracassado da URSS. E ainda, em países menores, o sucesso do Chile, do México e da própria Argentina no caminho do crescimento econômico e das reformas. Uma revolução branca de baixo para cima foi a reforma que tivemos e que, sob muitos aspectos, mudou o Brasil pela raiz, transformando suas estruturas mais profundas. Neste particular estamos bem à frente de outras experiências inclusive acima citadas que passaram ao largo de uma efetiva redemocratização. No Brasil, o Poder Executivo

enxugou-se sozinho; precisamos agora reformá-lo em sentido mais amplo do que o seguido por países que passaram ao largo de uma efetiva redemocratização.

Organizar racionalmente o processo de *desestatização*, e de reestruturação do setor público é, ao mesmo tempo, estratégia política e medida de sobrevivência que envolve uma sofisticada *política externa* para inserir o Brasil em uma ordem mundial indefinida e em conflito. Esta é tarefa das mais ousadas para o Governo que se inicia com grande legitimidade mas sob o impacto de tantos desafios. Ciente da importância do tema e do tempo que será necessário para levar adiante este conjunto de reformas, o IPEA vem preparando alguns **Subsídios para a Reforma do Estado** que, esperamos, possam contribuir com propostas concretas sobre alguns temas críticos que têm sido objeto de debates, de projetos de lei e de tomada de decisões.

Estamos dando ênfase particular aos seguintes temas:

1. **Privatização**, pela ampliação dos investimentos privados e reconversão das empresas estatais, bem como a regulamentação da concessão de serviços públicos e de contratos de gestão.

2. **Desregulamentação da economia**, fortalecendo a economia de mercado e a concorrência e enfraquecendo os monopólios e cartórios privados.

3. **Desburocratização ou desregulamentação administrativa**, simplificando o processo decisório estatal e as estruturas governamentais e permitindo maior agilidade e iniciativa de parcerias diversas, tanto no que se refere às empresas quanto ao cidadão comum.

4. **Fortalecimento da sociedade civil** organizada (e desorganizada), com o das organizações não-governamentais, das associações voluntárias, da família, profissionais e de classe.

5. **Federalismo e descentralização**, pela transferência de recursos e de poder político-administrativo do plano federal para o estadual e municipal.



# D E S E S T A T I Z A Ç Ã O

# **DESESTATIZAÇÃO**

## **ELABORAÇÃO**

**IPEA**

**Olinda Ribeiro de Magalhães**

## **COLABORAÇÃO ESPECIAL**

**IPEA**

**Antônio Nilson Craveiro Holanda**

**Sebastião Rios Correa**

## **COLABORAÇÃO**

**Comissão Diretora do Programa Nacional de Desestatização**

**Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES**

**Ministério das Comunicações**

**Ministério das Minas e Energia**

**Conselho Administrativo de Defesa Econômica - CADE**

**Secretaria de Direito Econômico - SDE**

**Petróleo Brasileiro S.A. - PETROBRÁS**

**Telecomunicações Brasileiras S.A. - TELEBRÁS**

**Câmara Brasileira da Indústria da Construção - CBIC**

**APOIO**

**CENDEC/IPEA**

# SUMÁRIO

---

Apresentação	V
A Reforma do Estado: Subsídios para um programa de Governo	VII
Introdução	5
A Reforma do Estado e a Realidade da Administração Pública Brasileira	7
Princípios Históricos e Filosóficos da Desestatização	11
A Experiência Internacional de Desestatização	15
Antecedentes da Desestatização no Brasil	21
Comentários Gerais sobre o Programa Nacional de Desestatização	37
Próximos Passos Previstos no PND	45
Conclusões e Recomendações	49
Bibliografia	51



# INTRODUÇÃO

---

Apresenta-se neste documento um delineamento de alguns resultados do Programa Nacional de Desestatização brasileiro, observando-se sugestões da Coordenadoria Geral de Projetos Especiais, do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA.

O documento apresenta um histórico a respeito dos debates sobre a Reforma do Estado e a Realidade da Administração Pública Brasileira. Aborda os princípios históricos e filosóficos da idéia da desestatização, como um processo necessário para promover uma nova sociedade, onde a intervenção do Estado na economia seja a menor possível.

A experiência internacional no tema é destacada de forma sucinta, principalmente os casos inglês e francês, descrevendo as dificuldades e os benefícios do processo.

Os antecedentes da desestatização no Brasil são enfocados a partir de março de 1979 (primeiras discussões sobre o assunto) até o

Programa Nacional de Desestatização, em sua fase atual.

O documento destaca como pontos relevantes à discussão: a participação dos fundos de pensão; a utilização dos títulos da dívida pública; a participação dos empregados; os impactos da privatização e a formação de monopólios e oligopólios.

São apresentados gráficos e tabelas, demonstrando os resultados alcançados pelo Programa, por período de Governo, destacando-se alguns pontos de relevância ocorridos em cada um. São apresentados, também, dados sobre os próximos passos do Programa.

O documento, dentro da metodologia adotada, conclui apontando pontos importantes para a discussão posterior, no sentido de melhor direcionar o esforço governamental na busca de resultados mais eficientes e eficazes para o Programa Nacional de Desestatização e, conseqüentemente, para a economia brasileira.



# A REFORMA DO ESTADO E A REALIDADE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA

Para que se tenha uma melhor compreensão das discussões sobre a Reforma do Estado brasileiro faz-se necessário abordar sua evolução histórica. Para Ramos<sup>1</sup>, ao analisar a realidade da Administração Pública brasileira, das relações sociais, políticas e econômicas, constata-se uma situação bem diversa da experiência vivida por outras sociedades desenvolvidas e que serviram de modelo básico ao Brasil.

Enquanto estas sociedades, modelos inspiradores do Brasil, beneficiavam-se de um processo de acumulação de capital decorrente da Revolução Industrial, no caso brasileiro, a industrialização foi retardada em razão da filosofia política praticada pela metrópole e dos tratados comerciais celebrados com os ingleses, cujo reflexo se fez sentir, posteriormente, na adoção de uma política de livre comércio que não protegia a indústria nacional nascente.

Entretanto, mudanças profundas ocorreram nestas relações a partir de 1930, quando se faz surgir o Estado Intervencionista, com um forte aparato estatal, expandindo suas funções e assumindo efetivamente o papel de Estado promotor e agenciador do crescimento econômico.

A intervenção do Estado brasileiro nas áreas econômica, política e social pode ser distinguida em três momentos, a partir da adoção do modelo clássico de Administração Pública implantado após a criação, em 1936, do Conselho Federal do Serviço Público Civil, transformando em 1938 no DASP - Departamento Administrativo do Serviço Público.

Esses três níveis distintos são identificados por Bertero apud Marcelino<sup>2</sup> quando, a partir de 1930, o Estado passa a ter como característica principal, no primeiro instante, a criação de órgãos formuladores de políticas públicas, órgãos muito mais de linha. No segundo nível a intervenção faz-se também pela expansão dos órgãos permanentes da Administração direta e, por último, registra-se a consolidação da tendência à expressão do Estado empresarial, criando-se empresas de direito privado, especialmente as sociedades anônimas, que intervêm na atividade produtiva, executando principalmente atividades ou prestando serviços específicos à população.

Para Santos<sup>3</sup>, o reconhecimento da expansão econômica brasileira processou-se de maneira desequilibrada, ameaçando a continuidade do progresso econômico via estrangulamento de setores indispensáveis.

O Governo brasileiro, na expectativa de equilibrar o sistema econômico, interveio em diversos setores da Administração Pública, fazendo com que as entidades da Administração indireta passassem de 70 na década de 50 para aproximadamente 520 na metade da década de 70, auge da expansão do Estado brasileiro, conforme demonstrado na tabela 1 a seguir.

Observe-se, entretanto, que as grandes estatais brasileiras, como a Eletrobrás e a Petrobrás, foram criadas na década de 50, sendo que na década de 70 houve a criação de inúmeras empresas de pouca expressão econômica.

<sup>1</sup> RAMOS, Alberto Guerreiro. *Administração e contexto brasileiro: esboço de uma teoria geral da administração* - 2ª ed. Rio de Janeiro: FGV, 1983.

<sup>2</sup> MARCELINO, Gilberto Fernandes. O Estado brasileiro de Cabral a Sarney. *Revista do Serviço Público*. Brasília: Funcep, v.115, n.7, jul./ago. - 1987.

<sup>3</sup> SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *Centralização burocrática e renovação das elites: um estudo preliminar*. Rio de Janeiro: IUPERJ, 1979.

**TABELA 1**  
**Criação de Empresas Estatais no Brasil**

<b>Período</b>	<b>Governo</b>	<b>Totais de Empresas</b>
1808	D. João VI	1
1822-1834	D. Pedro I	-
1834-1840	Regências	-
1840-1889	D. Pedro II	2
1889-1891	Mal. Manuel Deodoro da Fonseca	1
1891-1894	Floriano Vieira Peixoto	1
1894-1898	Prudente José de Morais Barros	-
1898-1902	Manuel Ferraz de Campos Sales	-
1902-1906	Francisco de Paula Rodrigues Alves	1
1906-1909	Alfonso Augusto Moreira Pena	1
1909-1910	Nilo Procópio Peçanha	1
1910-1914	Hermes Rodrigues da Fonseca	-
1914-1918	Venceslau Brás Pereira Gomes	1
1918-1919	Delfim Moreira da Costa Ribeiro	-
1919-1922	Epitácio da Silva Pessoa	4
1922-1926	Artur da Silva Bernardes	-
1926-1930	Washington Luís Pereira de Souza	4
1930-1945	Getúlio Dornelles Vargas	12
1945	Ministro José Linhares	-
1945-1951	Eurico Gaspar Dutra	3
1951-1955	Getúlio Dornelles Vargas	13
1954-1955	João Café Filho	2
1955	Carlos Coimbra da Luz	-
1955-1956	Nereu de Oliveira Ramos	-
1956-1961	Juscelino Kubitschek de Oliveira	23
1961	Jânio da Silva Quadros	7
1961	Paschoal Ranieri Mazzilli	-
1961-1964	João Belchior Marques Goulart	33
1964-1966	Humberto de Alencar Castelo Branco	58
1966-1969	Arthur da Costa e Silva	55
1969-1973	Emílio Garrastazu Médici	99
1974-1978	Ernesto Geisel	50
1978-1984	João Baptista de Oliveira Figueiredo	12
<b>Subtotal</b>		<b>384</b>
<b>Ignoradas</b>		<b>198</b>
<b>Total</b>		<b>582</b>

Fonte: O "Estado da Arte" da Avaliação de Empresas Estatais. Hamilton Luiz Corrêa.

O resultado desse progresso verificado ao longo dos anos foi, para Santos<sup>4</sup>, o atual estágio do Estado brasileiro, que regula, ou tenta fazê-lo, produtos, recursos, setores econômicos, Estados e regiões, a produção e o consumo, o preço das matérias-primas, do capital e do trabalho, tornando a arquitetura social brasileira cada vez mais complexa e delicada.

Este modelo de desenvolvimento adotado na ampla participação do Estado, sofre as primeiras dificuldades com a deterioração das finanças públicas, causada principalmente pelo endividamento externo e interno do país, combinado com a perda da capacidade de arrecadação fiscal e tributária da década de 80. Estes foram alguns dos fatores que fizeram com que o Governo tentasse, por pressão de diversos segmentos sociais, romper com o quadro de relativa estagnação em que se encontrava a economia.

Assim, o debate sobre o papel do Estado, do investimento estrangeiro e da empresa privada nacional, ou seja, do próprio modelo econômico brasileiro, surge a partir dessas dificuldades conjunturais e estruturais, fortalecido pelo cenário internacional em rápido processo de mudança.

Segundo Afonso, nos últimos anos da década de 70 assiste-se ao aumento da participação estatal, empenhada num esforço voltado, principalmente, para o desenvolvimento econômico, sem maiores preocupações com os objetivos sociais.

Entretanto, vale observar que a forma de estatização no Brasil foi desenvolvida de modo diferente do que ocorreu em outros países subdesenvolvidos, principalmente devido ao grande volume de investimentos requeridos que era necessário na ocasião, com pequeno ou nenhum atrativo ao setor privado. O processo de estatização brasileiro pode ser resumido basicamente a partir dos principais motivos expostos a seguir.

O crescimento desequilibrado da economia brasileira, fruto de vários fatores históricos, fez com que o Governo, ao longo do tempo, intervisse procurando compensar com ações do Estado, setores que a iniciativa privada não conseguia ou não se interessava em desenvolver. Foi assim, no caso da siderurgia na década de 50 e, na década de 70, da petroquímica.

Essa ação governamental, entretanto, por interesses que não cabe aqui discutir, agigantou-se e avançou em áreas e setores onde a sua presença não era essencial. Isso se deu principalmente na década de 60/70, quando as empresas estatais passaram de 70 para 582, conforme mencionado anteriormente.

O principal motivo da deficiência ou do desinteresse do capital privado internacional decorre da existência de áreas mais promissoras no Brasil ou fora dele. Quanto ao capital nacional é notório que durante muito tempo o mercado de capitais foi incipiente. Em outros países, como no Brasil, houve um certo período em que realmente havia insuficiência não de propostas privadas, mas de mecanismos de aglomeração de propostas privadas para a formação de empreendimentos de um certo porte. Isso acabou gerando a famosa teoria dos espaços vazios em parte também por razões nacionalistas que não queriam que esses espaços viessem a ser ocupados por capitais estrangeiros.

Por último, um terceiro fator que certamente corresponde ao caso de empresas que nasceram privadas e que depois, por acidente de percurso, ou ineficiência, acabaram sendo absorvidas pelo Estado, seja porque o setor privado não as soube desenvolver seja, porque o Estado as desenvolveu de acordo com seus interesses burocráticos.

Mas a partir da década de 80, com a limitação da capacidade de investimento do setor público, a deterioração cada vez maior da qualidade da prestação dos serviços públicos, à medida que cresce a pressão por demanda e

---

<sup>4</sup> SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *Centralização burocrática e renovação das elites: um estudo preliminar*. Rio de Janeiro: IUPERJ, 1979.

<sup>5</sup> AFONSO, Carlos A., SOUZA, Herbert de. *O Estado e o desenvolvimento capitalista no Brasil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

as pressões sobre as receitas do Governo, o Estado procura criar outros meios para compartilhar suas funções de investidor com a de provedor de bens sociais. Tais questões le-

varam o Estado a constatar que era preciso reduzir o tamanho da máquina administrativa estatal.

# PRINCÍPIOS HISTÓRICOS E FILOSÓFICOS DA DESESTATIZAÇÃO

A década de 80 foi marcada inexoravelmente pela discussão da revisão do papel do Estado. Até as nações refratárias<sup>6</sup> à idéia liberal começaram a reconhecer os benefícios do mercado e a tomar medidas no sentido de afrouxar a camisa-de-força estatal.

O debate entre os adeptos e defensores do intervencionismo estatal e defensores do liberalismo econômico vem sendo travado como pano de fundo desta questão. A busca da redução da intervenção do Estado na vida do cidadão passa pela prevalência da intenção política de desconcentrar, descentralizar e desestatizar.

Democracias, desenvolvidas ou em desenvolvimento, regimes socialistas e outros, estão discutindo os pressupostos da redefinição do papel do Estado na economia.

É claro, que segundo o próprio Tribunal de Contas da União<sup>7</sup>, a experiência de cada país resulta do seu processo histórico, cultural e político, bem como da conjuntura econômica, nacional e internacional, e do modo como cada economia em particular é afetada pelas ações do Estado.

O desenvolvimento atual de economias como a brasileira depende em parte, da liberação das restrições burocráticas impostas pelo Estado à sociedade como um todo. Os instrumentos propostos para a busca desta

política econômica, passam necessariamente pela desestatização, desregulamentação e a liberação das forças de mercado.

A opção por uma política de desestatização a princípio não atinge ou ameaça o papel regulador do Estado. O Estado é visto como sendo necessário ao processo regulatório mesmo em países considerados avançados e desenvolvidos.

Neste contexto<sup>8</sup>, a palavra privatizar aparece nos Estados Unidos em 1983 em um dicionário que a define como sendo "tornar privado, especialmente (como um negócio ou indústria) mudar de controle, ou propriedade, público para o privado".

Entretanto, vale observar que embora o conceito de privatização seja bastante controverso, principalmente em decorrência das variadas posições que os governantes e governados estão tomando ao longo do processo, Moreira<sup>9</sup> define a privatização como sendo o processo de transferência à iniciativa privada de empresas controladas, direta ou indiretamente, pela União, abrangendo também a abertura do capital social, alienação de participações acionárias, desativação e extinção.

Para Savas<sup>10</sup> a privatização é o ato de reduzir o papel do Governo, ou de dar maior importância ao setor privado, em uma

<sup>6</sup> Terminologia usada por RIGGS, Fred W. *Administração nos países em desenvolvimento: a teoria da prismática*. Rio de Janeiro, FGV, 1988, para descrever as sociedades que convivem com a presença do novo e do antigo lado a lado.

<sup>7</sup> Tribunal de Contas da União. *Relatório e parecer sobre as contas do Governo da República: exercício de 1989*. Brasília, 1990, p.85-100.

<sup>8</sup> SAVAS, E. S. *Privatização: a chave para um governo melhor*. Rio de Janeiro: Nórdica, 1987. Tradução de Carlos Araújo. No Brasil, o *Novo Dicionário Aurélio*, editado em 1975, dava à palavra o sentido genérico de "tornar privado ou particular". A edição de 1986 traz o sentido mais atual: "trazer para o setor privado ou particular. Privatizar uma empresa".

<sup>9</sup> MOREIRA, David Cassimiro. Metas do programa de privatização. *Revista do Serviço Público*, Brasília: FUNCEP, v. 117, n.2, set./dez. 1989.

<sup>10</sup> SAVAS, E. S. *Privatização: a chave para um governo melhor*. Rio de Janeiro: Nórdica, 1987.

atividade ou na propriedade de bens. Neste sentido, o conceito de privatização mais abrangente é o que transfere não só a propriedade mas também o controle do empreendimento ao setor privado.

O documento intitulado *Privatização de Empresas Estatais*<sup>11</sup> menciona que o processo de privatização pode ser entendido, também, como o processo de transferência da propriedade e do controle de empresas do Governo para o setor privado, enquanto, de outro lado, há os que definem o processo de privatização como sendo o da venda de qualquer participação, mesmo que não supere 50% do capital votante, a investidores privados.

Do lado sindical, para o Bureau Internacional Du Travail (apud Departamento Intersindical de Estudos Estatísticos Socioeconômicos - DIEESE)<sup>12</sup>, a privatização deve ser entendida como a "transferência total ou parcial a investidores privados do capital em mãos dos poderes públicos em escala nacional ou local".

Neste sentido inúmeros são os fatores que determinam o surgimento do processo de desestatização e que se manifestam com intensidade e ritmos diferenciados em cada experiência.

Alguns fatores são destacados pelo TCU<sup>13</sup> como sendo os mais frequentes para o surgimento da desestatização:

- a) problemas de natureza orçamentária, originados pela incapacidade de levantar empréstimos (do Estado);
- b) busca de novos elementos de estímulo ao investimento produtivo, em face das dificuldades financeiras crônicas do Estado;

- c) insatisfação com a eficiência de algumas empresas estatais que operam principalmente em mercados competitivos e que não dispõem da indispensável flexibilidade inerente ao setor privado;
- d) perspectiva de ganhos fiscais, decorrentes da geração de lucros maiores, obtidos pelo novo acionista controlador;
- e) liberação de recursos humanos e financeiros do Estado, para alocação em áreas prioritárias.

Porém, uma das justificativas que tem conquistado apoio e dado sustentação aos programas de privatização que vêm sendo desenvolvidos por diversos Governos, segundo Guerra<sup>14</sup>, é a possibilidade de resolver parte da crise enfrentada pelo setor público, não só nos países subdesenvolvidos, como também nos desenvolvidos.

Levando-se em consideração as mais diversas posições que efetivamente levam os Governos a darem início a um processo de desestatização, observa-se que a privatização segundo o TCU<sup>15</sup> não significa apenas melhorar a gestão da coisa pública na Administração direta e indireta e nas empresas produtivas, ou democratizar a riqueza e a poupança forçada, hoje concentradas nos gigantes estatais. O resultado final do processo de privatização deve ser a redefinição do papel do Estado. *Ver não só o seu tamanho mas onde ele incide.* O binômio centralização/desenvolvimento, sob cuja égide residiu, até aqui, a função do segmento estatal no Brasil, precisa ser mudado para desenvolvimento com descentralização. O Estado deve ser o mentor da modernidade e do progresso social, mas nem sempre o seu executor.

No debate sobre a Reforma do Estado brasileiro e conseqüentemente das reformas estruturais buscadas pelo Governo,

<sup>11</sup> PRIVATIZAÇÃO. *Privatização de empresas estatais*. Brasília, 1987. mimeo.

<sup>12</sup> DIEESE. *A Privatização: a chave de empresas estatais*. Brasília, 1987. mimeo.

<sup>13</sup> TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Relatório e parecer prévio sobre as contas do Governo da República - exercício de 1992*. Brasília, 1993, p.11-21 e 107-122.

<sup>14</sup> GUERRA, Sílvio Neto Bezerra. *Privatizar para crescer*. In: HANMKE, Steve H. (org.). *Privatizar para crescer*. Rio de Janeiro: Nórdica, 1987.

<sup>15</sup> TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Relatório, conclusão e projeto de parecer prévio sobre as Contas do Governo da República: exercício de 1993*. Brasília, 1994, p.13-26 e 136-144.

encontra-se a desestatização como um dos temas mais polêmicos. A desestatização tem sido uma das chaves do processo de modernização nos últimos anos, utilizada em quase todos os países.

A desestatização compreendida como estágio maior, não significa apenas a privatização de empresas, no sentido de transferir o poder e o controle ao setor privado. Significa, também o reordenamento dos objetivos das empresas e do mercado sob

outras égides como a desregulamentação, a concessão de serviços públicos, descentralização e outras medidas aplicadas a cada país.

Neste sentido, deve-se observar que cada país deve adequar o programa de desestatização às suas necessidades políticas, econômicas, e sociais, dentro de uma dinâmica própria e flexível, o suficiente para manter sua identidade.



# A EXPERIÊNCIA INTERNACIONAL DE DESESTATIZAÇÃO

---

A experiência de desestatização nos mais diversos países apresenta traços comuns. O mais relevante desses traços é o que dá ênfase ao processo de privatização através da pulverização das ações.

O processo de pulverização das ações ocorre através do mercado de capitais, utilizado como instrumento para a democratização do capital, privilegiando os mais diversos tipos de investidores, entre eles os empregados e os investidores estrangeiros.

O mercado de capitais tem sido de grande importância para o desenvolvimento do processo de privatização em quase todos os países. Esse mercado vem se expandindo cada vez mais, não só nos países industrializados, mas também nos países em desenvolvimento, como México, Brasil, Chile, entre outros.

O relatório de desenvolvimento de 1993 do Banco Mundial dá a dimensão de resultados das privatizações em nível mundial. Segundo o relatório, entre 1988 e 1992, 25 países em desenvolvimento realizaram privatizações num valor total de US\$ 61,6 bilhões. Desse total US\$ 19,8 bilhões foram de empresas de infra-estrutura, principalmente telecomunicações, geração de energia elétrica, distribuição de energia elétrica e gás, ferrovias, estradas, portos e abastecimento de água.

O relatório observa que somente entre 1991 e 1992, dois terços das privatizações foram em setores relacionados com a infra-estrutura, buscando assim, cada vez mais, redefinir o papel econômico do Estado. Esse comportamento pode ser verificado na tabela 2 a seguir.

**TABELA 2**  
**Valor das Privatizações dos Serviços de Infra-estrutura nos Países em Desenvolvimento, 1988-92**  
 (em US\$ milhões)

Subsetor	1988	1992	Total 1988-92	Número de Países
Telecomunicações	325	1.504	11.821	14
Geração de energia	106	1.689	4.164	9
Distribuição de eletricidade	0	1.037	1.135	2
Distribuição de gás	0	1.906	1.906	2
Ferrovias	0	217	327	1
Infra-estrutura	0	0	250	1
Portos	0	7	7	2
Água	0	175	175	2
<b>Total</b>	<b>431</b>	<b>6.535</b>	<b>19.785</b>	<b>15</b>
Privatizações estreitamente relacionadas:				
Companhias aéreas	367	1.461	2.813	14
Transporte marítimo	0	1	136	2
Transporte rodoviário	0	12	13	3
<b>Total das privatizações nos países em desenvolvimento</b>	<b>2.587</b>	<b>23.187</b>	<b>61.629</b>	<b>25</b>

Fonte: Relatório Banco Mundial (1994)

Entretanto, vale observar que o sucesso das privatizações a nível mundial, possui dois países cujos processos são considerados históricos e, portanto, precursores de tais mudanças.

A experiência britânica de privatização é, sem dúvida, a que foi mais longe, a mais profunda e abrangente. Iniciada em 1979 pelo Governo conservador de Margaret Thatcher, assumiu como premissas básicas a liquidação das posições do Governo nas empresas em que o Estado participava.

As justificativas apresentadas pela Grã-Bretanha para a realização da privatização foram:

- aumentar a eficiência através da competição, da desregulamentação ou de outros meios;
- arrecadar recursos que pudessem ser usados para financiar outras prioridades de despesas;
- reduzir o endividamento do setor público, os impostos, ou qualquer combinação desses elementos;
- encorajar os empregados a possuírem ações das companhias em que trabalhassem;
- incrementar o nível de propriedade de ações na economia em geral;
- fortalecer o mercado de capitais; e
- conquistar prestígio doméstico e internacional.

O Programa de Privatização da Grã-Bretanha, procurou seguir, basicamente, os seguintes passos:

1 - Seleção das empresas privatizáveis em função dos objetivos:

- aumento de eficiência e competitividade;
- arrecadação pelo Governo de recursos visando reduzir seu endividamento e/ou para financiar outras atividades;
- fortalecimento do mercado de capitais;
- democratização e popularização do sistema capitalista.

2 - Preparação ou marketing da privatização:

- estudo de viabilidade por um banco de investimento e/ou empresa especializada de consultoria;
- elaboração do plano estratégico e estimativas dos investimentos e medidas gerenciais necessárias, assim como o esquema adequado de financiamento;
- identificação dos possíveis interessados e do grupo que terá a responsabilidade de gestão;
- divulgação da empresa e de suas potencialidades, visando valorizar a privatização.

3 - Fixação dos critérios de venda:

- definição, caso a caso, do preço mínimo de venda em função do valor real de reposição dos ativos operacionais, descontado o endividamento e acrescidos ou decrescidos certos valores intangíveis, tais como: participação no mercado, capital humano, situação locacional, tecnologia e outras variáveis, contudo sem nenhuma fórmula precisa e predeterminada;
- as condições de pagamento podem ser diferenciadas segundo o público-alvo, obedecendo, no entanto, a todos os critérios de transparência. Em geral, aos empregados são oferecidos estímulos especiais de prazo e preço; para o público são respeitadas as condições vigentes do mercado de capitais e aos grupos empresariais privados, às vezes, as negociações envolvem até mesmo ágios; também, caso a caso, estabelece que a venda será parcial ou total, bem como o cronograma e os compromissos que serão assumidos pelos novos controladores junto ao Governo, de modo a evitar abusos de preços ao consumidor, garantir os investimentos e as medidas contempladas no planejamento estratégico e assegurar a cobertura dos serviços e produtos aos grupos sociais e regiões menos desenvolvidas como, por exemplo, a telefonia rural.

Quanto à forma de privatização efetivada, o modelo britânico está associado à colocação de papéis junto ao público, através da oferta de venda via bolsas de valores, buscando ampla disseminação das ações entre o grande público com participação dos empregados. Vale observar, entretanto, que este foi apenas um dos modelos adotados no processo de privatização britânico.

Outros modelos também foram usados como: vendas a grupos privados; "*management buyout*" (vendas a consórcios entre os empregados e os antigos administradores); "*jointventure*" entre empresas privadas e vendas de casas do Governo Britânico aos seus moradores, quando foram vendidas mais de 1 milhão de residências de propriedade do Governo.

Em termos de operacionalização, a experiência mais relevante foi a das vendas efetuadas em Bolsas, tendo como mérito a triplicação do número de acionistas, aproximadamente 20% da população adulta do país, inclusive maior do que o número de empregados sindicalizados.

Ao contrário do que se possa imaginar, o processo de privatização britânico, modelo copiado por vários países, teve seu início marcado por fracassos e resistências, entretanto, enfrentados pelo Governo de Thatcher com realismo político e com adequação dos instrumentos necessários ao atingimento dos objetivos propostos.

A inovação do processo inglês foi a criação de uma série de mecanismos que garantissem a amplitude e a profundidade desejadas pelo programa. Para garantir o direito do consumidor e a continuidade das atividades das empresas privatizadas, foram criadas as Agências de Regulação e as "Golden Share" ou "Special Share" para as empresas.

Na França, o objetivo do programa foi permitir uma forte desregulamentação e reduzir a participação do Estado na economia, tendo em vista as perspectivas de unificação da Europa, previstas para 1992.

Estas proposições representaram uma verdadeira revolução num país caracterizado pelo intervencionismo do Estado no setor econômico, iniciado nos primeiros anos do

século XX com a nacionalização dos monopólios, mantendo-se até 1982, quando o governo socialista de Mitterrand assumiu o poder.

Em decorrência das diversas reações às estatizações ocorridas em 1982, somadas às dificuldades de se implantar a proposta de reindustrialização da França, o novo Governo liberal do Presidente Mitterrand fez aprovar o programa de privatização.

O programa de privatização executado pelo Governo liberal, a partir de meados de 1986, de Jacques Chirac, objetivou a recuperação da capacidade de investimento e de planejamento do Estado, através da transferência/venda das principais empresas. Entre estas companhias podemos destacar:

- St. Gobain;
- Paribas;
- Crédit Commercial de France;
- Compagnie Générale d'Électricité
- Societe Generalé

As motivações que levaram o governo francês a dar início ao processo de privatização podem ser resumidas sob três grandes objetivos:

- No âmbito ideológico - retirar o Estado do setor produtivo, que não é sua vocação primordial, e transportá-lo para suas funções de soberania. O programa de privatização destinava-se, portanto, às empresas públicas que desenvolviam funções normalmente exercidas pelo setor privado.
- No âmbito econômico - reduzir o déficit público através da destinação das receitas da privatização à cobertura das dívidas do Estado, ao reforço financeiro das empresas no setor público e, apenas em caráter residual, ao orçamento geral do Estado. Nota-se que, de 1985 a 1988, o déficit do orçamento público declinou de 154 para 115 bilhões de francos franceses e sua participação no PIB de 3,4 % a 2,1 %.
- No âmbito político - fortalecer a importância de Paris como centro financeiro e criar uma poderosa participação acionária popular, particularmente entre os assalariados das empresas privatizadas. Estes dois objetivos

ajudaram a assimilação do programa de privatização por parte da sociedade.

Empregando o capital político e o "capitalismo popular", Mitterand transformou sua popularidade em um típico paradoxo francês: o presidente socialista é mais popular que seu Governo conservador.

Entretanto, diante de um programa de privatização amplo e ambicioso, foram estabelecidos seis princípios práticos orientadores da operacionalização. A adoção de tais princípios visava neutralizar obstáculos políticos e econômicos eventuais ao bom desenvolvimento e êxito das privatizações. Tais princípios consistiram em:

- Conferir à privatização forte conteúdo econômico e esvaziar seu aspecto político, via imposição de restrições.
- Optar por privatizações totais das empresas-alvo, alternativamente ao lançamento por etapas no mercado.

- Escalonamento das operações ao longo de cinco anos, a fim de respeitar a capacidade de absorção dos mercados.
- Transparência na avaliação, obtida através do parecer contraditório dos consultores da empresas e do Estado, após auditoria contábil, e sancionado pela fixação de um preço mínimo pela Comissão de Privatização, composta por sete membros de notório saber nos campos da economia e das finanças.
- Preservação da independência das companhias privatizadas.
- Adoção de um método simples e constante para todas as operações de privatização que recorriam ao mercado, a fim de garantir a fidelidade dos acionistas para com as diferentes colocações.

O programa de desestatização na França pode ser considerado um sucesso, não só do ponto de vista econômico, no campo das finanças públicas, mas principalmente no que se refere à pulverização do capital das empresas com a adoção do "capitalismo popular".



# ANTECEDENTES DA DESESTATIZAÇÃO NO BRASIL

---

Na economia brasileira, ao longo de nossa história sempre coube ao Estado a tarefa de desenvolver as áreas onde o setor privado nacional aparentemente não dispunha de recursos e/ou tecnologia para atuar, ou, às vezes, porque os prazos de maturação dos investimentos eram considerados longos, e onde não havia interesse também do capital estrangeiro em atuar.

Este modelo de desenvolvimento adotado na economia brasileira até a década de 70 cumpriu o papel de industrialização do país ao promover o estabelecimento de uma indústria de porte. Entretanto, vale observar que seu esgotamento se deu nitidamente a partir da segunda crise do petróleo, da crise da dívida e das altas taxas de juros.

Na década de 80, constatou-se que a presença do Estado no setor produtivo da economia gerava custos significativos, que poderiam ser traduzidos na ineficiência da gestão das empresas, na alocação de recursos, etc.

É importante salientar que nesse período esgota-se a capacidade do Estado de continuar fazendo os investimentos e os aportes de recursos necessários ao desenvolvimento como o ocorrido durante todo o período de industrialização.

O modelo de desenvolvimento econômico brasileiro sempre esteve pautado na ampla participação do Estado, o que fez com que o seu processo de fortalecimento estivesse sempre intimamente ligado ao processo de industrialização do país, comandado e incentivado pelo Estado.

Como decorrência da debilidade do setor privado nacional em cumprir adequadamente suas funções, o Estado funcionou sempre como provedor de bens e serviços, fomentando, durante décadas, o desenvolvimento econômico e social do país.

A definição da melhor forma de participação do Estado na economia, no Brasil, vem sendo motivo de preocupação da sociedade como um todo, e também do Governo Federal, especialmente, a partir da década de 80.

Assim, a política de privatização surge como parte integrante de um processo de reformulação e recuperação da capacidade de investimento e gerenciamento do Estado e, por indução, do próprio setor privado.

O Programa de Privatização se insere em um objetivo geral de reforma do setor público de modo a fazer com que o Estado retorne ao seu papel constitucional de complementaridade do setor privado, na organização e exploração direta das atividades econômicas.

## *Período entre março de 1979 e março de 1985*

Em julho de 1979, através do Decreto nº 83.740, o Governo instituiu o Programa Nacional de Desburocratização, destinado a dinamizar as ações/funcionamento da Administração Pública.

O artigo 3º do referido Decreto definia como sendo objetivos do programa os seguintes:

*“(a) contribuir para a melhoria do atendimento dos usuários dos serviços públicos.*

.....  
*(f) fortalecer o sistema da livre empresa, favorecendo a pequena e média empresa, que constituem a matriz do sistema, e consolidando a grande empresa nacional, para que ela se capacite, quando for o caso, a receber encargos e atribuições que se encontram sob a responsabilidade de empresas do Estado;*

*(g) impedir o crescimento desnecessário da máquina administrativa federal mediante, o estímulo à execução indireta, utilizando-se sempre que praticável, o contrato de empresas privadas capacitadas e convênios com órgãos estaduais e municipais;*

*(h) zelar pelo cumprimento da política de contenção de criação indiscriminada de empresas públicas, promovendo o equacionamento dos casos em que for possível e recomendável a transferência do controle para o setor privado, respeitada a orientação do Governo na matéria" (Decreto nº 83.740/79, artigo 3º).*

Algumas ações no sentido de cumprir o decreto acima foram adotadas, quando em julho de 1981, o Governo cria efetivamente o "Programa de Desestatização", sob a responsabilidade da Comissão Especial de Desestatização.

O Programa de Privatização, em 1981, restringiu a criação de estatais e estabeleceu diretrizes para a transferência de empresas públicas para o setor privado. A implantação dessa política seria desempenhada pela Comissão para esse fim.

Como resultado da primeira etapa no período 1979-1985 (Governo Figueiredo) foram concluídos 42 processos, sendo 20 empresas vendidas à iniciativa privada, três transferidas para Governos Estaduais, três fundidas com outras empresas, 14 incorporadas a outras estatais e duas transformadas e incorporadas à Administração direta do Governo Federal, conforme relação a seguir:

### **Programa de desestatização - Decreto nº 86.215/81**

- Empresas privatizadas sob as normas do programa (total 20)
  - Cia. América Fabril (Acervo Industrial)
  - Cia. Química do Recôncavo - CQR
  - Método-Organização, Planejamento e Adm. de Sistemas Empresariais
  - Riocell Administração S/A
  - Riocell Trade GMBH

- Rio Grande Cia. de Celulose do Sul - RIOCELL
- Florestal Riocell Ltda.
- Fábrica de Tecidos Dona Izabel
- Óleos de Palma S/A - OPALMA - Agroindustrial
- Cia. Indústrias Brasileiras de Papel - INBRAPEL
- Cia. Pernambucana de Borracha Sintética - COPERBO
- Nitriflex S/A - Indústria e Comércio
- Federal de Seguros S/A
- S/A Fiação e Tecelagem Lutfalla (Acervo)
- Livraria José Olympio Editora S/A
- Encine - Audiovisual Ltda.
- Didacta - Sistemas Educacionais S/A
- Estrada de Ferro do Corcovado (Administração)
- Hotel das Paineiras (Administração)
- Estrada de Ferro Perus-Pirapora S/A (Acervo)
- Empresas transferidas para Governos Estaduais (total 3)
  - Força e Luz de Criciúma S/A
  - Cia. Água e Esgotos de Rondônia
  - Cia. de Desenvolvimento Agrícola de Rondônia
- Empresas fundidas (total 3)
  - Investimentos Brasileiros S/A - IBRASA
  - Insumos Básicos S/A - Financiamentos e Participações - FIBASE
  - Mecânicas Brasileiras S/A - EMBRAMEC (BNDES - Participações)
- Empresas incorporadas (total 14)
  - Indústria e Comércio de Fertilizantes S/A (ULTRAFÉRTIL)
  - Carbonífera Barão do Rio Branco S/A (Emp. Carbonífera Próspera S/A)
  - Lavador Capivari S/A (Emp. Carbonífera Próspera S/A)
  - Mineração Ferro e Manganês S/A (Cia. Siderúrgica Paulista)
  - Carafba Agrícola S/A (Carafba Metais S/A)

- Cia. Telefônica de Bambuí
- Cia. Telefônica de Curvelo
- Cia. Telefônica Coromandelense
- Cia. Telefônica de Divinópolis
- Cia. Telefônica de Itaúna
- Cia. Telefônica de Lavras
- Cia. Telefônica de Pirapetinga
- Cia. Telefônica de Tombos

> (TELEBRÁS)

- Fundação Centro de Ensino de Rondônia (Universidade Federal de Rondônia)
- Empresas transformadas (total 2)
  - Cia. Brasileira de Projetos Industriais - COBRAPI
  - Empresa de Eng. e Constr. de Obras Especiais - ECEX

**Fonte:** Secretaria Executiva do Conselho Interministerial de Privatização *apud* Magalhães (1992)

O valor das vendas, o montante dos ativos totais, o total de empregados e os controladores das 20 empresas transferidas ao setor privado estão demonstrados na tabela a seguir. Observe-se que esta tabela inicia o período em 1981, o que é explicado pela ausência de privatizações em 1979/80.

**TABELA 3**  
**Privatizações no Período 1981/85**  
**(Venda de Controle Acionário ou Ativo, valores em US\$ mil)**

Empresa	Controlada por	Ativos Totais	Total de Empregos	Valor de Venda	Data Venda
01. Cia. Ouím. do Recôncavo (CQR)	Governo Federal	52,401	238	5,061	11.81
02. Cia. América Fabril	Bacen	27,93	ND	28,756	11.81
03. Riocell Administ. S/A - Rasa	ENDESPAR	47,044	ND	77,542	03.82
04. Riocell Trade GMBM					
05. Rio Grande Cia. de Celulose do Sul					
06. Floresta Riocell					
07. Fábr. de Tecidos Dona Isabel	Bacen	18,592	ND	16,880	06.82
08. Método-Org. Plan. e Adm. de Sistema Empresariais Ltda.	Datamec	220	361	12	06.82
09. Ind. Brasileira de Papel Inbrapel	Governo Federal	1,275	401	3,245	08.82
10. Cia. Pernambucana de Borracha Sintética - Coperbo	Petroquisa	62,876	1,033	24,772	12.82
11. Óleos de Palma S/A-Agro Ind. OPALMA	C.S.N.	6,929	550	3,055	03.83
12. Federal de Seguros S.A.	IAPAS	17,666	831	7,107	04.83
13. Nitriflex S/A - Indústria e Comércio	Petroquisa	27,557	283	5,372	04.83
14. Cia. Bras. de Cimento Portland Perus	Governo Federal	4,058	633	15,879	05.80
15. Estr. Ferro Perus Pirapora		3,300	4		
16. Forca e Luz Criciúma S/A	Carb.Prosq.	2,535	89	2,076	05.82
17. Livr. José Olympio Editora	BNDES	445	396	281	04.84
18. Encine Audiovisual S/A					
19. Sidacta Sist. Educacs.					
20. Fiação e Tecelagem Luftala	BNDES	736	45	2	84
<b>TOTAL (1981/1985)</b>	-	<b>73,556</b>	<b>4,864</b>	<b>90,039</b>	-

Fonte: Secretaria Executiva do Conselho Federal de Desestatização/MF apud Magalhães (1992).  
 ND. : Não Disponível.

Neste período de Governo, os mesmos indicadores e fatos que inibiram em 1981 o deslanche do programa de privatização continuaram presentes.

Assim, permanecia a inflação, o controle sobre preços e salários, o baixo desempenho econômico e o sentimento de preocupação com a transferência de determinados setores produtivos, vistos como estratégicos, para a iniciativa privada nacional e multinacional.

### *Período entre março de 1985 e março de 1990*

Com o advento da "Nova República", em março de 1985, o Governo Federal, na tentativa de resgatar o papel do Estado na economia, oficializa através do Decreto nº 91.991/85, o Programa de Privatização com a criação do Conselho Interministerial de Privatização.

Naquele momento, o programa de privatização passou a compreender além do processo de transferência à iniciativa privada de empresas controladas direta e indiretamente pela União, a abertura de capital social, a alienação de participações acionárias, a desativação e a extinção dessas empresas.

Assim, o crescimento econômico auto-sustentável, orientado para questões essenciais, como o resgate da dívida social acumulada ao longo de décadas, surge como pano de fundo para a continuidade do Programa de Privatização.

Vale observar que, até a edição do Decreto nº 91.991/85, os modelos usados no processo de privatização dependiam, essencialmente, das características da empresa a ser alienada, do seu grau de atratividade e do ambiente dos investidores interessados na mesma. Este decreto deu maior flexibilidade e abertura ao processo, definindo os seguintes modelos de privatização que ainda hoje são usados:

- transferência de todas as ações representativas do controle acionário;
- transferência integral ou de parte das ações representativas do capital votante;
- pulverização do capital social;
- transferência do controle para administradores;
- venda ou cessão de direitos de subscrição;
- privatização de gestão;
- abertura do capital social: privatização parcial;
- desativação e liquidação;
- outros modelos: incorporação, fusão e cisão.

A indicação de empresas a serem privatizadas, bem como a abertura de capital das estatais passou a ser feita pelo Presidente da República, mediante decreto.

Neste período foram concluídos 42 processos de desestatização, quando 18 empresas foram privatizadas, conforme demonstrado na tabela 4 a seguir; duas incorporadas, quatro com atividades encerradas e 18 transferidas para Governos Estaduais.

**TABELA 4**  
**Privatizações no Período 1985/89**  
**(Venda de Controle Acionário ou Ativo, valores em US\$ mil)**

Empresa	Controlada por	Ativos Totais	Total de Empregos	Valor de Venda	Data Venda
01. Cia. Melhoramentos Blumenau Grande Hotel Blumenau	Governo Federal	286	53	420	08.86
02. Cia. Nacional de Tecidos Nova América	BNDES	49.635	3.712	15,885	06.87
03. Máquinas Piratininga do Nordeste	BNDES	2.361	333	1,428	07.87
04. Máquinas Piratininga S/A	BNDES	24.056	1.085	107	09.87
05. Eng. Hidráulica e Instrumentação S/Á	EMBRAER	2.275	12	3,827	01.87
06. Ferritas Magnéticas S/A	CVRD	1375	40	853	12.87
07. Fermag Eletrossiderúrgica Bras.S/Á - Sibra	BNDES	13.254	1.200	29,024	04.88
08. Aracruz Celulose	BNDES	101.953	1.273	133,799	05.88
				21,000	06.88
				1,400	03.89
09. Cia. Guatapar de Celulose/Papel - Celpag	BNDES	101.398	296	72,736	05.88
10. Carafba Metais S/A	BNDES	1.491.659	3.958	87,110	08.88
11. Cia. Sider. de Mogi das Cruzes	SIDERBRÁS	43.418	772	4,123	09.88
12. Cimetal - Siderúrgica S/A	BNDES	63.725	4.682	59,000	09.88
13. Cia. Brasileira de Cobre	BNDESPAR	32.809	964	7,217	04.89
14. Cia. Brasileira de Zinco					
15. Mineração Carmec					
16. Cia. de Celulose da Bahia - CCB	BNDESPAR	99.655	190	14,409	07.89
17. Cia. Ferro e Ao Vitória - Cofavi	SIDERBRÁS	102.176	2.550	8,215	07.89
18. Usina Siderúrgica da Bahia - Usiba	SIDERBRÁS	131.659	1.473	54,240	10.89
<b>SUBTOTAL (1985/1989)</b>	-	2,261,695	22,707	533,363	-

Fonte: Secretaria Executiva do Conselho Federal de Desestatização/MF apud Magalhães (1992).

A tabela a seguir, faz um resumo do número das empresas privatizadas, dos seus

empregados, do total de ativos e do valor de venda.

**TABELA 5**  
Resumo das Privatizações Realizadas  
(1981-1989)

Decreto nº	Nº de Empresas Privatizadas	Nº de Empregados	Total de Ativos ( Em US\$ Mil )	Valor da Venda ( Em US\$ Mil )
86.215	20	4.864	273.556	188,513
91.991	01	53	286,4	420
93.606	06	5.296	79.702,3	34.697
95.886	11	17.358	2.181.706,2	513.819
<b>TOTAL</b>	<b>38</b>	<b>27.571</b>	<b>2.535.250,9</b>	<b>736.819</b>

FONTE: Conselho Federal de Desestatização *apud* Magalhães (1992)

A tabela a seguir demonstra os valores arrecadados pelo Estado com a venda de empresas e o montante das dívidas transferidas

aos novos proprietários (setor privado), no período 1981-1989.

**TABELA 6**  
Valores Arrecadados e Dívidas Transferidas  
(em US\$ Milhões)

Recursos	1981- 03/1985	04/1985-1989
Valor da Venda	190	533
Dívidas Transferidas ao Novo Proprietário ( * )	-	620

FONTE: Conselho Federal de Desestatização (1990) *apud* Magalhães (1992)

(\*) Segundo último balanete antes da venda.

Outro ponto que deve ser observado no processo de privatização no período 1981-1989 foi a tentativa de redução da participação do Estado em setores considerados estratégicos e/ou de sustentação ao desenvolvimento de outros setores, como é o exemplo dos setores de metalurgia e siderurgia.

O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES, órgão de fomento e desenvolvimento dos diversos setores da economia brasileira, teve marcante presença nas etapas do processo de desestatização da economia, com papel destacado entre outros agentes controladores, como o Banco do Brasil, o Governo Federal, a Siderbrás e a Petroquisa.

O período que mais se destacou nas duas primeiras etapas do programa brasileiro de privatização (1981 a 1984 e 1985 a 1989) foi de 1987 a 1989. Foram alcançados números inéditos na quantidade de empresas privatizadas e nos valores arrecadados com suas vendas.

Em 1988 foi criado o Conselho Federal de Desestatização, dando nova dinâmica ao programa com a tentativa de envolver diversos segmentos do Governo e da sociedade no processo.

O quadro recessivo, o fracasso dos planos econômicos e o baixo apoio político ao Governo, no final do período, (1985 - 1989) foram os principais fatores que dificultaram o desenvolvimento do programa de privatização na chamada "Nova República". Além disso, denúncias de corrupção em estatais e nos processos de privatização ocorridos, minaram e interromperam o processo.

Outro fator inibidor do programa de privatização, no período 1981-1989, foi por ele ter sido desenvolvido e sustentado por decretos, o que não lhe oferecia suficiente respaldo político.

Como se observa, foram várias as iniciativas do Poder Executivo para ajustar a presença do Estado na economia. Os resultados se restringiram basicamente a reprivatizações de empresas, que haviam sido adquiridas pelo BNDES por insolvência ou inadimplência, como por exemplo: a Carafba Metais e a

Companhia Nacional de Tecidos Nova América.

Somente em 1989 o Congresso Nacional passou a debater com maior profundidade o assunto, tendo em vista a apresentação, tanto na Câmara dos Deputados, como no Senado Federal, de vários projetos de leis que buscaram a regulamentação do assunto.

## *Período entre março de 1990 e setembro de 1992*

Na administração Collor, o Governo Federal retoma pela terceira vez a iniciativa sobre o tema, encaminhando ao Congresso Nacional a Medida Provisória nº 155/90, que institui o Programa Nacional de Desestatização.

O texto da lei aprovada faz uma nova leitura dos objetivos da desestatização brasileira, definindo-os como sendo:

*I - reordenar a posição estratégica do Estado na economia, transferindo à iniciativa privada atividades indevidamente exploradas pelo setor público;*

*II - contribuir para a redução da dívida pública, concorrendo para o saneamento das finanças do setor público;*

*III - permitir a retomada de investimentos nas empresas e atividades que vierem a ser transferidas à iniciativa privada;*

*IV - contribuir para a modernização do parque industrial do país, ampliando sua competitividade e reforçando a capacidade empresarial nos diversos setores da economia;*

*V - permitir que a administração pública concentre seus esforços nas atividades em que a presença do Estado seja fundamental para a consecução das prioridades nacionais;*

*VI - contribuir para o fortalecimento do mercado de capitais, através do acréscimo da oferta de valores mobiliários e da democratização da propriedade do capital das empresas que integrem o Programa" (Artigo 1º da Lei nº 8.031/90).*

Observa-se, neste sentido, que as metas principais de médio e longo prazos do Governo, com a adoção da política de privatização, consistem na redução do endividamento público, na democratização do capital, na modernização e ampliação da competitividade interna e, finalmente, no aumento da eficiência na produção de bens e serviços.

No período de 1990 a 1992 a indicação das empresas a serem incluídas no programa de privatização foi feita pela Comissão Diretora do Programa Nacional de Desestatização, com a aprovação do Presidente da República. Tal procedimento também possuía conotação política, pois a assinatura do decreto de inclusão de empresas ocorria em solenidades públicas, com a presença de diversas autoridades.

Entretanto, a inclusão de empresas no programa não obedeceu a critérios claros e definidos por lei ou por outro instrumento que estabelecesse quais as empresas ou setores deveriam ser privatizados.

Baseou-se somente na proposição de que poderiam ser transferidas ao setor privado todas as empresas em que houvesse participação direta ou indireta do Estado e cujas atividades pudessem ser exercidas pela iniciativa privada sem nenhum prejuízo para o Estado e para a sociedade.

Entretanto, uma Política Nacional de Desestatização deve ser entendida como algo mais amplo do que a proposta de venda de empresas do setor público para o setor privado.

Em 1990 existiam no Brasil 210 empresas estatais do Governo Federal, sendo que, 164 delas pertenciam ao setor produtivo.

Em 20 de maio de 1992, segundo dados da Coordenação de Empresas Estatais este número era de 163 empresas estatais, sendo que a participação do número de empresas do setor produtivo estatal decaiu para 134 empresas.

As receitas oriundas do Programa de Privatização brasileiro registradas no período 1991 a 1992 foram de aproximadamente US\$ 3,86 bilhões, consideradas por alguns especialistas bem abaixo daquelas conseguidas por outros países, inclusive da América Latina.

Entretanto, existem particularidades que diferenciam o caso brasileiro do de outros países. No Brasil os setores de telecomunicações e petróleo não podem ser privatizados, por se constituírem monopólios estatais. O setor financeiro é quase todo privado. Foram exatamente os setores de telecomunicações e financeiro que proporcionaram elevadas receitas com programas de privatização em outros países. O reflexo dessa particularidade, neste período (1991-1992), se expressa na redução de dívidas com a desestatização. Enquanto outros países reduziram suas dívidas em cerca de US\$ 6 bilhões, no Brasil esta redução foi de aproximadamente US\$ 3,35 bilhões. Os resultados do Programa de Privatização desenvolvido nos anos de 1991 e 1992 estão demonstrados na tabela a seguir.

**TABELA 7**  
**Resultado dos Leilões da Venda de Ações das Empresas Desestatizadas**  
**(1990 - 1992)**

Empresa	Data do Leilão	Valor de Venda	Valor Mínimo do Leilão	Acréscimo s/ Preço Mínimo
		US\$ milhões (a)	US\$ milhões (a)	em (%)
1. USIMINAS				
■ Leilão Ord.	24.10.91	1.112,4	973,5	41,3
■ Leilão Pref.(b)	18.11.91	264,3	264,3	0,0
2. Celma	01.11.91	90,7	72,5	25,1
3. Mafersa	11.11.91	48,4	18,5	161,6
4. Cosinor	14.11.91	13,6	12,0	13,3
5. SNBP	14.01.92	12,0	7,8	53,8
6. Indag	04.02.92	6,8	6,8	0,0
7. Piratini	14.02.92	106,2	42,0	152,9
8. Petroflex	10.04.92	215,6	178,6	20,7
9. Copesul	15.05.92	797,1	617,1	29,2
10. CNA(c)	15.07.92	78,9	78,9	0,0
11. CST				
■ 1º leilão	16.07.92	295,4	295,4	0,0
■ 2º leilão	23.07.92	36,9	36,9	0,0
12. Nitriflex	06.08.92	26,2	26,2	0,0
13. Fosfertil	11.09.92	177,1	139,3	27,1
14. Polissul	11.09.92	56,8	56,8	0,0
15. PPH				
■ Leilão Ord.	29.09.92	40,8	25,1	62,5
■ Leilão Pref.	12.11.92	18,6	18,6	0,0
Subtotal 91	-	1.529,4	1.340,8	-
Subtotal 92	-	1.868,4	1.529,5	-
<b>TOTAL</b>	-	<b>3.397,8</b>	<b>2.870,3</b>	<b>18,4</b>

a) Valores em dólares norte-americanos convertidos pela cotação cambial de venda no dia da liquidação financeira de cada operação. Refere-se somente aos leilões.

b) Valor correspondente a 64% das ações ofertadas.

c) O valor inclui a parcela financiada (41%) do pagamento de aquisição das ações da CNA.

O processo de desestatização desenvolvido entre 1990 e 1992 sob a administração do Governo Collor envolveu um total de 20 empresas, sendo que 18 foram privatizadas e quatro destas privatizações foram concluídas durante o Governo Itamar Franco (PPH, GOIASFERTIL, ACESITA E CBE). Do total, duas empresas tiveram seus processos de liquidação pedidos (ENASA E FRANAVE). Estas liquidações ainda não foram concluídas devido ao surgimento de fatos novos.

Durante este período (1990 a 1992) a modalidade de venda que predominou no processo foi também a venda através de leilão em bolsa e os setores petroquímico e siderúrgico foram os que tiveram o maior número de empresas privatizadas.

### *Período entre setembro de 1992 e agosto de 1994\**

Com o *impeachment* do Presidente da República ocorrido em 1992, assumiu o Vice-Presidente a condução das políticas a serem desenvolvidas pelo país, entre elas, a política de privatização.

O país se encontrava diante de um fato jamais ocorrido na história da nação, além dos sérios problemas internos de caráter político, econômico e social.

No que se refere especificamente ao programa de privatização as primeiras medidas adotadas pelo Governo recém-empossado provocaram críticas tanto contrárias como favoráveis. A primeira medida adotada pelo Presidente da República foi a de suspender os leilões de privatizações marcados, entre os quais podemos destacar o leilão da Companhia Siderúrgica Nacional - CSN e da Indústria e Comércio de Fertilizantes S.A. - **RAFERTIL**.

O programa ficou paralisado por cerca de três meses, sendo que em janeiro de 1993 o governo editou o Decreto nº 724/delineando as novas diretrizes básicas para a condução da privatização no país.

Este decreto procedeu a mudanças na condução do programa, especialmente na Comissão Diretora, responsável pelas decisões da privatização, e no órgão gestor. A principal modificação foi a separação do órgão de decisão do órgão gestor, órgão este responsável pela operacionalização das decisões da Comissão Diretora.

O Presidente também passou a ter poderes para avocar para si as decisões tomadas e/ou recomendadas pela Comissão Diretora, deixando assim de serem exclusivamente técnicas, adquirindo também caráter político.

Dentro destas perspectivas o Governo promoveu outras alterações no programa através do Decreto nº 724/93. Entre elas podemos destacar:

- a obrigatoriedade de que uma parcela mínima dos recursos fosse representada por moeda corrente, cuja destinação final será o apoio a empreendimentos na área de ciência e tecnologia, saúde, segurança pública e meio ambiente;
- a participação de representantes da empresa proprietária das ações a serem vendidas e de seus empregados nas decisões mais importantes sobre a privatização;
- o amplo acesso aos laudos de avaliação das empresas a serem privatizadas;
- a realização dos serviços de avaliação contábil e jurídica, bem como de avaliação patrimonial de forma independente dos serviços de avaliação econômico-financeira; e
- o estabelecimento de obrigações aos novos controladores quanto à realização de investimentos em meio ambiente, à observância da legislação de defesa da concorrência, à satisfação dos compromissos de natureza previdenciária e ao treinamento de mão-de-obra que, eventualmente, venha a ser dispensada.

Entretanto, mesmo diante da proposta de tornar o programa mais flexível e democrático na sua formulação e gestão, inclusive com a participação de representantes das empresas a serem privatizadas, empregados e diretores, o

\* Período estabelecido como delimitador para o Governo Itamar Franco.

Congresso Nacional, em face das constantes denúncias de irregularidades na condução da coisa pública, aprovou em junho desse ano a criação da uma Comissão Parlamentar de Inquérito.

O objetivo da criação desta Comissão foi averiguar as possíveis irregularidades existentes na elaboração, condução e execução do Programa Nacional de Desestatização. A

Comissão concluiu seus trabalhos não tendo sido encontradas irregularidades no Programa.

Vale observar que, apesar das inúmeras dificuldades enfrentadas pelo país, o Governo deu continuidade ao programa de privatização, período no qual foram privatizadas 11 empresas, cujos os resultados estão demonstrados na tabela a seguir:

**TABELA 8**  
**Resultado Geral das Vendas de Ações no Período: setembro de 1992 a julho de 1994**

Empresa	Tipo de Oferta	Data da Oferta(1)	% Capital Total		Valor da Venda(2)	Valor da Venda(3)
			Ofertado	Vendido	CR\$ milhões	US\$ milhões
GOIÁSFÉRTIL	Leilão ordinárias	08.10.92	90,0%	90,0%	90,1	12,7
	Oferta empregados	30.10.92	10,0%	10,0%	3,5	0,4
	Compra de sobras	15.12.92	0,0%	0,0%	0,0	0,0
	<b>TOTAL</b>		<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>93,6</b>	<b>13,1</b>
ACESITA	Leilão ordinárias	22.10.92	64,0%	64,0%	3.536,8	450,3
	Oferta empregados	25.09.92	10,0%	10,0%	118,6	15,1
	<b>TOTAL</b>		<b>74,0%</b>	<b>74,0%</b>	<b>3.655,4</b>	<b>465,4</b>
CBE	Leilão ordinárias	03.12.92	23,0%	23,0%	119,0	10,9
POLIOLEFINAS	Leilão ordinárias	19.03.93	31,5%	31,5%	2.086,0	87,1
CSN(4)	Leilão ordinárias	02.04.93	65,0%	60,1%		1.056,6
	Oferta empregados	20.04.93	20,0%	11,9%		76,0
	Oferta público	02.07.93	13,9%	9,9%		144,8
	Leilão sobras-1	03.03.94	8,8%	5,3%		127,0
	Leilão sobras-2	15.04.94	3,5%	3,5%		83,3
	<b>TOTAL</b>		<b>90,8%</b>	<b>90,8%</b>		<b>1487,6</b>
ULTRAFÉRTIL(5)	Leilão ordinárias	24.06.93	90,0%	90,0%	10.571,2	199,4
	Oferta empregados	17.12.93	10,0%	10,0%		6,1
	<b>TOTAL</b>		<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>		<b>205,6</b>
COSIPA(6)	Leilão ordinárias	20.08.93	40,0%	40,0%		330,5
	Oferta empregados	23.09.93	20,0%	20,0%		29,3
	Leilão preferenciais	23.06.94	2,3%	2,3%		9,6
	Oferta/público	09.09.94	10,3%	10,3%		70,9
	<b>TOTAL</b>		<b>72,6%</b>	<b>72,6%</b>		<b>440,3</b>
AÇOMINAS	Leilão ordin./pref	10.09.93	79,9%	79,0%		554,2
	Oferta empregados	04.10.93	20,0%	20,0%		44,3
	<b>TOTAL</b>		<b>99,9%</b>	<b>99,9%</b>		<b>598,5</b>
OXITENO(7)	Leilão ordin./pref.	15.09.93	15,2%	15,2%	3.898,4	53,9

(continua)

Empresa	Tipo de Oferta	Data da Oferta(1)	% Capital Total		Valor da Venda(2)	Valor da Venda(3)
			Ofertado	Vendido	CR\$ milhões	US\$ milhões
PQU	Leilão ordinárias	24.01.94	49,1%	40,5%		269,9
	Oferta empregados	09.03.94	9,8%	9,8%		17,6
	<b>TOTAL</b>		<b>58,9%</b>	<b>50,3%</b>		<b>287,5</b>
ARAFÉRTIL	Leilão ordinárias	15.04.94	33,3%	33,3%		10,7
CARAÍBA	Leilão ordinárias	28.07.94	80,0%	80,0%		5,0
	Oferta empregados	12.08.94	20,0%	20,0%		0,8
	<b>TOTAL</b>		<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>		<b>5,8</b>
ACRINOR	Leilão ordinárias	12.08.94	17,7%	17,7%		12,1
COPERBO	Leilão ordin./pref.	16.08.94	23,0%	23,0%		25,9
POLIALDEN	Leilão ordinárias	17.08.94	13,6%	13,6%		16,7
CIQUINE	Leilão ordin./pref.	17.08.94	31,4%	31,4%		23,7
POLITENO	Leilão ordinárias	18.08.94	24,9%	24,9%		44,9

Fonte: Gabinete da Comissão Diretora do Programa Nacional de Desestatização

**Observações:**

- 1) Data do leilão ou do encerramento de períodos de ofertas.
- 2) Valor referente a cruzeiros na data da operação.
- 3) Pelo dólar na data de liquidação financeira da operação.
- 4) As informações relativas às ofertas aos empregados e oferta ao público são provisórias.
- 5) A data limite para a oferta aos empregados foi adiada para 30/09/93.
- 6) Dados provisórios. A liquidação financeira ocorrerá em 20/09/93 para os empregados e 23/09/93 para a FEMCO, aguardando posição do CLC.
- 7) Os dados são provisórios.

Nesse período completou-se a privatização dos setores siderúrgico e de fertilizantes, incluindo quatro grandes empresas, fortes demandantes de recursos da União. A privatização do setor petroquímico também avançou bastante. A arrecadação total em

moeda corrente no período entre 1990 a agosto de 1994, envolvendo a desestatização de 32 empresas, sendo 19 empresas controladas e 13 participações minoritárias, atingiu aproximadamente US\$ 1,044 bilhões.



# COMENTÁRIOS GERAIS SOBRE O PROGRAMA NACIONAL DE DESESTATIZAÇÃO

---

A presente reorganização das economias em nível internacional trouxe à tona a discussão sobre dificuldades financeiras do Estado e a busca de eficiência e a modernização das relações Estado, setor privado e sociedade.

Os estudos sobre o papel do Estado na economia, disseminados através de órgãos internacionais como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional influenciaram de modo significativo, sob a ótica macroeconômica, a decisão de privatizar em todo o mundo, principalmente a partir de meados da década de 80.

Apesar dessas influências, o processo de desestatização no Brasil apresenta certas peculiaridades não encontradas em outros programas em nível mundial, tais como:

## *Fundos de pensão*

Os fundos de pensão tiveram no programa brasileiro, principalmente a partir de 1991, um papel relevante nos resultados das privatizações. Grandes compradores institucionais, os fundos participam como acionistas da maioria das empresas privatizadas.

O exemplo da força dos fundos na condução do Programa pode ser verificado no caso da venda da Mafersa Sociedade Anônima, privatizada em 11 de novembro de 1991, cujo ágio alcançou 161,1% em relação ao preço mínimo estabelecido pela Comissão Diretora. A empresa foi comprada pelo Fundo de Pensão da Rede Ferroviária Federal, o que provocou na ocasião a adoção de medidas por parte da Comissão Diretora do Programa Nacional de Desestatização limitando a participação dos fundos de pensão no programa de privatização em 15%.

Observa-se que os fundos de pensão (fundações de previdência privada

complementar) e os bancos foram os maiores investidores do programa neste período.

Do total das privatizações realizadas, os bancos só não compraram a participação no capital de sete empresas, a maioria do setor petroquímico. As fundações participaram de 12 leilões.

De acordo com os dados ora apresentados e informações da Associação Brasileira de Previdência Privada (ABRAPP) as fundações investiram mais de US\$ 2 bilhões no programa de privatização.

Segundo opiniões, as mais diversas, os fundos viabilizaram o leilão da Usiminas (primeira empresa a ser privatizada) e da Acesita (última grande empresa vendida antes da interrupção do programa). Fundações como a PREVI (Banco do Brasil), PETROS (Petróleo Brasileiro S/A) e outras participaram da compra de parte das ações da Usiminas e da Acesita.

## *Títulos da dívida pública*

Do montante arrecadado com as privatizações, US\$ 1,044 bilhões foram resultantes do uso de moeda corrente. Em títulos da dívida externa (DFA) entraram US\$ 68,6 milhões, e apenas algumas receberam estes aportes, como a Usiminas e a Copesul. O restante foi pago com outras moedas de privatização, algumas delas com baixa aceitação no mercado (valor de face maior do que o valor de mercado)

Depois dos fundos de pensão, este é um dos itens mais polêmicos que temos no programa de privatização brasileiro. Há inúmeras discussões sobre o assunto, entretanto nenhuma delas conseguiu até o momento apresentar elementos que levassem a um nível maior de entendimento sobre os resultados alcançados.

Sob o enfoque governamental, os resultados apresentados são considerados favoráveis. Entretanto, sob o ponto de vista de alguns agentes econômicos e sociais a antecipação em certos casos de dívidas a vencer como moedas de privatização tem provocado sérios debates em torno do assunto.

Com o intuito de tornar mais clara a importância das moedas na compra de empresas privatizadas, descrevemos a seguir o percentual de moedas alternativas (Debêntures da Siderbrás, Certificados de Privatização, Obrigações do FND, Dívidas Securitizadas da União, Títulos da Dívida Agrária e outros mais) utilizadas na compra de cada empresa privatizada.

**TABELA 9**  
**Moedas Utilizadas na Aquisição de Ações das Empresas Desestatizadas**  
**US\$ milhões 30.09.94**

US\$ Milhões Empresa	DEBENT SIDERBR SIBR	CERT PRIVAT CP	OBRIG. FND OFND	DIV.SEC. UNIÃO DISEC	TIT.DIV. AGRÁRIA TDA	TIT.DIV. EXTERNA DIVEX	LETRAS HIPOTEC CEF	MOEDA CORRENTE	TOTAL	EM % GERAL	SETOR
USIMINAS	552,4	328,3	251,4	262,8	66,3	4,5	0,0	495,3	1900,9	25,0%	36,2%
CSN	212,0	95,5	33,7	568,1	145,1	1,2	178,6	253,3	1487,6	19,0%	27,4%
AÇOMINAS	131,3	6,1	0,1	397,8	25,0	0,0	10,3	29,9	598,5	7,6%	11,0%
ACESITA	26,5	74,0	152,0	75,8	111,6	2,1	23,3	0,0	465,4	5,9%	8,6%
COSIPA	226,7	4,5	0,0	112,5	2,4	0,0	0,0	94,3	440,3	5,6%	8,1%
CST	5,2	72,7	7,2	172,1	12,2	0,0	77,9	0,0	347,4	4,4%	6,4%
PIRATINI	23,9	67,0	0,0	9,9	7,1	0,0	0,0	0,1	107,9	1,4%	2,0%
COSINOR	0,0	15,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	15,0	0,2%	0,3%
<b>TOTAL</b>	<b>1178,0</b>	<b>663,2</b>	<b>444,5</b>	<b>1598,9</b>	<b>367,6</b>	<b>7,8</b>	<b>290,1</b>	<b>872,9</b>	<b>5423,2</b>	<b>69,1%</b>	<b>100,0%</b>
COPESUL	82,0	276,9	60,4	341,2	87,5	7,7	4,8	0,0	860,6	11,0%	46,5%
PQU	74,5	8,0	0,3	95,2	15,5	0,9	6,8	86,3	287,5	3,7%	15,6%
PETROFLEX	2,2	154,1	64,0	9,5	3,9	0,0	0,4	234,1	3,0%	12,7%	
POLIOLEFINAS	0,0	61,0	0,0	0,0	0,0	0,0	26,1	87,1	1,1%	4,7%	
ÁLCALIS	0,0	4,7	0,0	33,5	10,9	0,0	0,0	49,0	0,6%	2,7%	
PPH	0,0	43,6	0,0	0,4	0,0	15,3	0,0	59,4	0,8%	3,2%	
POLISUL	2,2	24,7	0,0	5,5	13,1	11,4	0,0	56,8	0,7%	3,1%	
OXITENO	0,0	0,0	0,0	25,4	0,2	25,6	2,7	53,9	0,7%	2,9%	
POLIETENO	0,0	0,0	0,0	29,0	11,4	0,0	4,5	44,9	0,6%	2,4%	
NITRILEX	0,0	7,6	0,0	18,6	0,0	0,0	0,0	26,2	0,3%	1,4%	
COPIERBO	4,6	0,0	0,0	18,8	0,0	0,0	2,6	25,9	0,3%	1,4%	
CIQUINI	0,0	0,0	0,0	21,3	0,0	0,0	2,4	23,7	0,3%	1,3%	
POLIALDEN	0,0	0,0	0,0	15,1	0,0	0,0	1,7	16,7	0,2%	0,9%	
ACRINOR	10,9	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1,2	12,1	0,2%	0,7%	
CBE	0,0	0,0	0,0	10,9	0,0	0,0	0,0	10,9	0,1%	0,6%	
<b>TOTAL</b>	<b>176,5</b>	<b>580,6</b>	<b>124,8</b>	<b>624,3</b>	<b>142,4</b>	<b>60,9</b>	<b>11,6</b>	<b>127,9</b>	<b>1848,8</b>	<b>25,6%</b>	<b>100,0%</b>
ULTRAFÉRTIL	0,0	0,0	0,0	159,5	4,9	0,0	0,0	41,1	205,6	2,6%	49,2%
FOSFÉRTIL	0,0	29,4	0,0	145,9	6,4	0,0	0,3	0,0	182,0	2,3%	43,5%
GOIASFÉRTIL	0,0	0,2	0,0	0,4	12,5	0,0	0,0	13,1	0,2%	3,1%	
ARAUFÉRTIL	0,0	0,0	0,0	9,7	0,0	0,0	1,1	10,7	0,1%	2,6%	
INDAG	0,0	6,8	0,0	0,0	0,0	0,0	6,8	0,1%	1,6%		
<b>TOTAL</b>	<b>0,0</b>	<b>36,4</b>	<b>0,0</b>	<b>315,5</b>	<b>23,8</b>	<b>0,0</b>	<b>0,3</b>	<b>42,2</b>	<b>418,2</b>	<b>5,3%</b>	<b>100,0%</b>
CEAMA	54,4	8,5	4,2	7,6	16,4	0,0	0,0	91,1	1,2%	5,8%	
MAHERSA	23,7	0,0	25,1	0,0	0,0	0,0	0,0	48,8	0,6%	31,0%	
SNBP	12,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	12,0	0,2%	7,6%	
CARAIBA	0,7	0,0	0,0	4,5	0,0	0,0	0,0	5,8	0,1%	3,7%	
✓ TOTAL	90,8	8,5	29,3	12,1	16,4	0,0	0,0	157,7	2,0%	100,0%	
<b>TOTAL GERAL</b>	<b>1445,3</b>	<b>1288,6</b>	<b>598,6</b>	<b>2550,8</b>	<b>550,2</b>	<b>68,7</b>	<b>302,0</b>	<b>1043,6</b>	<b>7847,9</b>	<b>100,0%</b>	<b>-</b>
em %	18,4%	16,4%	7,6%	32,5%	7,0%	0,9%	3,8%	13,3%	100,0%	-	-

Fonte: Gabinete da Comissão Diretoria do PND/BNDES

**Observação:**

Não inclui a parcela financiada (US\$ 32,4 milhões - 41%) do valor do leilão da ÁLCALIS

SIBR - Debêntures da Siderbrás

CP - Certificados de Privatização

DISEC - Dívidas Securitizadas da União

TDA - Título da Dívida Agrária

DIVEX - Títulos da Dívida Externa

CEF - Letras Hipotecárias da CEF

## *Participação dos empregados*

Outro ponto que merece destaque nesta fase do programa refere-se à participação dos trabalhadores no processo de privatização através da compra de ações.

Embora haja críticas a esta participação, observa-se que o programa brasileiro ainda não atingiu o estágio a que chegaram outros países como a Inglaterra e França, inspiradores do nosso modelo, podendo-se esperar ampliação das vantagens para os trabalhadores.

A compra de ações por parte dos trabalhadores, embora incentivada, não está apoiada na Lei nº 8.031/90, pois o artigo que dava garantias aos trabalhadores de participar do processo foi vetado pelo Presidente da República quando da sanção da lei em questão.

O percentual de participação dos trabalhadores na compra de ações foi decidido,

caso a caso, pela Comissão Diretora do Programa Nacional de Desestatização, sendo que esta participação foi estabelecida quase sempre em 10% de capital votante. O financiamento dessas operações também foi feito na sua maioria por agentes financeiros do setor privado.

A compra de ações por parte dos empregados, considerada um fator benéfico aos trabalhadores principalmente pelo princípio da pulverização das ações, é também vista por segmentos da área sindical como instrumento de cooptação dos trabalhadores.

A garantia de poderem participar da administração da empresa; as condições facilitadas para a obtenção de financiamento para a compra das ações, em alguns casos proporcionadas pelos agentes financeiros que mais tarde viriam a controlar a empresa, conduzem a conclusões diferentes da proposta inicial de participação democrática dos trabalhadores no processo.

**TABELA 10**  
**Ofertas aos Empregados**

Empresa	Mês (**)	Parcela do Capital		Valor Subscrit em Us\$ Milhões	Empregados Adquirentes	
		Oferta	Subscrita		Número	Valor Médio de Aquisição US\$/empreg.
01. CELMA	OUT/91	10,0%	3,0%	0,4	342	1.279
02. USIMINAS	NOV/91	10,0%	9,6%	33,2	17.827 *	1.865
03. MAFERSA	MAR/92	10,0%	9,5%	0,1	2.474	48
04. COSINOR	MAR/92	10,0%	-	-	0	-
05. PIRATINI	MAI/92	9,9%	9,5%	1,4	1.106	1.289
06. PETROFLEX	JUL/92	10,0%	10,0%	6,0	1.365	4.431
07. CST	JUL/92	12,4%	12,4%	15,2	6.086	2.491
08. ÁLCALIS	AGO/92	10,0%	0,1%	0,0	25	752
09. FOSFÉRTIL	AGO/92	10,0%	10,0%	4,9	1.971	2.500
10. ACESITA	SET/92	10,0%	10,0%	15,1	13.191	1.145
11. GOIASFÉRTIL	OUT/92	10,0%	10,0%	0,4	676	576
12. CSN	ABR/93	20,0%	11,9%	76,0	30.504	2.491
13. COSIPA	SET/93	20,0%	20,0%	29,3	13.682	2.144
14. AÇOMINAS	OUT/93	20,0%	20,0%	44,3	5.281	8.390
15. COPEL	NOV/93	10,0%	10,0%	30,5	1.409	21.678
16. ULTRAFÉRTIL	DEZ/93	10,0%	10,0%	6,1	1.600	3.844
17. PQU	JUN/94	9,8%	9,8%	17,6	1.447	12.190
18. CARÁIBA	AGO/94	20,0%	20,0%	0,8	907	838
<b>TOTAL</b>				<b>218,6</b>	<b>99.893</b>	<b>2.819</b>

Fonte: Gabinete da Comissão Diretora do PND/BNDES

(\*) subscritores apenas de ações ordinárias, as ações preferenciais foram subscritas por 11.258 funcionários.

(\*\*) mês da última liquidação financeira.

## *Impactos da privatização*

O Relatório sobre Desenvolvimento Humano de 1993 elaborado por economistas do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) apontam os problemas sociais em nível mundial provocados pela condução inadequada dos programas de privatização. O relatório adverte que a privatização deve ser considerada um meio para se alcançar os níveis de desenvolvimento econômico e social desejados e não um fim em si mesma.

A partir dessa colocação devemos compreender a política de privatização como um dos instrumentos de política a ser adotado pelo Governo dentro do contexto de uma política global onde se defina de maneira clara e objetiva os resultados que a privatização terá num contexto geral.

As experiências de privatização levadas a efeito em alguns países, principalmente nos países em desenvolvimento têm demonstrado que o crescimento econômico não pode se dar de maneira isolada do crescimento do nível de emprego.

A escassez de recursos disponíveis nas mãos do Estado para a manutenção das necessidades de investimentos, conjugada com a necessidade de novos investimentos, torna o Brasil um país onde se faz necessário ampliar os debates sobre as vantagens e as desvantagens de se privatizar determinados setores da economia.

Independentemente de qualquer nível de debate, os formuladores de política não devem perder de vista as observações feitas pelo relatório do PNUD acerca da economia de mercado, incluindo aí os problemas advindos da privatização.

No Brasil, o programa de privatização conseguiu atingir parte dos objetivos a que se propôs. A redução do nível de interferência política no gerenciamento e administração das empresas que foram privatizadas já apresenta resultados positivos. No aspecto econômico, a desobrigação do Estado para com novos investimentos e a transferência de passivos destas empresas ao setor privado, além do abatimento

da dívida interna, cerca de US\$ 6,250 bilhões, são fatores considerados positivos.

Outro fator considerado positivo pode ser observado a partir dos resultados operacionais apresentados pelas empresas privatizadas, além das perspectivas de conquista de novos mercados e de investimentos na área de produção já divulgados para algumas delas.

Uma das dificuldades encontradas no processo de privatização brasileiro foi a manutenção do nível de emprego nas empresas privatizadas. Apesar de essas empresas terem passado por um processo de saneamento econômico-financeiro, inclusive na área de pessoal, antes do processo de privatização, e terem recuperado e/ou mantido o nível de capacidade operacional, muitas delas pós-privatização efetuaram novas demissões, o que pode ter contribuído com o aumento do índice de desemprego.

Embora previsto na legislação atual que os empregados demitidos devessem passar por um processo de retreinamento, objetivando torná-los aptos a serem novamente inseridos no mercado de trabalho, esta é uma prática que não está sendo observada.

Consideramos, entretanto, que sem uma política de desenvolvimento definida e diante das tendências de modernização das organizações, buscando cada vez mais a competitividade, esta medida é considerada tímida diante das transformações pelas quais passa o mercado.

O agravamento das relações entre empregado/empresa/sindicato também foi, em alguns casos, fator impeditivo para uma melhoria dos procedimentos adotados, o que afetou sensivelmente os resultados.

Entretanto, para os trabalhadores que permaneceram em atividade em algumas destas empresas, houve ganhos considerados positivos, como melhoria do padrão salarial, manutenção e até ampliação dos benefícios oferecidos, etc. Estes ganhos são específicos em determinadas empresas, fato este que não pode ser generalizado.

Outro resultado considerado positivo sob o ponto de vista da privatização para o Governo Federal, Estados e Municípios foi a renegociação dos débitos tributários e fiscais

atrasados destas empresas. Os resultados positivos apresentados em termos de desempenho operacional (aumento da produtividade, melhoria do nível de vendas, etc.) fizeram com que algumas empresas voltassem a cumprir com suas obrigações tributárias e fiscais.

## *Formação de monopólios e oligopólios*

Pode-se afirmar que numa economia de mercado é comum alguma forma de concentração de empresas. O agente econômico, num sistema de competição permanente, não pode desconsiderar as possíveis decisões de seus concorrentes atuais ou potenciais, e nesse sentido, como forma de manter a sua posição, vê como necessário optar por ganhos de escala via aumentos da produtividade e dimensão da empresa.

Contudo, não se pode esquecer que a monopolização destrói a lei da concorrência, que é mais efetiva quanto mais se aproxima dos critérios teóricos da concorrência perfeita.

Historicamente, a evolução dos chamados setores oligopolizados no Brasil, como na maioria dos países, foi incentivado pelo Estado.

No final da década de 30, o direito brasileiro entendia a concentração como prática abusiva em si (princípio da *per se condemnation*). Era tomada como um distúrbio estrutural, e identificada genericamente como monopólio conforme estabelecido pelo Decreto nº 869/38.

Com a democratização do país, em 1946, essa posição começa a ser revista, passando a legislação ao tratar das diferentes formas de concentração, a considerá-las abusivas se constituídas para dominar mercado, eliminar concorrentes, explorar consumidores, entre outras.

Como consequência da evolução econômica e social, foi trazido para o Direito Econômico Brasileiro o entendimento de que a concentração não orientada para a dominação do mercado deveria ser consentida. Em decorrência dessa evolução, em 1962, através da Lei nº 4.137 criou-se o Conselho

Administrativo de Defesa Econômica - CADE. No artigo 74 desta lei foi incluído um instrumento normativo por meio do qual passou-se a aplicar no Brasil, o princípio da regra da razão (*rule of reason*), usado na interpretação do Sherman Act norte-americano, que permitia punir certos comportamentos concorrenciais, como as várias formas de concentração, apenas enquanto injustificáveis em determinado contexto.

Entretanto, as transformações políticas por que passou o país na década de 60, quando teve início o período de industrialização induzida por investimentos diretos do Estado, fizeram com que a percepção acerca do assunto passasse a ter outro enfoque.

Os Planos Nacionais de Desenvolvimento apresentaram dispositivos jurídicos destinados a incentivar a política de fusão e incorporação de empresas, com o objetivo de aumentar o seu poder de competição, perante a concorrência estrangeira ( processo de substituição de importação).

Observa-se porém que, com o passar do tempo, o que era um instrumento corretivo passa a ser utilizado para legitimar certas práticas que a economia nacional, por força da política em vigor à época, tinha interesse em incentivar.

Assim, no Brasil por tradição, não tivemos controle direto sobre a formação e/ou desenvolvimento destes agrupamentos, que durante décadas foram protegidos pelo sistema do controle de preços, utilizado como instrumento de política. Os setores como os derivados do petróleo, o elétrico e outros mais foram diretamente protegidos pelo Estado.

As nossas empresas sejam elas públicas ou privadas, com raríssimas exceções, embora tivessem que concorrer ou se comportar dentro dos parâmetros e exigências do mercado internacional, sempre foram protegidas por instrumentos de políticas internas. A inexistência de uma política de Governo definindo os parâmetros para funcionamento dos monopólios e oligopólios privados e estatais produziu não só disfunções de caráter econômico como também sociais.

No exterior, os setores sejam eles privados ou estatais são fiscalizados e controlados pelo próprio Governo e pelo mercado organizado. Os controles de preço ao longo dos anos na economia brasileira comandados pelo Estado produziram distorções sérias, como as provocadas pela queda do nível de investimentos no país.

A hipótese de privatização dos monopólios passa necessariamente pela definição de uma política, onde o Governo estabeleça de maneira clara e objetiva formas para a sua realização, e ao mesmo tempo para o acompanhamento da evolução destes setores, procurando evitar e combater a consolidação e/ou a formação de novos monopólios e oligopólios no setor privado.

A definição prévia destes modelos e formas evitará ações intempestivas que poderão produzir perdas na qualidade do bem ou dos serviços prestados não só à sociedade como também prejuízos ao Estado.

A discussão da privatização destes setores é decorrente principalmente da incapacidade do Estado de garantir os investimentos necessários ao desenvolvimento de novas tecnologias e ao aumento das demandas sociais por certos tipos de serviços.

O princípio da livre concorrência, contido no artigo 170 do texto constitucional, como referencial de ordem econômica, sinaliza que a concentração de empresa deve ser entendida como um fato normal da economia de mercado. Ou seja, o aumento da dimensão da empresa visa a busca do lucro, que irá condicionar e possibilitar a acumulação de capitais.

Por outro lado, a Constituição no seu artigo 219, que declara o mercado interno como patrimônio nacional, trata do mercado concorrencial como um processo comportamental de competitividade. Dessa forma não é a concentração, mas sim os conflitos gerados pelo seu abuso e a eventual lesividade para o mercado que passam a constituir o objeto da função fiscalizadora do Estado, conforme estabelecido no artigo 174, *caput*, da Constituição brasileira.

A necessidade da participação de órgãos como a Secretaria de Direito Econômico e o Conselho Administrativo de Defesa Econômica incumbidos, na esfera administrativa, de agir em defesa da concorrência, atendendo aos princípios estabelecidos nos artigos 170, inciso IV e 173, parágrafo 4º, da Constituição Federal, é ação de grande relevância.

O processo de privatização posto em prática no Brasil tem gerado preocupações com relação a determinados resultados que estão sendo apresentados, como por exemplo as concentrações que vêm acontecendo nos setores petroquímico, de fertilizantes e siderúrgico.

No entanto, o maior questionamento quanto ao programa de desestatização brasileiro diz respeito ao fato de ele não estar incluído numa política industrial, embora exigida pela Lei 8.031/90, que, por sua vez, também não faz parte também de um plano para o país. Inexistindo as políticas maiores é quase impossível determinar os setores e as empresas a serem privatizadas e escolher a melhor forma para que o processo seja viabilizado.

## PRÓXIMOS PASSOS PREVISTOS NO PND

O Programa Nacional de Desestatização dentro das perspectivas de ações futuras possui um cronograma, conforme demonstrado nos

quadros 1 e 2, a seguir, de venda de 31 empresas, sendo 12 empresas controladas pela União e 19 participações minoritárias da Petroquisa.

**QUADRO 1**  
**Relação das Empresas Incluídas no PND**  
**Controladas pela União\***

EMPRESAS	SIGLA	SETOR DE ATIVIDADE	SITUAÇÃO ATUAL
01. Indústria Carboquímica Catarinense	ICC	Fertilizantes	Em liquidação
02. Empresa de Navegação da Amazônia S.A.	ENASA	Navegação Fluvial	Processo interrompido
03. Cia de Navegação do São Francisco	FRANAVE	Navegação Fluvial	Processo interrompido
04. Empresa Brasileira de Aeronáutica (*)	EMBRAER	Const. de Aeronaves	Com edital de venda
05. Companhia de Navegação Llyod Brasileiro	Lloydbrás	Navegação	Com edital de venda
06. Rede Ferroviária Federal SA	RFFSA	Transp. Ferroviário	Em avaliação
07. Rede Fed. de Armazéns Ger. Ferroviários S.A.	AGEF	Armazéns Ferroviário	Em avaliação
08. ALEC - Eng. Construções e Ferrovias S.A.	VALEC	Engenharia de Projetos	Avaliação a contratar
09. LIGHT Serviços de Eletricidade S.A.	LIGTH	Serviços de Eletricidade	Em avaliação
10. ESCELSA Centrais Elétricas S.A.	ESCELSA	Serviços de Eletricidade	Em avaliação
11. Banco Meridional S.A.	Meridional	Financeiro	Avaliação a contratar
12. NUCLEP - Nuclebrás Equip. Pesados S.A.	NUCLEP	Bens de Capital	Avaliação a contratar

Fonte: Gabinete da Comissão Diretora do PND/BNDES

(\*) na data de fechamento deste trabalho o leilão da EMBRAER estava previsto para 07.12.94.

**QUADRO 2**  
**Relação das Empresas Incluídas no PND - Participações Minoritárias da Petroquisa**

EMPRESAS	SIGLA	SETOR DE ATIVIDADE	SITUAÇÃO ATUAL
01. Petroquímica Triunfo S.A.	TRIUNFO	Petroquímica	Processo interrompido: 18.9.91
02. Petroquímica do Nordeste S.A.	COPENE	Petroquímica básica	Com edital de venda
03. Companhia Brasileira de Poliuretamos	CBP	Petroquímica	Avaliação a contratar
04. Companhia Petroquímica de Camaçari	CPC	Petroquímica	Com edital de venda
05. Companhia Química do Recôncavo S.A.	CQR	Química	Com edital de venda
06. Deten Química S.A.	DETEN	Petroquímica	Avaliação a contratar
07. Estireno do Nordeste S.A.	EDN	Petroquímica	Em avaliação
08. Metanol do Nordeste S.A.	METANOR	Petroquímica	Avaliação a contratar
09. Nitrocarbono S.A.	NITROCARBONO	Petroquímica	Em avaliação
10. Nitrocolor Produtos Químicos	NITROCOLOR	Petroquímica	Processo interrompido
11. Polipropileno S.A.	POLIPROPILENO	Petroquímica	Avaliação a contratar
12. Pronor Petroquímica S.A.	PRONOR	Petroquímica	Avaliação a contratar
13. Salgema Indústrias Químicas S.A.	SALGEMA	Química	Com edital de venda
14. Alelor Química de Alagoas S.A.	ALCLOR	Alcoolquímica	Interrompido
15. Companhia Alagoas Industrial	CINAL	Petroquímica	Interrompido
16. Fábrica Carioca de Catalizadores S.A.	FCC	Química	Avaliação a contratar
17. Polibrasil S.A. Indústria e Comércio	POLIBRASIL	Petroquímica	Em avaliação
18. Poliderivados S.A. - Tecnologia de Polímeros	POLIDERIVADOS	Petroquímica	Em avaliação
19. Petrocoque S.A. Indústria e Comércio	PETROCOQUE	Petroquímica	Em avaliação

Fonte: Gabinete da Comissão Diretora do PND/BNDES



# CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

A realidade atual, em níveis internacional e nacional, demonstra que o mercado é o agente mais eficiente para a alocação de recursos, tendo em vista a necessidade de se maximizar o bem-estar social. Constata-se também que intervenção do Governo, por sua vez, é necessária em áreas em que, por diversas razões, o mercado não pode funcionar ou funciona com deficiência.

No Brasil, boa parte do desenvolvimento econômico se deve à ação do Estado, principalmente no período imediatamente após o término da Segunda Guerra Mundial, quando ele foi condutor e indutor do crescimento, atuando de forma direta no investimento produtivo, como foi o caso da siderurgia, da energia elétrica, da petroquímica, dos fertilizantes e outros.

No final da década de 70, diversos fatores externos e internos levaram ao esgotamento do modelo de desenvolvimento brasileiro o qual, a par de criar a décima economia do mundo, deixou um formidável déficit social, situando o país como um dos mais injustos do mundo, *vis-à-vis* os seus enormes recursos naturais e a sua população. Os efeitos dessa crise sobre as empresas estatais foram expressivos e fizeram com que se reduzisse preocupantemente sua capacidade de investir e que se tornasse problemática a sua administração.

Em 1986, a edição de normas de licitações tornou ainda mais difícil a administração das estatais, aumentando o seu grau de ineficiência. Elas passaram, em sua maior parte, a constituir um problema a mais para o Governo Federal.

Neste panorama, o programa de desestatização levado a efeito no país tem entre os seus objetivos principais:

- recuperar a capacidade de investimento das empresas privatizadas;
- torná-las mais modernas, mediante a adoção de novas tecnologias;
- dotá-las de uma administração eficiente;

- retirar o Estado de áreas consideradas não estratégicas, dando-lhe melhores condições para equacionar e resolver o grave problema social;
- obter recursos adicionais para o financiamento de setores próprios de Governo.

As principais conseqüências das privatizações em nível mundial têm levado a resultados como:

- o investimento, a produtividade e a produção passaram por acréscimos substanciais;
- os consumidores foram beneficiados com preços mais baixos;
- os trabalhadores passaram a receber salários mais elevados;
- o Estado liberou-se da obrigação de injetar recursos públicos em empresas deficitárias.

No Brasil, os resultados estão surgindo na mesma linha, registrando-se aumento de produtividade e de produção no setor siderúrgico privatizado, prevendo-se substanciais acréscimos de investimentos para os próximos anos.

A primeira fase do programa está praticamente esgotada: privatizou-se toda a siderurgia, todo o setor de fertilizantes e o processo está avançado quanto à petroquímica. A intenção é, agora, continuar o programa de privatização do setor petroquímico e iniciar a desestatização das ferrovias, dos portos, das rodovias e da geração e distribuição de energia elétrica.

Entretanto, alguns aspectos dificultam o andamento e melhor desempenho do Programa, cabendo aperfeiçoar o processo para que ele possa proporcionar ao país todas as vantagens de que é capaz. A principal objeção ao Programa é a ausência de uma política para o setor industrial, ficando assim sujeito a orientações e critérios muitas vezes conjunturais. Questiona-se, também, a

possibilidade de o Programa gerar desemprego e promover a cartelização de setores privatizados. Outras questões levantadas comumente dizem respeito ao saldo do Programa, colocando-se em dúvida o volume de recursos recebidos e sua forma, frente aos recursos despendidos pelo Governo no saneamento das empresas; o processo de aquisição de ações por parte dos empregados; a falta de estímulos para uso das chamadas moedas sociais; e as limitações para participação nos leilões de privatização.

Assim, podem ser levantadas as seguintes sugestões de medidas a serem implementadas:

- Elaboração de uma Política Industrial para o Brasil, que defina, inclusive, o papel reservado ao Programa Nacional de Desestatização.
- Divulgação ampla de estudos e trabalhos que esclareçam, entre outros pontos, o aumento ou não de desemprego; a

ocorrência ou não de cartelização em setores da economia já privatizados; e o saldo real do PND, de tal forma que sejam minimizadas as resistências ao Programa, tanto pela constatação da inexistência de efeitos negativos, como pela indicação da adoção de providências corretivas necessárias.

- Melhoria das condições oferecidas aos trabalhadores de empresas em processo de privatização, para a aquisição de ações, bem como o estabelecimento de limitações para transferência, de forma a assegurar que os trabalhadores possam auferir, em toda a sua dimensão, os ganhos e benefícios do Programa.
- Estabelecimento de mecanismos técnicos e regulamentares que evitem, por ocasião da alienação de controle acionário das empresas, a formação de cartéis e estimulem a ampliação da democratização do capital.

# BIBLIOGRAFIA

- AFONSO, Carlos A. Souza, Herbert de. *O Estado e o desenvolvimento capitalista no Brasil*. Rio de Janeiro : Paz e Terra, 1977.
- BNDES, Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico Social. *Relatório de atividades da Comissão Diretora do Programa Nacional de Desestatização*. Editado pelo BNDES.
- DIEESE. *A privatização: uma panacéia?* Boletim Informativo Dieese. São Paulo, V.7 nº 3, mar. 1989.
- GUERRA, Silvio Neto Bezerra. Privatizar para crescer. In: HANKE, Steve H. (org.) *Privatizar para crescer*. Rio de Janeiro : Nórdica, 1987.
- MAGALHÃES, Olinda Ribeiro. *O discurso e a prática do programa de privatização do Governo Federal, no período 1985-1990*. Dissertação de mestrado. Universidade Federal de Santa Catarina, 1992.
- MARCELINO, Gileno Fernandes. O Estado brasileiro de Cabral a Sarney. *Revista do Serviço Público*, Brasília: Funcep, V. 115, nº 7 jul/ago - 1987.
- MOREIRA, David Cassimiro. Metas do programa de privatização. *Revista do Serviço Público*. Brasília: Funcep, V.117, nº 2, set./dez. 1989.
- PIRIE, Madsen. *The principles and practice of privatization*. Rio de Janeiro, Instituto Liberal, 1987. mimeo.
- PRIVATIZAÇÃO. *Privatização de empresas estatais*. Brasília, 1987. mimeo.
- Programa Nacional de Desestatização. *Legislação básica: 1990*. Rio de Janeiro: J.Di Giorgio & Cia Ltda, 1991. Editado pelo BNDES.
- RAMOS, Alberto Guerreiro. *Administração e contexto brasileiro: esboço de uma teoria geral da administração - 2ª ed.* Rio de Janeiro: FGV, 1983.
- RIGGS, Fred W. *Administração nos países em desenvolvimento: a teoria da prismática*. Rio de Janeiro. FGV, 1968, para descrever as sociedades que convivem com a presença do antigo lado a lado.
- SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *Centrallização burocrática e renovação das elites: um estudo preliminar*. Rio de Janeiro: IUPERJ, 1979
- SAVAS, E.S. *Privatização: a chave para um governo melhor*. Rio de Janeiro: Nórdica, 1987. Tradução de Carlos Araújo. No Brasil, o *Novo Dicionário Aurélio*, editado em 1975, dava à palavra o sentido genérico de "tornar privado ou particular." a edição de 1986 traz o sentido mais atual: "trazer para o setor privado ou particular. Privatizar uma empresa".
- SIMONSEN, Mário Henrique. Brasil deve ser menos cauteloso. In GRIMSTONE, Gerry et al. *Privatização, mercado de capital e democracia: a recente experiência internacional*. Rio de Janeiro: Correio da Serra, 1988. p. 211-212.
- SISTEMA BNDES. *Privatização: a experiência do BNDESPAR - 1987-1989*. Rio de Janeiro: Lidador Ltda, 1992.
- SUBCOMISSÃO PERMANENTE PARA ACOMPANHAMENTO DO PND, Câmara dos Deputados. *Relatórios de Acompanhamento*. Brasília, 1991 a 1994.
- Tribunal de Contas da União. *Relatório e parecer sobre as contas do Governo da República: exercício de 1989*. Brasília 1990. p. 85-100.
- Tribunal de Contas da União. *Relatório e parecer prévio sobre as contas do Governo da República - exercício de 1992*, Brasília, 1993. p. 11-21 e 107-122.
- Tribunal de Contas da União. *Relatório, conclusão e projeto de parecer prévio sobre as Contas do Governo da República: exercício de 1993*. Brasília, 1994. p. 13-26 e 136-144.



# DESESTATIZAÇÃO

---

## Coordenação Editorial

*Sandra Mager*

## Produção Gráfica

*Hamilton Nascimento*

## Revisão

*Cláudia Ajúz e Isabel Newlands*

## Capa

*Romay Conde Garcia*

## Editoração Eletrônica

*Dulce C. Cruz*

### Ficha Catalográfica

Catálogo na fonte pela Biblioteca do IBAM

Magalhães, Olinda Ribeiro de

Desestatização. Convênio IBAM/IPEA/ENAP. Rio de Janeiro, IBAM, 1994.

68p. 27,6cm (Subsídios para a reforma do Estado, v.5)

Bibliografia, p.51

I. desestatização-Brasil. 2. Convênio IBAM/IPEA/ENAP. I. Brasil. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. II. Instituto Brasileiro de Administração Municipal, Rio de Janeiro. III. Série. IV. Título.

350.81 (CDD 15.ed.)









