

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E CONTABILIDADE
DE RIBEIRÃO PRETO

DEPARTAMENTO DE ECONOMIA

THIAGO TRINDADE PIMENTEL

**Ascensão e declínio do setor público estatal no
Brasil: 1950-2002**

Orientador: Prof. Dr. Júlio Manuel Pires

RIBEIRÃO PRETO

2011

Prof. Dr. João Grandino Rodas

Reitor da Universidade de São Paulo

Prof. Dr. Sigismundo Bialoskorski Neto

Diretor da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto

Prof. Dr. Walter Belluzzo Jr

Chefe do Departamento de Economia

THIAGO TRINDADE PIMENTEL

Ascensão e declínio do setor público estatal no Brasil: 1950-2002

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Departamento de Economia da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo como requisito para a conclusão do curso de graduação em Economia Empresarial e Controladoria.

Orientador: Prof. Dr. Julio Manuel Pires

RIBEIRÃO PRETO
2011

AUTORIZO A REPRODUÇÃO E DIVULGAÇÃO TOTAL OU PARCIAL DESTE TRABALHO, POR QUALQUER MEIO CONVENCIONAL OU ELETRÔNICO, PARA FINS DE ESTUDO E PESQUISA, DESDE QUE CITADA A FONTE.

PIMENTEL, Thiago Trindade

Ascensão e declínio do setor público estatal no Brasil: 1950-2002. Ribeirão Preto, 2011.

48 p.: Il, 30 cm

Trabalho de conclusão de curso, apresentado à Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo.

Orientadora: Prof. Dr. Julio Manuel Pires

1. Estado 2. Empresas Públicas. 3. Privatizações 4. Setor Público

Lista de Tabelas

| | |
|--|----|
| Tabela 01 - Ativos líquidos das 59 empresas do Governo em 1971..... | 18 |
| Tabela 02 - Maiores Companhias por Setores do total do faturamento..... | 23 |
| Tabela 03 - Participação de empresas estatais, estrangeiras nos ativos, faturamento e emprego, 1985..... | 25 |
| Tabela 04 – Economia Brasileira: Síntese de Indicadores Macroeconômicos..... | 34 |
| Tabela 05 - Resultados da Privatização: Receitas e Dívidas Transferidas – 1991/200...39 | |
| Tabela 06 - Déficit em Conta Corrente – 1994/2001..... | 43 |

Lista de Gráficos

| | |
|---|----|
| Gráfico 01 – Comportamento da inflação mensal – IGP-DI – 1985-1996 (%)..... | 33 |
|---|----|

Lista de Abreviações

ANEEL: Agência Nacional de Energia Elétrica

BNDE: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico

BNDES: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

BNH: Banco Nacional da Habitação

CVRD: Companhia Vale do Rio Doce

FGTS: Fundo de Garantia por Tempo de Serviço

FBCF: Formação Bruta de Capital Fixo

FHC: Fernando Henrique Cardoso

FEPASA: Ferrovia Paulista S.A

FERROESTE: Estrada de Ferro Paraná Oeste S.A

IBGE: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

JK: Juscelino Kubitschek de Oliveira

OCDE: Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico

PASEP: Programa de Integração Social e o Fundo dos Funcionários Públicos

PND: Programa Nacional de Desestatização

PIB: Produto Interno Bruto

RFFSA: Rede Ferroviária Federal S.A

USIMINAS: Usina Siderúrgica de Minas Gerais S.A

RESUMO

Ascensão e declínio do setor público estatal no Brasil: 1950-2002

É fato que o processo de formação da sociedade brasileira tanto no campo político, social e econômico é devido ao acúmulo de acontecimentos históricos ao longo dos anos. Assim, o trabalho aqui desenvolvido tem a função de avaliar de forma quantitativa e qualitativa a importância do intervencionismo estatal no processo de industrialização do Brasil e de que forma esse intervencionismo se declinou tendo em vista os déficits acumulados para sustentar e manter o crescimento das estatais e o atraso tecnológico e no volume de investimentos necessários para a economia. O trabalho torna-se de suma importância, pois o desenvolvimento das instituições econômicas brasileiras no último meio século deu origem um sistema econômico que ainda não foi bem compreendido. Um aspecto importante que o diferencia do tipo de economia de mercado industrializado, sobre o qual repousa tão grande da moderna teoria econômica, é a expansão do papel do Estado na economia. Desde que a propriedade privada de bens e de meios de produção é amplamente disseminada no país. Esse processo de participação do Estado na economia também tem limite e no caso brasileiro o limite se mostrará com o grande número de privatizações na década de 90.

Palavras-Chave: Estado, Empresas Públicas, Privatizações, Setor Público.

ABSTRACT

Rising and decline of state public sector in Brazil: 1950-2002

It is a fact that the process of formation of Brazilian society both in the political, social and economic development is due to the accumulation of historical events over the years. Thus, the analysis presented here has the function of assessing the quantitative and qualitative importance of state intervention in the process of industrialization in Brazil and how this intervention was declined in view of the accumulated deficits to sustain and maintain the growth of state and technological backwardness and the volume of investments needed for the economy. The work becomes of paramount importance, since the development of economic institutions in Brazil in the last half century has led an economic system that is not well understood. An important aspect that differentiates the type of market economy industrialized, upon whom so much of modern economic theory, is to expand the state's role in the economy. Since private ownership of property and means of production is widespread in the country. This process of participation in the economy also has limits and in the Brazilian case the limit will be shown with the large number of privatizations in the 90's.

Key Words: State, State Public Enterprises, Privatization, Public Sector.

Sumário

| | |
|---|-----------|
| Introdução..... | 12 |
| 1. Capítulo 1: Breve histórico das empresas estatais brasileiras dos anos 1950 até a década de 1970..... | 13 |
| 1.1. O papel do setor público no desenvolvimento econômico brasileiro nos anos 1950..... | 13 |
| 1.2. O papel do setor público no desenvolvimento econômico brasileiro nos anos 1960..... | 16 |
| 1.3. O papel do setor público no desenvolvimento econômico brasileiro nos anos 1970..... | 17 |
| 1.3.1. Crescimento das Estatais e a Descentralização..... | 19 |
| 1.3.2. Grau de participação do Estado nas Estatais..... | 20 |
| 1.3.3. Início do conflito entre capital público e privado..... | 21 |
| 2. Capítulo 2: O início do processo de desestatização..... | 23 |
| 2.1. O Estado como produtor..... | 23 |
| 2.2. Declínio das empresas públicas..... | 28 |
| 2.3. A privatização como solução diante da falência do Estado..... | 29 |
| 2.4. O Pêndulo entre Estatização e Privatização no Brasil..... | 30 |
| 2.5. Primeiras medidas da Privatização no Brasil..... | 32 |
| 2.6. Transição efetiva para as Privatizações..... | 33 |
| 2.7. Collor e o Plano Nacional de Desestatização (PND)..... | 35 |
| 2.7.1. Razões para Privatizar..... | 35 |
| 2.7.2. Sinergia entre estabilização e privatização deu certo?..... | 36 |
| 3. Capítulo 3. O auge do processo de privatização: os governos FHC (1994-2002)..... | 38 |

| | |
|---|-----------|
| 3.1. Os números da privatização..... | 40 |
| 3.2. O que a regulação dos mercados afetou o sucesso das privatizações?..... | 41 |
| 3.3. O déficit em conta corrente e o ajuste pelas Privatizações..... | 43 |
| 3.4. Análise da era FHC (1994-2002)..... | 44 |
| Considerações finais..... | 46 |
| Referências Bibliográficas..... | 48 |

Introdução

A atual preponderância do Estado na economia brasileira não é o resultado de um esquema cuidadosamente concebido. Decorre, em grande parte, de numerosas circunstâncias que, em sua maioria, forçaram o governo a intervir de maneira crescente no sistema econômico do país. Essas circunstâncias vão desde reações a crises econômicas intervencionistas e o desejo de controlar as atividades do capital estrangeiro, principalmente no setor de serviços de utilidade pública e na exploração de recursos naturais, até a ambição de industrializar rapidamente um país atrasado. Assim, o trabalho aqui desenvolvido passará inicialmente pelas circunstâncias que levaram o governo a se envolver cada vez mais nas atividades econômicas do Brasil; descreveremos então, qualitativamente e quantitativamente, o atual grau de intervenção do estado na economia (Baer, Kerstenetzky e Villela, 1973, pag. 883). Além de, investigar as causas e conseqüências desse intervencionismo nacional e as razões que levaram a políticas econômicas a favor das privatizações na década de 90.

O trabalho encontra-se estruturado em três capítulos. No primeiro capítulo discorreremos sobre os fatos dos anos de 1950 a 1970 na forma de apresentar as variáveis que relacionam com o processo de formação das empresas estatais no país, ou seja, como a iniciativa privada não disponha à época de recursos financeiros suficientes para investir na criação das empresas foi o Estado que teve a iniciativa para promover o processo de surgimento das mesmas. Ainda na década de 1970 será visto a consolidação das estatais no país. Assim, a década de 1970 será de suma importância quanto ao grande número de empresas criadas no Brasil. No segundo capítulo passaremos pelos anos de 1980 e primeira metade da década de 1990, visto que, esses 20 anos marcarão ao mesmo tempo a crise do setor público estatal e se iniciará o processo de transferência das empresas públicas para as empresas privadas. No capítulo três analisaremos o processo de privatização na sua fase madura correspondente aos dois mandatos de Fernando Henrique Cardoso (1994-2002).

Capítulo 1: Breve histórico das empresas estatais brasileiras dos anos 1950 até a década de 1970

A atitude do Estado em ter uma posição ativa na construção do país, torna-se evidente em economias que chegaram atrasada para o modelo econômico industrial de mercado. Além da posição de regulador dos mecanismos de funcionamento do mercado, o Estado passa a adotar posição de produtor e banqueiro da sociedade, unindo forças assim, para colocar suas economias no mesmo denominador comum de força produtiva de economias industrializadas.

O Estado ganha participação em países que possuem uma economia de mercado livre pouco presente, pois os países em desenvolvimento entraram de forma retardada no processo de industrialização e tiveram dificuldade de concorrer eficientemente no mesmo degrau dos países desenvolvidos. Assim, resta a factível resposta de saber se essas economias que se catalisaram com o apoio de recursos do estado irão ter sua importância estabelecida de forma permanente e crescente ou irão declinar pelo aumento da força de mercado dos países concorrentes industrializados.

Para analisarmos os fatos atuais com menos viés de julgamento, vale verificar o processo de participação do Estado na história. No caso do Brasil, e dos países latino-americanos, o papel do estado não era meramente como credor e financiador dos projetos sociais e econômicos, ele possuía de forma sistêmica o monopólio da força que regia o direcionamento do crescimento do país, ou seja, para qualquer atitude seja ele de cunho econômico, social ou militar o Estado tinha que dar sua permissão. Segundo (Faoro, 1975, pp. 206-209, 222, 230): “o estado autorizava o funcionamento de companhias de responsabilidade limitada, estabelecia contratos de bancos, concedia privilégios, adjudicava concessões especiais para a exploração de portos e estradas de ferro, assegurava o suprimento de matérias-primas e garantia o pagamento de juros”.

1.1. O papel do setor público no desenvolvimento econômico brasileiro nos anos 1950

O Brasil não tinha na época um sistema financeiro desenvolvido para respaldar a necessidade de investimentos que as grandes empresas queriam fazer. Assim, as

instituições que concederiam crédito de longo prazo estavam formando e o Brasil entrando na rota da industrialização. Portanto, sem uma reserva de capital suficiente para financiar a industrialização no país, houve a criação em 1952, do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), para alavancar o sistema com crédito. No primeiro momento, na década de 50, o banco preocupou-se em dar incentivos monetários ao setor de infra-estrutura, posteriormente, será a indústria pesada, especialmente a de aço e, no fim dos anos 60 e início dos anos 70 irá direcionar recursos para expandir pequenas e médias empresas. Vale ressaltar que em 1942, houve a fundação da Companhia Vale do Rio Doce, além de na década de 50 a Petrobrás, Chesf, Furnas, Cemig e no governo de JK com o Plano de Metas a criação da Usiminas (Usina Siderúrgica de Minas Gerais S/A); O surgimento da Usiminas, de um lado em parceria com o Estado brasileiro e de outro com capital Japonês pelo acordo Lanari – Horikoshi em 1957 deu passos para a criação do que hoje conhecemos como Vale do Aço. Assim, o governo como acionista da empresa fez crescer a mesma até sua privatização em 1991.

A participação do governo federal em financiar os projetos de industrialização no país foi crucial para o desenvolvimento dos mesmos como discorrido anteriormente. Nem a iniciativa privada nem os governos dos estados tinham capacidade financeira e estratégica para suportar o grande volume de recursos que havia ser necessário para os projetos industriais nascentes, especialmente no setor da siderurgia. Como exemplo, temos o caso das empresas Usiminas e Cosipa, em que o governo torna-se acionista das mesmas, pois em troca da injeção de recursos financeiros via BNDE recebeu participação acionária delas. Um ponto importante que vale ressaltar, é que o governo adotou uma postura flexível quando da negociação de sua participação nas empresas estatais, ou seja, ele deixou livre a iniciativa das empresas em comprar a participação que o governo inicialmente havia detido. Viu-se que todas as empresas que operaram como “empresas mistas”, como o Banco do Brasil e Vale do Rio doce, por exemplo, tinham uma mão de via dupla acionária.

A idéia central da postura do governo em vender sua participação de forma gradual ao setor privado era que, no longo prazo, essas empresas se tornam auto-suficiente quanto à geração de fluxo de caixa e capital, para que assim o governo foque seus recursos em outro setor e desenvolva como no inicial. O problema muitas vezes era que as empresas que necessitavam de altos volumes de recursos para poder se

desenvolver, também necessitavam de demandas financeiras para poder se manter em atividade plena, gerando uma sobrecarga para o governo federal fechar suas contas.

A criação da Petrobrás em 1953 foi outro marco na participação do governo nas atividades econômicas do país. O setor de energia na década de 50 foi fortemente amparado com recursos para desenvolver fontes de energias elementares, como o petróleo e seus derivados. Fato este importante para o suprimento da demanda interna. Assim, o governo estreitou os laços com o setor privado e tornou-se monopolista pleno da Petrobrás, mostrando, portanto, seu caráter nacionalista e desenvolvimentista da época, uma vez que ele não deixou o capital estrangeiro explorar os recursos de seu subsolo.

Um marco importante na década de 50, mais especificamente no final dela, foi o surgimento do Plano de Metas (1957-1960), o Brasil passava por um quadro de desequilíbrios gerais, visto que, além de haver grande desequilíbrio nas contas públicas, o país passava por problemas de infra-estrutura e queria eliminar os pontos de estrangulamento, continuando e aprofundando a substituição de importações e tentar reduzir a dependência externa. Assim, quando JK assume a presidência da república, ele discorre:

“O desenvolvimento econômico do Brasil só pode ser promovido mediante uma contínua e eficaz assistência do Estado às necessidades da produção, do empresário e do trabalhador nacionais... Essa assistência constante e eficaz que o Estado deve prestar (...) tem de se traduzir primeiramente por um esforço de planejamento, no sentido de orientar a economia brasileira para sua expansão”.

“... A presença do Estado na batalha do desenvolvimento econômico dos países retardatários na senda do progresso é uma condição de vitória no mundo de hoje (...), consequência do propósito único de aumentar o grau de intervenção do Estado, mas deve visar, antes, a substituir a intervenção esporádica e descoordenada do Estado pela formulação de um programa orgânico, dentro do qual a iniciativa privada conheça as metas gerais que o desenvolvimento econômico exige e os incentivos que o Estado está disposto a proporcionar” (Oliveira, 1955 p. 25-27).

A âncora de apoio dos objetivos de JK estava no seu Plano de Metas para o país, assim o investimento inicial planejado para os setores percorreram os valores abaixo:

(A) ENERGIA: 43,4%

(B) TRANSPORTES: 29,6%

(C) INDÚSTRIAS DE BASE: 20,4%

(D) ALIMENTAÇÃO: 3,2%

(E) EDUCAÇÃO: 3,4%

Assim, vemos com o plano de metas de JK o quão disposto ele estava para colocar o Brasil, ou pelo menos tentar colocá-lo, na rota da industrialização. Como apresentados acima, muitos projetos foram evidenciados e feitos no seu mandato, e além do mais, esse projetos continuarão a dar vida no desenvolvimento do país nos momentos adiante. Podemos analisar e evidenciar após esses projetos nacionais que os resultados obtidos fizeram uma intensa diferenciação industrial em curto espaço de tempo e isto tudo foi articulado e planejado pelo Estado. Portanto, no Brasil, em suma, houve a instalação de uma indústria automobilística, de construção naval, material elétrico pesado, máquinas e equipamentos ainda não existentes e grande expansão da siderurgia, metais não ferrosos, química pesada, petróleo e papel e celulose.

Vale ressaltar que o país passou por problemas para efetivar os projetos ambicionados, ou seja, o Brasil como já discorrido anteriormente, não possuía um sistema de crédito eficiente para dar suporte ao grande aporte de capital necessário para a indústria crescer. O sistema tributário era deficiente e o mercado de capitais da economia ainda estava se desenvolvendo. A inflação de 1957, em torno de 9% passa a ser de quase 40% em 1959. A dívida externa do país passa de 2.568 milhões de dólares em 1956 para 3.462 milhões de dólares em 1960, ou seja, um aumento de 35% no período do Plano de Metas, isso significa.

1.2. O papel do setor público no desenvolvimento econômico brasileiro nos anos 1960

Nos anos 1960 os investimentos feitos pelo governo na década de 1950 começaram a se consolidar nas diferentes atividades financiadas e novas áreas também

ganharam prioridade. O setor produtivo do país na segunda metade da década de 50 transforma-se outro formato e os recursos alocados em infra-estrutura básica, bens de capital intermediários irão dar o suporte para a iniciativa privada se desenvolver, além do que isso irá formar a base para as multinacionais instalarem suas fábricas. Havia também vantagem como incentivos fiscais e benefícios de remessa de lucros para as empresas estrangeiras se instalarem no país, essa base para a internacionalização do país que será evidenciada na década de 60, foi formada basicamente no governo JK. Nos anos de 1960, criou-se o Banco Nacional da Habitação (BNH) em 1965, visto que, ele recebia parte dos fundos do FGTS (Fundos de Garantia por Tempo dos Serviços dos Trabalhadores) e se tornará uma poderosa agência financeira. Mais uma vez, no setor de energia o governo amplia sua participação, com a criação da Eletrobrás e Cesp. Na onda das nacionalizações há o surgimento de uma grande estatal no setor das telecomunicações - Embratel, que será modernizada e ampliada para atender a demanda crescente da época.

Vemos, portanto, que nos anos 50 e 60, assim como nas décadas seguintes que irei falar mais adiante que, o governo focou-se em um pequeno número de setores, normalmente, em infra-estrutura, mineração, siderurgia e indústria petroquímica. O grande volume de recursos necessários, como já falado anteriormente, para sustentar o desenvolvimento desses setores será responsável pela razão do governo deter em suas mãos as maiores empresas do país.

A participação do Estado na economia brasileira em relação à iniciativa privada, por exemplo, no setor de geração de energia elétrica mudou-se substancialmente, ou seja, em 1962 o setor privado detinha 62% da capacidade geradora de energia elétrica do país, enquanto que em 1972 essa razão passa a ser de 20%.

1.3. O papel do setor público no desenvolvimento econômico brasileiro nos anos 1970

Nos anos 1970, já podemos fazer inferências sobre o volume de vendas, ativos e empregos nos diversos setores. Segundo (Baer, 1973, p.901), das 25 principais firmas em termos de valor de vendas em 1971, 8 eram empresas governamentais, responsáveis por 31% das vendas. Das principais firmas em termos de emprego, sete eram empresas

do governo e geravam 51% do emprego e das 25 principais firmas em termos de ativo, 17 eram empresas do governo, que representavam 82% do total dos ativos.

Assim, temos também:

Tabela 1

Ativos líquidos das 59 empresas do Governo em 1971

| Setores | VARIAÇÃO |
|------------------------------|-----------------|
| | % |
| Rádio, Televisão e Telefones | 10,7% |
| Energia Elétrica | 36,9% |
| Mineração | 4,5% |
| Produtos Químicos | 19,2% |
| Aço | 15,4% |
| Ferrovias | 5,9% |
| Outros | 7,4% |
| Total | 100% |

Fonte: Conjuntura econômica, (junho de 1973), p. 85.

Observamos na tabela acima em corroboração com o exposto nos parágrafos anteriores, que as canalizações dos recursos destinados à aquisição e incorporação de empresas nos diferentes setores foram especialmente alocadas em energia elétrica, petroquímico e aço, uma vez que são setores carentes de desenvolvimento e de plano diretor essencial para o país se industrializar e conseguir caminhar com recursos próprios.

Detalhando um pouco mais os setores em que o estado detinha grande participação, vemos que em 1971, no setor de aço, o governo absorvia 72% dos ativos totais da siderurgia e representava 56% das vendas. Ainda que as empresas como Usiminas e Cosipa não estavam com capacidade produtiva total, nos anos posteriores o aumento na participação irá se tornar mais clara. Quanto ao setor petrolífero em 1971 a Petrobrás participou de 41% das vendas e possuía 81% do valor dos ativos no setor. Além de, no final dos anos 60 e início dos anos 70, ela criou duas subsidiárias a Petroquisa e a Braspetro. Já a Companhia Vale do Rio Doce detinha 60% do valor dos ativos no setor e 80% das exportações de minério de ferro.

Essa grande participação mostra de forma evidente que o estado entrou nas atividades econômicas do país de forma maciça, por exemplo, se considerarmos as porcentagens em relação ao PIB de investimentos fixos direto do governo, este representa 60,6% e das empresas privadas 39,4% (Fonte: Conjuntura Econômica, junho de 1973, pp. 89-90, e conjuntura econômica, setembro de 1971).

Observamos que é difícil encontrar instrumentos de medição de controle total do Estado sobre as atividades econômicas. Assim, um indicador de influência do governo nas atividades econômicas é a razão Despesa do Governo/PIB, que ao longo do século XX foi aumentada, ou seja, de 1920 a 1947 essa razão aumentou de 12,5% para 32,2% em 1969. (Silva, 1972, p. 22), esse notável crescimento foi devido à:

“... maior diversificação das funções do Governo na economia. O crescimento das despesas do Governo Federal foi devido à expansão dos órgãos da administração indireta, principalmente aqueles relacionados ao sistema de previdência e assistência social e ao desenvolvimento da infra-estrutura econômica. Ao nível estadual, o crescimento foi devido ao aumento dos pagamentos das transferências federais, que se relacionam aos setores de transporte e energia”.

1.3.1. Crescimento das Estatais e a Descentralização

Uma análise importante a ser feita é as diretrizes traçadas em 1967 que irão ser alcançadas no período de 1971-73 quanto à formação bruta de capital fixo na economia. Essa análise é elementar, pois afetará a consolidação do papel do estado nas empresas públicas nos anos 70. Segundo (Abreu, 1990, p.242), “como seria de se esperar, a participação da formação bruta de capital fixo (FBCF) no Produto Interno Bruto (PIB), depois de permanecer no nível médio de 15,2% no período de estabilização 1964-66, mostrou tendência ascendente a partir de 1967, quando alcançou 16,2%. De 1968 a 1970, essa participação passou para 18,9% para alcançar 20,5% no período de 1971-73”.

Essa formação bruta de capital fixo se alinhará com os investimentos feitos nos anos 70 para que os setores menos desenvolvidos sejam consolidados. Assim, entre 1966- 1975, os dois principais setores aos quais se destinaram os investimentos foram o de energia elétrica, com 55% dos investimentos em 1966-9 e 43% do total entre 1970-

75, e o de petróleo e petroquímica, com respectivamente de 6% para 9% do total. A participação do aço dobrou de 4% em 1966-69 para 9% do total em 1970-75 e a mineração passou de 4% para 6% (Treat, 1983, PP. 130-1). Assim, os investimentos das estatais teriam crescido a uma taxa de 20% a.a em termos reais (Abreu, 1990, p.244).

O período de 1967-1973 foi a “era de ouro” do crescimento das estatais. O crescimento delas não somente foi incentivado em escalas altas como também dado poder de autonomia para, por exemplo: criar subsidiárias de empresas estatais existentes. O Decreto-lei nº 200 de 1967 dava a oportunidade da descentralização e recompensa materiais como forma de aumentar o número de empresas públicas no país.

Segundo, (Treat, 1983, pp.3,7 e 47-8) “examinando-se o conjunto de empresas federais e estaduais, constata-se que foram criadas entre 1968 e 1974, 231 novas empresas públicas (sendo 175 na área de serviços, 42 na indústria de transformação, 12 em mineração e duas na agricultura”. Como discorrido sobre o Decreto-lei de 1967, há também outra razão apontada como causa da criação das estatais que é a “criação das *holdings* setoriais, para centralizar e coordenar a administração das empresas de cada setor e dos recursos dos programas setoriais do governo” (Suzigan, 1976, p.90).

Como corroborado por (Treat, 1983, p.49), “de fato, o aumento das estatais também derivou do crescimento na escala e extensão a nível nacional dos monopólios estatais de eletricidade, telecomunicações e outras áreas de infra-estrutura, nas quais nem o setor privado nem o investimento estrangeiro tinham muito interesse, cabendo notar também a criação da Eletrobrás, da Telebrás e da Embratel”. Assim, observa-se pelos fatos históricos, que o governo Brasileiro estava preocupado em melhorar o parque não só industrial do país, mas também expandir de forma acelerada a quantidade de empresas nos diferentes setores possíveis, fatos estes que explicam “a criação de 50 a 60 empresas industriais e de mineração após 1968” (Treat, 1983, p. 49).

1.3.2. Grau de participação do Estado nas Estatais

Segundo (Rezende e Branco, 1976, pp. 43-4), em 1973 o governo, nas suas três esferas e nas empresas estatais, segundo dados do PASEP, empregava 3.351 mil pessoas (1.186 mil na área federal, 1.515 mil na área estadual e 650 mil na área municipal), correspondendo a 8,5% da população economicamente ativa e a 19,4% do emprego

assalariado urbano, em contraste, por exemplo, com os Estados Unidos, considerando o paradigma da livre empresa, onde o setor público responde por um quinto dos empregos.

O Estado como visto, tinha forte participação na formação de mão-de-obra e na conseqüente utilização da mesma para aprimorar os conhecimentos técnico-fabris que estavam nascendo. Assim, na participação do estado na atividade econômica, ele ficou com a mesma influência que nas décadas anteriores, consolidando certas *holdings* de serviços públicos e o surgimento de empresas de ponta como a indústria aeronáutica, ou seja, “enquanto empresário o Estado supriu insumos e serviços básicos à economia, gerando importantes economias externas (em benefício) principalmente do setor privado” (Suzigan, 1976, p.128). No entanto, não podemos afirmar que a postura do Estado era agravante no sentido de “grau de estatização”, mas sim possuía uma postura centralizadora quanto aos mecanismos da atividade econômica.

Viu-se que o período entre 1967-1973 foi de efetiva conclusão de inúmeros objetivos econômicos, dentre eles, o forte investimento no nascimento e consolidação das estatais nos diferentes setores da economia. Não obstante, viu-se também crescimento do PIB a taxa média de 10,2% entre 1967-73, a população crescia a quase 3% a.a, o produto *per capita* cresceu à taxa média de 7,2% (IBGE, 1987, pp. 111-2), o nível de emprego também melhorou substancialmente, a inflação relativamente controlada, porém após essa análise positiva, viu-se que no agregado o Brasil melhorou qualitativamente e quantitativamente, mas os “trabalhadores, de uma ma geral, não se beneficiaram do crescimento da renda real do país de forma proporcional à sua evolução. Os salários, nos casos em que não sofreram declínio, cresceram, na maioria das categorias, a taxas muito inferiores à produtividade ou do produto per capita e o rendimento do trabalho não apresentou ganhos como percentagem da renda total” (Abreu, 1990, p. 294).

1.3.3. Início do conflito entre capital público e privado:

Em meados de 1970, a participação excessiva do Estado na economia começou a ser questionada pela iniciativa privada, pois com o “Milagre brasileiro” os empresários queriam ter participação e voz mais ativa nos rumos econômicos do Brasil. Em uma

frase de Eugênio Gudin, um conhecido liberal, declarou em sua cerimônia de premiação em 1974, quando foi eleito homem do ano pela revista Visão que: “Nós vivemos, em princípio, em um sistema capitalista. No entanto, o capitalismo brasileiro é mais controlado pelo Estado do que em qualquer outro país, exceto naqueles sujeitos a regimes comunistas”. A questão fundamental dos empresários era a tomada de decisão, ou seja, eles queriam ter a possibilidade de sentar lado a lado dos governantes e estadistas e opinar sobre os caminhos que o país estava seguindo, mas aqui opinar não seria simplesmente, conversar, mas convencê-los que a força da iniciativa privada era importante e eficiente para a construção de um país democrático, sustentável e eficiente.

O começo dessa desestatização viria, segundo (Pessanha, 1981, p.154) com a “supressão de alguns privilégios desfrutados pelas empresas públicas como a liberdade de investir recursos e a isenção de alguns impostos, a limitação da sua capacidade de criar subsidiárias, através do controle de diversificação, a proibição de recursos originados das poupanças compulsórias e outros incentivos fiscais”.

A questão da privatização ganhou mais força política, mas não tanto prática quando a situação macroeconômica ficou fragilizada, e o país entrara em déficits fiscais crescentes, inflação fora de controle e problemas com o câmbio. Em 1979, o presidente Figueiredo recomendou a adoção de medidas necessárias para a “privatização das estatais e dos serviços que não eram estritamente essenciais para corrigir as imperfeições do mercado ou para atender às necessidades da segurança nacional” [Palatnik e Orenstein (1979, p.52)].

Em 1979, o governo criou o Programa Nacional de Desburocratização e a Secretária Especial de Controle das Estatais (Sest). Essa atitude não iria inicialmente de encontro a abortar o contínuo nascimento das estatais ou a ineficiência das mesmas. O problema estava do lado da demanda agregada, ou seja, o consumo estava em parte pelos gastos das estatais e o país não estava conseguindo controlar os preços. Assim, a hipótese de que o setor privado é mais eficiente que o setor público, não é argumentação da privatização, pois a questão da mudança do modelo de substituição de importações estava ligada a problemas macroeconômicos e não ideológicos principalmente problemas relacionados à inflação e à crise cambial. Visto que existia também a variável administração das estatais que o governo federal não tinha mais condições consistentes para gerir.

Capítulo 2: O início do processo de desestatização

Durante as décadas de 1980 e 1990 ficou nítido o processo de crise pelo qual passava o setor público estatal. Tornou-se imprescindível promover uma reformulação do papel do Estado na economia, que, nesse momento, alcançava uma importância muito grande, conforme Baer (2003, p. 297):

“Na década de 80, o peso do Estado no Brasil pode ser visto por meio das seguintes medidas quantitativas: em 1985, os bancos comerciais federais e estaduais eram responsáveis por 40% dos depósitos bancários e 44% empréstimos comerciais entre os cinquenta maiores bancos; no mesmo ano, o BNDES e outros bancos de desenvolvimento do governo proporcionaram 70% de todos os empréstimos destinados a fins de investimentos. No mesmo ano, um levantamento realizado entre as 8.094 maiores sociedades anônimo revelou que as empresas estatais controlavam 48% dos ativos combinados, 26,1% do faturamento e 18,9% do emprego”.

Finalmente, como se vê na tabela 3 abaixo, temos:

Tabela 2

| Maiores Companhias por Setores do total do faturamento | 1990 |
|---|-------------|
| Setores | % |
| Serviços públicos | 100% |
| Aço | 67% |
| Químicos e petroquímicos | 67% |
| Mineração | 60% |
| Serviços de transporte | 35% |
| Distribuição de gasolina | 32% |
| Fertilizantes | 26% |
| Equipamentos de transporte | 21% |

Fonte: Dados Originais de MacGREGGEEY et al. (1989), p.325; LANDMAN (1981).

2.1. O Estado como Produtor

Segundo, (Baer, 2003, p.301) “um levantamento das 8.094 maiores empresas revelou que a parcela de ativos líquidos das empresas estatais aumentara para 48%,

enquanto a participação das empresas brasileiras e de multinacionais declinou para 55,2% e 26,1%, respectivamente. Finalmente, em 1985, a participação dessas empresas na área de empregos foi à seguinte: empresas estatais, 18,9%; empresas privadas, 69,1% e multinacionais, 12,00%”.

A alocação dos investimentos como já falado em parágrafos anteriores, está concentrado em indústrias de base como, por exemplo, na mineração que controla 66% dos ativos líquidos. Se colocarmos a Companhia Vale do Rio Doce em questão de análise veremos que ela representou aproximadamente 80% das exportações de minério de ferro do Brasil e foi responsável pela maior parte do valor dos ativos. “O governo estimulou a criação de empreendimentos conjuntos entre empresas estatais, multinacionais e nacionais privadas e a Companhia Vale do Rio Doce formou, de fato, vários desses empreendimentos com multinacionais para explorar novas jazidas de minério de ferro e outros minerais e para erguer novas empresas de aço, alumínio e outras no setor de produção” (Baer, 2003, p. 301).

Irei agora evidenciar na tabela 4 e 5 (continuação) dados relativos a participação de empresas nacionais, estrangeiras e estatais nos ativos, faturamento e emprego em 1985. A tabela 4 “apresentam os resultados de um levantamento que inclui quase todo o universo de empresas em cada setor. Como é de se esperar, a predominância das empresas estrangeiras é bem menos pronunciada nesse quadro muito mais amplo. Em termos de faturamento, elas superam o nível dos 50% somente em sete casos; entretanto, tomando-se uma parcela de 30% ou mais, encontram-se 15 setores. A predominância estrangeira permanece em setores dinâmicos, como o de equipamento elétrico, automóveis, farmacêuticos e maquinário para construção, e é consideravelmente menor nos setores e de produtos alimentícios (Baer, 2003, p.261)

Tabela 3
Participação de empresas nacionais, estrangeiras e estatais nos ativos, faturamento e emprego, 1985 (%)

| | N ^ª Empresas | Ativos Líquidos | | | Faturamento | | | Emprego | | |
|--|----------------------------|-----------------|----------|-----------|-------------|----------|-----------|-----------|----------|-----------|
| | | Nacionais | Estrang. | Estaduais | Nacionais | Estrang. | Estaduais | Nacionais | Estrang. | Estaduais |
| Agricultura | 503 | 92,6 | 2,6 | 4,8 | 96,4 | 1,1 | 2,5 | 91,6 | 1,7 | 6,7 |
| Cimento | 52 | 82,8 | 17,1 | 0,1 | 85,6 | 14,2 | 0,2 | 89,8 | 9,2 | 1 |
| Aço | 63 | 24,4 | 3,8 | 71,8 | 31,9 | 6,8 | 61,3 | 37,8 | 8,7 | 53,5 |
| Metais não-ferrosos | 57 | 51,4 | 33,8 | 14,8 | 61,3 | 38,7 | 0 | 67,4 | 32,3 | 0,3 |
| Máquinas, motores, equip. | 265 | 62 | 35,2 | 2,8 | 58,6 | 40,9 | 0,5 | 64,5 | 34,9 | 0,6 |
| Instrum. e equip. escritório | 19 | 10,6 | 89,4 | 0 | 7,8 | 92,2 | 0 | 20 | 80 | 0 |
| Informática | 22 | 85,4 | 5,1 | 9,5 | 93,5 | 0,5 | 6 | 83,9 | 0 | 16,1 |
| Materiais Elétricos | 101 | 38,2 | 61,8 | 0 | 41,9 | 58,1 | 0 | 50,5 | 49,5 | 0 |
| Produtos elétricos domésticos | 78 | 15,8 | 84,2 | 0 | 19,1 | 80,9 | 0 | 16,1 | 83,9 | 0 |
| Construção naval | 24 | 84,6 | 15,4 | 0 | 63,1 | 36,9 | 0 | 80,5 | 19,5 | 0 |
| Automóveis | 11 | 1 | 99 | 0 | 2,9 | 97,1 | 0 | 3,6 | 96,4 | 0 |
| Peças e Chassi de automóv. | 110 | 75,3 | 24,7 | 0 | 70,9 | 29,1 | 0 | 76,9 | 23,1 | 0 |
| Tratores e equip. terraplanagem | 44 | 69,1 | 30,9 | 0 | 65,1 | 34,9 | 0 | 73,4 | 26,6 | 0 |
| Móveis | 62 | 100 | 0 | 0 | 100 | 0 | 0 | 100 | 0 | 0 |
| Madeira | 129 | 94,2 | 5,8 | 0 | 90,3 | 9,7 | 0 | 89,5 | 10,5 | 0 |
| Papel e produtos de papel | 128 | 89,7 | 6,3 | 4 | 87,5 | 11 | 1,5 | 90,7 | 9 | 0,3 |
| Químicos e petroquímicos | 277 | 51,2 | 24,1 | 24,7 | 50,6 | 32,9 | 16,5 | 51,2 | 37,1 | 11,7 |
| Plásticos e produtos | 112 | 78,6 | 21,4 | 0 | 78 | 22 | 0 | 100 | 0 | 0 |
| Petróleo | 26 | 5 | 11,3 | 83,7 | 6,7 | 27,9 | 65,4 | 5,9 | 11,1 | 83 |
| Farmacêuticos | 55 | 42,2 | 56,5 | 1,3 | 30,7 | 68,1 | 1,2 | 27 | 63 | 10 |
| Produtos de higiene | 33 | 72,2 | 27,8 | 0 | 76,7 | 23,3 | 0 | 85 | 15 | 0 |
| Calçados | 49 | 99 | 1 | 0 | 94,9 | 5,1 | 0 | 97,2 | 2,8 | 0 |
| Couro e revestimentos | 73 | 89,7 | 10,3 | 0 | 84,4 | 15,6 | 0 | 89,8 | 10,2 | 0 |

Tabela 3 (Continuação)

| | Nª | Ativos Líquidos | | | Faturamento | | | Emprego | | | |
|---------------------------------|-----|-----------------|-----------|----------|-------------|-----------|----------|-----------|-----------|----------|-----------|
| | | Empresas | Nacionais | Estrang. | Estaduais | Nacionais | Estrang. | Estaduais | Nacionais | Estrang. | Estaduais |
| | | | | | | | | | | | |
| Borrachas e produtos | 49 | 40,2 | 59,8 | 0 | 28,2 | 71,8 | 0 | 44,2 | 55,8 | 0 | |
| Têxtil | 294 | 93,5 | 6,5 | 0 | 90,8 | 9,2 | 0 | 93,8 | 6,2 | 0 | |
| Roupas | 101 | 98,1 | 1,9 | 0 | 97,4 | 2,6 | 0 | 98 | 2 | 0 | |
| Moagem | 56 | 96,6 | 3,4 | 0 | 95,6 | 4,4 | 0 | 95,1 | 4,9 | 0 | |
| Frigoríficos | 112 | 96,8 | 3,2 | 0 | 95,1 | 4,9 | 0 | 95 | 5 | 0 | |
| Laticínios | 36 | 80,1 | 19,9 | 0 | 85,7 | 14,3 | 0 | 88,1 | 11,9 | 0 | |
| Açúcar e Álcool | 240 | 99,3 | 0 | 0,7 | 98,1 | 0 | 1,9 | 98,2 | 0 | 1,8 | |
| Óleos vegetais | 0 | 80,3 | 0 | 19,7 | 86,3 | 0 | 13,7 | 84,4 | 0 | 15,6 | |
| Div. produtos alimentícios | 237 | 67,1 | 32,9 | 0 | 62,4 | 37,6 | 0 | 73,6 | 26,4 | 0 | |
| Bebidas | 114 | 94 | 6 | 0 | 91 | 9 | 0 | 94 | 6 | 0 | |
| Fumo | 12 | 12,9 | 87,1 | 0 | 8,6 | 91,4 | 0 | 7 | 93 | 0 | |
| Impressão e produtos gráf. | 103 | 86,5 | 10,5 | 3 | 82,6 | 13,4 | 4 | 86,8 | 9,2 | 4 | |
| Construção | 429 | 97 | 2 | 1 | 94,5 | 4,5 | 1 | 93 | 5 | 2 | |
| Consultoria em engenharia | 47 | 96 | 4 | * | 94 | 6 | * | 92,6 | 7,4 | * | |
| Comércio atacadista | 127 | 97,3 | 2,7 | 0 | 96,9 | 3,1 | 0 | 89 | 11 | 0 | |
| Comércio varejista de alimentos | 58 | 90,4 | 0 | 9,6 | 90,9 | 0 | 9,1 | 92,8 | 0 | 7,2 | |
| Concessionários de automóveis | 462 | 98 | 2 | 0 | 96,7 | 3,3 | 0 | 97 | 3 | 0 | |
| Outros varejistas | 150 | 96,4 | 3,6 | 0 | 96,9 | 3,1 | 0 | 97 | 3 | 0 | |
| Comércio exportação e import. | 198 | 63,5 | 17 | 19,5 | 64,9 | 20 | 15,1 | 62,8 | 25 | 12,2 | |

* Inclui empresas estatais e estrangeiras

Fonte: Compilado de informações de "Quem é quem na economia brasileira", Visão, ago./1986

Assim, pela tabela 4 evidenciadas acima, vemos em termos de ativos líquidos as empresas nacionais possuem os números mais expressivos e conseqüentemente esse números expressivos se correlacionam com o faturamento e emprego das próprias empresas nacionais. Vê-se também que, as empresas Estaduais nos setores de aço e petróleo, possuem respectivamente 71,8% e 83,7% dos ativos líquidos, números estes em oposição a posição dos demais setores em relação a ativos líquidos.

Segundo (Baer, 2003, p.302), “a distribuição de ativos e o faturamento revela que as empresas multinacionais e nacionais privadas superam as estatais em grande parte do campo de manufatura e na agricultura. Até 1992, o Estado era fortemente representado nos setores de produtos de metal e químicos; na indústria siderúrgica, as empresas estatais, como a Companhia Siderúrgica Nacional, Usiminas e Cosipa e algumas outras, são responsáveis por cerca de dois terços do faturamento, no setor químico, a Petrobras tem dominado as explorações e o refino de petróleo e aumentou

progressivamente sua participação na distribuição da gasolina. Por meio de subsidiárias como a Petroquisa, ampliou regularmente sua participação no setor de petroquímicos, em parte pela criação de empreendimentos conjuntos com multinacionais. Desde a década de 1970, o Estado também tem sido responsável pelo desenvolvimento de uma indústria aeronáutica; a Embraer é uma empresa pública administrada pela Força aérea que produz pequenos aviões de passageiros e combate”.

Com a força e respaldo Estadual que a Companhia Vale do Rio Doce teve quando da sua criação a mesma foi se consolidando aos poucos e expandindo seus campos de atuação no território nacional. A Companhia vale do Rio Doce, por exemplo, ingressou nos campos de peletização, mineração de bauxita, produção de alumínio, fabricação de celulose e siderúrgicas. A inserção das estatais foi tão expressiva que “... em uma década, a geração de energia passou do setor privado ao Estado, o que reflete os grandes investimentos realizados por antigas e novas empresas do governo nas décadas de 1960 e 1970. Em 1962, o setor privado foi responsável por 64% da capacidade de geração de energia do país; em 1977 essa proporção havia sido reduzida para menos de 20% e, em 1982, quase todo o setor era administrado por empresas estatais, além do que até a década de 1990, o Estado estava perto de deter o monopólio do transporte ferroviário e das telecomunicações, controlando mais de 70% da marinha mercante brasileira e uma grande parte das firmas de armazenamento...” (Baer, 2003, p.303).

Em suma, “o Brasil cresceu no período de 1950-80, a uma média de 7,4% a.a e apenas em quatro anos destes cresceu abaixo dos 4%. Esse crescimento esteve associado a uma política de substituição de importações, como por exemplo, ao longo do Milagre (1968-1973). Resumidamente, podemos dizer que as três principais características do modelo de industrialização brasileira do pós-guerra e que foram cruciais para o nascimento das estatais são: (1) a participação direta do Estado no suprimento de infra-estrutura econômica (energia e transportes) e em alguns setores considerados prioritários (siderurgia, mineração e petroquímica); (2) a elevada proteção a indústria nacional, mediante tarifas e diversos tipos de barreiras não alfandegárias; e (3) o fornecimento de crédito em condições favorecidas para a implantação de novos projetos” (Lavinia, 2005, p. 143).

2.2. Declínio das empresas públicas

Em fins da década de 1970 as empresas estatais começam a sinalizar seus primeiros problemas de geração de fluxo de caixa operacional para pagar suas despesas correntes. Apesar, das empresas publicas passarem quase toda a década de 70 com superávits operacionais e estarem gerando recursos suficientes para manter os ativos correntes e também pelos “cálculos realizados por Werneck sobre produção dessas empresas por unidade do PIB no período de 1970 a 1979 revelam que o minério de ferro e o aço plano aumentaram 30%, telecomunicações 48%, eletricidade 52% e petroquímicos 157%”, a crise internacional e problemas inflacionários farão das estatais um instrumento de política macroeconômica para financiar os altos déficits públicos dos anos seguintes.

A situação foi se agravando por um lado, pois, a necessidade de recursos financeiros para manter as empresas estatais operando estavam ultrapassando sua capacidade de geração de receita, ou seja, com a necessidade de caixa para manter e aumentar os investimentos feitos no início da criação das estatais a mesmas recorreram a empréstimos nacionais e internacionais para financiar suas dívidas. Por outro lado, ao fazer os empréstimos a juros internacionais altos, pois a crise internacional forçava um retorno maior pelo risco de liquidez à época, as empresas vinculavam suas amortizações a parcelas altas.

Segundo (Baer, 2003, p. 304), “a situação crescente de instabilidade das empresas publica pode ser demonstrada pelo fato de que”:

- 1- O superávit em conta corrente como porcentagem do PIB caiu de 2,96% em 1980 para 0,63% em 1985, oscilando entre 1,49% e 1,74% em 1986 e 1988, e caindo para 0,19% em 1989.
- 2- A taxa de retorno dos ativos das cinquenta maiores empresas estatais brasileiras caiu de 10,6% em 1981 para -2,7% em 1990 (nesse ano, as cinquenta maiores estatais tiveram um prejuízo combinado de US\$ 6,4 bilhões).
- 3- Em 1990, a maior siderúrgica estatal (Companhia Siderúrgica Nacional) tinha uma dívida de US\$ 2,1 bilhões e precisava de US\$ 300 milhões para atualizar-se tecnologicamente.

- 4- Em 1990, todo o setor de aço plano do Brasil (na maioria empresas estatais) produziu um total de cerca de 10 milhões de toneladas, que somou ao déficit da *holding* estatal – Siderbras – a quantia de US\$ 10,4 bilhões, que foi paga pelo Tesouro nacional.
- 5- A *holding* estatal do setor de energia elétrica - Eletrobrás -, com ativos estimados em aproximadamente US\$ 20 bilhões, apresentou prejuízos na primeira metade de 1991 de US\$ 2,2 bilhões. Nesse ano, a Eletrobrás elaborou um programa de investimentos planejado de US\$ 16 bilhões, cuja viabilidade dependia totalmente de um financiamento do Banco Mundial. Caso ele não se concretize, atrasando o programa, o adiantamento do crescimento econômico na segunda metade da década de 1990 resultaria numa grave escassez de energia.

2.3. A privatização como solução diante da falência do Estado.

Primeiro não podemos argumentar a favor, nem contra a privatização sem antes entender o que antecedeu suas causas. Quando Getúlio Vargas assumiu o poder, o país passava por muitos problemas de infra-estrutura, saneamento básico, comunicação, transporte, etc. A iniciativa privada, por consequência, não tinha meios de financiar as necessidades de um país ainda em processo de início de industrialização e ficou a responsabilidade do Estado a promoção industrial. Assim, o processo de transformar um país agrário em desenvolvido torna-se mais pragmático que ideológico, pois gargalos existiam na economia, e o nacionalismo varguista, junto com o desejo de melhorar a nação imperou no período de 1930-80, além do que os problemas eram funcionais e não ideológicos. Portanto, com o intuito de analisar de forma mais detalhada o movimento de privatização no Brasil, iremos abaixo definir categorias [(cf. Schneider (1990) e Feigenbaum, Henig e Hamnett (1999)].

(A) Sistêmica: Com objetivos profundos e amplos que visam reformar as instituições econômicas e políticas, como ocorreu no Chile, na Inglaterra e na Nova Zelândia.

(B) Táticas: Visam objetivos de curto prazo no que tange aos agentes políticos, como, por exemplo, partidos políticos e grupos de interesse.

(C) Pragmática: Com poder de influência menor no quesito ideológico e político, é uma das várias alternativas em que a burocracia considera adequada para promover os objetivos sociais.

Diagnosticar e enquadrar o país em termos de qual categoria de privatização foi aplicado no país não é uma tarefa simples. Mas, podemos afirmar que a privatização no Brasil foi uma resposta pragmática aos problemas macroeconômicos de curto prazo, causados principalmente pelo estado de desordem das contas fiscais do país, além do que, gerar estabilidade macroeconômica e permitir uma recuperação dos investimentos era crucial para o país retornar suas taxas de crescimentos abortadas na década de 80. (Pinheiro, 2000, p.7).

2.4. O Pêndulo entre Estatização e Privatização no Brasil:

O pêndulo existente que ora angula para a estatização e ora para a privatização caminha no Brasil desde o período colonial; e é nesse pêndulo oscilante que podemos analisar as razões que levaram principalmente na década de 90 a um conjunto de desestatizações no país.

Entre o período colonial e a era Vargas houve pouca intervenção do Estado na economia, uma vez que a coluna dorsal da colonização tinha a nascente em Portugal, assim, qualquer medida em prol de investimentos, reformas e construção de um país soberano e autônomo estava nas mãos dos portugueses, portanto, a criação de estatais foi relativamente pequena e somente no Século XX o cenário irá se transformar estruturalmente. Assim, Corroborando com o exposto acima, a partir de 1930 a presença das estatais na economia teve um crescimento constante com base em várias razões (Pinheiro, 2000, p.8):

(1-) Desenvolvimentismo: Queria-se diversificar o parque industrial brasileiro, com a criação de estatais em áreas nas quais o setor privado não estava interessado e também não dispunha de recursos suficientes para o tamanho da obra.

(2-) Segurança Nacional: Necessidade de insumos básicos, cuja oferta era muito pequena para manter uma indústria estratégica sob o controle do

governo e limitar a participação das empresas estrangeiras na economia brasileira. A exemplo, tivemos a criação da Embraer, Fábrica Nacional de Motores, a Álcalis, o Lloyd, o Serviço de Navegação da Bacia do Prata, que por razão da segurança nacional foram estatais criadas.

(3-) Falha regulatória do tipo oposto: Desejo de eliminar grandes transferências de recursos públicos para as empresas estrangeiras, transferências estas sustentadas por força de contrato.

4-) Verticalização e Diversificação: Um dos principais motivos sobre a adoção do modelo de substituição de importações foi o argumento que o governo Brasileiro tinha o objetivo de ocupar os “espaços ociosos” da economia.

(5-) Estatização de empresas falidas: Empresa em sua maioria com passivos junto a bancos públicos, que operavam em setores pouco familiares à administração pública, como hotéis, usinas de açúcar e editoras.

Aqui vale lembrar que o processo de estatizações que antecedeu as privatizações da década de 1990 não teve cunhagem nem ideológica, nem planejada e para muitos autores, embora a política econômica tenha começado a ser mais intervencionista com a chegada do Estado Novo, houve sim, surtos desconexos de estatizações. [(Baer, Kerstenetzky e Villela (1973) e Cardoso (1973)].

No entanto, nas palavras de, Martins (1977 p.26-27):

“... sempre houve uma ideologia de intervenção do Estado (seja na forma de estadismo, nacionalismo ou desenvolvimentismo), em que o ponto de referência era o conceito de nação... Foi por isso que, no plano ideológico, esses três ismos apareceram com frequência em uma forma entrelaçada, como conceitos intercambiáveis... Entretanto, é inexato do ponto de vista histórica afirmar, como vem sendo recentemente feito, que as atividades comerciais do Estado surgiram no Brasil quase que acidentalmente e sem qualquer ligação com qualquer projeto político definido”.

2.5. Primeiras medidas da Privatização no Brasil

Em 1981, a agenda da privatização no país entra na agenda da política econômica nacional. Em julho do mesmo ano, um decreto presidencial criou a Comissão Especial de Desestatização e definiu as “normas para a transferência, transformação e alienação das empresas controladas pelo governo federal”. Os principais objetivos da Comissão eram fortalecer o setor privado, limitar a criação de novas estatais e fechar ou transferir para o setor privado aquelas cujo controle pelo setor público não era mais necessário ou justificável (Pinheiro, 2000, p.14)

Dada a criação e organização da Comissão especial, inicialmente havia 140 estatais que estavam prontas para serem incorporadas pelo setor privado, mas o balanço disso resultou em 50 a serem vendidas, porém, somente 20 empresas, entre 1981/84, passaram para o setor privado, uma arrendada, oito incorporadas a outras instituições públicas e seis foram incorporadas pelo BNDES, as chamadas operações hospitalares.

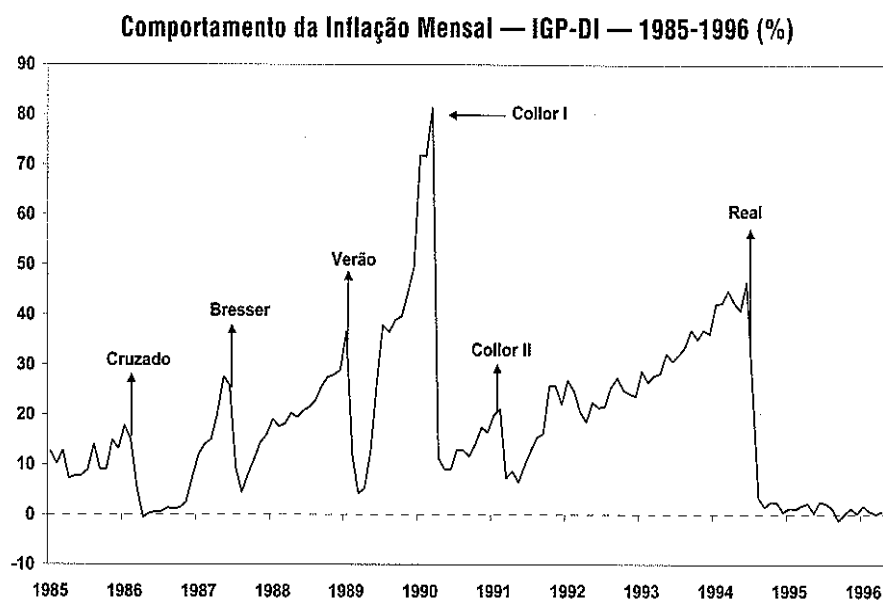
Entre 1985 e 1990, no governo Sarney, as privatizações tiveram velocidade semelhante ao descrito entre 1981/84, porém com algumas ressalvas que vale lembrar. Retórica mais agressiva quanto a decretos presidenciais e projetos de lei que reestruturavam e ampliavam o programa de privatização. (Pinheiro, 2000, p.15). Assim, em suma tivemos 18 empresas com valor de patrimônio líquido de US\$ 533 milhões que foram vendidas, um número similar foi transferido para os governos estaduais, duas foram incorporadas por outras instituições federais e quatro foram fechadas.

Aqui vale uma análise mais crítica do processo inicial de privatizações ocorrido ao longo da década de 1980. As medidas na realidade foram pírias, ou seja, ficou aquém do prometido nos discursos presidencialistas na época. Primeiro, porque que o processo de privatização não era uma política central pautada para acontecer de fato, já que o governo queria muito mais eliminar as empresas e seus passivos onerosos do que transformar o processo de privatização em algo ideológico. Segundo Márcio Fortes presidente do BNDES no final do governo Sarney, “... a privatização surgiu, pela necessidade do BNDES de gerar recursos de dentro de suas próprias *holdings* de participações e obter liquidez para a suas atividades normais, pois seu próprio gerenciamento interno foi enfraquecido pela capacitação da força administrativa necessária à sua rotina diária [cf. Fortes (1994)].

2.6. Transição efetiva para as Privatizações

O começo da década de 1990 foi marcado pelo primeiro presidente eleito pelo voto direto, em meio a uma inflação em alta e após uma década de estagnação econômica, assim, Fernando Collor de Mello sobe ao poder. Collor irá implementar planos diferentes do que o Brasil havia tido até antes dos anos 90, ou seja, fará uma ruptura no crescimento do país com o modelo anterior de utilização do Estado e proteção tarifária, ignorará objetivos industriais em virtude da preocupação no combate a inflação e por consequência dará incentivos à abertura comercial e financeira do país. No que tange aos planos Collor I e II, ao mesmo tempo em que fracassaram, tornaram também a credibilidade das instituições de poupança ínfimas. Fernando Collor de Mello, ainda foi acusado de inúmeros escândalos, esquemas de corrupção e dois planos econômicos infrutíferos. Em 1992, em meio a esses problemas, Collor sofre um impeachment, e em seu lugar assume Itamar Franco. Itamar Franco dá continuidade ao processo de reformas tentado por Fernando Collor de Mello e foca seus objetivos nos planos de estabilização da economia. O desempenho dos planos de controle inflacionário pode ser visualizado no gráfico abaixo.

Gráfico 1



Obs: gráfico elaborado com base no IGP-DI mensal, de Janeiro de 1985 a Abril de 1996.

Fonte: FGV

Observamos que antes do Plano Real, houve a tentativa de cinco planos de estabilização, porém, todos fracassados. Assim, apenas com o plano real há uma modificação acentuada do comportamento inflacionário.

A necessidade da promoção da privatização no país que teve algumas iniciativas em meados da década de 80, mas somente, na de 90 foi consolidado está intimamente ligada aos déficits fiscais crescente em conta corrente, inflação fora de controle e problemas de gestão de recursos orçamentários em níveis municipais, estaduais e federais. O Estado estava sem condições para assumir responsabilidade do tamanho que havia assumido pelo modelo de substituição de importações pós década de 30. Assim, a situação da Economia Brasileira na 1ª metade dos anos 1990 pode ser resumida nos dados abaixo:

Tabela 4

Economia Brasileira: Síntese de Indicadores Macroeconômicos: 1990-94

| (Médias anuais por período) | Período |
|--|---------|
| Crescimento do PIB (%a.a) | 1,3 |
| Inflação (IGP dez./dez., % a.a) | 1210 |
| FBCF (% PIB a preços correntes) | 19,5 |
| Taxa de crescimento das exportações de bens (US\$ correntes, % a.a.) | 4,8 |
| Taxa de crescimento das importações de bens (US\$ correntes, % a.a.) | 12,6 |
| Balança Comercial (US\$ milhões) | 12067 |
| Saldo em conta corrente (US\$ milhões) | -314 |
| Dívida externa líquida/Exportação de bens | 3,2 |

Fonte: Elaboração Castro, com base no apêndice do livro Privatização, abertura e desindexação

Por essa tabela vemos que ela trás um quadro sintético da evolução dos principais indicadores macroeconômicos no período de 1990-94. Como se pode perceber, o crescimento médio do PIB foi baixo, a inflação anual (média) foi da ordem de quatro dígitos e as exportações cresceram a uma taxa de 4,8%, enquanto as importações cresceram a uma taxa bem superior (Lavínia, 2003, p.161). Portanto, em meio a esses números preocupantes o país precisava de um novo modelo para alavancar e eliminar os erros da década perdida dos anos 80, assim, inicia-se nos anos 90 de forma mais acentuada o processo de privatizações que irá atravessar toda a década

2.7. Collor e o Plano Nacional de Desestatização (PND)

No início da década de 90, os fatos e cenários tanto nacionais e internacionais modificaram-se substancialmente em um curto espaço de tempo. Em 1989, o Congresso havia rejeitado a medida provisória 26 que sujeitaria todas as estatais à privatização (Pinheiro, 2000, p.16). Nos anos seguintes, no governo Fernando Collor, houve a criação do Programa Nacional de desestatizações (PND), ampliando significativamente o escopo das privatizações, ou seja, atitudes ambivalentes para o mesmo assunto. A resposta para a dualidade apresentada remete aos problemas macroeconômicos, como inflação descontrolada, crise no câmbio e déficits em conta corrente. Porém, o limite de manobra para arrumar essas pendências estava atrasado e descontinuado, assim com o lançamento do PND os rumos das privatizações começam a amadurecer.

2.7.1. Razões para Privatizar

O principal elemento de modificação do modelo até a década de 90 foi o foco no processo de acumulação, argumentada com a preocupação de “ocupar espaços ociosos”. A manobra de ajuste irá direcionar o modelo agora para a eficiência e maior produtividade. Assim, o argumento de ter uma empresa estatal para fins políticos e estratégicos em âmbito nacional devido à necessidade de segurança nacional, já não é mais válida, pois a manutenção dessa estatal se faz à custa de um alto ônus sobre a eficiência. Portanto, não é coincidência que o PND tenha sido lançado simultaneamente à liberalização do comércio e à significativa desregulamentação da economia interna, juntamente com o término dos monopólios públicos em setores como açúcar, álcool, café, trigo, etc. (Pinheiro, 2000, p.17).

Alguns autores justificam que o processo de privatizações não só nacional, mas também em outros países está intimamente ligada ao processo de democratização dos países. No pós-guerra, a bipolarização fez muitas nações pensarem na defesa nacional e os regimes militares, principalmente, na América Latina ponderaram as empresas estatais como prioridade. Uma vez superado os regimes militares e a polarização entre EUA x URSS, o potencial de privatizações cresce proporcionalmente ao grau de democratização do país. Assim, o final do conflito Leste-Oeste ajudou a reduzir as pressões pela manutenção de setores energéticos, como telecomunicações, petróleo e

energia elétrica, sob o controle nacional. O mesmo processo foi testemunhado nos países da OCDE, especialmente na Europa Ocidental [Nestor e Mahboudi (2000)].

As empresas estatais em fins da década de 80 estavam passando por problemas de geração de caixa, ou seja, além de não conseguir pagar os empréstimos feitos junto aos bancos públicos, também não conseguiam pagar seus fornecedores. O problema da geração de fluxo de caixa e não pagamento de passivo irá provocar problemas em toda a cadeia produtiva, ou seja, o não pagamento de fornecedores, por exemplo, no setor de siderurgia, significa deixar contas em aberto para quem gera a energia distribuída para a siderúrgica, assim, esse não pagamento também atrasava a quitação das contas da empresa que fornecia o combustível, e assim sucessivamente. O problema se torna mais elementar quando a saída para os fornecedores é pressionar politicamente, pois legalmente não podiam pedir a falência de uma estatal. Em consequência, o aumento do passivo oneroso irá cair sobre dívidas do Tesouro, à custa dos contribuintes

Dado o cenário, em meados de 1980 os bancos públicos foram proibidos de conceder empréstimos às estatais, minando pela raiz a última fonte de recurso da mesma. Outro elemento importante a ser exposto é que antes do início das privatizações o Brasil possuía uma economia fechada, visto que, as empresas nacionais competiam entre si e estavam livres do risco das multinacionais em ofertar maior qualidade e eficiência de produtos e serviços.

Com a abertura comercial, a concorrência aumenta e a baixa qualidade dos serviços de telecomunicações, por exemplo, torna-se um aumento sério para a economia. Assim, com esses argumentos, as estatais cada vez mais eram forçadas a serem privatizadas e o caminho para mais desestatizações foi-se consolidando.

2.7.2. Sinergia entre estabilização e privatização deu certo?

Quando o projeto do PND foi lançado em meados de 1990, tanto o cronograma como a estimativa de receitas foram superestimadas. Assim, a sinergia de estabilização e privatização estava à mercê do fracasso. Primeiro, que a projeção dos resultados feitos pelo governo em um curto espaço de tempo não se efetivou. Por exemplo, no início de maio de 1990, a previsão de receitas era de US\$ 9 bilhões para todo o ano, a qual caiu para US\$ 7 bilhões no final do mês e para US\$ 4 bilhões no final de Julho [(Schneider

(1990a, p.17-18)]. Segundo, por mais vontade e força de argumentos que tanto o mercado como o governo naquela época desejavam privatizar as estatais, as mesmas não estavam preparadas para o processo, necessitando, portanto, mais tempo de planejamento e estudo. Assim, o papel da privatização na política macroeconômica brasileira foi essencialmente o de sinalizar o compromisso com a redução do tamanho do Estado e a implementação de reformas estruturais. (Pinheiro, 2000, p.20). No mandato de Itamar Franco e Fernando Collor de Mello (1990-1994) 33 empresas foram privatizadas, com a somatória de receitas da ordem de US\$ 8,6 bilhões e a transferência para o setor privado de um passivo de US\$ 3,3 bilhões, as empresas eram em sua maioria do setor de manufaturas, com fonte de receita em aço, petroquímica e fertilizante.

Capítulo 3: O auge do processo de privatização: os Governos FHC (1994-2002)

O governo de Fernando Henrique Cardoso será marcado pelo chamado “anos dourados” da privatização no Brasil. A minimização da interferência do Estado na economia, a competitividades entre os mercados, o Plano Real e principalmente o grande número de empresas que terão seus ativos e passivos transferidos ao setor privado fará da década de 90, uma década de reformas.

Para ter uma idéia mais clara do quanto à economia Brasileira nos anos 70 e 80 era fechada, o nível de importados no consumo doméstico de bens manufatureiros chegara a níveis “soviéticos” 4,8% em 1989 [(Moreira e Correia (1998)]. As políticas de substituição de importações eram impraticáveis à época e nos fins dos anos 80 quando as restrições cambiais começaram a diminuir o país aos poucos se encaminhou para uma política comercial mais aberta. A liberalização do comércio foi particularmente importante para os bens de consumo: as tarifas incidentes sobre bens de consumo duráveis diminuíram 66 pontos percentuais, e a eliminação da lista de artigos de importação proibida proporcionou aos consumidores acesso legal a produtos estrangeiros que, do ponto de vista prático, estavam banidos há décadas. (Pinheiro, Giambiagi e Moreira, 2001, pág. 9.

No primeiro mandado do presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-98) é que vamos observar o auge do processo de privatizações. Observa-se à época que há dois fatores principais para o processo ter sucesso. O primeiro é o grau de esforço que as participações dos governos estaduais para fazer acontecer as privatizações, ou seja, havia demanda dos políticos nas esferas municipais, estaduais e federais que desejavam que o processo ocorresse e que a possibilidade de vendas de diversas companhias de distribuição de eletricidade efetiva-se. Segundo, houve alteração Constitucional para eliminar o poder de monopólio do governo sobre certas áreas e anular a discriminação contra as subsidiárias de companhias estrangeiras, criando-se com isso oportunidades de expandir o programa de privatização para setores como telecomunicações, eletricidade e mineração, que eram as principais áreas produtivas sob controle estatal no Brasil. “Também nessa época, outras áreas que viviam sob a tutela do Estado há décadas, como

as ferrovias e os portos foram parcial ou totalmente transferidas ao setor privado” (Pinheiro, Giambiagi e Moreira, 2001, pag. 11).

Assim, para visualizarmos em termos quantitativos os resultados das privatizações no primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso, temos que 80 empresas foram privatizadas, gerando receitas da ordem de US\$ 60,1 bilhões e a transferências de dívidas para o setor privado no montante de US\$ 13,3 bilhões. (vide tabela 5 abaixo).

Tabela 5

Privatização: Resultados e Dívida Transferida - 1991/2000
(Em US\$ Milhões)

| <i>Setor</i> | <i>1991</i> | <i>1992</i> | <i>1993</i> | <i>1994</i> | <i>1995</i> | <i>1996</i> | <i>1997</i> | <i>1998</i> | <i>1999</i> | <i>2000</i> | <i>Total</i> |
|------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|---------------|---------------|--------------|---------------|----------------|
| Governo Federal | 1.988 | 3.383 | 4.188 | 2.314 | 1.628 | 4.749 | 12.558 | 26.606 | 554 | 7.670 | 65.638 |
| Aço | 1.843 | 1.639 | 3.788 | 917 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 8.187 |
| Petroquímica | 0 | 1.477 | 174 | 528 | 1.226 | 296 | 0 | 0 | 0 | 0 | 3.701 |
| Fertilizantes | 0 | 255 | 226 | 13 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 494 |
| Cia. Vale do Rio Doce | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 6.858 | 0 | 0 | 0 | 6.858 |
| Energia Elétrica | 0 | 0 | 0 | 0 | 402 | 2.943 | 270 | 1.882 | 1 | 0 | 5.498 |
| Telecomunicações | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 4.734 | 23.948 | 421 | 0 | 29.103 |
| Empresas | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 21.069 | 293 | 0 | 21.362 |
| Concessões | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 4.734 | 2.879 | 128 | 0 | 7.741 |
| Bancos | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 240 | 0 | 0 | 3.604 | 3.844 |
| Outros | 145 | 12 | 0 | 856 | 0 | 1.510 | 456 | 776 | 132 | 4.066 | 7.953 |
| Estados | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1.770 | 15.117 | 10.858 | 3.887 | 3.040 | 34.672 |
| Energia Elétrica | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1.066 | 13.430 | 7.817 | 2.520 | 1.582 | 26.415 |
| Telecomunicações | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 679 | 0 | 1.840 | 0 | 0 | 2.519 |
| Bancos | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 474 | 647 | 148 | 869 | 2.138 |
| Outros | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 25 | 1.213 | 554 | 1.219 | 589 | 3.600 |
| Total | 1.988 | 3.383 | 4.188 | 2.314 | 1.628 | 6.519 | 27.675 | 37.464 | 4.441 | 10.710 | 100.310 |
| Resultados | 1.614 | 2.401 | 2.627 | 1.965 | 1.004 | 5.485 | 22.617 | 30.897 | 3.203 | 10.421 | 82.234 |
| Dívida Transferida | 374 | 982 | 1.561 | 349 | 624 | 1.034 | 5.058 | 6.567 | 1.238 | 289 | 18.076 |

Fonte: BNDES.

3.1. Os números da privatização

(A-) Devido aos fracassos dos planos anteriores de estabilização e o posterior sucesso do Plano Real no governo FHC, surgiu-se assim a confiança necessária de alavancar a política requerida para obter as emendas constitucionais pedidas no Congresso, de tal forma, que se podem estender as privatizações para os setores de telecomunicações e gás, por exemplo, além dos já citados acima.

(B-) A necessidade de manter a estabilização dos preços fez o governo ter disciplina fiscal e limitar os investimentos feitos e também por controle orçamentário a política econômica limitou as estatais a financiamentos interno e externo.

(C) Privatizar, além de tirar as responsabilidades de gestão do governo era uma fonte de receita que serviria para cobrir parte do déficit fiscal em conta corrente, além de gerar caixa para fazer mesmo que em menor grau investimentos necessários.

(D) Com estabilidade econômica, que antes não era vista, investidores estrangeiros estavam mais confiantes em injetar dinheiros nas empresas transferidas para o setor privado. Por exemplo, na época da instabilidade econômica brasileira, ante 1994, os investidores estrangeiros representavam 1% das receitas totais, pós 1994 a fatia representou 46%.

(E) O sucesso das privatizações foi tão expressivo em relação às antigas estatais, que as agora privatizadas mostravam “aumentos significativos das vendas efetivas, das vendas por empregado, do lucro líquido, do patrimônio líquido dos acionistas, do investimento, dos ativos fixos e do índice entre investimentos e vendas. A eficiência praticamente dobrou quando medida em termos de vendas por empregado, aumentando 83% quando auferida por produtividade de mão de obra e a lucratividade passou de negativa para positiva”

As privatizações da década de 90 tiveram ligação direta com o programa de estabilização do país, programa este que era de crucial relevância para o Brasil retomar os rumos do crescimento. Com as receitas geradas pelas vendas das estatais o Brasil pagou boa parte dos déficits em conta corrente que tinha se acumulado no passado e evitou uma explosão das dívidas públicas. Os balanços patrimoniais que antes tinham

um patrimônio líquido negativo, agora se tornaram positivo. Investidores estrangeiros confiantes no processo de transformação do Brasil injetavam cada vez mais recursos para financiar os ativos das novas empresas privatizadas, e em consequência, Carvalho (2001) mostra que, graças à utilização predominante da privatização para reduzir a dívida pública, em dezembro de 1999 ela foi de 8,4% do PIB, abaixo do que teria sido sem a privatização.

A ampliação do programa de privatização tornou-se um importante pilar de sustentação do Plano Real. As grandes privatizações ocorridas entre 1997 e 1998 atraíram vastos fluxos de investimentos externo direto para o Brasil, o que ajudou a financiar o elevado déficit em conta corrente do país. Segundo, (Pinheiro, Giambiagi e Moreira, 2001, pág. 12) “No período de 1997/2000, o índice de entradas de investimento externo direto associado às privatizações sobre o déficit em conta corrente atingiu 25% em média.

Portanto, estabilidade e privatização viraram um círculo eficiente em que o primeiro deu segurança para o segundo acontecer e este gerou caixa para o primeiro manter os preços estabilizados. Assim, o equilíbrio fiscal primário transformou-se de um déficit de 0,9% do PIB em 1997 em um superávit de 3,2% do PIB em 1999 (3,5% do PIB em 2000). (Pinheiro, 2000, p. 23)

3.2. O que a regulação dos mercados afetou o sucesso das privatizações?

É consenso entre os setores que uma eficiente regulação dos mercados faz com que a transferência das estatais para o setor privado sofra menor ruído de negociação. A regulação de mercado permite por Lei, para cada venda de privatização, a mesma estar sujeita à aprovação de órgãos de defesa e concorrências. Por exemplo, no caso da Companhia Vale do Rio Doce, foram impostos limites à participação de investidores individuais em mercados distintos, regionais e nacionais e até mesmo à estrutura acionária. (Pinheiro, 2000, p. 26). Outro ponto observado no caso brasileiro é que as mudanças regulatórias e a criação das agências de regulação ocorreram nos níveis federais, porém muitas das privatizações tiveram impacto local (Estadual).

No caso da privatização das telecomunicações foi um caso bem-sucedido de privatização com reforma regulatória. Houve estudos anteriores à transferência da

estatal para a iniciativa privada, como a criação da Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) em 1997, o regulador do setor, e quando a privatização se realizou a estrutura regulatória já havia sido estabelecida e a agência responsável pelo setor estava funcionando eficientemente.

Porém, se observamos a coordenação entre regulação e a privatização no setor de energia elétrica o mesmo não aconteceu nas telecomunicações, pois houve descasamentos entre criação de agências e órgãos regulatórios, visto que a criação da Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), órgão regulador do setor, foi criada dois anos após o início das privatizações. Assim, os elementos centrais do modelo de regulamentação foram efetivados quando boa parte da distribuição já estava em mãos privadas.

Nos transportes, a qualidade da regulamentação varia entre os diferentes segmentos. A privatização das estradas baseou-se estritamente na licitação de franquias, ou leilão de concessão, modelo proposto por Demsetz (1968), ou seja, uma regulação essencialmente técnica, baseada no menor preço ofertado pelo concorrente e a supervisão das obras tiveram inspeção dos investimentos e das atividades operacionais com reajustes anuais tarifária.

Nas privatizações dos portos o foco foi sobre os terminais de contêineres, pois o Brasil possuía um vasto litoral, além da alta capacidade e volume que os portos poderiam suportar. Com a transferência para o setor privado os portos ganharam produtividade e conseguiram passar para o consumidor preços mais baixos. O destaque aqui vai para o porto de Santos, que pelo motivo da ineficiência das ferrovias e a alta concentração de tráfego (acima de 40%), pode melhorar substancialmente sua qualidade.

As privatizações das ferrovias tiveram características peculiares, primeiro que elas entraram em concorrência intermodal, como um instrumento de auto-regulação. Privatização de ferrovias aqui significa a RFFSA (antiga rede ferroviária federal), a FEPASA, a Ferroeste e as ferrovias da CVRD. (Pinheiro, Armando 2000). Segundo, além dos resultados positivos, houve alguns casos de abusos de consumidores cativos e discriminação de preços [ver, por exemplo, Estache, Goldstein e Pittman (2000)].

Nos setores de água e esgoto os esforços foram pífios e em termos de privatizações pouco se caminhou. Algumas iniciativas foram abortadas e as discussões então em aberto.

3.3. O déficit em conta corrente e o ajuste pelas Privatizações

Antes do auge das privatizações no governo Fernando Henrique Cardoso, o Brasil estava com problemas em sua Balança de Pagamentos. O saldo negativo em conta corrente aumentaram em 1994 de 1.312 milhões de dólares para 33.612 milhões de dólares em 1998, ou seja, em quatro anos houve elevação de 2.462 %. A composição desse saldo é explicada pelo aumento mais que proporcional das importações frente as exportações, aumento de mais de 100% na conta de Serviços com: aumento de 88,54% no pagamento de juros, aumento de 184,68% de lucros e dividendos e aumentos de 63% e 251% respectivamente nas contas de Outros Serviços e Viagens. As transferências unilaterais diminuíram, mas os investimentos externos diretos aumentaram. Assim, no período de 1994-98 houve uma grande corrosão do saldo em conta corrente da união, deixando clara a necessidade de geração de caixa que viria, principalmente com as privatizações no primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso.

Na tabela 6 abaixo veremos o explicitado acima:

Tabela 6

| Déficit em Conta Corrente – 1994/2001 (Em US\$ Milhões) | | | | | | | | |
|--|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 |
| 1 – Balança Comercial | 10.843 | -3.353 | -5.556 | -8.365 | -6.591 | -1.203 | -697 | 1.000 |
| Exportações | 43.544 | 46.506 | 47.747 | 52.989 | 51.140 | 48.011 | 55.086 | 58.000 |
| Importações | 32.701 | 49.859 | 53.303 | 61.354 | 57.731 | 49.214 | 55.783 | 57.000 |
| 2 – Serviços | -14.743 | -18.600 | -21.044 | -27.289 | -28.799 | -25.885 | -25.705 | -26.000 |
| 2.1 – Juros | -6.337 | -8.158 | -9.173 | -10.390 | -11.948 | -15.270 | -15.088 | -15.000 |
| 2.2 – Lucros e Dividendos | -2.566 | -2.790 | -2.821 | -5.749 | -7.305 | -4.099 | -3.590 | -4.500 |
| 2.3 – Outros Serviços | -5.839 | -7.652 | -9.050 | -11.150 | -9.546 | -6.516 | -7.027 | -6.500 |
| 2.3.1 – Viagens | -1.181 | -2.420 | -3.594 | -4.377 | -4.146 | -1.460 | -2.086 | -1.500 |
| 2.3.2 – Transporte | -2.441 | -3.200 | -3.480 | -4.514 | -3.259 | -3.096 | -3.307 | -3.500 |
| 2.3.3 – Seguros | -132 | -122 | -64 | 74 | 81 | -128 | -4 | 0 |
| 2.3.4 – Governo | -327 | -339 | -275 | -350 | -385 | -498 | -549 | -500 |
| 2.3.5 – Outros | -1.759 | -1.572 | -1.637 | -1.983 | -1.837 | -1.334 | -1.081 | -1.000 |
| 3 – Transferências Unilaterais | 2.588 | 3.974 | 2.899 | 2.216 | 1.778 | 2.032 | 1.796 | 1.500 |
| Conta Corrente | -1.312 | -17.979 | -23.701 | -33.438 | -33.612 | -25.056 | -24.606 | -23.500 |
| Memo: Investimento Externo Direto ^a | 934 | 2.569 | 9.966 | 15.516 | 22.619 | 26.888 | 30.812 | 18.000 |

Fonte: Banco Central. Para 2001, previsão dos autores, com base nos resultados até a metade do ano.
^aPortfólio não incluído.

Com o grande volume de privatizações no período de 1998-2001 e o subsequente levantamento de caixa há uma diminuição considerável no saldo de conta corrente da ordem de 31%, ou seja, a geração de receitas via a “privatização de diversos bancos estaduais que no passado eram utilizados como fontes locais e alternativas para o financiamento do tesouro de diversas localidades, além da privatização da maioria das companhias em propriedade dos governos estaduais, tradicionais fontes de prejuízos” (Pinheiro, Giambiagi e Moreira, 2001, pág.23) diluíram o alto déficit em conta corrente.

3.4. Análise da era FHC (1994-2002)

Podemos ver que o desempenho econômico do Brasil nas duas últimas décadas ficou muito abaixo do desejado pela nação. Por exemplo, a taxa média de crescimento do PIB entre 1981-1990 foi de 1,5% e entre 1990-2000 2,7%, já entre o período de 1940-1970 ficou em 7%. Nos anos 90 percebeu-se o impraticável modelo de substituição de importações e o país adotou uma abrangente pauta de reformas favoráveis ao mercado, numa tentativa de recuperar o antigo dinamismo econômico. Segundo, (Pinheiro, Giambiagi e Moreira, 2001, p. 29), “historicamente, essas reformas podem ser divididas em três períodos”:

(A-) No primeiro (1991/94), o Brasil abandonou o tradicional regime de substituição de importações, abrindo a economia e privatizando firmas industriais. A economia reagiu positivamente, mas a alta inflação barrou os ganhos de eficiência e o crescimento.

(B) No segundo período (1995/98), a primeira administração de Fernando Henrique Cardoso avançou mais um passo ao levar o programa de privatização ao setor de infra-estrutura e ao conter a inflação, que caiu de 5.000% ao ano para aproximadamente 2% em 1998. Entretanto, a demora em adotar o regime de flutuações da taxa de câmbio e a falta de disciplina fiscal levou ao aumento do déficit fiscal e em conta corrente, o que também comprometeu o crescimento.

(C-) No terceiro e ultimo período (a partir de 1999), adotou-se um novo conjunto de políticas macroeconômicas, baseado em contenção fiscal, metas inflacionárias e flutuação da taxa de cambio. Pela primeira vez desde o início das reformas, o Brasil conseguiu aliar as reformas estruturais profundas a uma política macroeconômica

adequada. Essa combinação, que há tanto tempo se fazia necessária, animou as esperanças de que o crescimento sustentável era objetivo ao alcance do país. Essas expectativas foram confirmadas inicialmente por uma taxa de crescimento de mais de 4% do PIB em 2000. Contudo, após uma série de choques externos e internos, a recuperação foi interrompida em 2001 e muitos passaram a questionar a capacidade de o novo regime de políticas cumprirem a promessa de crescimento.

Considerações Finais

Em suma, ao longo de mais de meio século de história o Brasil passou por inúmeras transformações em seu modelo de gestão econômica. A atitude do Estado em ter uma posição ativa na construção do país, torna-se evidente em economias que chegaram atrasada para o modelo econômico industrial de mercado pós 1930. Além da posição de regulador dos mecanismos de funcionamento do mercado, o Estado passa a adotar posição de produtor e banqueiro da sociedade, unindo forças assim, para colocar suas economias no mesmo denominador comum de força produtiva de economias industrializadas. No início do processo de formação das empresas estatais no Brasil, nem os governos estaduais, nem a iniciativa privada possuía recursos financeiros e de gestão para tamanha obra. Assim, no início é o governo federal que terá a postura de desenvolver o país a de graus maiores. Essa postura foi vista nos anos 50, 60 e 70 com o intervencionismo da criação de empresas como Petrobrás, Usiminas, Companhia Vale do Rio Doce, Companhia Siderúrgica Nacional, etc. O objetivo nesses anos era desenvolver uma indústria de base que pudesse suprir a demanda interna por produtos manufaturados e tornar o Brasil independente na geração de recursos industriais. Viu-se entre 1940-1970 um crescimento econômico a taxa de 7% ao ano. Fato este que se alinha aos objetivos nacionais de ampliar as margens de produção e transformar seu parque industrial em algo sustentável.

Entretanto, para financiar os “anos dourados” brasileiros o país precisou recorrer a empréstimos internos e externos que acumularam passivos onerosos a balança de pagamentos. No final da década de 70, o modelo de substituição de importações já não é mais válido como modelo econômico a ser seguido e a abertura comercial junto com as privatizações torna-se pauta a ser discutida e praticada anos a frente. O motivo das privatizações e da abertura comercial era que o Estado com as estatais “nas costas” estava pesado demais para suportar o grande aporte de recursos necessários para manter e continuar a fazer crescer tais empresas, pois transferindo os ativos e passivos para o setor privado o Estado diminuiria suas responsabilidades e amortizaria seus saldos negativos em conta corrente. Assim, na década de 90 o Brasil foi um expoente em termos de transferir o poder que o estado detinha sobre suas empresas para o setor privado. Ao longo dessa década foram privatizadas 130 estatais, gerando receitas da

ordem de US\$ 82,1 bilhões e transferindo passivos de US\$ 18,1 bilhões, em termos comparativos, as privatizações em todos os países da OCDE somaram US\$ 153,5 bilhões [Nestor e Mahboodi (2000)]. A questão fundamental é que o estado deixou de ter muitas responsabilidades que estavam onerando as contas públicas e que se o Estado não tivesse feito a transferência das estatais para o setor privados o crescimento do país seria menor ainda. Fernando Henrique Cardoso obteve sucesso na estabilização dos preços, alinhando as receitas das privatizações e amortizando as dívidas do Estado. É claro que não ocorreram milagres e o crescimento do país na década de 90 foi baixo, mas houve de fato controle inflacionário, que cinco planos econômicos não resolveram e o déficit em conta corrente havia diminuí graças ao sucesso das privatizações.

Referências Bibliográficas

- ABREU, Marcelo de Paiva (org.). *A ordem do progresso: cem anos de política econômica republicana, 1889-1989*, 22ª edição, Rio de Janeiro: Editora Elsevier. 1990.
- BAER, Werner. *A economia brasileira*. 2ª edição, revista, ampliada e atualizada. 2003.
- BAER, Werner, NEWFARMER, Richard, TREBAT, Thomas J. **Considerações sobre o capitalismo estatal no Brasil: algumas questões e problemas novos.** *Pesquisa e Planejamento Econômico*, Rio de Janeiro, dez. 1976.
- BAER, Werner, KERSTENETZKY, Issac, VILLELA, Annibal V. **As modificações no papel do estado na economia brasileira.** *Pesquisa e Planejamento Econômico*, Rio de Janeiro, dez. 1973.
- KILSZTAJN, Samuel (org.). *Déficit e Dívida Pública*. São Paulo: Cadernos PUC Economia. 1996.
- LAVÍNIA, Barros de Castro. Privatização, **Abertura e Desindexação: a primeira metade dos anos 90 (1990-1994)** in Giambiagi, F. & Villela A. (orgs.) in *Economia Brasileira Contemporânea (1945-2004)*, Rio de Janeiro: Editora Campus. 2005.
- LIMA, José, LEME, Maria. **Aspectos da evolução institucional do setor energético no Brasil: 1930 – 1964.** *Estudos Econômicos*, nº especial. (23.34), set. 1981.
- PINHEIRO, Armando Castelar. *A experiência brasileira de privatização: o que vem a seguir*. Rio de Janeiro, nov. 2000.
- PINHEIRO, Armando, GIAMBIAGI, Fabio, MOREIRA, Maurício. *O Brasil na década de 90: uma transição bem-sucedida?* Rio de Janeiro, nov. 2001.
- VERSIANI, Flávio, SUZIGAN, Wilson. O processo brasileiro de industrialização: uma visão geral. Texto preparado para a seção relativo à industrialização da América Latina no *X Congresso Internacional de História Econômica*, Louvain, agosto de 1990.