

O FENÔMENO DAS PRIVATIZAÇÕES NO BRASIL: ATUALIZAÇÃO DE UM DEBATE ESQUECIDO

DIEGO PUGLIESI EÇA DOS SANTOS
MARIA DE FÁTIMA SANTANA MAIA

Resumo

Embora o movimento de privatizações no Brasil tenha se iniciado na década de 1980, ele foi intensificado a partir dos anos 1990, no governo FHC, com o Programa Nacional de Desestatização (PND). Os governos subsequentes deram continuidade ao projeto de desestatização, com enfoques diferentes, e o governo atual tem demonstrado que pretende adotar esta prática. Este estudo descreve os principais métodos de desestatização utilizados pelos governos anteriores, a partir da análise de dados obtidos com revisão de literatura e pesquisas estatísticas de órgãos oficiais. A metodologia utilizada foi um estudo retrospectivo das privatizações que ocorreram no Brasil a partir da década de 1980 e uma análise comparativa entre os resultados obtidos e os resultados esperados. Foram identificados pontos positivos e negativos com as desestatizações, mas o objetivo principal, que era a redução de gastos e da dívida pública, não foi alcançado. Além do mais, o “custo” das privatizações foi pago pela sociedade, seja pelo aumento no preço dos serviços que antes eram prestados pelo Estado, seja pela perda de patrimônio público. Portanto, privatizar, por si só, pode não ser a solução para os problemas das finanças públicas que o país enfrenta. Apesar de ser uma forma de desonerar o Estado, é preciso aprofundar os estudos sobre os impactos de cada privatização, principalmente as de setores essenciais para a economia e para a sociedade.

Palavras-chave: Privatizações. Desestatizações. Dívida pública. Finanças públicas.

Abstract

Although the privatization movement in Brazil started in the 1980s, it was intensified in the 1990s, under the FHC government, with the National Privatization Program (PND). Subsequent governments continued the privatization project, with different approaches, and the current government has shown that it intends to adopt this practice. This study describes the main privatization methods used by previous governments, based on the analysis of data obtained through literature review and statistical research by official agencies. The methodology used was a retrospective study of privatizations that occurred in Brazil since the 1980s and a comparative analysis between the results obtained and the expected results. Positive and negative points were identified with privatization, but the main objective, which was to reduce spending and public debt, was not achieved. In addition, the “cost” of privatizations was paid by society, either by the increase

in the price of services that were previously provided by the State, or by the loss of public assets. Therefore, privatizing, on its own, may not be the solution to the public finance problems facing the country. Despite being a way to relieve the State, it is necessary to deepen the studies on the impacts of each privatization, mainly those of essential sectors for the economy and for society.

Key words: Privatization. Public debt. Public assets.

Introdução

A abordagem do tema se justifica pela ampliação da discussão sobre a aceleração das privatizações no programa de governo do presidente Jair Bolsonaro (Valor Econômico, 2018), sob a condução ideológica e técnica do ministro da Economia, Paulo Guedes, formado na chamada Escola de Chicago (Universidade de Chicago), seguidor das ideias neoliberais formatadas por um grupo de professores do departamento de economia da universidade, liderado por Milton Friedman e George Stigler, os dois maiores expoentes do liberalismo econômico americano na segunda metade do século XX, que produziu as teorias que defendem a lógica do estado mínimo e cuja solução para o crescimento econômico dos países é entregar ao capital privado a liderança desse processo, apenas com leve suporte político e regulatório do Estado.

O ensaio pretende discutir o histórico do processo de desestatização do estado brasileiro, especificamente a adoção do modelo de privatização em diferentes matizes, e os impactos produzidos para a economia do país, particularmente sobre o déficit público federal e a melhoria do desempenho das estatais e dos serviços públicos privatizados.

A estrutura do texto apresenta, inicialmente, uma breve contextualização da evolução do capitalismo e da economia brasileira. Em seguida, detalha o movimento das privatizações como estratégia liberal voltada à reversão de crises econômicas, particularizando como essa se deu no Brasil. Aborda, também, as ideias liberais como referencial teórico para a adoção dos programas de privatização e finaliza com uma análise dos principais impactos resultantes de sua implantação no Brasil.

Breve contextualização da economia brasileira

Remonta na crise de 1929 o questionamento quanto à viabilidade do capitalismo como modelo econômico mundial visto que os paradigmas do mercado autorregulável foram colocados em xeque neste e em outros

períodos de crise na história. No Brasil, essa crise também foi sentida com o agravamento do fato da economia estar muito associada e dependente de outros países para obter os produtos necessários ao consumo das famílias e do próprio Estado, não tendo a infraestrutura nem a tecnologia necessária à produção industrial.

Surgem os movimentos defensores da implantação da indústria nacional, sendo o período de 1930 a 1937, da Era Vargas, marcado pelo surgimento do Projeto de Substituição das Importações (PSI). O projeto tinha como objetivo criar as condições para que indústrias fossem implantadas, inicialmente as de bens de consumo (leve) e, em seguida, as de infraestrutura, mas haviam alguns desafios (Coronel, 2010).

O primeiro e mais crítico era dispor de fontes de recursos para o seu financiamento já que a economia mundial estava em crise, com os países da Europa passando por grandes dificuldades financeiras, enquanto os Estados Unidos priorizavam apoiar financeiramente esses países em detrimento das demandas da América Latina. Outros desafios eram dispor da infraestrutura necessária à operação e escoamento da produção industrial (logística, energia, matérias-primas etc.) e, não menos importante, dispor de pessoal técnico e gerencialmente qualificados e de um Estado estruturado político e administrativamente para conduzir o projeto.

A solução encontrada foi fortalecer o Estado brasileiro para capitalizar o projeto, mas era necessário estruturar as Finanças Públicas visando obter os recursos necessários para o financiamento do PSI.

Algumas estratégias foram adotadas para alavancar a industrialização sob a liderança do Estado, entre as principais: a criação dos institutos representando as principais *commodities* produzidas no Brasil, com o propósito de intermediar as transações de exportação e financiar o Estado; e a adoção de uma política fiscal expansionista e intervencionista no mercado, mediante a tributação das importações e exportações.

O processo evoluiu no período de 1937 a 1944 (Estado Novo), quando foi criada a indústria de base (matrizes industriais brasileiras), a exemplo da FNM – Fábrica Nacional de Motores, CVRD – Companhia Vale do Rio Doce, CSN – Companhia Siderúrgica Nacional, CHESF – Companhia Hidrelétrica do São Francisco. Mesmo já no fim da primeira era do governo Vargas, permaneceu o propósito desenvolvimentista, contando com a liderança do Estado.

Foi na segunda Era Vargas que medidas efetivas foram adotadas para que o Brasil pudesse, definitivamente, viabilizar os recursos necessários para financiar sua indústria nacional, entre as principais: reestruturação do sistema financeiro a partir do reposicionamento do papel dos bancos federais (Banco do Brasil e Caixa Econômica Federal), implantação de bancos regionais (BNB) e bancos estaduais para atuar no âmbito comercial; criação do Banco Nacional de Desenvolvimento (BNDE) para financiar projetos de infraestrutura; e criação de empresas estatais regionais. Nessa época, o Brasil assistiu à criação e ao estabelecimento das indústrias de capital e de bens de consumo.

Consolidar e manter o crescimento da indústria nacional passou a ser o desafio, pois era preciso ampliar o mercado consumidor e não havia um sistema de financiamento estruturado para estimular o consumo. A essa altura, o Brasil contava com a batuta do presidente Juscelino Kubitschek e seu Plano de Metas, cujo objetivo era dar continuidade e, principalmente, consolidar o projeto da industrialização brasileira.

Entre as estratégias adotadas pelo então governo para dispor do nível de financiamento demandado estava a emissão de moeda, já que, à época, também havia escassez de recursos estrangeiros. A principal consequência dessa estratégia foi o surgimento da inflação, que passou a comprometer o poder de compra da população e ameaçar ainda mais o crescimento do mercado consumidor necessário à continuidade do desenvolvimento da indústria nacional.

A esse contexto foram somadas as instabilidades políticas que se sucederam até a ascensão do governo Militar em 1964. Os aspectos políticos e sociais que marcaram a época do governo Militar não serão tratados neste ensaio. Serão, sim, destacadas as iniciativas de continuidade ao projeto desenvolvimentista brasileiro, que experimentou o seu auge neste período, iniciado com o plano de longo prazo denominado PAEG – Programa de Ação Econômica do Governo (Fundação Getúlio Vargas, 1964).

As principais ações decorrentes do PAEG foram: (a) a adoção de uma política financeira visando à redução do déficit de caixa governamental para minimizar a pressão inflacionária e elevar a capacidade de poupança nacional; (b) a reforma tributária visando fortalecer a arrecadação para conseguir cobrir os déficits correntes do governo federal, melhorar a distribuição de renda individual e também corrigir distorções entre estados e regiões, bem como entre setores do mercado; (c) uma política monetária

voltada à progressiva estabilização dos preços; (d) uma política bancária destinada a fortalecer o sistema creditício; (e) uma política econômica internacional compreendendo política cambial e de comércio exterior, além do estímulo ao ingresso de capitais estrangeiros e de ativa cooperação técnica e financeira com agências internacionais, com outros governos, e, em particular, com o sistema multilateral da Aliança para o Progresso, de modo a acelerar a taxa de desenvolvimento econômico; entre outras iniciativas no âmbito social, educacional e do emprego.

O projeto econômico de longo prazo para o Brasil perpetuou-se na era do governo militar, com algumas nuances específicas em cada nova gestão, contudo mantendo a linha mestra das políticas econômicas e reformas estruturais planejadas, experimentando um período de pujança na economia brasileira.

A partir do final da década de 1970 e, principalmente, na década de 1980, a economia começou a apresentar sinais de uma nova crise, justificada por muitos autores em função da dívida externa brasileira. Contudo, de fato, entre os fatores principais estava a desestruturação do modelo de financiamento brasileiro (Finanças Públicas).

Essa desestruturação teve como principais causadores: a política de incentivos fiscais adotada não ter produzido os resultados esperados no mercado; a prática do controle de preços de produtos e serviços das estatais brasileiras visando controlar a inflação gerou desequilíbrio nos respectivos orçamentos; a necessidade do Estado conceder empréstimos ao setor privado que vinha sofrendo com a não resposta do mercado em termos de elevação do consumo.

Apesar do projeto de desenvolvimento de longo prazo ter sua concepção teórica muito bem planejada, as interferências políticas e uma má gestão em sua implantação, a partir de um dado momento, levaram a um novo ciclo de crise econômica no Brasil.

Forjava-se, assim, o cenário propício no Brasil para um novo abalo na discussão liberal em relação a qual deveria ser o papel do Estado na economia. Na década de 1980 e início de 1990, foram tomadas medidas para aumentar a arrecadação do Estado (elevação da carga tributária e corte de subsídios), adotada uma política cambial que desvalorizava o câmbio para salvaguardar os preços dos produtos nacionais e realizados cortes de gastos do governo, tanto em custeio quanto em investimentos. Essas e outras medidas tiveram o objetivo de solucionar a crise, desta vez

com um forte movimento de ajuste fiscal, justificado pela defesa da ideia de que a crise era consequência da ineficiência do Estado, por não ser capaz de conduzir o projeto de longo prazo para o Brasil e alcançar os resultados planejados.

Prevalecia a visão de que o Estado era burocrático (sentido pejorativo), incompetente e oneroso, portanto era preciso conduzir a chamada “Reforma do Estado”, com os propósitos de reduzir sua atuação e interferência na economia. Àquela altura, o Brasil estava no período do governo Collor e seu sucessor, ao qual se seguiu o governo Fernando Henrique Cardoso com os mesmos propósitos e, para tal, conduziu a Reforma Patrimonial (venda de ativos não produtivos do Estado), a Reforma Gerencial do Estado e o Programa Nacional de Desestatização do Capital Produtivo, cuja principal iniciativa, a privatização, é objeto de aprofundamento neste ensaio.

O movimento das privatizações no Brasil

Internacionalmente, lastreada no movimento neoliberal, a privatização foi uma das alternativas do movimento da desestatização, iniciado no governo de Margareth Thatcher, na Grã-Bretanha, que influenciou vários países no mundo para lidar com a crise econômica mundial e frear a expansão das atividades produtivas do Estado. Entre 1977 a 1997, 1.865 negócios envolvendo privatizações, em mais de 100 países, equivaleram a aproximadamente US\$ 750 bilhões (Siqueira, 2009).

A prática da desestatização teve direta relação com o Consenso de Washington (Reis, 2019), no qual foram criados organismos multilaterais e novas recomendações econômicas de ótica neoliberal foram dadas, principalmente a países em desenvolvimento, sob a liderança de um desses organismos: o Fundo Monetário Internacional (FMI), como foi o caso do Brasil.

Além da crise econômica que se arrastava desde 1970, o mundo estava passando por mudanças. Havia um Projeto de Mundo Neoliberal em evolução, corroborado por eventos de expressão internacional como a derrocada da União Soviética (URSS) e a Guerra do Iraque.

A precursora experiência inglesa adotou como princípio, na dinâmica das privatizações, a pulverização da participação acionária das empresas estatais por um maior número de cidadãos ingleses, com incentivos

para que permanecessem com suas participações, não as repassando para terceiros, com vistas a evitar a concentração de renda. Essa mesma lógica foi seguida por países como a Itália e a França. Esse princípio, contudo, não foi adotado no Brasil.

Em nosso país, o movimento de desestatização se deu a partir de dois principais argumentos, que nortearam momentos específicos da Economia: primeiro como alternativa para a diminuição do déficit público, segundo para a captação de recursos externos visando dar suporte ao Plano Real (1993) e promover o crescimento econômico sustentado sob a liderança da iniciativa privada, deixando para o Estado apenas o papel de regulamentação e fiscalização.

Em relação aos aspectos jurídicos, foi a partir da entrada em vigor da Lei n.º 9.491/1997 que foram instituídos diversos instrumentos para realizar a desestatização, incluindo o modelo de privatização, que consiste na alienação à iniciativa privada do controle acionário de empresas estatais, prestadoras de serviço ou de determinada atividade econômica, e demais modelos como: concessões ou permissões a exemplo de franquia e parcerias público-privadas (PPP); os contratos de gestão; a terceirização, entre outros (Machado, 2014).

Desde o final do governo militar (1979-1985), já existiam iniciativas para reduzir o papel do Estado na economia, entre estas a criação da Comissão de Privatização (1981), chefiada pelo então Ministro do Planejamento, Delfim Neto. Foram intensificadas no governo Sarney (1985-1990) com vistas à redução dos gastos públicos, visando ao equilíbrio das contas governamentais, principal problema à época. Mas os principais momentos da desestatização no Brasil ocorreram no governo Collor e de seu sucessor, Itamar Franco, e no governo FHC.

Em 1990, foi criado pelo Presidente Fernando Collor o Programa Nacional de Desestatização (PND), por meio da Medida Provisória n.º 155 que, *a posteriori*, se tornou a Lei n.º 8.031/1990, com vigência até 1997, quando foi substituída pela Lei n.º 9.491/1997. Este Programa atuou como um marco regulatório para a privatização de numerosas companhias estatais brasileiras, permitindo um modelo flexível em que o administrador público poderia adotar critérios e procedimentos diferentes, conforme orientações ideológicas e necessidades técnicas específicas de cada equipamento a ser desestatizado.

Se no governo Collor o PDN e o BNDES foram os principais condutores do processo, seguindo uma orientação que já vinha desde a década de 1980, a partir do governo FHC o contexto político e econômico o facilitaram, pois já havia uma base institucional reconhecidamente mais confiável, a estabilidade da moeda se tornou uma realidade, bem como a abertura da economia já havia ocorrido, permitindo mais investimentos estrangeiros diretos (Siqueira, 2009).

Foi nos dois mandatos do governo Fernando Henrique Cardoso que as privatizações se intensificaram, ocorrendo em quantidade superior à dos governos anteriores e incluindo as maiores privatizações da história do mundo (Santos & Varão, 2017). Foram mais de 100 empresas, entre as quais a Cia. Vale do Rio Doce, empresas da cadeia produtiva da siderurgia, companhias elétricas estaduais, ferrovias, estradas, entre outras.

As privatizações no Brasil ocorreram em fases distintas, nesse ensaio divididas em quatro (Apêndice A: tabela 1). A primeira delas ocorreu entre 1981 e 1989, ainda tímida, conhecida como fase das reprivatizações, cuja principal característica foi a de voltar a privatizar empresas que tinham sido estatizadas pelo fato de não disporem de recursos para arcarem com o pagamento dos empréstimos contraídos no Sistema Financeiro, principalmente de origem pública, impelindo o Estado a adquirir participação acionária nessas empresas mediante o aporte de recursos como compensação de dívidas. Essa fase teve como principal objetivo vender as participações do Estado nessas empresas como forma de promover o saneamento financeiro da carteira de investimentos do BNDES, abrangendo poucas empresas de pequeno porte e pouco retorno financeiro produziu para o Estado.

No governo Sarney, segundo Santos et. al (2004), “As pressões dos credores externos exigiam mudanças rápidas, visando a diminuição do déficit fiscal. Com esse objetivo, o governo criou o Conselho de Privatização e anunciou que 77 empresas públicas seriam privatizadas até o final da gestão”. Ainda segundo Santos et. al (2004), nessa fase um arcabouço legal foi criado para pavimentar a trajetória das privatizações, mediante regulamentação estabelecida pelo Decreto n.º 91.991, de 28 de novembro de 1985, aprimorado pelo Decreto n.º 95.886, de 29 de março de 1988, que cria o Programa Federal de Desestatização, com o objetivo de “transferir para a iniciativa privada atividades econômicas exploradas pelo setor público” como também “propiciar a conversão de parte da dívida externa do setor público federal em investimentos de risco”.

Contudo, os avanços práticos nesta fase não foram representativos, ainda havia resistência de parte da sociedade, o que foi se dissipando com a massificação do discurso de que o Estado era o principal causador da crise financeira do país, sendo esse um dos apelos que levou ao poder o presidente Fernando Collor de Melo.

Foi na década de 1990 que se caracterizou a segunda fase, com o aprofundamento do processo de desestatização por meio da reforma patrimonialista, em que houve a transferência do patrimônio do Estado para a iniciativa privada, sendo dividida em algumas etapas.

Na primeira etapa (1990), as privatizações ocorreram com as empresas produtoras de bens que foram viabilizadas a partir de investimentos do Estado, envolvendo o setor industrial de fertilizantes, a siderurgia e a petroquímica. Na segunda (a partir de 1993), o foco foi na criação de facilidades legais para o movimento, a exemplo da aceitação de “moedas podres” na venda de ativos da União, principalmente títulos da dívida pública federal, e da eliminação de restrições de compra por investidores estrangeiros. Na terceira etapa (a partir de 1995), intensificaram-se as privatizações, inclusive com o advento do modelo de concessões de serviços públicos.

A partir do governo Collor, com a instituição do PND, cuja venda de maior destaque foi a da Usiminas, o principal foco foram empresas que representavam a indústria de base constituída no governo militar nos anos 1970. Segundo a publicação *A Nova Fase da Privatização*, da Assessoria Especial da Presidência da República (1995): “O balanço total do PND mostra que foram arrecadados US\$ 8,2 bilhões com leilões, US\$ 400 milhões com a venda de participações minoritárias, além de terem sido transferidas para o setor privado dívidas de US\$ 3,2 bilhões”.

Na terceira fase, já no governo FHC, manteve-se a linha mestra da desestatização, mas foi acrescentado um novo elemento: o CND – Conselho Nacional de Desestatização, visando ampliar o alcance do PND, que passava a ter o peso da participação de ministros de estado à frente do conselho para dar maior celeridade ao processo de tomada de decisão e ação, o que permitiu um resultado total de arrecadação da ordem de US\$ 93,4 bilhões, também segundo a mesma publicação citada.

Em paralelo ao PND, não mais na alçada do CND e sim do Ministério das Comunicações, foi desenvolvido o programa de privatização do setor de telecomunicações, possível a partir de três marcos regulatórios: a

aprovação, pelo Congresso Nacional, da Emenda Constitucional n.º 8/1995, liberando as concessões para exploração de serviços de telecomunicações ao setor privado; a Lei n.º 9.295/1996, que permitiu a licitação de concessões de telefonia celular da banda B; e a Lei n.º 9.472/1997 (Lei Geral das Telecomunicações) contendo aspectos regulatórios para o setor, incluindo os critérios para a privatização do Sistema Telebras.

O processo se deu por meio de leilões coordenados pelo BNDDES, sendo em 1998 a consolidação de sua realização com os leilões de privatizações do Sistema Telebras, envolvendo tanto telefonia fixa, quanto celular, tendo o governo arrecadado um total de R\$ 22 bilhões, segundo o portal do BNDDES (2009).

Entre os aspectos legais, destaca-se a responsabilização da Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL) como órgão para garantir que houvesse efetiva concorrência entre as empresas prestadoras dos serviços, regulando o setor para resguardar os consumidores.

Entre as principais mudanças decorrentes dos programas de privatizações destaca-se o surgimento das agências reguladoras assumindo o papel, antes do Estado, na definição de regramento para regular, organizar e fiscalizar as empresas privadas que adquiriram ou obtiveram concessões de serviços antes públicos, entre as quais a já citada ANATEL, a Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL e a Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT.

Em 1996, foram iniciados os programas estaduais de privatizações (Programas Estaduais de Desestatização – PED), principalmente nos setores elétrico, gás canalizado, saneamento básico e concessões de rodovias. Segundo Carvalho (2001):

As principais destinações dos recursos arrecadados têm sido o abatimento de dívidas estaduais ou das empresas alienadas, embora parte dos recursos tenha sido utilizada para pagar dispêndios correntes (e.g., folha de salários e obras em andamento).

Nesse último caso, há custos fiscais envolvidos pela utilização de receitas de privatização para financiamento de gastos correntes por parte de alguns estados. Contudo, neste ensaio não serão abordados mais detalhes acerca das privatizações estaduais.

O programa de privatizações passa a ser uma iniciativa fundamental para o propósito do governo FHC de estabilizar a moeda nacional, além de estar alinhado com as crenças liberais que norteavam o próprio governo e a agenda mundial.

O formato utilizado para realizar privatizações vinha sendo por meio da venda de participação majoritária do governo em empresas públicas e participação minoritária em empresas privadas por meio de leilões em bolsas de valores ou ofertas públicas, utilizando variados tipos de moeda, chamadas de “moedas de privatização”.

Para efeito didático, neste ensaio denomina-se de quarta fase a evolução do processo de desestatização nos governos do Partido dos Trabalhadores (PT), tanto na gestão do presidente Luiz Inácio Lula da Silva quanto da presidente Dilma Rousseff, tendo como principal destaque a adoção do modelo de concessões à iniciativa privada, por meio de leilões em bolsa de valores, em que um contrato regulava as regras da concessão, prevendo critérios para devolução dos bens e serviços a este relacionados, seja ao final de sua vigência ou mediante outras condições previstas.

O principal alvo das concessões foram rodovias federais, cujo estado de conservação estava em péssimas condições, a exemplo da BR-381 – Belo Horizonte (MG) – São Paulo (SP); BR-393 – Divisa (MG-RJ) – Via Dutra (RJ); BR-116 São Paulo (SP) – Curitiba (PR), igualmente ferrovias federais, a exemplo da Ferrovia Norte-Sul e, na sequência, aeroportos, como o de Guarulhos e Viracopos em São Paulo, JFK em Brasília, Confinos em Minas Gerais, e do Galeão no Rio de Janeiro. Essas concessões foram realizadas no governo Dilma por intermédio do Programa de Investimento em Logística (PIL), com o propósito de realizar concessões para aumentar o investimento em obras para modernização da infraestrutura do país.

A desestatização nesse governo ocorreu, fortemente, por meio de um tipo de concessão denominada Parceria Público-Privada, a PPP, prevista na Lei n.º 11.079/2004, inspirada em países europeus, mesmo tendo sido criada desde o final do governo FHC.

Define-se como PPP o “contrato administrativo de concessão, na modalidade patrocinada ou administrativa, sendo a primeira envolvendo serviços públicos ou de obras públicas de que trata a Lei n.º 8.987/1995, quando envolver, adicionalmente à tarifa cobrada dos usuários, a contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado; e a segunda representa o contrato de prestação de serviços no qual

a administração pública é usuária direta ou indireta, ainda que envolva execução de obra ou fornecimento e instalação de bens” (Rodrigues Júnior & Santana, 2006).

A modalidade PPP foi largamente utilizada nas obras de maior porte do Plano de Aceleração do Crescimento (PAC), a exemplo dos projetos de mobilidade urbana e construção de estádios para a Copa do Mundo de 2014, bem como em projetos envolvendo a construção e gerenciamento de unidades de saúde e até penitenciárias, a princípio segmentos em que o Estado deveria ser o responsável direto como Saúde e Segurança Pública.

O liberalismo e a estratégia de privatizações no Brasil

É importante compreender a adoção da estratégia de privatização no contexto das crises econômicas sucessivas no mundo, a partir de 1970, e no Brasil, a partir de 1980. No cenário mundial, a adoção de políticas de ajustes macroeconômicos em países europeus já vinha sendo questionada desde 1970. O modelo capitalista demonstrava-se combalido, mas as lideranças e pensadores da época acreditavam que a crise não era do modelo e sim do Estado que não era capaz de conduzi-lo da melhor forma, sendo taxado de oneroso, burocrático e incompetente para debelar as crises.

O clamor era por reformar o Estado e rever o seu papel na condução econômica dos países. Novamente ideais liberais ressurgem, agora em um formato neoliberal. Esses ideais têm seu ápice em 1989, quando foi firmado o Consenso de Washington pelas grandes potências econômicas da época, em um encontro de instituições como Fundo Monetário Mundial, Banco Mundial e Departamento de Tesouro dos Estados Unidos.

Foram traçadas várias medidas econômicas voltadas para a resolução da crise e manutenção do Capitalismo como modelo econômico hegemônico, voltadas para diminuir a regulação e o controle da economia, aproximá-la do livre mercado e reduzir o tamanho do estado, passando a servir de orientação para várias economias ao redor do mundo, principalmente aquelas em desenvolvimento. As principais medidas consistiram em: disciplina fiscal; reordenamento das prioridades dos gastos públicos; reforma tributária; liberalização do setor financeiro; liberalização comercial; privatização de empresas estatais; e desregulamentação da economia.

Na década de 1970, durante o governo militar, o Brasil ainda atravessava um período de pujança econômica, cuja atuação do Estado foi

decisiva para o desenvolvimento do país, contrariando a visão vigente no mundo de que deveria haver o mínimo de interferência do governo na economia.

Contudo, a partir de 1980, instala-se uma grave crise no país, revelada por elevados índices de inflação, cuja causa mais propalada era a dívida externa, mas, de fato, a história mostra que a raiz da crise estava na desestruturação do padrão de financiamento, originalmente implantado a partir de 1964, não sendo o governo capaz de mantê-lo e evolui-lo, por meio de uma Administração Política eficaz e eficiente que promovesse o crescimento consistente e contínuo do Brasil.

O novo contexto passou a ser um ambiente fértil para o viés neoliberal que já vinha sendo forjado como um projeto de mundo capitalista, passando o Brasil a seguir a cartilha de um dos principais agentes desse projeto: o FMI.

Sucessivamente, os governos pós-Constituição de 1988 adotaram o ajuste fiscal como principal bandeira de combate à crise, realizando, entre outras estratégias, a reforma do Estado sob os aspectos patrimonial (venda de ativos não produtivos), gerencial (introdução de ferramentas de gestão adotadas pela iniciativa privada e prática de terceirizações) e, por fim, as privatizações, essa última, alvo deste ensaio.

As práticas neoliberais estiveram presentes no governo Sarney, Collor/Itamar Franco e, fortemente, nos governos FHC. Quando da ascensão do governo do Partido dos Trabalhadores, (Lula e Dilma), esperava-se um freio nessas práticas em função de haver uma forte ideologia de esquerda, contudo, não foi o que ocorreu. A cartilha liberal continuou sendo adotada, com alguns atenuantes ideológicos, mas o processo de desestatização permaneceu na prática, mesmo que em menor ritmo, sendo realizadas novas privatizações de estatais, concessões de patrimônio e serviços públicos e Parcerias Público-Privadas (PPPs), evidenciadas em seções anteriores deste ensaio.

A partir do governo do presidente Michel Temer, houve um novo impulso ao programa de desestatização, mas a expectativa é que, no governo Bolsonaro, considerado de direita e, portanto, com pensamento econômico liberal, haja uma forte aceleração, adotando-se a lógica de manter o estado mínimo e de desburocratizar e desregular cada vez mais o mercado. Portanto, a desestatização e, particularmente, a prática de privatizações será uma das forças motrizes de seu plano de governo.

Após o esforço deste governo em aprovar a PEC n.º 6 de 2019 — Reforma da Previdência Social, o atual ministro da Economia, Paulo Guedes, confirma a prioridade de acelerar o programa de privatizações. A justificativa dada é a de tornar o Estado mais leve, obter recursos para reduzir a dívida pública e permitir uma queda sustentável dos juros, hoje o segundo maior gasto do governo, depois da Previdência.

Até novembro de 2019, o Ministério da Economia divulgou que as privatizações alcançaram receita de R\$ 100,5 bilhões, sendo R\$ 51 bilhões em desestatizações (venda da TAG, BR Distribuidora e Liquigás), R\$ 36,3 bilhões em desinvestimento com a venda das ações do IRB e Neoenergia e R\$ 13,2 bilhões com a venda de campos de petróleo pela Petrobras.

A União ainda possui 632 participações em empresas, portanto haverá continuidade do movimento de desestatização no atual governo. Entre as previsões para o 2.º semestre de 2020 estão: a venda de participações acionárias diretas ou indiretas da União, entre as quais a ABGF, Casa da Moeda, Ceagesp, Ceasaminas e EMGEA, com possibilidade de crescimento se o Congresso aprovar o projeto que autoriza a privatização da Eletrobras; a outorga da cessão onerosa de áreas do pré-sal e licitações de petróleo e gás natural (dois leilões de petróleo – o da 7.ª rodada do pré-sal e da 17.ª rodada de concessão), sendo o alvo principal o capital estrangeiro; leilões de 22 aeroportos, de duas ferrovias, de sete rodovias e de uma série de terminais portuários.

O governo do presidente Jair Bolsonaro vem pavimentando com aspectos legais e normativos o avanço desse movimento, abrindo espaço para a intensificação da participação da iniciativa privada na Economia.

Entre as iniciativas estão: a abertura do mercado de gás e aviação; a aprovação da Lei da Liberdade Econômica (Lei n.º 13.874, de 20 de setembro de 2019), na qual se estabelece normas de proteção à livre iniciativa e ao livre exercício de atividade econômica e disposições sobre a atuação do Estado como agente normativo e regulador, em cujos princípios norteadores estão elementos como: “a liberdade como uma garantia no exercício de atividades econômicas” e “a intervenção subsidiária e excepcional do Estado sobre o exercício de atividades econômicas”.

A Reforma Tributária, que propõe simplificar o modelo de tributação brasileiro, é outra iniciativa que visa à unificação de tributos, além de um projeto de lei e uma PEC em tramitação na Câmara e no Senado

Federal, o Ministro da Economia, Paulo Guedes, prevê a apresentação de uma proposta própria do governo.

A minirreforma trabalhista, com a Medida Provisória n.º 905/2019, que propõe novas mudanças na legislação trabalhista em relação à vigente desde novembro de 2017: institui o Contrato de Trabalho Verde e Amarelo para brasileiros de 18 a 29 anos, visando estimular a criação do primeiro emprego; flexibiliza normas de saúde e segurança do trabalho; promove a desburocratização a exemplo da permissão de armazenamento em meio eletrônico de documentos de comprovação de deveres trabalhistas; mais mudanças na CLT tendo como principais mudanças: um novo sistema de homologação dos acordos trabalhistas ao permitir o acerto extrajudicial entre patrões e empregados; alteração no sistema de apresentação de recursos e de fiscalização trabalhista para reduzir o número de multas e flexibilizar a sua aplicação, em que a primeira visita do fiscal ao estabelecimento não gerará multa, e sim advertência, oferecendo a possibilidade de regularização, a menos que haja reincidência; possibilidade de que todos os trabalhadores possam ser convocados para trabalhar aos domingos e feriados, com regras específicas para folgas; flexibilização da exigência de registro profissional para determinadas profissões; fornecimento de vale-refeição e alimentação não teria mais natureza salarial e, portanto, seria não tributável e nem contabilizado para efeito da contribuição previdenciária; fim do adicional de 10% da multa rescisória sobre o FGTS em caso de demissão sem justa causa.

Privatizações e seus impactos na dívida pública e no crescimento econômico brasileiro

A prática de privatizações no Brasil, em qualquer das modalidades adotadas, foi muito significativa até o momento, mas será que os propósitos iniciais da desestatização, como alternativa para a diminuição do déficit e da dívida pública e, principalmente, para promover o crescimento econômico sustentado sob a liderança da iniciativa privada foram atingidos?

Os programas de privatizações adotados pelo Estado brasileiro nos diversos governos tiveram como principais motivações as restrições orçamentárias do governo federal e fizeram parte das iniciativas da política de ajuste fiscal, visando reduzir o déficit público, a dívida pública e alcançar

o equilíbrio das contas governamentais, considerando-os como pré-requisitos para viabilizar o crescimento econômico do país.

A argumentação que justificou todo o histórico do movimento das privatizações foi de que o déficit orçamentário fazia crescer a dívida interna e os gastos do governo com as estatais era um dos vilões, gastos estes que, na grande maioria, não eram revertidos em termos de eficiência e competitividade dos respectivos setores produtivos, bem como em termos de qualidade dos serviços prestados à população.

Especificamente em relação à dívida pública, em cerca de 40 anos de adoção da política de privatização, constata-se, por meio do indicador Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG),¹ que ao invés de diminuir, elevou-se muito ao longo dos últimos anos em relação ao PIB, conforme dados da figura 1 complementados com valores de dezembro de 2018 e 2019, respectivamente 77,2% e cerca de 77% do PIB.

A projeção da DBGG para 2019 era que chegasse a 80% e só não o foi em função da queda de juros, pois, no início de 2019, a taxa Selic (Apêndice B: tabela 2), indicador que influencia mais da metade da dívida pública, era de 6,5% e finalizou o ano em 4,5%, enquanto entre 2015 e 2016 estava no patamar de 14,25%.

¹ Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG) abrange o total dos débitos de responsabilidade do governo federal, dos governos estaduais e dos governos municipais, junto ao setor privado, ao setor público financeiro e ao resto do mundo. Os débitos são considerados pelos valores brutos, sendo as obrigações vinculadas à área externa convertidas para reais pela taxa de câmbio de final de período (compra).

Figura 1. Evolução da dívida pública no Brasil em percentual do PIB, 1978 a 2017



Fonte: Publicação Terraço Econômico.

Apesar da taxa Selic estar no menor patamar histórico, 4,5% ao ano, a relação dívida-PIB continua crescendo e o desequilíbrio fiscal ainda persiste, apesar dos esforços do Tesouro em cortar as despesas, inclusive com iniciativas de privatizações.

O que se confirmou foi que a receita extra, auferida com os programas de privatização, só serviu para cobrir parte do serviço da dívida pública e não para estancá-la ou diminuí-la.

Certas privatizações/concessões fizeram o Brasil perder patrimônio público e ainda apurar prejuízo para o Estado em função do preço de venda dos ativos muitas vezes embutir uma taxa de desconto em relação ao valor de mercado, gerando uma perda patrimonial, a exemplo de concessões de rodovias.²

Além disso, segundo Biondi (2003), em algumas privatizações o governo assumiu as dívidas de estatais para aumentar sua atratividade na venda para o setor privado e em outras situações “empresas multinacionais ou brasileiras que compraram as estatais não usaram capital próprio, dinheiro delas mesmas, mas, em vez disso, tomaram empréstimos lá fora para fechar os negócios. Assim, aumentaram a dívida externa do Brasil”.

Outra prática nos leilões de privatização que trouxe perdas ao Estado brasileiro foi o governo, por meio do BNDES, vender “moedas podres” (títulos antigos do governo) aos grupos “compradores”, para que pudessem pagar pelas estatais adquiridas, dando-lhes um prazo de dez anos a juros baixíssimos. Outra foi permitir que algumas empresas compradoras usufríssem de empréstimos junto ao BNDES a custos baixos para viabilizar os investimentos necessários às estatais adquiridas, em detrimento de utilizarem recursos provenientes da iniciativa privada.

Foram claras as distorções, principalmente no governo FHC, dentre as principais estão o favorecimento de grupos econômicos específicos na aquisição integral ou de participações em estatais. Entre estes, muitos dos grupos internacionais deixaram de incentivar a produção nacional de peças e componentes industriais para adquiri-los no exterior com o argumento de preços mais competitivos.

2 Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG) abrange o total dos débitos de responsabilidade do governo federal, dos governos estaduais e dos governos municipais, junto ao setor privado, ao setor público financeiro e ao resto do mundo. Os débitos são considerados pelos valores brutos, sendo as obrigações vinculadas à área externa convertidas para reais pela taxa de câmbio de final de período (compra).

Outro fenômeno decorrente das privatizações foi o movimento de “recompra de ações” (Biondi, 2003). As multinacionais que participaram dos leilões de privatização compraram entre 15% e 30% das ações das antigas estatais, mas na sequência passaram a comprar as ações de milhares de pequenos, médios, grandes acionistas, isto é, cidadãos brasileiros. Esse fenômeno tem como consequência o agravamento da concentração da renda no país, que tem impacto no crescimento econômico do país, não sendo fiel, portanto, ao modelo referencial praticado na Inglaterra.

Uma distorção importante foi o efeito colateral da elevação do nível de remessas de lucro e dividendos para o exterior em detrimento de reinvestimentos no país, o que muito comprometeu a indústria nacional. Segundo dados do Banco Central, as remessas líquidas de lucros e dividendos apresentaram aceleração no período de 2004 a 2008 (US\$ 7,3 bi em 2004, US\$ 12,7 bi em 2005, US\$ 16,4 bi em 2006, US\$ 22,4 bi em 2007 e US\$ 33,2 bi em agosto de 2008 considerando os últimos 12 meses). Além disso, em 2006, constatou-se, pela primeira vez em 50 anos, que as remessas líquidas de juros foram superadas pelas remessas líquidas de lucros e dividendos. Isso ocorreu logo após o processo de aceleração das privatizações no período do governo FHC.

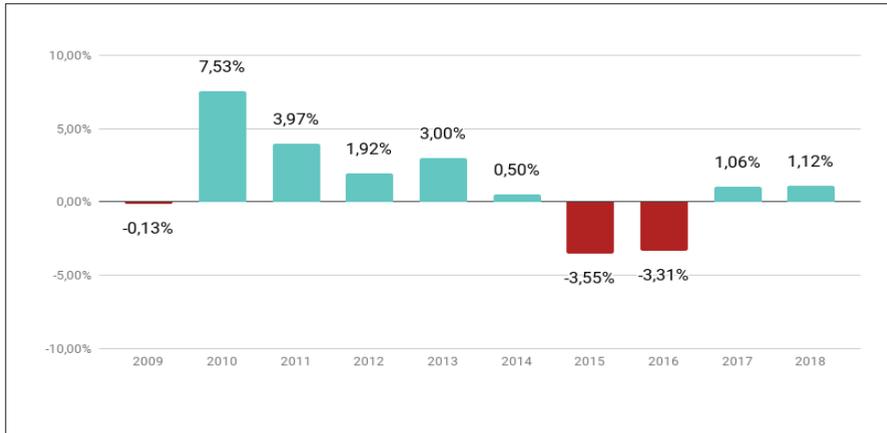
Esse movimento de capital para o exterior ainda existe e vem impactando a economia do país, pois dados do Banco Central de agosto de 2019 mostram que o Brasil teve um déficit de US\$ 4,274 bilhões nas suas transações com o exterior, impulsionado pelo aumento expressivo na remessa de lucros e dividendos para o exterior, que chegaram a US\$ 3,433 bilhões, sendo que um ano antes as remessas haviam sido de US\$ 464 milhões, havendo um avanço de 640% em um ano.

Essas e outras práticas corroboram para que muitos contestem os reais benefícios das privatizações em termos da redução do déficit público dos governos. Werneck (1989, p. 27) alerta que: “Já que a venda de ativos não acarreta mudanças no patrimônio líquido do governo, não há qualquer impacto fiscal, ainda que, certamente, o governo se veja com maior liquidez.” Outra abordagem é a de que “vender patrimônio público, apenas para promover ajuste fiscal, pode ser uma iniciativa estéril”, conforme citado por Nunes e Nunes (1998).

Se, apesar de os aspectos controversos das privatizações e concessões, o Brasil demonstrasse passos largos em crescimento econômico, estas se justificariam, no entanto não foi isso que se constatou ao longo dos

últimos 10 anos com base na taxa de crescimento do PIB (Figura 2), complementado com a apuração de taxa de 1,0% em 2019.

Figura 2. Taxa de crescimento do PIB brasileiro, 2009 a 2018



Benefícios do processo de privatização: restritos e pontuais ou de amplo espectro para a população?

A pergunta que se faz é o quão as privatizações produziram amplo impacto quanto à melhoria da qualidade e dos preços dos produtos e serviços ofertados à população brasileira e/ou elevação da satisfação dos usuários, ou se apenas uma pequena parcela de privilegiados usufruiu positivamente de seus resultados. Como não se pretende tratar o assunto sob o viés ideológico, é importante, também, destacar alguns benefícios decorrentes das privatizações.

Não se pode negar que houve alguns impactos positivos em determinados segmentos e/ou empresas privatizadas, mesmo que em dadas circunstâncias estes sejam supervalorizados para justificar os programas de privatizações, diante de muitos questionamentos. Entre os argumentos estão: (a) produziram elevações pontuais da receita de capital do Estado, seja pela venda de ativos ou pela venda de ações de estatais, cujo impacto no curto prazo foi o uso destes recursos para abater e/ou transferir dívidas públicas para o setor privado (Anexo A: tabela 3); (b) produziram alguma redução da taxa de crescimento do déficit público ao gerar economia, a

exemplo de folha de pagamento de servidores públicos que deixaram de fazer parte dos gastos do Estado, além de déficits apurados pelas estatais deixarem de ser responsabilidade do orçamento federal; (c) no longo prazo, geraram efeitos com a redução da necessidade do Estado investir em determinados segmentos antes por este assumidos, além da contrapartida dos casos de empresas deficitárias que foram privatizadas, eximindo o Tesouro Nacional da responsabilidade de realizar novos aportes de capital para investimentos em tais empresas (Carvalho, 2001).

Propala-se como um dos principais efeitos positivos das privatizações a conquista de maior eficiência e lucratividade no desempenho de estatais e serviços públicos alvo de concessões, permitindo que o Estado também se beneficiasse com o incremento da arrecadação tributária. Essa hipótese foi confirmada em estudos de algumas estatais, contudo não em todas as situações e, em alguns casos em que foi de fato constatado, dependerá de outros condicionantes para que o efeito se torne efetivo e duradouro.

Outro exemplo positivo está no desempenho financeiro de algumas estatais privatizadas até então, pois se observa uma evolução efetiva, principalmente quanto à lucratividade. Exemplos significativos são os da Companhia Siderúrgica Nacional (CSN), da Usiminas, Vale (1.º lugar na produção mundial de minério de ferro e níquel) e o da Embraer, esta última cujas demonstrações financeiras anuais a partir de 1999 (publicadas em seu site oficial) evidenciaram que o Ebitda evoluiu de R\$ 84 milhões em 1999, para R\$ 2,097 bilhões em 2001, R\$ 1,322 bilhão em 2007 e R\$ 923 milhões em 2018. Atualmente, a Embraer ocupa o terceiro lugar entre as maiores fabricantes de jatos comerciais do mundo e agora passa por um processo de compra por parte da Boeing, maior fabricante de aviões do mundo.

Estudo realizado sobre o setor de distribuição de energia elétrica, em empresas privatizadas no período de 1997 a 2007, utilizando como referência cinco distribuidoras de energia elétrica: CELPE, CEMAR, SAELPA, CEAL e CEPISA (Silvestre & Figueira, 2008) demonstrou que houve uma melhora significativa dos indicadores de geração de caixa operacional e dos resultados dos exercícios, viabilizando que estas empresas pagassem dívidas existentes, realizassem investimentos e ainda efetuassem pagamento de dividendos aos acionistas.

Também impactos em evolução tecnológica vêm sendo bastante destacados, por permitir a modernização em vários segmentos industriais,

contribuindo para a elevação do nível de competitividade do país. Um exemplo disso foram as privatizações dos serviços de telefonia, que passaram a ter um elevado aporte de investimentos, permitindo ampliar, principalmente, a oferta de telefonia celular e acesso à internet em todo o país. O mesmo pôde ser constatado nos segmentos das empresas de fornecimento de energia elétrica e de gás natural canalizado, que estimulou maior oferta destes serviços/produtos e maior acesso da população em geral.

Empresas e serviços públicos desestatizados também tiveram a experiência de reestruturação organizacional e de modernização gerencial. O primeiro movimento, inevitavelmente, levou a um processo de revisão do efetivo de pessoal, seja com o intuito específico de reduzir gastos com folha de pagamento, seja com o objetivo de adequar as competências dos profissionais para as novas diretrizes e práticas da gestão privada. O principal impacto negativo esteve nas iniciativas de desligamentos em massa, programas de demissão voluntária (em alguns casos ocorreram antes mesmo da efetiva privatização, como forma de tornar o valor de venda/concessão da empresa/serviço mais competitivo) e, até mesmo, adoção de modelos alternativos de relação de trabalho, muitas vezes compreendidos como um processo de “precarização” do trabalho.

Também se constatou a elevação da produtividade em empresas privatizadas, principalmente no segmento industrial, não só pelo efeito da redução do efetivo de pessoal, mas pela evolução tecnológica decorrente dos investimentos realizados, conduzindo à elevação da capacidade de produção, ou seja, produzir mais com menos recursos. Alguns dados divulgados em reportagem da *Revista Exame* (02/2011) – Antes e depois da venda, do jornalista André Lahóz, mostram evoluções nos índices de produtividade de algumas empresas antes e depois da privatização: privatizada em 1993, a CSN antes apurava uma produção de 282 t/funcionário e após 946 t/funcionário; em 1994, a Embraer teve um histórico de 4 aviões entregues e passou para 148 aviões entregues; a Vale do Rio Doce, em 1997, tinha 19% de *market share* mundial e chegou a 33%; a ALL – América Latina Logística, também em 1997, apurava 6 t/km de volume transportado e passou a 14 t/km.

No segmento de distribuição de energia elétrica, Arnhold (2006) corrobora com essa afirmação: “As empresas privatizadas obedecem a uma lógica diferente: buscam, acima de tudo, maximizar os lucros por meio da eficiência dos serviços prestados, enquanto o objetivo do setor público não

é a retirada de lucros na realização da mesma atividade de fornecimento de energia”.

Segundo publicação na *Revista de Administração de Empresas* (Silvestre, Hall, Matos & Figueira; 2010), Privatização: bom ou ruim? Lições do setor de distribuição de energia elétrica do nordeste brasileiro, alguns dados evidenciam a melhoria da qualidade dos serviços de algumas estatais (CEAL, CEPISA, CELPE, SAELPA) pós-privatizações, não só no âmbito do desempenho financeiro, quanto na qualidade do fornecimento de energias pelas distribuidoras, com base em indicadores técnicos como: Duração Equivalente de Interrupção por Unidade Consumidora (DEC) e Frequência Equivalente de Interrupção por Unidade Consumidora (FEC), utilizados no setor e comumente adotados como padrão nos EUA, Canadá e países da Europa. Nas tabelas 6 e 8 do estudo, pode ser evidenciada a evolução desses indicadores, pois quanto menor o indicador, melhor é a qualidade do serviço prestado pelas empresas. Após as privatizações, em média, as distribuidoras reduziram em 30% a média do DEC e em 35% o FEC.

Alguns dos benefícios decorrentes das privatizações aqui foram citados e porque não dizer que outros tantos podem ser destacados por aqueles que defendem arduamente essa estratégia como essencial para o Brasil, mas é importante refletir o quão esta e outras iniciativas de planos econômicos contribuíram para uma evolução socioeconômica do país.

Nada mais legítimo do que também utilizar indicadores socioeconômicos como evidências inequívocas para que se permita uma reflexão acerca do tema, utilizando como referência dados mais recentes do IBGE do período de 2012 a 2018.

No Brasil, a participação relativa de atividades industriais no valor adicionado bruto corrente reduziu em 17% no período. Quanto ao mercado de trabalho, a taxa de subutilização da força de trabalho que era de 18,7% em 2012 passou a 24,6% em 2018, também a taxa de desocupação piorou, saindo de 7,3% (2012) para 12% (2018), enquanto o percentual de empregados com vínculo empregatício caiu de 50,3% (2012) para 47,4% (2018). Em 2018, quanto à proporção de jovens (15 a 29 anos) que não estudavam e não estavam ocupados, o Brasil apurou o indicador de 23%, enquanto a média apurada pela OCDE em relação a seus membros e parceiros foi de 13,2%.

Em relação a índices que medem desigualdade, tem-se o índice de Gini de distribuição do rendimento domiciliar *per capita*, cujo valor no Brasil era 0,540 em 2012 e passou para 0,545 em 2018, praticamente sem nenhuma evolução. Esse índice possui valores entre 0 e 1, sendo 1 o valor de máxima desigualdade e 0 de perfeita igualdade na distribuição do rendimento. Corrobora com esse quadro o indicador de que, no Brasil, 25,3% da população são considerados abaixo da linha de pobreza, conforme critério do Banco Mundial, que sugere a linha de US\$ 5,50 PPC (paridade do poder de compra) para classificar as pessoas como pobres.

Quanto aos direitos básicos, em 2018, no Brasil, 27,6% das pessoas possuíam restrição à educação, 3,1% à proteção social, 12,8% às condições de moradia e 37,2% aos serviços de saneamento básico.

Com relação ao desempenho em Educação, o aumento da escolaridade da população brasileira também não foi suficiente para nos aproximar da taxa de pessoas de 25 a 64 anos de idade que não haviam concluído o ensino médio alcançado pelos países da OCDE. Em 2017, a média da OCDE era de 21,8%, duas vezes menor do que a mesma taxa no Brasil (49,0%). Além disso, a taxa de pessoas de 25 a 34 anos com ensino superior completo alcançada pelos países da OCDE em 2017 (36,7%) era praticamente o dobro da brasileiro para o mesmo ano (19,7%). Em relação à taxa de analfabetismo da população de 15 anos ou mais de idade, o Brasil apresentou o mesmo valor que a República Dominicana (8,0%), abaixo apenas de El Salvador, Honduras e Guatemala, segundo dados da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura – UNESCO (dados de 2015).

Todos esses indicadores merecem, pelo menos, uma maior reflexão se as medidas econômicas, entre estas a prática das privatizações, têm sido eficazes e eficientes em termos da evolução do país e do bem-estar de sua população.

Considerações finais

Por todo o histórico de privatizações no Brasil, percebeu-se que o principal objetivo era reduzir gastos e dívida pública. A administração pública sempre foi considerada muito custosa para o Estado e nem sempre rentável o suficiente para compensar os gastos e investimentos. Nas últimas décadas, defendeu-se que, transferindo a responsabilidade para a

iniciativa privada, o Estado economizaria com folha de pagamento, investimentos em infraestrutura, compra de materiais, entre outros. Além disso, geraria receita com a venda dos ativos, seja total ou parcialmente, do órgão público que foi privatizado, o que ajudaria a reduzir o déficit fiscal.

Contudo, na prática os resultados propalados em termos de endividamento e déficit público não se confirmaram e, adicionalmente, os “custos” das privatizações, muitas vezes, foram pagos pela sociedade, seja pelo considerável aumento no preço dos serviços que antes eram prestados pelo Estado, sem que houvesse a garantia de ter um serviço mais célere e de qualidade, seja pela perda de patrimônio público de propriedade da população brasileira sem o devido retorno.

Cabe salientar que o Estado teve boa intenção ao criar alguns mecanismos de salvaguarda da população diante dos riscos das privatizações, seja por meio de regulamentação dos serviços que passaram a ser prestados pela iniciativa privada, visando coibir excessos nas cobranças e garantir um serviço condizente com o que está sendo pago, seja pela criação de agências reguladoras para garantir uma prestação de serviço eficiente e servir como “ouvidoria” para as reclamações dos cidadãos sobre qualquer problema ocorrido na relação com os entes privados que prestam serviços públicos. Contudo, ainda há muitas fragilidades em relação a esses mecanismos que nem sempre cumprem o seu papel original.

Considerando que os resultados originalmente planejados com as privatizações não foram atingidos, é realmente viável privatizar ou fazer concessões de qualquer natureza de empresa, órgão ou serviço público? Há algum segmento estratégico que deva ou não deva ser privatizado?

Atualmente, estamos diante da possibilidade de privatização da Eletrobras e dos Correios. A Petrobras é uma incógnita, pois muitos consideram estrategicamente essencial não privatizá-la, enquanto outros consideram uma alternativa viável. A BR Distribuidora, por exemplo, já está parcialmente privatizada, pois a maior parte do seu capital já é privado. Em relação a Caixa Econômica Federal, também há opiniões divididas sobre os benefícios de uma eventual privatização, por ser considerada peça chave no desenvolvimento do país, com o fomento de diversos programas sociais e pela gestão do FGTS.

Portanto, privatizar, por si só, não é solução para os problemas das finanças públicas que o país enfrenta. Pode ser uma forma de desonerar

o Estado, mas é preciso aprofundar os estudos sobre os impactos de cada privatização, principalmente as de setores essenciais para a economia e para a sociedade.

De forma superficial, não é possível afirmar se determinada privatização será boa ou não para o país, pois diversos fatores precisam ser analisados (antes, durante e, se for concretizada, depois) a fim de se obter essa resposta. O que podemos afirmar é que muitos interesses políticos e ideológicos são levados em consideração ao se decidir pela privatização, o que é um risco enorme para o país e pode ter impactos catastróficos na Economia, na gestão pública e na sociedade como um todo.

A reflexão a se fazer é que a adoção da alternativa como a desestatização/privatização deve ser discutida não no calor do debate ideológico ou político, não como uma iniciativa isolada desconectada de um contexto de médio e longo prazo, pois isso é que está nos fazendo trilhar um caminho arriscado, de altos e baixos, de estagnação e mesmo de desaceleração socioeconômica. É preciso planejar hoje o futuro da Economia e das finanças públicas de nosso país, com competência técnica e responsabilidade, portanto antes de tudo é preciso retomar o debate mais amplo para a construção de um projeto nacional para o Brasil, que no passado já tivemos, mas que há muito se perdeu.

Referências

- AGÊNCIA BRASIL. *Contas públicas têm déficit de R\$ 12,7 bilhões em junho*, 2019. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2019-07/contas-publicas-tem-deficit-de-r-127-bilhoes-em-junho>>. Acesso em: 14 jul. 2019.
- ARNHOLD, K. Ponto de vista - PPPs e a expansão do setor elétrico. *Boletim Olhar Virtual*. Rio de Janeiro: Coordenadoria da UFRJ, ed. 144, dez. 2006.
- BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. Histórico, 2015. Disponível em: <<https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/transparencia/desestatizacao/processos-encerrados/Historico>>. Acesso em 28 jul. 2019.
- BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. Privatização - Federais - Telecomunicações, 2009. Disponível

- em: <<https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/transparencia/desestatizacao/processos-encerrados/Privatizacao-Federais-Telecomunicacoes>>. Acesso em 28 jul. 2019.
- BIONDI, A. *O Brasil privatizado: um balanço do desmonte do Estado*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2003.
- BRASIL. Assessoria Especial da Presidência da República. *A Nova Fase da Privatização*. Brasília: Presidência da República, 1995. Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/fhc/a-nova-fase-da-privatizacao-1995/@@download/file/A%20nova%20fase%20da%20privatiza%C3%A7%C3%A3o%20-%201995.pdf>>. Acesso em: 13 jul. 2019.
- BRASIL. *Emenda Constitucional n.º 8*, de 15 de agosto de 1995. Altera o inciso XI e a alínea «a» do inciso XII do art. 21 da Constituição Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc08.htm>. Acesso em: 28 jul. 2019.
- BRASIL. *Lei n.º 8.031*, de 12 de abril de 1990. Cria o Programa Nacional de Desestatização, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8031.htm>. Acesso em: 14 jul. 2019.
- BRASIL. *Lei n.º 8.987*, de 13 de fevereiro de 1995. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8987compilada.htm>. Acesso em: 14 jul. 2019.
- BRASIL. *Lei n.º 9.295*, de 19 de julho de 1996. Dispõe sobre os serviços de telecomunicações e sua organização, sobre o órgão regulador e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9295.htm>. Acesso em: 14 jul. 2019.
- BRASIL. *Lei n.º 9.472*, de 16 de julho de 1997. Dispõe sobre a organização dos serviços de telecomunicações, a criação e funcionamento de um órgão regulador e outros aspectos institucionais, nos termos da Emenda Constitucional n.º 8, de 1995. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9472.htm>. Acesso em: 14 jul. 2019.
- BRASIL. *Lei n.º 9.491*, de 9 de setembro de 1997. Altera procedimentos relativos ao Programa Nacional de Desestatização, revoga a Lei n.º 8.031, de 12 de abril de 1990, e dá outras providências. Disponível

- em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9491.htm>. Acesso em: 14 jul. 2019.
- BRASIL. *Lei n.º 11.079*, de 30 de dezembro de 2004. Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Lei/L11079.htm>. Acesso em: 14 jul. 2019.
- BRASIL. *Medida Provisória n.º 155*, de 23 de dezembro de 2003. Dispõe sobre a criação de carreiras e organização de cargos efetivos das autarquias especiais denominadas Agências Reguladoras, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/MPV/Antigas_2003/155.htm>. Acesso em: 14 jul. 2019.
- CARVALHO, M. A. S. *Privatização, dívida e déficit públicos no Brasil*. BNDE (Texto para Discussão n. 847). Rio de Janeiro, 2001.
- CARVALHO, M. A. S. *Privatização: aspectos fiscais e dívida pública*. 2001. Mestrado em Economia – Escola de Pós-Graduação em Economia, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2001.
- CORONEL, D. A. O processo de substituição de importações. *Revista de Economia Política*, São Paulo, vol. 30, n.º 2, pp. 357-8, jun. 2010. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rep/v30n2/11.pdf>>. Acesso em: 14 jul. 2019.
- FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil. *50 anos em 5: o Plano de Metas, 1956*. Disponível em: <<https://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/JK/artigos/Economia/PlanodeMetas>>. Acesso em: 13 jul. 2019.
- FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil. *Plano Real, 1993*. Disponível em: <<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/plano-real>>. Acesso em: 13 jul. 2019.
- FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil. *Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG), 1964*. Disponível em: <<http://www.fgv.br/Cpdoc/Acervo/dicionarios/verbete-tematico/programa-de-acao-economica-do-governo-paeg>>. Acesso em: 13 jul. 2019.
- IBGE. *Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira*. Coordenação de População e Indicadores

- Sociais, Rio de Janeiro, 2019. Disponível em <<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101678.pdf>>. Acesso em: 14 jul. 2019.
- MACHADO, F. Desestatização e privatização no Brasil. *Revista Digital de Direito Administrativo*, vol. 2, n.º 1, pp. 99-119, 7 dez. 2014. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/rdda/article/view/85646>>. Acesso em: 13 jul. 2019.
- NUNES, R. C. & NUNES, S. P. P. Privatização e ajuste fiscal: a experiência brasileira. *Planejamento e Políticas Públicas*, Brasília, n.º 17, pp. 171-211, jun. 1998. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/110>>. Acesso em 14 jul. 2019.
- REIS, T. *Consenso de Washington: um conjunto de medidas liberais para reformar a economia*, 2019. Disponível em: <<https://www.sunoresearch.com.br/artigos/consenso-de-washington>>. Acesso em: 28 jul. 2019.
- RODRIGUES JÚNIOR, H. de S. & SANTANA, G. D. As Parcerias Público-Privadas: Solução ou Problema? *Revista Prismas: Direito, Políticas Públicas e Mundialização*, Brasília, n.º 1, vol. 3, jan.-jun. 2006. Disponível em: <<http://www.mestrado.uniceub.br/revistamestrado>>. Acesso em: 14 jul. 2019.
- SANTOS, R. S. et al. Reestruturação produtiva do Estado brasileiro na perspectiva do projeto neoliberal. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, vol. 38, n.º 1, pp. 7-32, jan. 2004. ISSN 1982-3134. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6525>>. Acesso em: 28 jul. 2019.
- SANTOS, D. A. V. & VARÃO, B. S. *O Programa Nacional de Desestatização: estudo evolutivo\comparativo*, 2017. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/58470/o-programa-nacional-de-desestatizacao-estudo-evolutivo-comparatvo>>. Acesso em: 14 jul. 2019.
- SILVESTRE, B. S. & FIGUEIRA, L. A. P. A. *Vale a Pena Privatizar? Evidências do Setor de Distribuição de Energia Elétrica*. Enanpad, 2008, Rio de Janeiro. Disponível em: <<http://www.anpad.org.br/admin/pdf/APS-A2983.pdf>>. Acesso em: 14 jul. 2019.
- SILVESTRE, B. S. et al. Privatização: bom ou ruim? Lições do setor de distribuição de energia elétrica do nordeste brasileiro. *Revista de Administração de Empresas*, São Paulo, vol. 50, n.º 1, pp. 94-111,

- mar. 2010. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-75902010000100008&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 28 jul. 2019.
- SIQUEIRA, S. de S. Instituições e Privatização: uma análise do Programa Brasileiro de Desestatização. *Gestão e Sociedade*, vol. 2, n.º 4, 22 set. 2009. Disponível em: <<https://www.gestaoesociedade.org/gestaoesociedade/article/view/610>>. Acesso em: 28 jul. 2019.
- VALOR ECONÔMICO. Proposta dos presidenciais, 2018. Disponível em: <<https://www.valor.com.br/eleicoes-2018/propostas/candidato/5>>. Acesso em: 13 jul. 2019.
- WERNECK, R. L. F. Aspectos macroeconômicos da privatização no Brasil. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, Rio de Janeiro, vol. 19, n.º 2, ago. 1989. Disponível em: <<http://www.econ.puc-rio.br/uploads/adm/trabalhos/files/td223.pdf>>. Acesso em 13 jul. 2019.

Apêndice A

Tabela 1. Histórico de privatizações no Brasil por presidente e valor arrecadado, 1980 a 2015

PERÍODO	VALOR ARRECADADO (US\$)	GOVERNO	DESTAQUES
Década de 1980	780 milhões	João Batista Figueiredo, Tancredo Neves e José Sarney	Empresas de pequeno porte
1990/1992	4 bilhões	Fernando Collor	Usiminas e setores de siderurgia, fertilizantes e petroquímica
1993/1994	4,5 bilhões	Itamar Franco	Sector siderúrgico
1995/1996	5,1 bilhões	Fernando Henrique Cardoso	Concessões de serviços públicos à iniciativa privada
1997	4,2 bilhões	Fernando Henrique Cardoso	Vale do Rio Doce, RFFSA, Banco Meridional
1998	23,5 bilhões	Fernando Henrique Cardoso	Telebras
1999	196,2 milhões	Fernando Henrique Cardoso	Datamec e concessões para exploração de áreas de telefonia fixa
2000	10,7 bilhões	Fernando Henrique Cardoso	Banespa e ações da Petrobras
2001	1,76 bilhão	Fernando Henrique Cardoso	Concessão de telefonia celular
2002	1,9 bilhão	Fernando Henrique Cardoso	Oferta pública de ações da Cia. Vale do Rio Doce
2003	618,5 milhões	Luiz Inácio Lula da Silva	Concessão de linhas de transmissão

PERÍODO	VALOR ARRECADADO (US\$)	GOVERNO	DESTAQUES
2004	26,8 milhões	Luiz Inácio Lula da Silva	Banco do Estado do Maranhão
2005	303 milhões	Luiz Inácio Lula da Silva	Banco do Estado do Ceará
2006	202,6 mil	Luiz Inácio Lula da Silva	Alienação de participações minoritárias
2007	-	Luiz Inácio Lula da Silva	Concessão de linhas de transmissão e rodovias federais
2008	-	Luiz Inácio Lula da Silva	Concessão de linhas de transmissão e aeroportos
2009	-	Luiz Inácio Lula da Silva	Concessão de rodovias federais
2010	-	Luiz Inácio Lula da Silva	Concessão de linhas de transmissão
2011	14,8 bilhões	Dilma Rousseff	Aeroportos
2012	13,4 bilhões	Dilma Rousseff	Aeroportos
2013	24,1 bilhões	Dilma Rousseff	Aeroportos
2014	-	Dilma Rousseff	Concessão de rodovias federais
2015	-	Dilma Rousseff	Concessão de rodovias federais

Fonte: BNDES.

Apêndice B

Tabela 2. Relação entre a taxa Selic e a dívida pública no Brasil, 1994 a 2019

ANO	SELIC	DÍVIDA PÚBLICA
1994	56,45%	30,01%
1995	38,96%	27,98%
1996	23,87%	30,72%
1997	42,08%	31,83%
1998	32,92%	38,94%
1999	20,98%	44,53%
2000	15,39%	45,54%
2001	18,02%	51,49%
2002	23,00%	59,93%
2003	17,74%	54,26%
2004	19,28%	50,19%
2005	19,14%	47,92%
2006	12,55%	46,49%
2007	10,56%	44,55%
2008	14,30%	37,57%
2009	9,12%	40,88%
2010	11,75%	37,98%
2011	11,48%	34,47%
2012	6,80%	32,19%
2013	9,90%	30,50%
2014	12,15%	32,59%
2015	14,84%	35,64%
2016	14,30%	46,14%
2017	6,68%	51,39%
2018	6,04%	53,65%
2019	4,53%	55,68%

Fonte: Ipeadata.

Anexo A

Tabela 3. Evolução do número de privatizações federais e valores arrecadados no Brasil. 1990 a 2015*

Empresas controladas	32
Participações minoritárias	26
Concessões	34
Arrendamentos	7
Total de privatizações	99

SETORES	N.º DE PRIVATIZAÇÕES	RECEITA DE VENDA (US\$ milhões)	DÍVIDA TRANSFERIDA (US\$ milhões)	RESULTADO TOTAL (US\$ milhões)
Siderurgia	8	5.561,50	2.626,30	8.187,80
Petroquímica	27	2.698,50	1.002,70	3.701,20
Fertilizantes	5	418,20	75,30	493,50
Energia Elétrica	3	3.908,20	1.669,90	5.578,10
Ferroviário	7	1.696,90	0,00	1.696,90
Mineração	2	5.201,80	3.558,80	8.760,60
Portuário	7	420,80	0,00	420,80
Financeiro	6	4.515,10	0,00	4.515,10
Petróleo e Gás	1	4.840,30	0,00	4.840,30
Aeroportuário	6	23.430,21	0,00	23.430,21
Rodoviário	21	0,00	0,00	0,00
Outros	6	623,89	268,40	892,29
Participações societárias minoritárias	-	1.227,03	0,00	1.227,03
Total	99	54.542,43	9.201,40	63.743,83

Fonte: BNDES.

* Este quadro não contempla o resultado referente à outorga de concessões de aproveitamentos hidrelétricos e linhas de transmissão.