

A PRIVATIZAÇÃO COMO OPÇÃO ADMINISTRATIVA O EXEMPLO POLONÊS

*Jolanta Kulpinska**

A privatização das empresas estatais é um dos principais processos de transformação econômica atual entre aqueles que estão ocorrendo nos países da Europa Central e Oriental. O objetivo desta é criar uma economia de mercado efetiva. A privatização das empresas estatais, acompanhada de um aumento quantitativo e qualitativo das empresas que são privadas “desde sua origem”, faz parte da política de desenvolvimento do setor privado. A privatização visa à melhorar a efetividade da produção e das alocações de recursos, à desmonopolizar a economia e à descentralizar o sistema de gestão, à criar as oportunidades para os investimentos estrangeiros, à tornar mais estável o regime sócio-político e o sistema econômico (Brozi, 1993).

A privatização na Polônia se dá mais nos moldes definidos pela lei de 13 de julho de 1990 e por outros mecanismos reguladores. No fim do mês de junho deste ano, o Parlamento votou a lei sobre a comercialização das empresas do Estado implicando dessa forma o legislativo na privatização.

* Instituto de Sociologia. Universidade de Lodz, Polônia

A privatização se faz na Polônia segundo vários métodos chamados vias. Esquemmatizando, nós distinguimos:

1. A privatização via o aporte de capital onde a empresa se torna de início propriedade de uma só pessoa física ou ela se torna sociedade anônima, sociedade com responsabilidade limitada à participação do capital privado, estrangeiro, ou à participação do Tesouro Público para poder em seguida ser cotado na bolsa. Cerca de 150 empresas foram privatizadas por esta via.
2. A privatização por via de leasing onde a empresa torna-se sociedade anônima em que as ações pertencem aos seus assalariados e aos seus funcionários graduados e seu patrimônio é alugado pelo Tesouro Público. Ou seja, é o acionariado salarial que compreende mais de 800 empresas médias onde se observa uma tendência ao aumento de participação dos funcionários graduados.
3. A privatização nacional (de massa) que consiste em distribuir as ações das empresas aos cidadãos. Para fazer isso, selecionou-se na Polônia 512 empresas constituindo o Fundo Nacional de Investimentos. Cerca de 14 milhões de certificados acionariais, que dão direito à comprar ações no futuro, foram vendidos. Os críticos desta via de privatização lhe recusam o caráter geral, de massa. É por isso que o sindicato Solidariedade propôs o projeto de “privatização geral”. Este projeto, apoiado pelo Presidente L Walesa, tornou-se objeto do referendun nacional em fevereiro de 1996. Devido à uma participação reduzida, causada pelas questões equívocas e o projeto ele mesmo obscurecido pelo Parlamento, tal referendun não serviu de base para construir um novo programa de privatização.
4. A privatização por via da comercialização consiste em transformar as empresas estatais em sociedades unipessoais com a participação única do Tesouro Público sujeitas a outras disposições legais que estas primeiras colocadas sob o controle do Ministério da Indústria ou Governador Territorial. Esta via deve levar a uma verdadeira privatização. Até 1994 mais de 700 empresas foram comercializadas. À luz da lei de junho de 1996, este processo compreenderá mais de 4.000 empresas que ficarão sob a supervisão do Estado.

5. Considerando-se o objeto de minha intervenção, seria necessário mencionar também a via de privatização consistindo na conclusão do contrato dito administrativo. Trata-se aqui da “privatização de gestão”, ou seja, um administrador se responsabiliza pelos resultados da empresa. É um procedimento raramente aplicado e em caráter interinimário.

Os experts poloneses e estrangeiros acham que a privatização na Polônia é muito lenta. A falta de capital é a causa evidente. A necessidade de criar um ambiente institucional adaptado, comportando as disposições legais, a infra-estrutura bancária, a bolsa, a anulação das disposições relativas às formas ultrapassadas de uma atividade, constitui uma urgência. Entretanto, a posição dos governos que mudam constantemente e que, enquanto se pronunciando todos a favor da transformação, possuíam diferentes preferências quanto às formas, métodos e orientações da privatização, não permite também de acelerá-la. As atitudes pouco favoráveis à privatização manifestadas por vários partidos políticos, sindicatos ou mídia a freiam igualmente.

A privatização sendo gerada pelo Ministério da Privatização que realiza programa governamental, é um processo imposto do alto. Ao mesmo tempo, era e continua sendo um processo onde a iniciativa vem de baixo, onde a empresa é levada a se manifestar, à selecionar a via que mais lhe convém, à procurar pelo investidor, à conceber os métodos que permitem ligar a privatização à reestruturação, etc. No entanto, é na empresa também que a resistência e as lutas a favor da privatização se manifestam. Uma politização da privatização não se limita aos jogos parlamentares, mas ela se faz igualmente na empresa de forma concreta. A privatização entendida no sentido mais amplo do termo - o processo de transformação de uma empresa estatal em empresa privada (efetiva sobre o mercado) - muda o sistema formal e factual do poder. Certos observadores avaliam as soluções propostas desse ponto de vista. Os procedimentos de privatização e de pré-privatização (como a comercialização por exemplo) eliminam a participação dos assalariados na gestão da empresa por intermédio de seus órgãos de autogestão, por exemplo, o conselho de assalariados. É assim que os sindicatos perdem a possibilidade de participar na gestão da empresa e sua participação é reduzida à negociação das condições salariais e de trabalho, ou seja à negociação coletiva. Essa mudança decorre da convicção de que os conselhos de assalariados se opunham constantemente (não se sabe exatamente quantas vezes) à privatização e à reestruturação. Às vezes, se tratava

da escolha da via de privatização, dos custos, ou da suspeição de que a venda da empresa não seria feita corretamente (à um preço muito baixo, por exemplo). O medo da perda do emprego, do aumento da disciplina e da efetividade do trabalho se escondem atrás desses motivos enunciados. É no entanto verdade que à luz das sondagens de opinião pública e de diferentes estudos sociológicos efetuados nas empresas (cf.: L. KOLARSKA, A KOSELA, 1995; J. GARDOWSKI 1995; W. PANKOW, 1993), os assalariados das empresas industriais do Estado, aceitando o desenvolvimento do setor privado - sobretudo no comércio, nos serviços e na pequena indústria - prefeririam continuar a trabalhar nas empresas do Estado, ou nas empresas onde os acionários eram assalariados, e manifestam uma atitude desfavorável em relação ao projeto da venda de sua empresa ao proprietário privado (estrangeiro). Esta resistência deve ser neutralizada em nome da mudança de sistema econômico. Vem daí o direito do pessoal comprar 20% das ações da empresa a preços preferenciais e com a garantia de ter pelo menos dois membros ou um terço de membros no Conselho de Supervisão de acordo com a lei de 1990. A nova lei de 1996 (cujo projeto data de 1993), estipula que o pessoal tem direito a 15% das ações gratuitamente.

O plano dito de Balcerowicz, implantado nos anos 1989-90, impunha grandes constrangimentos econômicos às empresas e seus autores esperavam sua rápida adaptação às regras de uma economia de mercado. Numerosas eram as empresas que não estavam capacitadas. Os anos 1990-91 são um período de recessão, de um crescimento rápido do desemprego, da procura por novos modos de atividade. A privatização, considerada como uma estratégia de adaptação, era um desses modos.

De tempos em tempos, se falava na Polônia de uma “evasão em privatização”. Esta era considerada como um remédio para todos os problemas das empresas como, por exemplo, suas dificuldades em se posicionar sobre o mercado, em fornecer fundos para os investimentos, em assegurar a modernização, a reestruturação, etc. A privatização implica em atitudes onde a iniciativa das empresas devem se unir às providências do Ministério da Privatização (ou aquelas do Ministério da indústria ou do governo territorial enquanto órgãos-fundadores supervisionando suas atividades). O período para a realização de uma privatização é de pelo menos vários meses. A escolha da via de privatização fica sendo, na imensa maioria dos casos, responsabilidade dos dirigentes e funcionários gradu-

ados, assim como dos órgãos de autogestão de pessoal. É portanto um longo processo decisório do qual participam as principais forças sociais presentes na empresa e onde o papel da administração é particularmente importante. Segundo W. PANKOW, nos anos 1990-91, a direção iniciava a privatização, em 40-50% dos casos e os conselhos de assalariados a iniciavam em 16-33%. O interesse dedicado à privatização por esses conselhos e pelos sindicatos aumentavam ao longo do tempo.

As pesquisas que eu fazia com o Dr. K. KACZEKI deviam, entre outras coisas, mostrar como se passava esse processo¹. Eis aqui alguns dos exemplos que mostram as situações-tipo que ressaltam a iniciativa e o papel da administração na privatização.

Situação-tipo nº 1

O Diretor, com sua equipe administrativa, concebe o projeto de privatização se apoiando sobre os anteriores contatos comerciais e técnicos da empresa com um investidor estrangeiro potencial e sobre suas relações com o Ministério da Privatização.

Num caso, a iniciativa e um avanço rápido da tramitação (já em 1991-92) derivam da convicção de que qualquer atraso constitui uma ameaça à boa situação econômica da empresa; em outro, se soma uma ambição de se encontrar à frente da transformação. O conselho de assalariados e os sindicatos apoiam esta iniciativa. A privatização é um sucesso.

Entretanto, verificou-se que os diretores que iniciavam e colocavam em prática as mudanças não eram suficientemente eficazes para assegurar o sucesso após a primeira transformação. A empresa necessitava de um outro tipo de administradores: daqueles que conhecem melhor as regras de mercado, que são mais maleáveis face à nova situação e mais eficazes ao nível da gestão de pessoal.

¹ As pesquisas são financiadas pelo Comitê de Pesquisas Científicas. Elas consistiam em entrevistas livres com a administração de 5 empresas que apresentam diferentes formas de propriedades. Os indicadores socioculturais de criação das estratégias de transformação constituíam nosso centro de interesse.

Situação-tipo nº 2

O Diretor (com sua equipe) inicia a privatização pela via do leasing e cria o acionariado salarial. Ele consegue obter o acordo dos assalariados (que recusam os lucros imediatos para permitir a modernização da produção) e de seus colaboradores mais próximos para seu programa. Estes engajam seu próprio dinheiro para obterem juntos a maioria das ações. Neste caso, a posição do diretor e o apoio ao seu programa não estavam garantidos. Pelo contrário, o candidato da oposição ao posto de diretor, apoiado pelo conselho de assalariados e pelo sindicato Solidariedade, se opunham à sua realização. A Direção conseguiu assim mesmo convencer os assalariados de sua estratégia de privatização e a realizou com sucesso assegurando retomada econômica rápida e espetacular à sua empresa. O Diretor se revelou um líder autêntico da transformação.

Situação-tipo nº 3

A equipe administrativa (sem possuir no entanto um líder incontestável) e um ativista influente do Sindicato Solidariedade tomam a iniciativa da privatização. Os ativistas deste sindicato obtêm certas regalias para o pessoal (sobretudo a conversão das dívidas da empresa em ações desta mesma empresa). A privatização torna-se um objetivo em que a realização não resolve seus problemas. A iniciativa e/ou o apoio do Solidariedade divide muito mais do que une os grupos estratégicos de pessoal e de funcionários graduados.

Situação-tipo nº 4

Esta situação, onde os sindicatos se opõem ao programa de privatização proposto pela direção e/ou pelo Ministério, é conhecido da imprensa. A oposição concentra-se antes de mais nada sobre a falta de garantia em manter o emprego e aumentar os salários (dessa forma ela diz respeito ao pacote social) e sobre os investimentos planejados. Nós somos levados a crer que em certos

casos pelo menos, a oposição dos assalariados é apoiada por uma parte pelo menos dos funcionários graduados.

Os quatro tipos de estratégias de privatização apresentados acima indicam o papel que pode desempenhar a equipe de direção e a necessidade de se ter um apoio do pessoal organizado. Os funcionários graduados do mais alto nível, quer dizer, os diretores e seus colaboradores devem avaliar as oportunidades e formular um programa que será aceito tanto pelo pessoal quanto pelo órgão fundador da empresa.

A privatização implica, na maioria dos casos e sobretudo no fim dos anos 90, certas iniciativas de reestruturação e organização (por exemplo, permitir uma autonomia para as partes escolhidas da empresa, a racionalização do emprego, a anulação das dívidas). A privatização, devendo normalmente facilitar a realização dos melhores resultados, não os garante de forma automática. À luz de nossas pesquisas (K. KONECKI, J. KULPINSKA, 1995; K. KONECKI, 1996), a privatização constitui uma das estratégias de transformação possíveis (e necessárias) ao lado daquela de marketing, aquelas de investimento e de modernização e aquela de desenvolvimento e/ou de proteção dos recursos humanos. Nós encontramos os argumentos justificando a necessidade desta estratégia em todos os casos estudados, sobretudo naquela empresa Estatal que soube realizar com sucesso a reestruturação e se adaptar às regras de mercado graças à uma boa gestão, a qual, somente agora em que sua posição econômica é favorável, procura um investidor estratégico para lhe oferecer as participações minoritárias. A privatização só deslanchou num número reduzido de casos em que a empresa passou o limite que separa uma empresa embaraçada num contexto sistêmico da economia socialista de uma empresa "reformada". Este limite está ligado, em todo caso, à elaboração e à aplicação de uma estratégia de desenvolvimento por uma direção tendo os traços de um líder (leadership).

O período de transformação é particularmente rico em interesses para as equipes de direção. Inicialmente, elas devem manter a capacidade de suas empresas em produzir e encontrar os mercados para seus produtos. Esta última tarefa era particularmente difícil em seguida à desagregação do COMECON. Além disso, as empresas deviam se adaptar às novas regras sem que os salários pudessem aumentar demais (um conflito imediato com o pessoal). Nos anos 1990-92, constatava-se frequentemente que as empresas (suas administrações) realizavam uma estratégia "de espera" sem fazer o que quer que fosse ao nível

de reestruturação e de não-sociedade. Era um marionete controlado por funcionários graduados e ele era um marionete de um marionete - controle de marionetes.

O descontentamento inspirado pelos custos de transformação se manifestava na maioria das vezes em críticas aos chefes que eram acusados de não saber nem acelerar os processos de adaptação, nem de se preocupar com o aumento dos salários. Os aumentos excessivos de salários eram, segundo o plano Balcerowicz, altamente taxados. Este imposto tornou-se fonte de conflito e uma das causas pela qual o sindicato Solidariedade retirou seu apoio às reformas aplicadas pelos governos de Mazowiecki, de Bielecki e de Suchocka (1989-93). O descontentamento do pessoal causado pela situação da empresa podia encontrar uma saída no pedido do conselho de assalariados endereçado ao órgão fundador (o Ministério) de demitir o diretor e de lançar um concurso para esse cargo. É claro que muitos desses pedidos - nos anos 1990-91 em particular - partiam da intenção de proceder a acertos de contas pela época socialista com a antiga equipe. Notava-se que as comissões de empresa do Solidariedade tentavam retomar a posição e os métodos análogos àqueles do antigo partido comunista. Podia-se então considerar esses pedidos como sendo uma purificação política. Quaisquer que sejam os argumentos, não restam dúvidas de que nos anos 90, na maior parte dos casos, os funcionários graduados de alto nível foram substituídos. Segundo J. GLADYS-JAKUBIK (que evoca os dados ministeriais) a substituição afetava mais de 80% dos diretores. Ao mesmo tempo, os estudos mostram que os novos diretores pertenciam à mesma categoria sócio-profissional que os antigos: são os funcionários graduados de níveis inferiores ou os diretores de outras empresas. São os engenheiros e os economistas cuja experiência profissional tem o mesmo caráter daquela de seus predecessores e todos eles vêm da *nomenclatura*. Essa noção designava os funcionários graduados ocupando cargos definidos, controlados pelo comitê competente do partido comunista. Na maioria dos casos, aqueles que relevavam da nomenclatura eram também membros do partido (Woskowski, 1987). Pertencer à nomenclatura estigmatizava os funcionários graduados do ponto de vista político.

Criticava-se uma parte dos diretores dizendo que eles abusavam de seus cargos para criar, com os meios disponíveis da empresa (ou por um preço módico), suas sociedades privadas. O fenômeno chamado “privatização da nomenclatura” era uma das mais importantes críticas endereçadas aos funcionários graduados e às ações de privatização. Sabe-se que a acumulação do capital

privado era feita desta maneira. Infelizmente, não conhecemos os dados que justificariam esta crítica à menos que a lei não seja violada por esta ocasião. As iniciativas só são conhecidas graças aos negócios passados a limpo diante dos tribunais. A privatização da nomenclatura é considerada (sobretudo na base da experiência russa) como o elemento da mutação do poder político em poder econômico (J. STANICZKIS, 1991). Não existem dúvidas de que, devido às novas condições, o poder dos diretores das empresas do Estado e aquele dos PDG das sociedades privadas é mais importante. Eles são autônomos nos limites da lei, eles têm possibilidades maiores de criar e de escolher uma estratégia a realizar. Um aumento dos salários dos funcionários graduados, e dos diretores sobretudo, se observa no novo sistema qualquer que seja o tipo de propriedade da empresa. As divergências salariais aumentam tanto no sentido da hierarquia vertical quanto entre as empresas que elas representam. Entretanto, se fazia notar com justiça, a insuficiência de competência dos funcionários graduados - sua ignorância das regras do mercado, a incapacidade em cooperar com as pessoas e antes de mais nada com os sindicatos.

Em todas as empresas que nós estudamos, nós prestamos bastante atenção à formação dos funcionários graduados: todos os diretores que conheceram um sucesso foram formados em gestão e seguem as edições neste domínio. No início da reforma, também nos casos estudados, os consultores externos, alguns estrangeiros, desempenham um certo papel. Atualmente, não se lhes pedem que intervenções pontuais e são preferencialmente a consultores poloneses.

Atualmente, os funcionários graduados são incontestavelmente analisados pelos resultados de suas empresas. Eles demonstraram, num grau remarcável, suas capacidades de adaptação: adquiriram competências, o *savoir-faire*, sobre o mercado, manifestaram seu espírito de iniciativa e de inovação, passaram a prova dos conflitos sociais. Isto graças à uma seleção positiva que se fez nos cargos de direção e ao fato de que os diretores das empresas industriais sob o regime socialista tomavam posições favoráveis em relação à reforma dos modos de gestão na economia nacional (cf.: M. NAWAJICZYK, 1995). Nesta época, eles esperavam o alargamento da autonomia e a aplicação de certas regras próprias à economia de mercado (por exemplo: a liberdade de exportar seus produtos e de importar novas tecnologias). Suas atitudes reformistas possuíam um caráter tecnocrático; eles queriam se desfazer do controle político e suas relações com o pessoal tinham um caráter paternalista. Hoje, se pode reconhecer

que os administradores poloneses estavam preparados para a mudança ainda que os desafios aos quais eram, e são ainda, confrontados, sejam mais difíceis do que poderíamos acreditar.

Neste contexto o jogo de privatização é particularmente promissor: é uma tarefa complexa onde as escolhas estratégicas a se fazer são múltiplas e que exigem o aporte de recursos diversos, sobretudo a criação de uma equipe de colaboradores (competentes e leais) e a obtenção do apoio e da confiança da parte do pessoal de produção. À luz de nossas pesquisas, as empresas vencedoras conseguiram formar uma integração de alto nível de seu pessoal, em que a natureza é tanto "moral" que calculadora (segundo a tipologia de A ETZIONI). (CF.: B. CICHOMSKI, J. KULPINSKA, W. MORAWSKI, 1996).

Esta comunicação apresenta a privatização das empresas do Estado da Polônia como um dos principais processos da transformação sistêmica e, ao mesmo tempo, como elemento de base da estratégia de desenvolvimento de cada empresa. A realização deste programa constitui um desafio complexo para a direção. É ela de fato que inicia e que realiza a privatização. Esta não é um ato isolado de caráter jurídico e financeiro, mas um processo social onde tomam parte atores sociais que têm interesses e atitudes divergentes. Os diretores constituem sem dúvida a força motriz deste processo. Daí a importância de seus traços sócio-profissionais no desenrolar deste. Trata-se em particular de suas competências, sua atitude em atenção às reformas, de sua posição na estrutura social e naquela do poder. Ser administrador numa empresa do Estado e ser administrador numa sociedade privada não é, talvez, a mesma coisa.

BIBLIOGRAFIA

- Brozi E., 1993; Drogi i bariery prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych, Wyd. U.L. Łódź.
- Cichomski B., Kulpinska J., Morawski W., 1996; Social position, comitment and Trade Unios. Continuity and Change in Poland 1985-1995. Research report.
- Etzioni A, 1988; The moral dimensions: toward a new economics, Free Press. Collier Macmillan London.
- Frydman R., Rapaczynski ^a, 1995 - Prywatyzacja w Europie Wschodniej, Wyd Znac, Kraków.
- Gardawski J., Zubowski T., 1994. Robotnicy 1993, Fridrich Ebert Stiftung Warszawa.
- Gładys-Jakóbk J., 1995. Dyrektory przedsiębiorstw państwowych w sytuacji zmiany systemu zarządzania gospodarka, Wyd. S.G.H. Warszawa.
- Jarosz M., (red), 1996. Spółki pracownicze 95. Wyd. IFIS PAN Warszawa.
- Kolarska = Babinska L., Kosela K. (red), 1994. Pracownicy państwowych sprywatyzowanych, prywatnych, CBOS, Warszawa.
- KONECKI K. KULPINSKA J., 1996. Employee participation in privatised and private firms: the Polish experiencie, in: R. Markey (ed) Innovation and Employee participation trough Works Councils International Case Studies, Avebury (sous presse).
- Konecki K., Kulpinska J., 1995. Enterprise Transformation and the Redefinition of Organizational Realities in Poland, in: Industrial Transformation in Europe, eds: E.J. Dittich, G. Schmidt, R. Whitley, Sage Publications. Kulpinska J., 1993
- Changes in Power Structure in the Poland Enterprises and the Process of Transformation toward Market Economy, in: Market Economy and Social Justice, Chuo University, Tokyo.
- Nawojczyk M., 1995. Inżynierowie wobec reformowania gospodarki. Od socjalizmu do gospodarki rynkowej. Wyd. UMK Torun (sous presse).
- Pankow W., 1993. Instytucje pracy w procesach transformacji. Wyd. IFIS PAN Warszawa.
- Staniszki J., 1991. The Dynamics of Breakthrough in Eastern Europe, San Francisco.
- Syrdykowska S.T., 1996. Prywatyzacja, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa.
- Woslenski, 1987. Nomenklatura, Wyd. "Nowa", Warszawa.