

3

As Reformas Estruturais

Privatização no Brasil: Por quê? Até onde? Até quando?*

Armando Castelar Pinheiro**

* O autor agradece a Fabio Giambiagi pelos comentários feitos a uma versão anterior deste trabalho.

** Chefe do Departamento Econômico do BNDES e professor do Instituto de Economia da UFRJ.

Resumo

Este artigo discute o porquê, o até onde e o até quando da privatização no Brasil. De início, revê os motivos que levaram à criação de empresas estatais no Brasil e discute os primeiros movimentos em favor da privatização. Argumenta em seguida que a privatização no Brasil atendeu mais aos imperativos do esforço de estabilização do que a um processo de conversão ideológica, ainda que esses não tenham sido a sua única motivação. O artigo conclui com uma especulação sobre as possíveis fronteiras da privatização brasileira nos próximos anos e sobre a questão da durabilidade da privatização. Argumenta-se, em particular, que a extensão e a durabilidade da privatização a médio prazo vão depender não apenas do seu sucesso em promover o aumento do investimento, da eficiência e do bem-estar do consumidor, mas também de quão bem-sucedida for a estratégia mais geral em que se insere no sentido de recolocar o país em uma rota de crescimento acelerado.

1. Introdução

Quando o presidente Fernando Henrique Cardoso tomou posse, em janeiro de 1995, esperava-se rápida e substantiva aceleração da privatização, superando a posição ambígua com relação a essa reforma que prevaleceu durante o governo Itamar Franco.¹ O ano se encerrou, contudo, sem que essa aceleração se materializasse ou que houvesse uma afirmação pública de compromisso com a significativa ampliação do programa. De fato, havia dúvidas se as reformas constitucionais aprovadas nesse ano – acabando com os monopólios públicos de petróleo, gás e telecomunicações – desaguariam na venda de estatais ou se serviriam apenas para permitir novos investimentos privados nesses setores. Essa situação refletia-se também na falta de maior compromisso público com a venda da Companhia Vale do Rio Doce, uma mineradora cuja privatização dispensava o estabelecimento do complexo aparato regulatório que precisava ser criado para outras grandes estatais.

Esse quadro mudaria inteiramente nos três anos seguintes. Em 1996, bateu-se o recorde de receitas anuais com a venda de estatais no Brasil; em 1997, os resultados da privatização superaram a soma de todos os anos anteriores; em 1998, novos recordes foram batidos. Nesses três anos, importantes setores da economia brasileira (transportes, telecomunicações, eletricidade etc.) foram parcial ou inteiramente transferidos para a iniciativa privada. Não é apenas o contraste com os acontecimentos de 1995 que torna esses resultados dignos de nota. A experiência da primeira metade da década mostrou que com a privatização diminuem os *rents* recebidos por trabalhadores, fornecedores e clientes das estatais. Os benefícios são auferidos de forma muito mais difusa por contribuintes, consumidores e novos clientes e fornecedores. Assim, a determinação do governo em enfrentar os bem organizados grupos de interesse contrários à privatização, na ausência de um apoio mais explícito da opinião pública, como no caso da Vale, é também digna de registro.

Tanto a literatura quanto a legislação relativas à privatização brasileira listam diversos motivos por que em geral é conveniente para o país vender

¹ Para uma discussão mais detalhada do debate público sobre o ritmo da privatização no início do governo Fernando Henrique Cardoso, ver Pinheiro e Giambiagi (1999, *Capit. 4*).

suas empresas estatais [Pinheiro e Giambiagi (1994)]. A avaliação dos resultados obtidos com esse processo também mostra o acerto dessa decisão e como os objetivos micro e macroeconômicos da privatização foram de fato atingidos [Pinheiro (1996) e Pasanezi (1998)]. Mas terão sido os objetivos expostos em lei, no caso a Lei 8.031, aqueles que efetivamente levaram o Brasil a desenvolver tão amplo processo de privatização? Responder a essa pergunta não é importante apenas do ponto de vista da História. A resposta dá os fundamentos para se especular sobre até onde deve ir a privatização no Brasil e sobre quais os riscos de que, conforme Baer e McDonald (1998), o pêndulo volte no futuro a oscilar em direção a um modelo econômico com forte presença estatal na economia.

O objetivo deste artigo é discutir três questões: o porquê, o até onde e o até quando da privatização brasileira. O trabalho está estruturado em quatro seções, além desta curta introdução. A segunda seção revê resumidamente os motivos que levaram à criação de empresas estatais no Brasil e discute os primeiros movimentos em favor da privatização. Na Seção 3, argumenta-se que a privatização no Brasil atendeu mais aos imperativos do esforço de estabilização do que a um processo de conversão ideológica, ainda que eles não tenham sido a sua única motivação. A Seção 4 especula sobre até onde pode ir a privatização brasileira. Uma última seção resume as principais conclusões e discute a questão da durabilidade da privatização.

2. Estatização e Privatização no Brasil

As empresas estatais estiveram presentes na economia brasileira desde o período colonial. Não obstante, a intervenção estatal na economia, seja ou não através da criação de empresas estatais, foi pequena até a ascensão de Getúlio Vargas ao poder.² A partir do Estado Novo, o liberalismo da Velha República daria lugar ao nacionalismo econômico, ao protecionismo, a elevados investimentos públicos em infra-estrutura e insumos básicos e à criação de monopólios públicos para produtos como açúcar, café, mate

² *As primeiras estatais foram o Serviço Postal (1663) e a Casa da Moeda da Bahia (1694). Com a vinda de D. João VI para o Brasil, outras estatais foram estabelecidas, incluindo o Banco do Brasil, a Imprensa Régia e a Real Fábrica de Ferro de São João de Ipanema. Outras poucas estatais seriam ainda criadas durante o Império e a República Velha, a maior parte caixas econômicas e ferrovias.*

etc. Nas décadas seguintes, a presença das estatais na economia cresceria rapidamente, fruto de diferentes processos:

1. O desenvolvimentismo, particularmente a decisão de instalar no Brasil uma indústria diversificada, com a criação de estatais em setores nos quais o setor privado não demonstrava interesse ou condições de investir. Esse foi tipicamente o caso do setor siderúrgico. O mesmo tipo de motivação esteve por trás dos investimentos públicos em setores de infra-estrutura, como rodovias.

2. O cuidado com a segurança nacional, cujo manto difuso abrangeu três vertentes principais: a preocupação com a falta de vários produtos importantes no período da II Grande Guerra; o desejo de manter sob controle público indústrias consideradas estratégicas; e a opção por limitar a participação de empresas estrangeiras na economia brasileira. Empresas como a Fábrica Nacional de Motores, a Alcalis, o Lloyd, o Serviço de Navegação da Bacia do Prata e a Embraer, entre outras, foram criadas ou estatizadas com essa motivação. O nacionalismo econômico, refletido na orientação de manter a exploração do subsolo nas mãos de brasileiros, marcou a criação da Companhia Vale do Rio Doce e da Petrobras.

3. Uma terceira via por que se deu a criação de estatais foi a nacionalização de empresas privadas estrangeiras em setores cuja regulação não foi eficiente em promover os investimentos de que o país necessitava para viabilizar seu rápido crescimento. Esse foi o caso dos setores de ferrovias, comunicações e eletricidade.³ Mas esse movimento também servia aos objetivos ligados à “soberania nacional” por parte de grupos que temiam o controle desses setores por empresas estrangeiras.

4. A verticalização e a diversificação de atividades de grandes empresas estatais constituíram uma quarta via de expansão. Esse processo foi motivado pelo objetivo de ocupar *espaços vazios*, parte central da estratégia de substituição de importações, e aumentar a lucratividade, com a criação de subsidiárias em setores com taxas de retorno elevadas, processo facilitado pela elevada capacidade de autofinanciamento de várias estatais e estimulado

³ Para uma discussão recente sobre esse processo no caso do setor elétrico, ver Baer e McDonald (1998).

pela criação de grandes *holdings* setoriais. Setores como de celulose, papel, petroquímica, alumínio, transportes, entre outros, viram a participação pública crescer rapidamente. Esse processo foi, em particular, importante após a reforma administrativa (Decreto-Lei 200) e a recuperação tarifária do final dos anos 60. Palatnik e Orenstein (1979, p. 49) chamariam a esse processo de “a fase heróica de constituição e planejamento de empresas sob controle do Estado”.

5. Finalmente, contribuiu bastante para o crescimento do número de empresas estatais, ainda que não para o tamanho do chamado “setor produtivo estatal”, a estatização de empresas mal administradas, embora situadas em setores estranhos às atividades do setor público – hotéis, usinas de açúcar, editoras. Tais empresas acabaram mostrando surpreendente resistência em retornar ao setor privado. Setenta e seis das 268 estatais federais existentes em 1979 haviam se tornado de propriedade do Estado dessa forma, contra um total de 40 estatais criadas por lei.

Não há na literatura uma concordância sobre se o rápido crescimento do setor estatal na economia brasileira foi o resultado de uma ideologia de intervenção do Estado ou se fruto da sobreposição de movimentos desconectados. Para vários autores, apesar do caráter mais intervencionista da política econômica a partir do Estado Novo, o rápido crescimento do número de empresas estatais no pós-Guerra (havia apenas 20 estatais federais em 1940) não foi algo planejado ou resultante de uma ideologia estatizante [Baer, Kerstenetzky e Villela (1973) e Cardoso (1973)].⁴ Para Martins (1977, p. 26-7), contudo:

“[H]ouve sempre uma ideologia de intervenção do Estado (assumisse ela a forma de *estatismo*, *nacionalismo* ou *desenvolvimentismo*) cujo referente era a idéia de *nação*. (...) Daí porque, no plano da ideologia, *estatismo*, *nacionalismo* ou *desenvolvimentismo* apareciam muitas vezes como confundidos, como conceitos intercambiáveis (...). É historicamente inexato, portanto, afirmar, como parece ser freqüente, que a ação empresarial do Estado surge no Brasil de forma quase acidental e como desligada de um projeto político definido.” (Grifos no original.)

4 Cardoso (1973, p. 143), por exemplo, afirma que “[t]hat policy orientation [concentrated on strengthening the role of the state as investor], as has now been well documented, was more a short-term response to practical problems than a coherent set of projections based on a nationalist ideology”.

Independentemente dessa controvérsia, porém, a rápida expansão do setor estatal não causava maior preocupação até, pelo menos, o fim do *milagre econômico*, de 1968-1973. Em artigo apresentado no 21º aniversário do BNDES, Baer, Kerstenetzky e Villela (1973, p. 281) afirmavam que:

“O crescimento contínuo da participação do Estado nas atividades econômicas no Brasil nas últimas três décadas foi quase inevitável. O setor privado brasileiro ainda é relativamente pequeno e não está em condições de exercer um papel importante nas enormes necessidades de infra-estrutura do país ou nas indústrias de tecnologia mais sofisticada, que também são as mais dinâmicas – petroquímica, siderurgia, equipamento de transporte etc. Logo, o crescimento do Estado não deve ser considerado como uma ameaça às empresas privadas brasileiras.”

Mas como o *milagre*, essa harmoniosa convivência entre capital privado e estatal já estava então perto do fim. Com a deterioração das condições econômicas e a decisão do novo governo de reduzir a influência do setor privado na alocação da poupança pública, teriam início os primeiros protestos públicos contra a excessiva participação do Estado na economia. Eugênio Gudin, eleito Homem do Ano pela revista *Visão* em 1974, afirmaria na entrega do prêmio que vivíamos, “em princípio, em sistema capitalista”. Mas que o capitalismo brasileiro era “mais controlado pelo Estado do que em qualquer outro país, com exceção dos comunistas”. O discurso de Gudin seria seguido de uma série de artigos sob o título conjunto de “Os caminhos da estatização”, publicados no início de 1975 pelo jornal *O Estado de S. Paulo*, e pela Campanha contra a Estatização, movida por empresários privados.⁵

A correta leitura dos argumentos empresariais mostra, contudo, que se tratava, acima de tudo, de um movimento contra a desprivatização, ainda que parcial, do Estado. Assim, pesava particularmente no descontentamento empresarial sua exclusão dos fóruns de decisão, a partir da formação do Conselho de Desenvolvimento Econômico, no qual tinham assento apenas

5 *Em que pese o sucesso da estratégia de intervenção inaugurada ao final da década de 30, a continuação desse processo, como provocativamente especulado por Baer, Kerstenetzky e Villela (1973, p. 282), não poderia deixar de preocupar parte do empresariado privado nacional:*

“As atividades recentes de empresas gigantescas como Petrobras e Cia. Vale do Rio Doce, entrando em áreas correlatas através da criação de subsidiárias, é matéria para especulação. A Petrobras, por exemplo, já está-se expandindo em vários ramos da petroquímica. Não seria inteiramente impossível para ela algum dia expandir-se no ramo de hotéis e restaurantes e/ou estabelecimentos de distribuição de alimentos.” (Grifo adicionado.)

o presidente e alguns ministros. Em particular, queriam os empresários ser “ouvidos durante todo o processo de decisão da economia nacional, ajudando a estabelecer critérios para a atuação do Estado e do setor privado, orientando a aplicação de lucros das empresas estatais e controlando sua expansão, direcionando a aplicação de poupança etc.” [Pessanha (1981, p. 154)]. Dentre as principais sugestões dos empresários para reverter o processo de estatização, Pessanha (p. 95-6) destaca “a supressão de alguns privilégios das empresas públicas, como liberdade para aplicação de recursos e isenção de alguns tributos, a limitação da capacidade de criação de subsidiárias, através do controle da diversificação, proibição de utilização de recursos oriundos da poupança compulsória e outros incentivos fiscais”. A venda de estatais, ainda que mencionada, vinha acompanhada de tantas ressalvas quanto as relacionadas aos setores em que isso poderia ser feito e à sua efetividade, que acabava por desempenhar apenas um papel simbólico no rol de propostas empresariais.⁶ A privatização não era uma prioridade para o empresariado.⁷

A resposta do governo viria na proposta de fortalecer as empresas privadas nacionais por meio de subsídios fiscais e creditícios.⁸ Quanto a medidas de privatização propriamente ditas, Pessanha (1981, p. 133) observa:

6 *Até porque, ironicamente, uma das críticas às estatais era sua orientação para o lucro. Como observado por Pessanha (1981, p. 84), “algumas empresas estatais são acusadas de, contrariando suas finalidades – atuar em atividades pioneiras e necessárias, mas de baixa rentabilidade e retorno longo de investimento –, buscar intervenção no setor produtivo inspiradas prioritariamente no lucro, como a CVRD, que ‘sempre se recusou a participar de projetos falidos, como ainda recentemente ocorreu no caso do projeto de cobre de Caraíba, na Bahia.’ (O Estado de S. Paulo, 22.3.75)”.*

7 *Na visão dos empresários, um dos motivos por que a privatização não era uma solução era a falta de recursos. Em documento produzido pelas classes empresariais, essa questão é assim colocada [Pessanha (1981, p. 105)]: “Ou a empresa privada adquire empresas públicas do governo ‘com recursos do próprio setor público’, opção que tornará extremamente difícil selecionar novos proprietários sem incorrer em paternalismo, ou serão absorvidos os já escassos recursos do setor privado na compra de empreendimentos existentes, levando o governo a preencher novos ‘espaços vazios’ com esses recursos.” A experiência mostraria a importância do financiamento aos compradores nacionais para a viabilização da privatização. Isso se deu na década de 80 com financiamentos do BNDES, depois através de instrumentos financeiros criados com o uso das moedas de privatização e mais tarde outra vez com financiamentos do BNDES e do próprio Tesouro Nacional.*

8 *A rationale por trás dessa posição foi apresentada no documento “Ação para a empresa privada nacional, o governo e a economia de mercado”, elaborado pelo Conselho de Desenvolvimento Econômico e divulgado em 15.6.76.*

“(...) a resposta contida no documento admite como evidente que a restituição ao setor privado ‘deve ser feita nos casos específicos identificados, para caracterizar uma orientação política’. Entretanto, ‘não é aí que reside a essência do problema’, pois garantir efetivamente o país de uma tendência estatizante é dar ‘força e vitalidade’ à empresa nacional ‘que, antes de mais nada, precisa de capitalização’, uma vez que o problema dos ‘espaços vazios’ é freqüentemente ‘expressão da carência de recursos de risco nas mãos das empresas privadas nacionais’. Mas ‘em nenhum momento se cogitou ou poderia cogitar-se de transferir por qualquer forma empresas que, notadamente nas áreas de infra-estrutura (Petrobrás, Eletrobrás e seu sistema, Telebrás e seu sistema, Companhia Vale do Rio Doce, Usiminas, CSN, Cosipa etc.), estejam dentro dos campos definidos pelo II PND como de responsabilidade social do setor público.’”

Ir além dessas medidas era visto como contrário aos interesses do país. Em outras palavras, permanecia a percepção de que era urgente industrializar, ocupando setores “estratégicos”, e que, como a empresa privada nacional não estava apta a fazê-lo, não era desejável, por uma questão de “segurança nacional”, que isso fosse feito pelo capital estrangeiro. Severo Gomes, ministro da Indústria e Comércio, afirmaria a respeito da Campanha contra a Estatização que “desestatizar, hoje, seria desnacionalizar”. Já Mario Henrique Simonsen, ministro da Fazenda e um conhecido liberal, declararia em resposta às afirmações de Gudin que “qualquer discussão sobre desestatização seria sempre inócua, se fosse para deixar espaços vazios”. Acrescentou ainda que a origem da empresa estatal no Brasil está ligada ao preenchimento dos “espaços vazios”, e não a motivos ideológicos [Pessanha (1981, p. 122)].

Ao final da década de 70, a situação macroeconômica voltaria a se agravar, com o país sendo outra vez afetado por fortes choques externos. A necessidade de priorizar o controle da inflação e o equilíbrio das contas externas, em detrimento do crescimento a curto prazo, ainda que não aceita por todos, começava a ficar evidente. A rápida expansão do setor produtivo estatal mostrava-se inconsistente com o objetivo de estabilização. Até mesmo a idéia da privatização já começava a fazer parte do discurso governamental, ainda que não a prática da política econômica. Em mensagem ao seu ministério, pouco após a sua posse, o presidente Figueiredo recomendava a adoção de medidas necessárias “à privatização das empresas e serviços estatais não estritamente indispensáveis à correção de imperfeições de mercado ou a atender às exigências da segurança nacional” [Palatnik e Orenstein (1979, p. 52)].

Ainda em 1979, optou-se por adotar medidas ostensivas com vistas a reduzir a participação das estatais na economia, com a criação do Programa Nacional de Desburocratização e da Secretaria Especial de Controle das Empresas Estatais (Sest). Contudo, no início do governo Figueiredo, as críticas à atuação das empresas do Estado eram diferentes das que mais tarde levariam à venda dessas empresas, o que explica a ênfase na criação de órgãos de controle e a pouca importância atribuída às agências responsáveis pela alienação dos ativos estatais. O ponto em discussão não era, àquela altura, o de ineficiência do setor público empresarial. O principal objetivo então era desacelerar a expansão do setor produtivo estatal, pois se percebia que as empresas do governo tinham saído fora do controle das autoridades federais. A visão predominante era bem refletida nas palavras de Rezende (1980), que, após rejeitar “a hipótese de que a produção privada é intrinsecamente mais eficiente que a produção pública” (p. 35), observava que (p. 37):

“Na verdade, todo o debate sobre a necessidade de limitar o aumento das funções do Estado reflete a incapacidade de o poder público controlar as ações das empresas governamentais, cujas decisões de expansão escapariam ao controle exercido durante a análise periódica do orçamento (...) na medida em que as decisões de investimento em determinados setores da iniciativa privada ficam subordinados ao crédito público e/ou incentivos fiscais, o controle sobre as decisões de empresas privadas do setor é maior do que o controle sobre as decisões de empresas públicas, cuja capacidade de mobilização de recursos lhes dá uma certa independência em relação ao poder central.”

Assim, não se tratava de uma guinada ideológica quanto ao papel desenvolvimentista do Estado, mas antes uma mudança na ênfase da política econômica, imposta por transformações até certo ponto fora do controle governamental. A prioridade não era mais o crescimento e a substituição de importações, mas o controle da inflação e principalmente a superação da crise cambial. Sendo as empresas estatais responsáveis por uma parcela considerável do investimento e do consumo domésticos, seria quase impossível estabilizar a economia sem alguma forma de controle sobre o ritmo de expansão dessas empresas e sem eliminar ou pelo menos reduzir seus déficits. Com essa finalidade, uma série de tetos foram estabelecidos para os gastos correntes, de capital e com importações das estatais [Werneck (1987)].

Os imperativos macroeconômicos – a crise cambial, em particular – afetariam as estatais de duas formas adicionais. Antes da crise da dívida externa (1982), as estatais foram levadas a contrair empréstimos no exterior além

de suas necessidades, de forma a financiar os crescentes déficits em conta corrente do país. Com seus débitos externos bastante ampliados, essas empresas veriam suas despesas financeiras crescerem rapidamente, com o aumento das taxas de juros internacionais a partir de 1979 e a significativa desvalorização cambial depois de 1981. Além disso, desde 1975 os preços dos bens e serviços produzidos pelas estatais foram reduzidos em termos reais, inicialmente para controlar a inflação e, depois de 1982, para subsidiar a exportação de bens manufaturados. Assim, o uso dessas companhias como instrumento de política macroeconômica – com limites ao investimento, aumento do endividamento, redução do valor real de preços e tarifas e a própria perda de foco nos objetivos empresariais – levaria à gradual e contínua deterioração do seu desempenho, com a expansão da demanda reprimida e a perda de qualidade dos seus serviços.

Não seria, porém, até 1981 que a privatização entraria na agenda da política econômica. Em julho desse ano, um decreto presidencial (86.215/81) criou a Comissão Especial de Desestatização e fixou “normas para a transferência, transformação e desinvestimento de empresas controladas pelo governo federal”. Os principais objetivos da Comissão Especial de Desestatização consistiam em fortalecer o setor privado, limitar a criação de novas empresas estatais e fechar ou transferir para o setor privado as empresas estatais cujo controle pelo setor público não fosse mais necessário ou justificável.

Uma vez estabelecida, essa Comissão identificou 140 estatais prontas para serem privatizadas a curto prazo. Dessas, 50 foram inicialmente listadas para venda. Contudo, o saldo efetivo dessa primeira tentativa de privatização não chegaria sequer a esse número: um total de 20 empresas seria vendido a agentes privados, uma seria alugada e oito incorporadas a outras instituições públicas. Nesse mesmo período, porém, seis empresas em situação falimentar passaram para o controle do BNDES, por meio das chamadas “operações-hospital”. As empresas vendidas nesse período eram, em geral, empresas sendo reprivatizadas e não incluíam nenhuma das grandes empresas estatais. No total, a venda dessas 20 firmas representou uma receita total de apenas US\$ 190 milhões. As empresas privatizadas no período 1981-1984 somavam ativos de apenas US\$ 274 milhões e empregavam no total menos de cinco mil trabalhadores. A maior receita, no total de US\$ 77,5 milhões, resultou da venda do conjunto de empresas ligadas à

Riocell, na área de celulose, e a menor, da alienação da Fiação e Tecelagem Lutfala, com a arrecadação de apenas US\$ 2 mil.

A privatização avançou no governo Sarney em um ritmo semelhante ao de seu antecessor, apesar da retórica mais agressiva, como refletido na série de decretos presidenciais e projetos de lei reestruturando e ampliando o programa de privatização. No total, 18 empresas, avaliadas em US\$ 533 milhões, foram vendidas, com igual número sendo transferido para os governos estaduais, duas incorporadas a outras instituições federais e quatro desativadas. Na sua maior parte, tratava-se de empresas pequenas e médias, situadas em setores nos quais a presença do setor privado é predominante e cuja privatização foi uma decorrência do processo de saneamento financeiro da BNDESPAR. No conjunto, as empresas alienadas detinham ativos de US\$ 2,5 bilhões e empregavam 27,6 mil pessoas. A maior venda, em termos de receitas, foi a da participação do BNDES na Aracruz Celulose. Em termos de ativos, o destaque ficou com a Caraíba Metais, enquanto, pelo número de empregados, a maior empresa vendida foi a siderúrgica Cimetel.

Para o Banco Mundial [World Bank (1989)], “o primeiro flerte do Brasil com privatização foi um ‘clássico exemplo de fracasso’”. De fato, seja pelo ritmo, seja pela abrangência, a alienação de estatais na década de 80 ficou muito aquém do prometido pela retórica governamental. Além disso, a maior parte das vendas foi feita pelo BNDES, cuja motivação para privatizar estava mais relacionada à sua necessidade de livrar-se de empresas problemáticas do que a uma nova percepção do governo sobre os papéis dos setores público e privado no modelo de desenvolvimento do país.⁹ A privatização não era uma prioridade para o setor público.

Pode-se argumentar, assim, que a privatização alcançada na década de 80 foi a possível, dadas as circunstâncias. Para isso teriam contribuído, segun-

9 Márcio Fortes (1994), presidente do BNDES no final da administração Sarney, assim colocou essa questão: “A privatização, na realidade, não foi uma política tão central. Foi a necessidade que o BNDES teve, em primeiro lugar, de gerar recursos dentro de seu próprio patrimônio; em segundo lugar, de obter liquidez para suas atividades normais; e, em terceiro lugar, porque a sua própria administração interna era fortemente prejudicada pelo acúmulo de atos de gestão necessários ao seu dia-a-dia, tendo em vista o banco ser proprietário ou controlador de mais de 25 empresas de grande complexidade.”

do um analista contemporâneo [Treat (1983, p. 68-9)], pelo menos três razões:

1. As estatais mantiveram, até meados da década, um desempenho operacional relativamente bom, limitando o escopo para ganhos de produtividade com sua transferência para a iniciativa privada. Assim como o governo não tinha a intenção de vender suas mais importantes estatais, o setor privado também não tinha interesse em comprá-las.

2. Permanecia sobre as estatais, durante a maior parte da década, o “manto protetor da ‘segurança nacional’”, de forma que seria virtualmente impossível vender grandes estatais enquanto os militares mantivessem sua influência na administração federal.

3. Como bem caracterizado na elaboração da Constituição de 1988, um amplo segmento da sociedade brasileira, incluindo militares e partidos de esquerda, continuava a enxergar a privatização como uma senha para a desnacionalização da economia, com as empresas multinacionais sendo vistas como as únicas habilitadas a comprar as grandes estatais brasileiras.

3. Privatização à Brasileira: Pragmatismo ou Ideologia?

A seção anterior mostrou que a percepção sobre o papel do Estado na economia brasileira começou a mudar ainda em meados da década de 70, não por coincidência quando o longo ciclo de crescimento iniciado na década de 40 dava sinais de exaustão. A contínua deterioração da economia – e, em particular, a crise fiscal em que o país mergulhou no início dos anos 80 – ajudou a impulsionar a privatização brasileira nos anos seguintes. Não obstante, foram anos mais de retórica e esforços de privatização de menos, com resultados muito modestos que afetaram de forma muito marginal a grande participação do Estado na economia. Apenas empresas muito pequenas, em setores nos quais a entrada do Estado jamais deveria ter ocorrido, foram alienadas. Mais importante, talvez, é que não havia um firme compromisso político com a privatização. Já em 1989 o Congresso rejeitou a Medida Provisória 26, que tornava passíveis de privatização todas as empresas estatais, exceto aquelas que não poderiam ser alienadas em função de restrições constitucionais. De fato, a Constituição de 1988 era claramente estatizante, estabelecendo monopólios públicos nos setores de tele-

comunicações, petróleo e distribuição de gás e colocando barreiras à participação estrangeira em mineração e eletricidade.

Menos de dois anos após a promulgação da nova Constituição, porém, o governo Collor lançava o Programa Nacional de Desestatização (PND), ampliando significativamente o alcance da privatização no Brasil. O que causou essa grande reorientação na visão oficial sobre o papel do setor estatal na economia brasileira? A resposta a essa pergunta está nas transformações ocorridas no cenário político doméstico e internacional, na reorientação do modelo de desenvolvimento econômico, na piora do desempenho das estatais e nas necessidades da política macroeconômica.

Um fato notável na discussão sobre a privatização é como a questão da segurança nacional e, em menor escala e com alguma defasagem, a da desnacionalização da economia simplesmente desapareceram do debate. Hoje em dia, debate-se o preço mínimo das empresas, questiona-se o risco de transferir empresas com grande poder de mercado para o setor privado, põem-se em dúvida os benefícios da privatização em termos de seu impacto sobre a qualidade dos serviços ofertados, mas pouco ou nada se fala de riscos à segurança nacional ou de desnacionalização da economia brasileira, a despeito da elevada participação do capital estrangeiro no processo desde 1995 (em 1998, 59% das receitas da privatização foram obtidos com vendas para investidores estrangeiros).

As explicações para essa mudança de comportamento podem ser encontradas, domesticamente, no processo de democratização do país, com o gradual afastamento dos militares do poder, e, no exterior, no fim da Guerra Fria, com a perda de importância da polarização política entre a União Soviética e os Estados Unidos. A importância das pressões militares para a criação de empresas estatais remonta ao período Vargas e não é coincidência que em outros países da América Latina a privatização também tenha ganho significância com a democratização. O fato de Collor ter sido eleito diretamente, em contraste com a transição negociada que permitiu a ascensão de Sarney à Presidência, foi outro elemento importante para explicar essa mudança de rumos. O fim do conflito Leste-Oeste também contribuiu para a menor preocupação em manter sob controle estatal-nacional setores considerados estratégicos, como telecomunicações, petróleo e eletricidade. O mesmo processo foi observado também nos paí-

ses da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), particularmente na Europa Ocidental (Nestor e Mahboodi, 1999). Nesse sentido, é provável que a Constituição de 1988 tivesse tido um menor viés estatizante e anticapital estrangeiro, se fosse escrita após a queda do Muro de Berlim e em um ambiente de menor influência dos militares.

O principal traço da mudança de modelo de desenvolvimento foi a passagem de uma estratégia com foco quase exclusivo no processo de acumulação – apresentado como uma preocupação em “ocupar espaços vazios” – para outra em que a produtividade e a eficiência passaram a ser prioritárias. No início da década de 90, amadurece a percepção de que é necessário reorientar a política econômica, na medida em que as próprias crises fiscal e externa (impossibilidade de contar com poupança estrangeira) limitavam a capacidade de o Estado continuar liderando o processo de acumulação. Feita essa transição de modelos, a própria existência da empresa estatal como instrumento de política econômica perde sentido, uma vez que, se ela serve à acumulação de capital, o faz à custa de elevado ônus sobre a eficiência. Assim, não foi simples coincidência o PND ter sido lançado simultaneamente à abertura da economia e à significativa desregulamentação da economia doméstica, com o fim, entre outros, de monopólios públicos nos setores de açúcar, álcool, café, trigo etc.¹⁰

Também contribuiu para a decisão de expandir a privatização a deterioração do desempenho das estatais na segunda metade da década de 80, com o afrouxamento dos controles de gastos correntes e um maior número de indicações políticas para seus cargos de direção. Os presidentes e diretores das estatais sofreram ainda grande rotatividade nos anos 80, raramente se subordinavam de fato ao ministério em que suas empresas se encontravam e mais raramente ainda eram recompensados em função do desempenho econômico-financeiro das empresas que dirigiam. Com isso, as estatais desenvolveram novos vícios, sem recuperar as virtudes do passado. Cada vez

10 *Há um aspecto dessas reformas, incluídas aí as privatizações da primeira metade da década de 90, que foi importante para viabilizá-las politicamente, ajudando a explicar por que foi possível fazer uma rápida mudança de posição em relação à posição que vigorava em Brasília até o final da década anterior: tais reformas são relativamente simples do ponto de vista técnico e político. Assim, uma vez aprovada a Lei 8.031, que criou o PND, o programa foi administrado sem a necessidade de aprovação prévia e individual do Congresso para cada venda. A própria aprovação da lei foi facilitada pela clareza da proposta de privatização, muito mais simples e direta do que, por exemplo, reformas como a da previdência.*

mais, elas passaram a operar com um orçamento flexível, com o governo federal vindo em socorro quando necessário. Os gastos com investimentos foram os únicos mantidos sob controle. A própria abertura iria aos poucos ajudar a evidenciar a ineficiência dessas empresas, escondidas até então pelas suas rendas de monopólio.

No final da década de 80, e de forma mais pronunciada nas eleições de 1989, a opinião pública já demonstrava seu descontentamento com o desempenho das estatais e em relação ao ritmo da privatização, com uma significativa ampliação de sua base de apoio [Schneider (1990)]. Esse apoio cresceu entre o eleitorado em geral, e especialmente entre os gerentes das estatais, até então majoritariamente refratários à troca de propriedade nas empresas que dirigiam. Para algumas empresas, de fato, a privatização passou a ser encarada como alternativa ao seu fechamento (por exemplo: CSN).¹¹

Pinheiro e Giambiagi (1999) sugerem, porém, que a grande motivação para que o país vencesse a inércia e ampliasse a privatização foi o mau desempenho da economia como um todo. De um lado, porque esse fato limitou os graus de liberdade do governo na condução de políticas intervencionistas, forçando-o a adotar estratégias de desenvolvimento mais orientadas para o mercado. De outro, porque esse mau desempenho aumentou a necessidade de controlar os gastos das estatais, em um momento em que essas empresas precisavam de massivos investimentos para aumentar a eficiência e a produção.

O PND, em particular, teve sua lógica original diretamente ligada ao programa de estabilização lançado no início do governo Collor, o que explica a decisão do novo governo de privatizar rápida e independentemente do instável quadro macroeconômico de então. De um lado, aumentou-se a receita fiscal, com a criação dos certificados de privatização. De outro, ainda mais importante, esperava-se, com a aceitação de cruzados novos como

¹¹ *A abertura às importações também contribuiu para aumentar o apoio empresarial à privatização. Enquanto a economia era fechada, todas as empresas eram prejudicadas igualmente, por exemplo, com a falta e a má qualidade dos serviços de telecomunicações. Assim, isso não era um diferencial importante na sua capacidade de competir. Com a abertura, a má qualidade dos serviços públicos tornou-se uma barreira à competitividade do setor privado, dando origem à expressão "custo-Brasil".*

moedas de privatização, evitar a necessidade de devolução da poupança financeira congelada no Banco Central ao setor privado quando da posse do novo governo, dessa forma dando uma solução mais duradoura para o problema da dívida pública e, indiretamente, para o do déficit fiscal.¹²

A simbiose entre estabilização e privatização viria a falhar por problemas nos dois programas. A privatização começou com metas muito otimistas, em termos de receitas e prazos, que se mostraram impossíveis de cumprir, em função da má situação financeira das estatais e da complexidade dos acordos de acionistas com os demais sócios.¹³ As estatais não estavam prontas para venda: necessitavam de um longo processo de preparação para serem privatizadas. Como é sabido, apenas no final de 1991 seria vendida a primeira empresa no âmbito do PND. Como nessa época os cruzados novos já começavam a ser liberados, sua utilização como moeda de privatização acabou sendo quase nula. Assim, ainda que as receitas de privatização continuassem a ser usadas para abater a dívida pública, a lógica original do PND teve de ser alterada, na medida em que as novas moedas de privatização eram passivos com liquidez relativamente baixa. Vale dizer, o impacto da privatização sobre o perfil da dívida pública seria menos positivo do que inicialmente projetado.

Conforme o fracasso do primeiro plano de estabilização do governo Collor ia se consubstanciando, a orientação e as bases em que se processava a privatização foram mudando, com o governo passando a recorrer cada vez mais ao PND como prova de seu compromisso com mudanças. Se, por um lado, isso pressionou pela continuidade do programa, por outro, as altas taxas de inflação e o baixo crescimento, então com mais incerteza sobre a estabilidade das instituições financeiras, levaram à redução dos já comprimidos investimentos doméstico e estrangeiro, limitando severamente as possibilidades de expansão da privatização. Assim, até 1996 o papel da privatização na política macroeconômica do país foi pouco além disto:

12 Essa questão é discutida com maior profundidade em Pinheiro e Giambiagi (1999).

13 Quando o PND foi lançado, no primeiro semestre de 1990, o governo prometeu resultados bastante significativos a curto prazo. No início de maio desse ano, o governo projetava receitas de US\$ 9 bilhões para 1990, projeção que depois caiu para US\$ 7 bilhões no final desse mês e para US\$ 4 bilhões ao final de julho. Em meados do ano, a meta estabelecida previa receitas de US\$ 17 bilhões nos dois primeiros anos do programa, com a venda de uma estatal por mês a partir do segundo semestre de 1990 [Schneider (1990, p. 17-8)].

um sinal de compromisso com a adoção das reformas necessárias a recolocar o país na rota do crescimento sustentado. De fato, até a própria exclusividade do uso de receitas da privatização para abater a dívida pública foi fortemente questionada por setores no próprio governo, sendo parcialmente abandonada no caso da privatização da Vale do Rio Doce.

Ao todo, foram privatizadas 33 empresas durante os governos Collor e Franco (1990-1994), com receitas totais de US\$ 8,6 bilhões e a transferência para o setor privado de US\$ 3,3 bilhões em dívidas (Tabela 1). A quase totalidade dessas empresas estava na indústria de transformação, com as receitas concentradas nos setores siderúrgico, petroquímico e de fertilizantes. As empresas selecionadas para venda nessa fase da privatização tinham em comum o fato de pertencerem a setores relativamente competitivos ou para os quais o processo de liberalização comercial iria criar um ambiente de competição. Incluíam-se nesse perfil as pequenas empresas absorvidas pelo Estado; as subsidiárias estabelecidas após a reforma de 1967, com a verticalização e a diversificação das grandes empresas estatais; e as empresas siderúrgicas, nas quais a presença do Estado não era mais essencial. A privatização dos monopólios estatais não chegou a ser considerada.

A partir de 1995, o alcance da privatização seria enormemente ampliado por meio de dois movimentos quase simultâneos: a decisão de acabar com os monopólios do setor público na área de infra-estrutura e a decisão dos governos estaduais de também desenvolver seus próprios programas de privatização (Tabela 1). Ao todo, as 80 privatizações do período 1995-1998 somaram US\$ 60,1 bilhões em receitas e permitiram a transferência de US\$ 13,3 bilhões em dívidas.

Diversos fatores contribuíram para essa ampliação:

1. O repetido fracasso de seguidas administrações em controlar a inflação havia limitado a habilidade do governo em perseguir um programa mais ousado de privatização. Com a estabilização, o Executivo conseguiu cacife político para aprovar no Congresso as emendas constitucionais necessárias para estender a privatização aos setores de telecomunicações e gás e para facilitar sua aprovação nas áreas de mineração e eletricidade.

TABELA 1
Resultados da Privatização – Receitas e Dívidas Transferidas, 1991-1999
(US\$ Milhões, até 30.6.99)

Resultados	1991		1992		1993		1994		1995		1996		1997		1998		1999		Total			
	Rec.	Dív.	Rec.	Dív.	Rec.	Dív.	Rec.	Dív.	Rec.	Dív.	Rec.	Dív.	Rec.	Dív.	Rec.	Dív.	Rec.	Dív.	Rec.	Dív.		
Esfera Federal																						
Siderurgia	1.474	369	921	718	2.250	1.539	917	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	5.562	2.626	
Petroquímica	-	-	1.266	211	172	2	445	84	604	622	212	84	-	-	-	-	-	-	-	2.699	1.003	
Energia	-	-	-	-	-	-	-	-	400	2	2.358	586	270	-	880	1.082	-	-	-	3.908	1.670	
Ferrovias e Portos	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1.477	-	266	-	355	-	-	-	2.098	-	
Mineração	-	-	-	-	-	-	6	-	-	-	-	-	-	3.299	3.559	-	-	-	-	3.305	3.559	
Telecomunicações	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	4.734	-	21.823	2.125	413	-	-	26.970	2.125	
Fertilizantes	-	-	202	53	205	20	11	2	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	419	75	
Financeiro	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	240	-	-	-	-	-	-	240	-	
Outros	140	5	12	-	-	-	192	263	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	344	268	
Participações	-	-	-	-	-	-	395	-	-	-	33	-	190	-	421	-	-	-	-	1.040	-	
Total Federal	1.614	374	2.401	982	2.627	1.561	1.966	349	1.004	624	4.080	670	8.999	3.559	23.479	3.207	413	-	46.585	11.326		
Esfera Estadual																						
Telecomunicações	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1.018	822	-	-	-	1.018	822	
Financeiro	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	401	-	647	-	-	-	-	1.048	-	
Gás	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	576	-	-	-	988	88	-	1.564	88	
Energia	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	587	364	9.945	1.499	5.166	2.538	216	-	-	15.914	4.401	
Outros	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	25	-	307	-	336	-	-	-	-	668	-	
Participação	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	794	-	2.388	-	330	-	-	-	-	3.512	-	
Total Estadual	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1.406	364	13.617	1.499	7.497	3.360	1.204	88	23.724	5.311
Total Geral	1.614	374	2.401	982	2.628	1.561	1.967	349	1.004	624	5.486	1.034	22.616	5.058	30.976	6.567	1.617	88	70.309	16.637		

Fonte: BNDES.

2. Com a estabilização, a necessidade de equilíbrio fiscal e a perspectiva de retomada do crescimento, ficava claro que o setor público não conseguiria viabilizar diretamente os elevados investimentos necessários nesses setores. Também por motivos fiscais, a política econômica limitava o acesso das estatais ao financiamento doméstico e externo.

3. Os estados enxergaram na privatização importante fonte de recursos a curto prazo que lhes permitiu saldar dívidas (registradas e não-registradas) e, em alguns casos, expandir os gastos. Também serviram de estímulo à adoção da privatização pelos estados os contratos com o BNDES permitindo a antecipação de receitas com a privatização. Da mesma forma, os contratos de renegociação das dívidas estaduais continham cláusulas de abatimento de parte do principal que implicavam a necessidade de privatização [Pinheiro e Giambiagi (1999)].

4. A própria estabilidade e a mudança de percepção com relação ao risco e ao potencial do mercado brasileiro – refletidas, por exemplo, no grande

crescimento dos fluxos de investimento direto estrangeiro – contribuíam para aumentar o valor dessas empresas, tornando a privatização mais interessante tanto para o setor público como para os investidores privados.¹⁴

5. O sucesso das privatizações realizadas em 1991-1994, ao aumentar a eficiência e o investimento das empresas, contribuiu para ampliar o apoio político ao programa.

Pinheiro (1996) mostra que a privatização levou a substancial melhoria do desempenho das antigas estatais, observando-se aumentos significativos para as vendas reais, as vendas por empregado, o lucro líquido, o patrimônio líquido, o investimento, o imobilizado e a razão investimento/vendas. Em particular, para as empresas privatizadas no período 1991-1994, Pinheiro encontrou mudanças econômica e estatisticamente significativas, no sentido de um melhor desempenho, para todas as variáveis consideradas. A eficiência das empresas praticamente dobrou quando medida pela relação vendas por empregado, aumentando 83% quando se usa a produtividade da mão-de-obra. A lucratividade foi de negativa a positiva, o patrimônio líquido quase quintuplicou, enquanto caiu o endividamento e subiu a liquidez. O investimento mediano mais do que quintuplicou, aumentando mais de quatro vezes como proporção das vendas e mais do que dobrando em relação ao valor do imobilizado. Noventa e dois por cento das empresas apresentaram aumento das vendas por empregado, com 100% de produtividade da mão-de-obra; o lucro líquido aumentou em 78% dos casos; e o investimento cresceu para 93% das empresas.

Mas, de todos os fatores que contribuíram para a expansão da privatização no primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso, o mais importante foi provavelmente o papel que a privatização desempenhou na sustentação do Plano Real. Com as grandes vendas de 1997-1998, o Brasil foi capaz de atrair elevados montantes de investimento direto estrangeiro, que ajudaram a financiar os altos déficits em conta corrente, e de evitar a explosão da dívida pública, a despeito dos crescentes déficits públicos registrados desde 1995. Pinheiro e Giambiagi (1999) mostram que em 1995-1997 –

¹⁴ *A instabilidade econômica foi também a principal razão (ainda que não a única) para a falta de interesse dos investidores estrangeiros na privatização brasileira até 1994, período em que sua participação no total de receitas foi inferior a 1%.*

isto é, sem contar a venda da Telebrás – a privatização contribuiu para abater a dívida pública no equivalente a 2,1% do PIB. Além disso, os investimentos diretos estrangeiros associados à privatização em 1996-1998 foram equivalentes em média a 14,7% do déficit em conta corrente do país. Vale dizer, a privatização assumiu um papel macroeconômico relevante a partir de 1996.

É interessante registrar, porém, que, apesar de a importância macroeconômica da privatização ter sido reconhecida, a ênfase concentrou-se nos impactos de curto prazo, com pouca ou nenhuma atenção sendo dedicada aos ganhos fiscais permanentes, não obstante terem sido estimados como sendo substanciais [Pasanezi (1998)]. Esses efeitos permanentes resultam de vários fatores. O mais importante é a possibilidade de o governo utilizar as receitas da privatização para abater a dívida pública. Como os juros incidentes sobre a dívida são muito altos (por exemplo, em 1994-1998, a taxa real Selic ficou em 23,5% a.a.) e as empresas estatais pagam quase nada de dividendos (em 1988-1994, a União recebeu dividendos anuais equivalentes a 0,4% do seu patrimônio nas estatais), os ganhos fiscais daí resultantes são muito significativos.¹⁵ Também importante é o fato de que, após a privatização, as empresas vendem mais e ficam mais lucrativas e com isso pagam mais imposto. Conforme as receitas da privatização cresceram, também aumentou o seu benefício fiscal.

Na medida em que a privatização brasileira – a exemplo do que ocorrera no passado com o processo de estatização – foi o resultado mais de pragmatismo do que de uma mudança ideológica, que em geral se deu com alguma defasagem com relação às motivações macroeconômicas, duas questões parecem importantes. A primeira diz respeito, após a maior parte das principais empresas estatais já ter sido vendida e com a perda progressiva de receita esperada para os próximos anos, ao que se pode esperar da privatização no futuro. A segunda especula sobre em que medida há um risco de que outra vez o pêndulo oscile, desta vez, em direção a uma intervenção maior do Estado na economia, em particular com outro movimento de estatização em setores de infra-estrutura. As duas próximas seções procuram responder a essas questões.

15 *A esse respeito, ver Pinheiro e Giambiagi (1997).*

4. As Fronteiras da Privatização

O mergulho na história da privatização nas duas seções anteriores mostrou como as fronteiras desse processo foram se ampliando com o tempo. Os mesmos fatores que motivaram essa ampliação irão continuar em operação nos próximos anos, em particular, a crescente integração econômica com o resto do mundo e a necessidade de concentrar a atenção do governo na área social. Acima de tudo, deve persistir o círculo virtuoso entre privatização e estabilização, no qual esta cria as condições políticas para que novos setores sejam incluídos no processo, enquanto aquela contribui para consolidar a estabilidade. A curto prazo, a dinâmica da privatização deve continuar atrelada aos imperativos do programa de estabilização fiscal, com a privatização desempenhando papel fundamental na redução da dívida pública e na atração de investimentos diretos estrangeiros, essenciais para financiar o déficit em conta corrente do país.

A Tabela 2 apresenta um conjunto de estimativas sobre as receitas da privatização em 1999-2001.¹⁶ Do total de pouco menos de US\$ 30 bilhões, cerca de 78% seriam obtidos no âmbito federal, indicando a perda de fôlego das privatizações estaduais, após dois anos de significativos resultados. O setor elétrico responde pela maior parcela das receitas (43%), seguido das telecomunicações – ainda que nesse caso a quase integralidade das receitas diga respeito a privatizações já ocorridas mas cujo pagamento foi parcelado (como o da Telebrás). As receitas com instituições financeiras correspondem ao Banespa (US\$ 1 bilhão), IRB (US\$ 400 milhões) e aos bancos estaduais (da Bahia, do Ceará, do Maranhão e do Paraná). As receitas com participações minoritárias estão distribuídas entre as ações da Petrobras em poder do governo além do necessário para o controle da empresa (US\$ 3 bilhões) e sobras dos leilões da Vale (US\$ 500 milhões) e de empresas do setor elétrico (US\$ 1,6 bilhão).

A privatização não deve voltar a registrar os resultados recordes de 1998. Além disso, as estimativas do Citibank mostram que as receitas futuras da privatização estariam fortemente concentradas no biênio 1999-2000

¹⁶ Os valores da Tabela 2 são medidos em termos de fluxo de caixa, ao contrário dos da Tabela 1, que foram apurados em regime de competência, e não são por isso estritamente comparáveis. Em particular, a redução esperada em termos de receitas da privatização é mais elevada do que o sugerido pela simples comparação das duas tabelas.

TABELA 2
Estimativas de Receita com a Privatização – 1999-2001 (US\$ Bilhões)

<i>Privatização por Setor</i>	<i>Valor</i>
Elétrico	12,64
Telecomunicações	9,79
Instituições Financeiras	1,47
Participações Minoritárias	5,10
Outros	0,48
Total	29,48
Privatização por Esfera de Governo	
Federal	23,00
Estaduais e Municipais	6,48
Total	29,48

Fonte: Citibank, A privatização em 1999-2001, *Economic Update*, 23.4.99.

(US\$ 28,7 bilhões), com a previsão de arrecadação de apenas US\$ 800 milhões em 2001. Ou seja, em 1999-2000, a privatização geraria uma receita média anual equivalente a cerca de 2,6% do PIB, mas cairia rapidamente em seguida para valores de menos de 0,2% do PIB. É uma queda considerável, ainda que, na prática, os resultados em 2001 possam superar essa marca, pois foram levados em conta nessas estimativas apenas as operações já de alguma forma agendadas. É possível que novos setores sejam incorporados ao processo nos próximos dois anos. Afinal, concluída a privatização do setor elétrico, ainda restarão ao governo federal participações importantes em transportes (por exemplo, nos aeroportos), bancos e petróleo. Irá a privatização estender-se por esses setores no futuro?

A resposta a essa pergunta vai depender de como vai evoluir o esforço de estabilização e, uma vez consolidada a estabilidade, dos contornos da estratégia de desenvolvimento que o governo vier a adotar. A julgar pela experiência de privatização até aqui, o ambiente mais favorável à extensão da privatização caracteriza-se por um nível suficiente de estabilidade que viabilize financeira e politicamente a venda das estatais, mas em que permanecem déficits (fiscal e em conta corrente) cujo financiamento pode ser parcialmente coberto pela privatização. Essa foi a combinação que fez a privatização avançar mais e mais rapidamente no passado.

A médio e longo prazos, o futuro da privatização irá depender, principalmente, de como se encaminhará o debate sobre o papel do Estado no estí-

mulo ao desenvolvimento econômico. Em grande medida, a aprovação das reformas desta década refletiu, antes de mais nada, uma aliança de ocasião fruto dos excessos do modelo anterior e da falta de instrumentos fiscais e, em menor escala, creditícios para se perseguir uma estratégia mais ousada de industrialização. Nesse sentido, a urgência da crise macroeconômica serviu para unir correntes com visões muito distintas sobre essa questão. Há muito ainda que pode ser feito no aprofundamento da liberalização comercial, da desregulamentação das atividades econômicas domésticas e da privatização, mesmo após se cumprir a agenda discutida nos parágrafos anteriores. Se, porém, em vez de seguir por esse caminho, a opção do governo for por uma estratégia de maior intervenção – de “ocupação de espaços vazios” por empresas nacionais –, é improvável que ele deseje se desfazer de instrumentos que possam servir a essa política, como é o caso das estatais remanescentes.

De qualquer forma, tão importante quanto o ambiente político será o próprio sucesso da privatização em atingir seus principais objetivos microeconômicos: aumentar o investimento e obter ganhos de produtividade, com a transferência de parte significativa desses ganhos para os consumidores, inclusive sob a forma de uma melhor qualidade dos serviços ofertados. Isso será particularmente importante nas áreas de infra-estrutura que produzem serviços consumidos diretamente pelas famílias e pelas empresas em geral: eletricidade, telecomunicações, saneamento (cuja privatização já teve início) e, em menor escala, transportes. Nesse sentido, o futuro da privatização está sendo decidido, em grande medida, com a definição e a aplicação da regulação nesses setores. É o sucesso na montagem do Estado regulador que, principalmente, vai ditar o futuro do Estado-empresário.

A experiência latino-americana com a regulação dos setores de infra-estrutura privatizados nos últimos anos apresenta alguns traços comuns que ajudam a pensar os desafios do Estado regulador no Brasil:

1. O setor de infra-estrutura respondeu por grande parte dos resultados da privatização, mas sua inclusão no processo ocorreu em um estágio avançado e sem que tivesse sido prevista com antecedência. Em vários casos, não havia uma estratégia de privatização para os setores, de modo que as decisões foram sendo tomadas conforme a modelagem de venda ia se definindo.

2. A seqüência ótima de reformas é começar pela reforma regulatória, fortalecer as novas agências reguladoras e só então privatizar. Na prática, nenhum dos países latino-americanos seguiu essa lógica. Em alguns casos, a reforma regulatória só foi concluída após o início da privatização.

3. As agências reguladoras revelaram-se, na prática, bem menos equipadas do que o previsto nos projetos que as criaram. Falta de quadros motivados e bem preparados, aquisição desses quadros pelos concessionários e grande assimetria de informação entre empresas e reguladores são alguns dos problemas mais freqüentes.

4. O impacto da privatização sobre a eficiência produtiva e os investimentos das empresas tem sido muito significativo.

5. Mas, em geral, a privatização só provocou reduções significativas de preço quando acompanhada de competição. Dados para o Chile mostram que, nas atividades em que a competição não foi introduzida, a rentabilidade das empresas ficou bem acima da média nacional.

Como a experiência latino-americana se compara com a do Brasil? Todos os setores de infra-estrutura nacional já foram objeto de algum esforço de privatização, ainda que o grau em que ela ocorreu varie muito de um caso para o outro. A privatização, enquanto venda de ativos, já está completa, por exemplo, nos setores de telecomunicações e ferrovias. No setor de eletricidade, 60% da distribuição já estão em mãos privadas. Também a maioria da carga que chega e sai do país já é processada em terminais portuários privados. Por outro lado, a privatização apenas começou nos setores de rodovias e saneamento, ainda que algumas vendas importantes já tenham ocorrido.

O tipo e a qualidade da regulação introduzida nos diversos setores de infra-estrutura privatizados variam muito de um setor para o outro. Mas é lícito afirmar que o Brasil é um dos países em que houve maior preocupação em ter as empresas privatizadas operando em um ambiente regulatório que estimule a competição e proteja os consumidores, ainda que também nesse aspecto haja diferenças importantes entre os setores. Mas antes de entrar na discussão setorial, é importante chamar a atenção para alguns traços comuns à regulação da infra-estrutura no Brasil.

A importância de uma boa regulação para o sucesso da privatização tem sido reconhecida em todos os setores. Com graus variados de sucesso, tem-se tentado definir a regulação antes da privatização e, quando isso não ocorre, os contratos de concessão contêm diversas provisões de caráter regulatório. Também tem havido, de forma geral, a preocupação com a introdução de competição nos setores privatizados. Isso tem se revelado no estabelecimento de uma estrutura industrial não-monopolística, pelo menos em âmbito nacional, com várias empresas estatais sendo separadas horizontal e verticalmente antes da privatização. Exemplos de separação horizontal ocorreram nos setores ferroviário, elétrico e de telecomunicações e de desverticalização nas telecomunicações e no setor elétrico. Também foram impostos limites à participação de investidores individuais nos diversos mercados, regionais e nacional, e mesmo na composição acionária de algumas companhias (como a Vale do Rio Doce). Observe-se ainda que, por lei, todo processo de privatização está sujeito à aprovação pelo órgão de defesa da concorrência. Além disso, a toda fusão que venha a ocorrer após a privatização se aplica a Lei 8.884, de defesa da concorrência.

Outro traço importante é que as mudanças na regulação e a instituição de agências reguladoras têm se dado quase exclusivamente na esfera federal. Isso apesar de a atuação das empresas privatizadas ter implicações importantes no âmbito local e de que cerca de um terço dos resultados da privatização (US\$ 23,7 bilhões em receitas na venda de 30 empresas) ter sido obtido com programas estaduais de privatização. A regulação, tanto técnica quanto econômica, tem sido feita em geral por setor, em lugar de se separar os dois tipos de regulação e se ter uma única agência cuidando da regulação econômica e da competição nos vários setores. Não obstante, os poucos estados que até aqui instituíram órgãos reguladores privilegiaram a opção por agências multissetoriais.

Sem dúvida, o setor em que mais se avançou no desenvolvimento do aparato regulatório pós-privatização foi o de telecomunicações.¹⁷ O processo começou pela aprovação da chamada “Lei Mínima”, que permitiu que fos-

¹⁷ *Descrições detalhadas da privatização e da regulação dos setores de telecomunicações, energia elétrica, transportes e saneamento podem ser encontradas nos artigos editados por Pinheiro e Fukasaku (1999). Sobre telecomunicações, ver também Pires (1999).*

sem leiloadas as concessões da Banda B de telefonia celular, passou pelo significativo realinhamento tarifário promovido em 1996-1997, avançou com a aprovação da Lei Geral das Telecomunicações em 1997, pela criação no mesmo ano da Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), reguladora do setor, e teve seu ponto alto em 1998, com a privatização da Telebrás. Ou seja, quando a privatização ocorreu, todo o marco regulatório já estava estabelecido e a agência responsável pelo setor, em pleno funcionamento. De fato, os contratos de concessão referentes ao novo marco regulatório foram assinados pelas empresas enquanto ainda estatais, de forma a não haver dúvidas para os novos controladores sobre as regras que iriam imperar após a privatização.

Esse também é o setor com metas mais ambiciosas de investimentos e de estímulo à competição. Os contratos de concessão prevêm a expansão do número de terminais fixos de 15,3 milhões para 50 milhões e o de telefones celulares de 4 milhões para 26,2 milhões em um prazo de 10 anos, um crescimento total de 226% e 550%, respectivamente. A pressão competitiva vem sendo paulatinamente aumentada:

- A Telebrás foi dividida em 13 empresas, sendo uma de telefonia de longa distância, três de telefonia fixa e nove de telefonia celular. Essas nove empresas correspondiam essencialmente às áreas leiloadas da Banda B, de forma que desde o início houve um duopólio na telefonia celular.
- Foram ainda colocadas restrições à participação de um mesmo investidor em mais de uma área ou em mais de um serviço.
- A Anatel está instituindo duopólios também em cada área de telefonia fixa e na telefonia de longa distância.
- Já em 1999, as empresas de telefonia fixa poderão competir com as de longa distância dentro de suas áreas de atuação.
- A partir de 2002, a entrada no mercado será totalmente livre.

A coordenação entre regulação e privatização no setor de eletricidade foi, no entanto, bem menos feliz do que nas telecomunicações. Assim, por exemplo, a Aneel, a agência reguladora da área de eletricidade, só foi criada em 1997, dois anos depois de iniciadas as privatizações no setor. A criação do Mercado Atacadista de Energia (MAE) e do Operador Nacional do Sistema (ONS), elementos centrais do novo modelo de regulação, só se deu

em 30 de setembro de 1998, quando grande parte da distribuição já estava com o setor privado.

De fato, dada a falta de avanço na definição do marco regulatório do setor – que, diga-se de passagem, começou a ser discutido ainda em 1992 –, seguir em frente com a venda de estatais acabou se mostrando a maneira de forçar uma definição da regulação. Esse seqüenciamento perverso contribuiu para limitar a capacidade de atuação da agência reguladora e, como resultado, também seu prestígio na sociedade. A regulação no setor de eletricidade permanece menos transparente que a de telecomunicações, sem uma clara separação entre as funções dos diversos órgãos envolvidos (Aneel, ONS, Eletrobrás e Ministério das Minas e Energia), aumentando os riscos de captura e reduzindo a *accountability* dos diversos órgãos perante os consumidores.

Ainda assim, também se nota no setor uma preocupação com a progressiva liberalização do mercado e com o estímulo à competição. O primeiro elemento dessa estratégia foi a separação vertical (geração, transmissão e distribuição) e horizontal das empresas, tanto no âmbito federal quanto no estadual. Esse é o caso, por exemplo, da Eletrosul, da Cesp, da Eletropaulo e de Furnas. Depois, foram estabelecidos limites à concentração de mercado em níveis nacional e regional para a distribuição, a geração e a soma dos dois.¹⁸ Além disso, vem se dando liberdade aos grandes consumidores de escolher de quem comprar eletricidade, com o tamanho mínimo necessário para poder fazer essa escolha diminuindo com o tempo. Também a liberdade de contratação entre geradoras e distribuidoras será crescente no tempo, imperando a liberdade total a partir do nono ano após a privatização. O aumento do uso de gás na matriz energética e o rápido progresso tecnológico no desenvolvimento de *pequenos* geradores levarão ainda a um mercado mais competitivo de eletricidade (já existem, inclusive, projetos de *shopping-centers* que prevêem o uso do gás na geração de sua própria eletricidade).

Apesar de tudo, porém, há muito ainda que se pode fazer para introduzir competição no setor de eletricidade. A experiência mais recente da Ingla-

¹⁸ Na geração e na distribuição, individualmente, 35% do mercado no Norte, Nordeste e Centro-Oeste, 25% no Sul e Sudeste, e 20% no mercado nacional. Considerando-se geração e distribuição conjuntamente, o limite é de 30% do mercado nacional.

terra, com uma separação mais completa entre a distribuição e o comércio de eletricidade, é um exemplo disso. Realisticamente, todavia, é provável que passos nesse sentido tenham que aguardar a solidificação do aparato regulatório, inclusive de sua agência, o que não parece estar ocorrendo no ritmo em que se esperava.

No setor de transportes, rodovias, portos e ferrovias apresentam experiências distintas. A privatização de rodovias, aí incluída a ponte Rio–Niterói, foi, no Brasil, a que mais se aproximou do modelo de *franchise bidding*, ou leilão de concessão, proposto por Demsetz (1968) e outros autores como alternativa à regulação econômica. Nesses casos, foi definido um conjunto mínimo de investimentos, inclusive de ampliação da capacidade instalada, e dada a concessão a quem se comprometesse a cobrar a menor tarifa. Uma vez esta definida, a regulação limita-se à fiscalização dos compromissos de investimento e ao reajuste anual de tarifas. Há apenas regulação técnica.

Na privatização dos portos, a ênfase tem recaído nos terminais de contêineres, já que no que se refere a graneis sólidos e líquidos quase toda a carga é movimentada nos terminais próprios das empresas. Foram privatizados os terminais de contêineres de Santos, Rio de Janeiro, Rio Grande, Codesa (Espírito Santo) e Sepetiba. A evidência até aqui é que a privatização dos portos viabilizou o aumento considerável dos investimentos e da produtividade, mas que apenas uma parte menor desse aumento de produtividade foi transferida para os consumidores. A explicação para isso parece residir na falta de competição, resultado, por sua vez, de dois fatores: a grande concentração do movimento no porto de Santos (mais de 50%) e ainda a baixa eficiência das ferrovias. O risco de condutas anticompetitivas, caso ocorra um grau elevado de integração vertical entre portos e ferrovias, também preocupa.

A privatização das ferrovias incluiu a RFFSA, a Fepasa, a Ferroeste e as ferrovias da Cia. Vale do Rio Doce, estas vendidas junto com o resto da companhia. A venda da RFFSA foi precedida da sua separação horizontal em seis malhas. Foi ainda estabelecido um teto de 20% na participação de cada investidor no capital das empresas formadas a partir de cada malha, de forma a impedir seu controle por um grupo muito pequeno de seus principais clientes. Foi também a privatização em que mais responsabilidade se deu à competição, no caso, à competição intermodal, como instrumento auto-regulador. O resultado tem sido em geral positivo, dada a predominân-

cia do transporte rodoviário de cargas no Brasil, mas casos de abusos de consumidores cativos e de discriminação de preços têm sido observados. Vários problemas resultaram da compra de participações por clientes da ferrovia, criando espaço para que eles procurem prejudicar seus concorrentes, discriminando-os na oferta de serviços ferroviários. Além disso, várias empresas não cumpriram as metas contratuais de produção e redução do número de acidentes, sem que tivessem sido impostas sanções.

O setor em que menos se progrediu, tanto na regulação como na privatização, foi o de água e saneamento. Apesar de privatizações localizadas em um par de municípios no interior de São Paulo e do Paraná, várias iniciativas foram abortadas, como a venda da Cedae, no Rio de Janeiro. O imbróglho regulatório nesse setor é enorme, com estados e municípios invocando direitos. É provável, porém, que algum acordo seja obtido, já que as necessidades de investimento e os possíveis ganhos de eficiência são gigantescos nesse setor. O governo federal vem trabalhando uma proposta de regulação para resolver esse problema.

De forma geral, apesar dos avanços obtidos nos últimos anos, o processo de regulação nos serviços públicos avançou menos do que a privatização. No setor de transportes, ainda não se estabeleceu uma agência reguladora. No de saneamento, não há modelo de regulação. Em nenhum dos dois setores se aprovou até aqui legislação regulamentando a aplicação da Lei das Concessões. Da mesma forma, apesar de em todos os setores ter havido preocupação com a introdução de competição, apenas no de telecomunicações isso foi feito como grande prioridade. Há necessidade de atuação mais agressiva no setor elétrico, de portos e de ferrovias.

Há três outras questões sobre as quais há razão para preocupações que apenas o tempo irá mostrar se são pertinentes ou não. A primeira diz respeito ao risco de uma ênfase exagerada na regulação técnica, que poderia resultar, por exemplo, de as agências reguladoras recrutarem seus quadros majoritariamente nas antigas empresas estatais. Isso porque, nessas empresas, havia ênfase excessiva em aspectos técnicos e pouca preocupação com os clientes e com outras questões ligadas ao lado comercial da empresa. A experiência na América Latina mostra também uma concentração exagerada da atenção das agências reguladoras em aspectos técnicos, em detrimento de uma atuação mais firme na regulação econômica.

A segunda questão é sobre a necessidade de explicitar mais claramente no mandato dessas agências a ênfase a ser dada à competição. Além disso, deve-se deixar claro que esse mandato não inclui a implementação de políticas industriais no setor regulado ou em qualquer outro. A experiência mostra que a competição pode ser introduzida nos setores de infra-estrutura antes (isto é, enquanto as empresas ainda são estatais), durante (ou seja, no processo de preparação para a venda) ou depois da privatização. Obviamente, os condicionantes com que trabalham as agências reguladoras e as de defesa da concorrência são diferentes nos três casos. Mas importa aqui observar que, fruto do progresso tecnológico e de mudanças na forma de pensar, há em geral grande espaço para a introdução de competição após a privatização, sem que isso envolva a quebra dos contratos de concessão.

A terceira questão diz respeito à pouca clareza sobre qual será o comportamento do Judiciário no caso de desacordo entre as posições de agências reguladoras, concessionários e consumidores. A Constituição brasileira, como a de outros países, dá direito às partes de recorrer à Justiça contra decisões das agências. Mas, como no resto do mundo, o Judiciário no Brasil tem pouco conhecimento dos aspectos técnicos que usualmente geram disputas em relação a essas decisões. Além disso, muitas das questões envolvidas requerem decisões rápidas, sob risco de prejuízos elevados para as partes. A possibilidade de recurso ao Judiciário não se deve constituir apenas ou principalmente em uma oportunidade de postergar as decisões das agências reguladoras. Assim, ainda que o Judiciário tenha papel muito relevante a cumprir nessa área, é importante que ele procure limitar suas intervenções à garantia de que as normas processuais sejam respeitadas. Pode contribuir também para um papel mais positivo do Judiciário na regulação a equiparação de decisões colegiadas das agências reguladoras a decisões de juízes de primeira instância, de forma que os recursos ao Judiciário se façam diretamente aos tribunais de segunda instância.

Reconhece-se em todo o mundo que a regulação é um substituto imperfeito da competição. Na América Latina em geral, e no Brasil em particular, essa substituição é ainda mais problemática. Muito mais do que nos países industrializados – onde a infra-estrutura institucional é mais desenvolvida e os recursos humanos mais abundantes –, a introdução de competição deve ser defendida e apoiada, mesmo que em alguns casos com sacrifícios em termos de perdas de economias de escala e escopo.

5. Observações Finais

Na década de 90, e até junho de 1999, o Brasil privatizou 119 empresas estatais, com a geração de US\$ 70,3 bilhões em receitas e a transferência para o setor privado de dívidas públicas no montante de US\$ 16,6 bilhões. Esses valores fazem da privatização brasileira uma das maiores em todo o mundo – por exemplo, até 1997, as receitas totais com a privatização em todos os países da OCDE somavam US\$ 153,5 bilhões [Nestor e Mahboodi (1999)]. Mas não é apenas a magnitude das empresas envolvidas que torna o programa digno de nota. Igualmente importante é o fato de que em apenas cinco anos o Estado vai ter se retirado quase inteiramente de setores que gerenciou com exclusividade por várias décadas. Até 1996, o setor privado estava quase ausente dos setores de infra-estrutura no Brasil, com exceção dos serviços de transporte rodoviário. Ao final de 1998, os investidores privados controlavam todo o setor de telecomunicações e ferrovias, os maiores portos do país, algumas de suas principais rodovias, dois terços da distribuição e uma grande parte da geração de eletricidade e uma parcela pequena mas crescente do setor de água e saneamento. A maior parte do que permaneceu no setor estatal deve ser privatizada em 1999-2000. Há apenas 10 anos, nem mesmo o mais otimista dos liberais poderia prever um resultado tão favorável.

Este artigo procurou mostrar que a privatização no Brasil resultou essencialmente de três fatores: mudanças na área política, com o fim da visão de que a venda de estatais ou a propriedade estrangeira em siderurgia ou infra-estrutura constituíam ameaças à “segurança nacional”; mudança na ênfase da política de desenvolvimento, que passou a privilegiar a eficiência, e não mais a simples acumulação de capital, como no modelo anterior; e a relação cada vez mais estreita entre a privatização e a política macroeconômica. Argumentou-se ainda que esse último foi dos três o fator mais importante. Nesse sentido, mostrou-se a coincidência, em meados da década de 70, entre os primeiros sinais de exaustão dos ciclos de crescimento econômico e de expansão do setor produtivo estatal. Desde então, a incapacidade de o Brasil estabilizar a economia e consolidar a retomada do crescimento vem servindo como principal motivação para que a privatização continue a avançar para setores que há alguns anos não eram vistos como privatizáveis.

Até onde irá esse processo? Da agenda já constam a conclusão da privatização do setor elétrico, a venda de alguns bancos estaduais e o setor de saneamento, ainda que nesse caso seja necessário avançar primeiro com a regulação do setor. Concluída essa fase, ainda restarão ativos de monta nas mãos do Estado nos setores de petróleo e gás, transportes (rodovias, vias expressas urbanas, portos e aeroportos) e bancos. Além disso, a privatização tem ainda longo caminho a percorrer na terceirização de atividades dentro do setor público: correios, coleta de lixo, vistoria de veículos, emissão de passaportes etc. O ritmo e a extensão da expansão das fronteiras da privatização irão depender dos ditames da política de estabilização, da definição do modelo de intervenção estatal e, não menos importante, do sucesso da privatização das telecomunicações, da eletricidade e do saneamento em promover a expansão da oferta, a queda de preços e a melhoria da qualidade dos serviços. O Brasil já deu passos importantes para o estabelecimento de um aparato regulatório que garanta esses resultados, mas ainda resta muito a fazer. Em particular, é fundamental explicitar no mandato das agências reguladoras seu objetivo de incentivar a competição em seus respectivos setores.

Assim, é impossível prever até onde poderão expandir-se as fronteiras da privatização no Brasil. Será que há, por outro lado, um risco concreto de que o pêndulo outra vez oscile em direção a uma presença maior do Estado-empresário nos setores recém-privatizados? Sim. Por exemplo, se o mundo voltar a conviver com uma grande polarização política e militar, aumentará a preocupação com a segurança nacional, estimulando a propriedade estatal de setores *sensíveis*. Da mesma forma, se o Estado regulador for incapaz de gerar investimentos nos setores de infra-estrutura em volumes compatíveis com o crescimento do país, poderá ocorrer a estatização na margem desses setores. Um resultado como esse poderá se materializar, em particular, se a política econômica pender outra vez para a “ocupação de espaços vazios” e as agências reguladoras forem utilizadas para atingir esse objetivo.

Mas, apesar de plausível, um cenário de reestatização não é provável, pelo menos a curto e médio prazos. De um lado, porque ainda por vários anos a poupança corrente do setor público deve permanecer baixa, o que inviabiliza uma política sustentada de elevados investimentos em capital físico. Pelo contrário, o cenário mais provável é um em que cada vez mais o setor público se concentre na formação de capital humano, deixando para o se-

tor privado a responsabilidade pela acumulação de capital físico. De outro, porque a privatização, como outras reformas implantadas nesta década, cria interesses na manutenção da nova situação. O pêndulo não oscila naturalmente, como em um relógio: para isso é necessário empurrá-lo, vencendo as forças contrárias da inércia e dos interesses estabelecidos, algo que a história mostra ser um processo lento. Rodrik (1998) ilustra esse ponto com as experiências de Chile e Bolívia, ainda que chamando a atenção para o fato de que a maior garantia de sustentação das reformas é o seu sucesso em garantir a estabilidade e o crescimento econômico. De fato, essa é a principal lição da experiência brasileira: os modelos duram enquanto são capazes de produzir o crescimento econômico e são substituídos quando fica claro que não são mais capazes de fazê-lo.

Referências Bibliográficas

BAER, W., KERSTENETZKY, I. e VILLELA, A. (1973); The changing role of the state in the Brazilian economy. *World Development*, v. 1, November.

BAER, W. e McDONALD, C. (1998). A return to the past? Brazil's privatization of public utilities: the case of the electric power sector. *Quarterly Review of Economics and Finance*, v. 38, n. 3.

CARDOSO, F. H. (1973). Associated-dependent development: theoretical and practical implications. In: STEPAN, Alfred (ed.). *Authoritarian Brazil: origins, policies and future*. Yale University Press.

CITIBANK (1999); "A privatização em 1999/2001", *Economic Update*, 23 de abril.

DEMSETZ, H. (1968). Why regulate utilities? *Journal of Law and Economics*, v. 11, n. 1.

FORTES, M. (1994). Integração competitiva e privatização. *Folha de S.Paulo*, 19 de outubro.

MARTINS, L. (1977). "Expansão recente do Estado no Brasil: seus problemas e seus atores". Finep, mimeo.

- NESTOR, S. e MAHBOODI, L. (1999). Privatization of public utilities: the OECD experience. *In: PINHEIRO, A. C. e FUKASAKU, K. (eds.). Privatization in Brazil: the case of public utilities. BNDES-OCDE, mimeo.*
- PALATNIK, B. e ORENSTEIN, L. (1979). Perspectivas do processo de privatização no Brasil. *Encontros com a Civilização Brasileira*. Rio de Janeiro: Ed. Civilização Brasileira, p. 43-62.
- PASANEZI, R. (1998). Privatização e reforma institucional na infra-estrutura no Brasil – em busca de ganhos fiscais e de eficiência econômica. Tese de doutorado. São Paulo: USP.
- PESSANHA, C. F. (1981). Estado e economia no Brasil: a campanha contra a estatização. Tese de mestrado. Rio de Janeiro: IUPERJ.
- PINHEIRO, A. C. (1996). Impactos microeconômicos da privatização. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, v. 26, n. 3, Dezembro, p. 357-98.
- PINHEIRO, A. C. e FUKASAKU, K. (eds.) (1999). Privatization in Brazil: the case of public utilities. BNDES-OCDE, mimeo.
- PINHEIRO, A. C. e GIAMBIAGI, F. (1994). Brazilian privatization in the 1990s. *World Development*, v. 22, n. 5, May, p. 737-53.
- _____. F. (1997). Lucratividade, dividendos e investimentos das companhias estatais: uma contribuição para o debate sobre a privatização no Brasil. *Revista Brasileira de Economia*, v. 51, n. 1, jan.-mar., p. 93-131.
- _____. F. (1999). The macroeconomic background and institutional framework of Brazilian privatization. *In: PINHEIRO, A. C. e FUKASAKU, K. (eds.). Privatization in Brazil: the case of public utilities. Mimeo.*
- PIRES, J. C. L. (1999). A reestruturação do setor de telecomunicações no Brasil. *Revista do BNDES*, n. 11. Rio de Janeiro: BNDES.
- REZENDE, F. (1980). A empresa pública e a intervenção do Estado na economia: ação suplementar à iniciativa privada – perspectivas em face da conjuntura atual. *In: A empresa pública no Brasil: uma abordagem multidisciplinar*. Rio de Janeiro: Ipea.

- RODRIK, D. (1998). The rush to free trade in the developing world: why so late? Why now? Will it last? *In: STURZENEGGER, F. e TOMMASI, M. (eds.). The political economy of reform.* MIT Press.
- SCHNEIDER, B. R. (1990). Privatization in the Collor government: triumph of liberalism or collapse of the development state? Mimeo.
- TREBAT, T. (1983). *Brazil's State-Owned enterprises: a case study of the State as entrepreneur.* Cambridge University Press.
- WERNECK, R. (1987). *Empresas estatais e política macroeconômica.* Rio de Janeiro: Ed. Campus.
- WORLD BANK (1989). Brazil: prospects for privatization. Mimeo.