

Privatização

Direito e Economia

ALEXANDRE SCIGLIANO VALERIO
Doutor em Direito Econômico pela UFMG

Privatização

Direito e Economia

Sergio Antonio Fabris Editor

Porto Alegre, 2008

© Alexandre Scigliano Valerio

Editoração:

Observatório Gráfico

CNPJ: 05.902.786/0001-56

CATALOGAÇÃO NA FONTE

V164p

Valerio, Alexandre Scigliano

Privatização : direito e economia / Alexandre Scigliano
Valerio. – Porto Alegre : Sergio Antonio Fabris Ed., 2008.
63 p. ; 15,5 x 22 cm.

ISBN 978-857525-487-5

1. Privatização : Brasil. 2. Privatização : Aspectos
Jurídicos. 3. Neoliberalismo. I. Título.

CDU – 338.246.025(81)

Bibliotecária Responsável: Inês Peterle, CRB-10/631.

Reservados todos os direitos de publicação, total ou parcial, a

SERGIO ANTONIO FABRIS EDITOR

Rua Riachuelo, 1238 – Centro

CEP 90010-273 – Porto Alegre – RS

Fone (51) 3227-5435 – (Geral)

www.fabriseditor.com.br

fabriseditor@terra.com.br

Rua Santo Amaro, 345 – Bela Vista

Fones (11) 3101-5883

CEP 01315-001 – São Paulo – SP

Para meu pai, Flaviano Valerio

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	9
1 INTRODUÇÃO	17
2 DEFINIÇÃO DE PRIVATIZAÇÃO	19
3 TÉCNICAS DE PRIVATIZAÇÃO	23
4 ANÁLISE ECONÔMICA DA PRIVATIZAÇÃO	25
4.1 VANTAGENS TEÓRICAS	25
4.1.1 Maior eficiência do setor privado, possibilitando uma maior satisfação dos consumidores	25
4.1.2 Descentralização/desburocratização do Estado	27
4.1.3 Redução do déficit público	28
4.1.4 Transferência de deveres do setor público ao setor privado	28
4.1.5 Retomada dos investimentos	28
4.1.6 Introdução da concorrência	29
4.1.7 Democratização do capital	29
4.1.8 Fortalecimento do mercado de capitais	29
4.1.9 Aumento da arrecadação de tributos	29
4.2 DESVANTAGENS TEÓRICAS	30
4.2.1 Aumento do desemprego	30
4.2.2 Fim da arrecadação, pelo Estado, do lucro das empresas superavitárias	30
4.2.3 Necessidade de controle eficiente pelo Estado	30

5 A PRIVATIZAÇÃO NO MUNDO. A EXPERIÊNCIA DO REINO UNIDO	31
6 A PRIVATIZAÇÃO NO BRASIL: EVOLUÇÃO HISTÓRICA	35
6.1 DÉCADA DE 80	35
6.2 CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988	36
6.3 GOVERNO FERNANDO COLLOR (1990-1992)	36
6.4 GOVERNO ITAMAR FRANCO (1992-1994)	38
6.5 GOVERNO FERNANDO HENRIQUE CARDOSO (1995-2002)	39
6.6 GOVERNO LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA (DESDE 2003)	43
7 A PRIVATIZAÇÃO NO BRASIL: Dados oficiais (2005)	45
8 A PRIVATIZAÇÃO NO BRASIL: CRÍTICAS	47
8.1 CRÍTICAS POSITIVAS	47
8.2 CRÍTICAS NEGATIVAS VERSUS VANTAGENS “TEÓRICAS”	48
8.2.1. Redução da presença do Estado na economia?	48
8.2.2 Redução do déficit público?	49
8.2.3 Transferência de deveres do setor público ao setor privado?	50
8.2.4 Retomada dos investimentos?	51
8.2.5 Introdução da concorrência?	51
8.2.6 Democratização do capital?	52
8.3 OUTRAS CRÍTICAS NEGATIVAS	52
8.3.1 Demissão dos trabalhadores após as privatizações	52
8.3.2 Aumento de preços e tarifas após a privatização	52
8.3.3 Eliminação do subsídio cruzado	52
8.4 Apreciação geral	53
9 CONCLUSÃO	55
REFERÊNCIAS	57

APRESENTAÇÃO

Recebi, com grande satisfação, o pedido de Alexandre Scigliano Valerio, um dos mais aplicados, sérios e estudiosos alunos com quem convivi, na Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais, para apresentar seu livro.

Durante o período em que cursou a Pós-Graduação naquela Instituição, Alexandre Valerio já revelava sua vocação para a pesquisa e para o aprofundamento de seus estudos. Concluído o bacharelado, logo ingressou no doutorado, na outrora chamada Área de Concentração de Direito Econômico, o que lhe garantiu sólida formação também nesse ramo do Direito. Decidiu aprimorar também os seus estudos e pesquisas no campo do Direito Internacional, tendo obtido uma bolsa sanduíche do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq, para a Universidade de Colônia, na Alemanha. Depois de realizar uma vigorosa pesquisa, conquistou o grau de doutor pela Faculdade de Direito da UFMG, defendendo a tese intitulada “Direito dos Blocos de Integração: contribuição para uma teoria geral e para uma crítica com base nos princípios fundamentais da União Européia”.

Fluente em vários idiomas – alemão, inglês e espanhol – o autor está também concluindo especialização em Direito Notarial e Registral pela Universidade Presidente Antônio Carlos.

Depois de boa experiência no magistério e na advocacia, Alexandre

lança, agora, fruto de acuradas pesquisas e reflexões, o trabalho denominado “Privatização: Direito e Economia”.

De modo didático, em linguagem correta e objetiva, o autor dividiu a obra em nove partes, além das Referências, uma coletânea muito adequada de obras, textos consultados pela Internet e documentos relativos às políticas nacionais de privatização, mais as leis de regência incidentes nessa matéria.

Privatização, em qualquer lugar do mundo, é um tema polêmico. E chega a assumir aspectos dramáticos nos países em desenvolvimento, como o Brasil, onde, durante séculos, o Estado esteve à frente das principais iniciativas econômicas. Bancos de fomento e de apoio ao desenvolvimento, como o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES, o Banco do Brasil, a Caixa Econômica Federal; setores como o siderúrgico, com a Vale, de petróleo, com a Petrobras, de telecomunicações, com a Embratel, de energia, com a Eletrobrás, de telefonia, com a Telebrás e tantos outros, indispensáveis ao crescimento de uma nação, foram ou ainda são o resultado de forte presença do Estado na economia. Em consequência da assunção dessas atividades, o Brasil se tornou empresário e empregador.

Qualquer medida política tendente a alterar esse quadro gera polêmica, insegurança, dúvidas e questionamentos. Mesmo quem não dependa diretamente dos empregos criados pelo setor econômico público indaga sobre as virtudes da privatização, pois o Estado, ao transferir patrimônio e atividades para o setor privado, perde poder.

Alexandre Valerio não foge às discussões e apresenta, ao longo do trabalho, a definição de privatização, algumas técnicas usuais, porém em listagem não exaustiva, e uma análise econômica da privatização. Nessa parte, no item (ou capítulo) 4, enumera as vantagens e as desvantagens teóricas. Entre as primeiras, estão aquelas legalmente previstas, tais como a maior eficiência do setor privado, gerando benefícios para os consumidores; a descentralização e a desburocratização dos serviços e atividades públicas; a redução do déficit público; a transferência de deveres para o setor privado; a retomada dos investimentos; a introdu-

ção da concorrência; a democratização do capital; o fortalecimento dos mercados de capitais e o aumento da arrecadação.

Contudo, essas virtudes não são reconhecidas por todos e é preciso lançar um olhar realista sobre as conseqüências da privatização, o que é feito quando o autor aponta as desvantagens teóricas, entre as quais se incluem o desemprego, a perda de renda, pelo Estado, que deixa de arrecadar o lucro das empresas superavitárias, e a necessidade de controle estatal eficiente das empresas privatizadas.

A privatização não foi um movimento autóctone. O Brasil recebeu influências externas, de acordo com uma onda surgida na Inglaterra, no governo de Margaret Thatcher, sobretudo, e nos Estados Unidos, na era Reagan. O autor salienta os pontos positivos da privatização no Reino Unido, destacando-se o *planejamento das vendas*, quatro, cinco e até seis anos antes, a *democratização do capital*, por meio do acesso de trabalhadores, operários e particulares às ações postas à venda. Em alguns casos, o governo britânico decidiu manter o *controle* de certas empresas, através da instituição de *golden shares*, que lhe permitia evitar a transferência de seu domínio acionário ou a sua encampação por estrangeiros.

A Inglaterra conseguiu, com as privatizações, arrecadar cerca de setenta bilhões de libras esterlinas.

A partir do item 6 o autor trata da evolução histórica da privatização no Brasil, lembrando as características fáticas e jurídicas de cada período. Ao contrário do que muitos pensam, esse movimento começou ainda no período militar, prosseguindo no governo de José Sarney.

A Constituição da República de 1988 inaugura um ambiente favorável ao afastamento do Estado das atividades econômicas (art. 173), ao mesmo tempo em que abre caminho para a regulação (art. 174). Mas o recrudescimento e a maior sistematização das privatizações vêm a ocorrer no governo Fernando Collor, embora lhe faltassem o planejamento e a prévia definição de um marco regulatório, deficiência da qual padecem, ainda hoje, as inúmeras instituições concebidas para regular os setores privatizados.

A Lei nº 8.031, de 12 de abril de 1990, definiu os aspectos regulamentares e institucionais do Programa Nacional de Desestatização

– PND – , consagrando os objetivos a serem alcançados e criando as entidades encarregadas de viabilizar a transferência do patrimônio público para a iniciativa privada.

O autor analisa o andamento das privatizações verificadas no governo Itamar Franco, período em que a Lei nº 8.031/90 foi alterada, para permitir a participação de entidades estrangeiras em até 100% do capital votante das empresas privatizadas e a aceitação de títulos da dívida pública em pagamento das ações.

No governo Fernando Henrique Cardoso houve um aprofundamento do programa de privatizações, que conduziu à aprovação de diversas emendas constitucionais, sendo uma das mais significativas a de nº 6, de 15 de agosto de 1995. Essa emenda revogou o art. 171 da Constituição, que concedia tratamento privilegiado à empresa brasileira de capital nacional, e alterou o art. 176, parágrafo 1º, para permitir, mediante autorização da União, que a pesquisa e a lavra de recursos minerais e o aproveitamento dos potenciais de energia hidráulica fossem explorados por subsidiárias de empresas estrangeiras.

Outra Emenda Constitucional de destaque foi a de nº 8, que modificou o inciso XI do art. 21 da Constituição para permitir que os serviços de telecomunicações fossem explorados diretamente pela União, ou mediante concessão, permissão e autorização, extinguindo-se a exigência de que a outorga da execução fosse feita por empresa controlada pelo Estado.

Alexandre Valerio realizou uma cuidadosa coleta de dados expressivos sobre as modificações legais que incidiram no processo de privatização já em andamento, de modo a aprofundar ainda mais as transferências de patrimônio e das prestações de serviços à iniciativa privada. As alterações legais registradas acompanham-se de vasta relação das empresas e instituições privatizadas, representando importante fonte de consulta para todos que se interessam em conhecer os aspectos fáticos e jurídicos do modelo brasileiro de privatização.

No governo Luiz Inácio Lula da Silva, o autor destaca a Lei nº 10.848, de 15 de março de 2004, que excluiu a Eletrobrás e suas controladas do Programa Nacional de Desestatização, e a Emenda Constitucional nº 49, de 8 de fevereiro de 2006, que modificou os arts.

21 e 177 da Carta Política, para flexibilizar o monopólio da União na exploração de materiais nucleares, notadamente no setor de radioisótopos.

As privatizações prosseguem, porém com menor intensidade, notando-se duas incorporações de bancos estaduais ao patrimônio do Banco do Brasil: o Banco do Estado de Santa Catarina e o Banco do Estado do Piauí. Para alguns intérpretes essas medidas representariam um arrefecimento no programa de privatização.

No item 7 do trabalho, o autor registra dados oficiais, disponibilizados pelo BNDES sobre os resultados das transferências efetuadas pela União e pelos Estados, a natureza dos adquirentes, suas nacionalidades e os valores arrecadados até o ano de 2005.

Após a exposição objetiva e imparcial do modelo de privatização adotado, o autor oferece, no item 8, suas críticas. Essa parte do trabalho é subdividida em críticas positivas, críticas negativas *versus* vantagens teóricas, outras críticas negativas e apreciação geral.

Entre as críticas positivas destaca, no setor de telecomunicações, fontes que apontam o aumento de domicílios com telefone, de 19,8% para mais de 62% em dez anos. A Vale (nova denominação da Cia. Vale do Rio Doce) e a Embraer aumentaram a produção, a exportação e os lucros, passando a pagar mais tributos, em consequência; e o número de funcionários, o valor e sua posição nos mercados onde atuam também cresceram.

Ao analisar as críticas negativas *versus* vantagens teóricas, o autor duvida que a privatização tenha, na realidade, reduzido a *presença do Estado na economia*. Isso ocorre em razão das fortes participações dos fundos de pensão nas aquisições, pois, ao fim e ao cabo, quem controla os fundos acaba sendo mesmo o Estado.

No tópico *redução do déficit público*, que era uma das justificativas para a privatização, o autor aponta cifras, utilização dos títulos da dívida pública, a subestimação do valor de venda das empresas, e, finalmente, a não-redução da dívida pública, conforme preconizado pelos arautos da privatização.

Ao analisar o fator *transferência de deveres do setor público ao setor privado*, o autor contesta a proposta oficial com dados da realidade. Esses dados demonstram que houve demissões em massa antes das vendas

das empresas, ao mesmo tempo em que o Estado assumiu os encargos sociais decorrentes do desemprego.

Houve ainda, relata o autor, *assunção*, pelo Estado, de *dívidas* das empresas estatais privatizadas, bem assim, *dinheiro público, inclusive para estrangeiros, a juros subsidiados* além de benefícios fiscais.

Alexandre Valerio critica o fator *retomada dos investimentos* desde que as empresas fossem privatizadas, conforme preconizado em lei, lembrando os vultosos aportes feitos pelo Governo antes das privatizações.

A *introdução da concorrência* nos setores outrora detidos pelo Estado, outro argumento muito usado pelos partidários da privatização, também não ocorreu. Devido ao modelo adotado para as vendas, o que aconteceu foi a extinção dos monopólios públicos e a criação de monopólios privados, com o favorecimento de concentrações horizontais e verticais, possibilitadas pela falta de regulação. Exemplos significativos encontram-se nos setores de telefonia, petróleo e bancário.

Outro benefício apregoado é a *democratização do capital* das empresas privadas, de modo a permitir a participação dos empregados e dos pequenos investidores. Ao contrário, lembra Alexandre Valerio, do que aconteceu na França e na Itália, no Brasil isso não ocorreu.

O autor apresenta outras críticas negativas, representadas pela demissão em massa de trabalhadores, pelo aumento dos preços praticados e pelo fim dos subsídios cruzados nas tarifas de energia e telefonia, que permitiam beneficiar os usuários de menor renda, além da exclusão de mais de 40% dos municípios brasileiros do acesso aos telefones celulares.

Alexandre Valerio conclui seu trabalho de maneira equilibrada e objetiva, como se espera de um cientista. Mostra os aspectos positivos das privatizações, mas não deixa de apontar o que considera serem as falhas dos procedimentos adotados. Com razão, afirma que o processo de privatização poderia ter produzido melhores resultados para o povo brasileiro. Com certeza, os atuais titulares das empresas e dos setores privatizados conseguiram otimizar seus resultados, mas não houve o compartilhamento dos benefícios auferidos com a sociedade brasileira. Em sua opinião, o governo brasileiro deveria ter planejado melhor o

processo de privatização, de modo a maximizar as suas vantagens e a minimizar as suas desvantagens.

Em boa hora Sergio Antonio Fabris Editor decide levar a público essa pesquisa. A leitura do trabalho mostra-se útil e proveitosa, pois o processo de privatização continua em andamento e as críticas esboçadas podem contribuir para o aperfeiçoamento do modelo brasileiro de privatização.

Belo Horizonte, 19 de junho de 2008.

ISABEL VAZ

Professora aposentada de Direito Econômico nos Cursos de Graduação e Pós-Graduação da Faculdade de Direito da UFMG; ex-Conselheira do Conselho Administrativo de Defesa Econômica – CADE; membro da Comissão de Seleção do Instituto dos Advogados de Minas Gerais; advogada; parecerista.

1

INTRODUÇÃO

Segundo pesquisas recentes, entre 55 e 70% dos brasileiros não avaliam positivamente o processo de privatizações ocorrido no País (Corporación Latinobarómetro, 2007, p. 24. Instituto de Pesquisas Sociais, Políticas e Econômicas, 2006). Passados vários anos do auge do referido processo – que continua – é oportuno fazer uma nova análise do mesmo.¹ O presente trabalho, após apresentar uma definição e as técnicas de privatização, faz uma análise econômica da mesma (vantagens e desvantagens “teóricas”), traça brevemente a sua evolução histórica no mundo (com destaque para o Reino Unido) e no Brasil (tanto no aspecto jurídico como no aspecto fático), apresenta os dados oficiais das privatizações brasileiras e expõe críticas positivas e negativas às mesmas. As críticas baseiam-se, em grande parte, em textos jornalísticos.

¹ Diante da continuidade do processo, o tema segue sendo discutido, e foi mesmo decisivo em debate entre os candidatos no segundo turno da eleição para Presidente da República, ocorrido em outubro de 2006.

2

DEFINIÇÃO DE PRIVATIZAÇÃO

Muito se fala sobre privatização.² Poucas vezes ela é definida. Savas (1990, p. 13) entende por privatização “o ato de reduzir o papel do governo, ou de dar maior importância ao setor privado, numa atividade ou na propriedade de bens”.³ Donahue (1992, p. 251), num dos dois significados que dá ao termo, define-o como a retirada da esfera pública de certas atividades, responsabilidades ou ativos.⁴ Já Hanke (1989, p. 28) defende a idéia de que a privatização significa a “transferência de ativos e de funções de serviços do setor público para o setor privado”.⁵

Transplantando tais idéias para o campo jurídico, a privatização pode ser definida como *o ato ou o processo através do qual o Estado transfere ao particular direitos e deveres*.

Tal entendimento pode parecer à primeira vista demasiado amplo, pois implica inserir sob o manto da privatização fenômenos que não o costumam ser, tais como a redução das tarifas alfandegárias incidentes sobre o comércio internacional de mercadorias, a flexibilização das normas

² Segundo Donahue (1992, p. 12) a palavra *privatização* já vinha sendo utilizada por Peter Drucker, um escritor especializado em negócios, desde 1968, e em 1972 um analista da Rand Corporation realizou um estudo detalhado sobre a prestação de serviços públicos por empresas privadas.

³ Original em inglês.

⁴ O segundo sentido da palavra é “manter o financiamento coletivo, mas delegar a execução ao setor privado” (mesmo local; original em inglês).

⁵ Original em inglês.

trabalhistas ou o fim do controle governamental prévio sobre os preços.

Entretanto, não se logra encontrar qualquer especificidade que permita, de forma científica, diferenciar aquilo a que usualmente se dá o nome de privatização de outras formas de transferência de direitos e deveres do Estado aos particulares. De fato, nem sempre a privatização diz respeito à *transferência de direitos de propriedade*, conforme a noção usual que se tem desses: o Estado pode simplesmente admitir, num setor onde atua como monopolista, a concomitante participação do setor privado, sem transferir direitos de propriedade, e tal processo será não obstante considerado privatização. A *possibilidade de o particular exercer uma atividade que até então vinha sendo exercida pelo Estado* também não é um critério diferenciador: a privatização pode dar-se pela simples transferência de bens móveis ou imóveis, fora do contexto da transferência de uma atividade,⁶ enquanto que a flexibilização das normas trabalhistas, que não é vista como privatização, implica a possibilidade de os particulares exercerem mais livremente uma atividade de criação jurídica que até então era realizada em maior grau pelo Estado. Também a *onerosidade da transferência* não vinga, pois a privatização, conforme comumente entendida, admite a forma gratuita. A nota determinante parece ser, em verdade, a *individualidade da transferência*: na privatização se identifica a transferência de direitos e deveres a pessoas naturais ou jurídicas determinadas, ao contrário da liberalização do comércio internacional de mercadorias ou da flexibilização das normas trabalhistas, que implicam a transferência de direitos e deveres a sujeitos indeterminados. Entretanto, também aqui não se está diante de um critério seguro, pois se o Estado simplesmente permitir a coleta de lixo por todo e qualquer particular é bastante provável que ainda sim tal ato seja considerado privatização.

Por outro lado, a definição acima proposta está perfeitamente consentânea com a etimologia da palavra *privatizar*, que significa tornar privado, ou, o que é equivalente, retirar do setor público.

Assim, conclui-se que, de acordo com um melhor entendimento, a privatização é um fenômeno bem mais amplo do que a compreensão

⁶ No Brasil, por exemplo, venderam-se vagões de trens sem que esse fato implicasse, por si só, a privatização do *serviço* ferroviário.

que normalmente dela se tem. Com base em tal constatação, é possível fazer-se uma distinção entre *privatização* num sentido *amplo* e *privatização* num sentido *estrito*. A primeira corresponderia à definição acima apresentada, enquanto que a segunda diria respeito à privatização levada a cabo de formas determinadas (vide seção 3 a seguir), em atenção às quais se costuma atribuir ao ato ou processo de transferência o nome *privatização*. Dessa última é que se ocupará o presente trabalho.

Por fim, cabe esclarecer a relação entre *privatização* e conceitos que a ela estão ligados, tais como o de *desregulamentação* e o de *desestatização*. A *desregulamentação*, entendida como o processo pelo qual o Estado dá maior liberdade de atuação aos agentes econômicos privados, é menos ampla do que a *privatização*: haverá a segunda, mas não a primeira, no caso de o Estado transferir somente deveres para o particular.⁷ Já o termo *desestatização*, que etimologicamente corresponde à *privatização*, pode ter tanto os significados *amplo* ou *estrito* desse.⁸

⁷ É de se observar que a desregulamentação não significa, necessariamente, menor número de normas, como erroneamente se acredita. A desregulamentação é muitas vezes acompanhada de todo um aparato institucional e regulamentar a fim de que o Estado exerça o controle sobre a maior liberdade conferida ao setor privado.

⁸ Savas (1990, p. 102) adota um sentido ainda mais estrito para a palavra *desestatização*, entendendo que ela representa uma forma particular de privatizar que implica a venda de empresas estatais ou patrimônio do governo para o setor privado.

3

TÉCNICAS DE PRIVATIZAÇÃO

Rapp (1986, [s. p.]), citado por Amaral Filho (1996, p. 95-110), apresenta seis técnicas de privatização. Com base nas suas idéias, será realizada uma sistematização própria, à qual não se pretende atribuir um caráter exaustivo, senão que se o faz para esclarecer o leitor a respeito das diversas maneiras através das quais a privatização pode ocorrer e em atenção às quais se reconhece o fenômeno aqui estudado:

- *cessão total ou parcial de ações das empresas estatais*: as ações podem ser tanto as já existentes como aquelas emitidas para o fim de transferência à iniciativa privada (aumento de capital). A cessão de ações para os trabalhadores das empresas estatais está aqui incluída, uma vez que eles serão proprietários das mesmas a título privado;
- *cessão total ou parcial de direitos e deveres relativos à execução de serviços*: pode dar-se, por exemplo, pela transferência pura e simples da atividade – de exclusividade legal do Estado ou não – a particulares (não implicando transferência de ações e acarretando a saída do Estado); pela manutenção da atividade pública, admitindo-se, porém, a concomitante atividade privada; pela mudança do regime jurídico, atribuindo-se o serviço que antes era prestado diretamente pelo Estado ou pelas suas autarquias a entidades paraestatais (empresas públicas ou sociedades de economia mista) ou, ainda, pela simples transferência da gestão da empresa estatal ou da gestão de determinadas atividades a particulares;
- *cessão total ou parcial de direitos e deveres não relativos à execução de serviços*: trata-se da transferência, do Estado ao particular, de partes

do ativo tais como bens móveis ou imóveis ou ainda de outros direitos que compõem o ativo mas não dizem respeito à execução de serviços. A cessão total pode dar-se, por exemplo, no caso de liquidação de empresas estatais.

4

ANÁLISE ECONÔMICA DA PRIVATIZAÇÃO

Em que pese a grande polêmica que cerca o tema, serão enumeradas aqui algumas das vantagens e desvantagens que a privatização *pode* apresentar (vantagens e desvantagens “teóricas”).⁹

4.1 VANTAGENS TEÓRICAS

4.1.1 Maior eficiência do setor privado, possibilitando uma maior satisfação dos consumidores

À Economia Neoclássica se deve a formalização do paradigma do *homo œconomicus*, segundo o qual o homem é um indivíduo maximizador das suas preferências, sendo que essas preferências são quase sempre (não necessariamente) egoístas (Mercado Pacheco, 1994, p. 67-125. Posner, 1998, p. 3-24).

Isso explica o sentimento já difundido de que o setor privado é mais *eficiente* do que o setor público. Mas as coisas precisam ser colocadas nos seus devidos termos. O que de fato ocorre é que o setor público não direciona o egoísmo individual em prol do bem-estar social. Os

⁹ Economia, segundo a definição do economista estadunidense Paul Samuelson, “é uma ciência social que estuda a administração de recursos escassos entre usos alternativos e fins competitivos” [conforme Rizzieri (1997, p. 9)]. Daí ser utilizada a expressão *análise econômica da privatização*.

estudos desenvolvidos pela chamada Teoria dos Direitos de Propriedade (*Property Rights Theory*) demonstram cabalmente o porquê:

Os proprietários nominais das empresas públicas, os contribuintes-proprietários [...] não se sentem fortemente motivados para monitorarem o comportamento dos gerentes e empregados públicos. Os contribuintes-proprietários podem, em princípio, auferir alguns dos benefícios decorrentes do aumento da eficiência das empresas públicas [...] Se realizados, no entanto, esses incrementos de benefícios seriam distribuídos a muitos contribuintes; os benefícios individuais seriam pequenos. E os custos para o indivíduo a fim de obter esses benefícios – coleta de informações, monitoração de empregados públicos e organização de uma força política efetiva para modificar o comportamento dos gerentes e empregados públicos – seriam extremamente elevados (Hanke, 1989, p. 71).

Além desse desestímulo inerente à propriedade pública, e intimamente relacionado com a falta de controle dele decorrente, as normas que regem o setor público não contribuem, via de regra, para penalizar a ineficiência e premiar a eficiência:

As conseqüências da propriedade pública são, portanto, previsíveis. Gerentes e empregados públicos alocam recursos (ativos) que não lhes pertencem. Por conseguinte, não arcam com os custos de suas decisões; nem auferem tampouco ganhos em decorrência do comportamento eficiente. Em geral, os empregados procuram, portanto, auferir ganhos ou remunerações relacionados com suas funções, o que aumenta os custos de produção e desvia a atenção do atendimento às demandas do consumidor (mesmo local).

A falta de controle explica, inclusive, a possibilidade de favorecimentos de todo o tipo, tais como a indicação de gerentes sem conhecimento ou capacidade para exercer as suas funções e mesmo a corrupção. Explica, também, a ineficiência do planejamento público em oposição ao privado:

Os planos públicos são elaborados por gerentes e empregados públicos que, em nenhum dos dois casos, arcam com os custos de seus erros ou auferem, legalmente, os benefícios gerados por sua previsão. Ademais, os planos públicos são elaborados por indivíduos que não são obrigados a reportar a qualquer proprietário. Desde que se atente para as regras e pro-

cedimentos de planejamento, um plano público é considerado de boa qualidade. O mesmo não ocorre com o planejamento privado. Os planos privados procuram prever, corretamente, as demandas dos consumidores e os custos de produção, já que o valor corrente da empresa privada depende da previsão correta das demandas e dos custos. É desnecessário dizer que os planejadores privados têm que se reportar, por fim, aos proprietários das empresas privadas, os quais se mantêm constantemente atentos ao valor das empresas de sua propriedade (mesma obra, p. 71-72).

Daí poder concluir-se, com acerto, que, “do ponto de vista teórico, a empresa privada, que se baseia nos direitos de propriedade privada, tende a ser mais eficiente do que a empresa pública” (mesma obra, p. 72).

Muitos desses problemas poderiam ser resolvidos dentro do próprio setor público, através de normas que estimulassem a eficiência. Isso, entretanto, não tem ocorrido, preferindo-se, ao revés, a via da privatização, o que não deixa de ser, sob o ponto de vista aqui considerado, uma saída igualmente válida.

Por fim, cabe fazer menção à concorrência, citada por alguns autores como a verdadeira causa que gera a eficiência. A concorrência deve ser vista como um meio – na verdade, um excelente meio – para direcionar o egoísmo individual em prol do bem-estar social. Mas mesmo em situações de monopólio é possível que esse fim último seja alcançado, através de normas de controle e de estímulo à eficiência. Daí ser a concorrência extremamente importante, porém não indispensável ao bem-estar social.

4.1.2 Descentralização/desburocratização do Estado

Com a privatização, o Estado passa a executar um número menor de atividades que irão satisfazer, de forma direta, as necessidades dos consumidores-administrados. Tal fato permite, por um lado, um melhor desempenho do Estado naquelas atividades não privatizadas, uma vez que ele concentra os seus esforços e se torna mais especializado, e, por outro, um melhor desempenho com relação às atividades privatizadas, uma vez que o prestador privado é livre das amarras burocráticas da Administração Pública.

Acredita-se que também aqui tal vantagem poderia ser parcialmente obtida pelo próprio setor público através das técnicas da descon-

centração e da descentralização,¹⁰ criando-se órgãos ou pessoas jurídicas autônomas para a realização de cada atividade. Diz-se parcialmente porque, no ápice da estrutura da Administração Pública, restaria sempre a necessidade de algum controle, ainda que esse fosse tornado mais fraco.

4.1.3 Redução do déficit público

A venda de direitos estatais possibilita ao Estado arrecadar recursos e diminuir o déficit público.

4.1.4 Transferência de deveres do setor público ao setor privado

A cessão de direitos estatais possibilita também a transferência ao setor privado de deveres antes atribuídos ao Estado, tais como pensões e aposentadorias dos empregados alocados, principal e juros de dívidas contraídas e outros.

4.1.5 Retomada dos investimentos

A privatização possibilita a retomada dos investimentos, para os quais o Estado alega não ter dinheiro suficiente. Uma vez que as empresas privadas tendem a ser mais eficientes, elas tendem a ser mais solventes (cumprindo os compromissos assumidos por ocasião de empréstimos) e mais atraentes no que se refere à venda de partes do capital, permitindo assim a captação de recursos através da emissão de novas ações.

¹⁰ A *desconcentração* ocorre quando a Administração distribui o serviço entre vários órgãos da mesma entidade, ao passo que a *descentralização* se verifica quando a Administração transfere a titularidade ou a execução do serviço a autarquias, fundações, empresas estatais ou governamentais, entes paraestatais ou delegados particulares (MEIRELLES, 2004, p. 332). A descentralização de que aqui se fala é a que não implica em privatização, que ocorre quando o Estado cria uma pessoa jurídica de *direito público* para lhe atribuir a titularidade e a execução de um serviço público. Nos demais casos e formas de descentralização [cf. a respeito Di Pietro (2005, p. 363-365)] há privatização.

4.1.6 Introdução da concorrência

A privatização permite a introdução da concorrência nos setores privatizados, seja através da extinção pura e simples do monopólio público, permitindo a atuação concomitante de agentes econômicos privados, seja através do desmantelamento das empresas públicas monopolistas, por meio da sua divisão em várias empresas privadas, cada uma atuando num ramo ou numa área geográfica específica.

4.1.7 Democratização do capital

A privatização abre também a possibilidade da venda de ações ao público em geral, isto é, às pessoas de menor poder aquisitivo, que não costumam investir no mercado de ações. Isso pode ser feito reservando-se uma parcela do capital das empresas públicas para a venda a essas pessoas, por um preço fixo, estabelecendo-se ainda uma quantidade máxima de ações por indivíduo e prêmios para aqueles que continuarem a ser proprietários das ações após um ou mais períodos de tempo.

Outra forma de democratização do capital é a transferência da empresa pública às pessoas que nela trabalham, o que, de acordo com o pressuposto do indivíduo egoísta, é fator de grande eficiência.

4.1.8 Fortalecimento do mercado de capitais

Principalmente na hipótese de democratização do capital, a privatização fortalece o mercado de capitais através do aumento do número de investidores e da quantidade de dinheiro movimentada, diminuindo ainda, em virtude do primeiro fator, os efeitos provocados pela atividade dos especuladores.

4.1.9 Aumento da arrecadação de tributos

Uma vez que as empresas privadas tendem a ser mais eficientes, elas tendem a realizar em maior quantidade os fatos geradores dos tributos, aumentando, sob esse aspecto, a arrecadação de dinheiro pelo Estado.

Ademais, quando o serviço público é prestado pela administração direta do Estado, normalmente incide-se na norma legal ou mesmo constitucional que proíbe a tributação, pois o Estado não costuma tributar a si mesmo (imunidade ou isenção recíproca entre os entes políticos). Com a privatização, essa imunidade ou isenção é afastada.

4.2 DESVANTAGENS TEÓRICAS

4.2.1 *Aumento do desemprego*

O controle e os estímulos à eficiência existentes no setor privado fazem com que as empresas recém-privatizadas promovam, muitas vezes, a redução do número de empregados, contratados em excesso pelo setor público.

4.2.2 *Fim da arrecadação, pelo Estado, do lucro das empresas superavitárias*

Privatizando empresas superavitárias, o Estado deixa de receber os seus lucros.

4.2.3 *Necessidade de controle eficiente pelo Estado*

Muitas atividades privatizadas continuam sendo de interesse público. Como elas passam a ser prestadas pelo setor privado, surge a necessidade de o Estado exercer o controle sobre a execução das mesmas, zelando justamente por aquele interesse. O controle do Estado nem sempre é eficiente, seja porque as empresas são privadas (limitando o poder de imissão do Estado), seja porque a tarefa de se estabelecerem critérios objetivos de controle de qualidade da prestação da atividade privatizada, a fim de se atender da melhor maneira possível o interesse público, é quase sempre complexa.¹¹

¹¹ Alguns estudos sobre as atividades que tendem a ter maior sucesso quando privatizadas foram realizados. A título exemplificativo, cf. Donahue (1992) e Savas (1990).

5

A PRIVATIZAÇÃO NO MUNDO. A EXPERIÊNCIA DO REINO UNIDO

A privatização como medida sistemática, visando à obtenção das vantagens atrás citadas, surge concomitantemente com o alvorecer do *neoliberalismo*.¹² Assim, ela se manifesta pela primeira vez quando Margaret Thatcher assume o governo do Reino Unido em 1979 e, logo depois, é adotada nos Estados Unidos pelo governo Ronald Reagan. Com o fenômeno da mundialização do capitalismo e das idéias neoliberais, a privatização se expande pelo globo, podendo-se verificá-la existente em todos os continentes, independentemente do grau de desenvolvimento econômico ou da ideologia política do país considerado.

Nos Estados Unidos, a privatização não assumiu as proporções que a caracterizaram no resto do mundo. Isso se deve ao fato de que naquele País não havia tantas empresas estatais, uma vez que muitos serviços públicos já eram prestados por particulares. É o que relata Donahue:

Mas a América nunca poderia igualar os outros países na venda de empresas e ativos governamentais, por uma razão muito simples: a América nunca teve tantas empresas governamentais e outros ativos semelhantes. No final dos anos 70 (talvez o ponto culminante da socialização de após guerra, no mundo não-comunista), as empresas estatais declaravam ter uma média de 6,7% da força de trabalho nas outras economias de mercado desenvolvidas, mas nos Estados Unidos a porcentagem era de apenas 1,5% (Donahue, 1992, p. 14-15).

¹² Não por acaso, uma vez que, conforme se acredita, a desregulamentação – conceito bastante próximo ao da privatização – constitui a própria essência da doutrina neoliberal.

Daí que a privatização estadunidense se resume, em grande parte, à quebra dos monopólios e à introdução da concorrência no fornecimento – privado – de serviços públicos.

Foi a experiência do Reino Unido que, pelo fato de ter sido ampla, pioneira e relativamente bem-sucedida, serviu de modelo a todos os demais países do globo. É de todo importante a sua descrição (cf. Amaral Filho, 1996, p. 51-60. Cook, [1997?]. Os Limites, 1987. Redwood em Hanke, 1989, p. 200-207. Seminário Internacional Sobre Privatização e Desestatização, [1989?]).¹³

A privatização já fazia parte do programa de governo do Partido Conservador por ocasião das eleições de 1979. Naquele ano:

[...] as empresas públicas representavam cerca de um décimo do PIB da Grã-Bretanha e um sétimo do investimento total na economia. Elas empregavam cerca de um milhão e meio de pessoas mas custavam ao contribuinte quase três bilhões de libras por ano em perdas e empréstimos (Seminário Internacional Sobre Privatização e Desestatização, [1989?], p. 87).¹⁴

Inicialmente, entretanto, a execução desse ponto do programa foi modesta. O governo concentrou-se em empresas relativamente pequenas, ou que já enfrentavam a concorrência com o setor privado, ou, ainda, que já apresentavam ou podiam facilmente apresentar lucros. Entre as empresas privatizadas nos primeiros anos da década de 80 destacam-se a British Petroleum, a British Aerospace, a Amersham International e a Cable & Wireless.

Tudo mudou com a decisão de privatizar a British Telecom, estatal cujo porte sinalizava a intenção do governo de promover um programa amplo e enérgico. A oposição se mobilizou contra a proposta, mas a venda de 51% da empresa, realizada no final de 1984, foi um sucesso, e depois dela o governo do Reino Unido seguiu o modelo adotado em várias outras operações. Dentre as empresas privatizadas depois da British

¹³ Obviamente, a privatização no Reino Unido não está imune a críticas. Os opositores alegam, por exemplo, que o preço pago pelas estatais foi baixo.

¹⁴ Conferência proferida pelo Senhor Michel Aron, Conselheiro Comercial e Econômico da Embaixada do Reino Unido no Brasil.

Telecom podem ser citadas a British Gas, a Rolls Royce, a British Airports Authority, a British Airways, a British Steel e a British Coal, além de serviços públicos tais como os de administração de estradas e de cadeias.

Ao lado do pioneirismo, da amplitude e do relativo sucesso do processo de privatização no Reino Unido, algumas outras características, em grande parte responsáveis por aquela última, devem ser postas em relevo:

– *o planejamento*. O trabalho de privatização da British Gas começou quatro anos e meio antes da sua venda. O da Rolls Royce, seis. Em muitos casos, tais como o da British Telecom, foi inicialmente vendido apenas o volume de ações necessário para assegurar o controle privado. A democratização do capital – acompanhada de intensas campanhas de publicidade – e a instituição das chamadas “ações douradas” (ambas as quais referidas logo abaixo) são frutos desse planejamento;

– *a democratização do capital através da venda de ações a investidores individuais e aos empregados das empresas privatizadas*. Dois milhões de nacionais participaram da primeira emissão da British Telecom comprando ações. A maioria deles ainda as detém, em grande parte devido à atuação do governo que promoveu um programa de conscientização e fixou prêmios para a manutenção das ações. Com base no *Housing Act* de 1980 e nas suas posteriores alterações, quatro milhões de casas anteriormente pertencentes aos governos locais foram adquiridas pelos antigos locatários. No que tange à venda para os empregados, empresas tais como a National Freight Corporation – a maior transportadora de cargas por rodovia do Reino Unido – e que não eram atraentes para os investidores por não realizar lucros foram vendidas aos seus funcionários e passaram a apresentar resultados positivos. 96% dos operários compraram ações da Rolls Royce. A democratização do capital teve ainda o efeito acessório de garantir o apoio popular ao programa; – *a manutenção do controle do governo sobre o domínio acionário através das “ações douradas” (golden shares)*. Trata-se de uma classe especial de ações detida pelo governo em algumas empresas privatizadas e que lhe permite vetar a transferência do seu domínio acionário, evitando, assim, encapações consideradas contrárias ao interesse público, mormente aquelas que conduzam a uma situação de monopólio ou de oligopólio ou que sejam praticadas por estrangeiros.

Em termos de resultados globais, a percentagem de trabalhadores alocados nas empresas públicas em relação ao total de trabalhadores caiu de 7,2 % para 2% (Cook, [1997?])¹⁵ e o governo do Reino Unido arrecadou mais de £70 bilhões com o programa de privatização (Parker, 2003, p. 33).¹⁶

¹⁵ Dados de 1995.

¹⁶ Dados até 1998/1999, após o que eles são negligíveis (mesmo local).

6

A PRIVATIZAÇÃO NO BRASIL: EVOLUÇÃO HISTÓRICA¹⁷

6.1 DÉCADA DE 80

A) Aspecto jurídico

O primeiro diploma normativo a tratar da privatização como medida a ser adotada sistematicamente no Brasil foi promulgado durante o governo João Figueiredo. Trata-se do Decreto 86.215, de 15 de julho de 1981, que fixou as normas para a transferência, transformação e desativação de empresas sob o controle do Governo Federal. Depois dele vieram o Decreto 91.991, de 28 de novembro de 1985, e o Decreto 95.886, de 29 de março de 1988, ambos no governo José Sarney. Ressaltam os autores que os dois primeiros Decretos supracitados refletiam a ideologia da segurança nacional característica dos governos militares, restringindo a transferência das empresas a serem privatizadas aos cidadãos brasileiros residentes no País ou a empresas ou grupos de empresas sob controle nacional. Somente no último Decreto é que começa a haver o abandono daquela doutrina, bem como nele se admitem, pela primeira vez, a privatização de serviços

¹⁷ AMARAL FILHO, 1996. BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL, 2002, [2004?], [2005?], [2006?]. PENTEADO, [1997?]. PRADO, 1993.

públicos mediante concessão ou permissão e a utilização de títulos da dívida externa como forma de pagamento.

B) Aspecto fático

Segundo estudo coordenado por Prado (1993, p. 79-88), as características da privatização brasileira nos anos 80 são:

- predomínio das reprivatizações de pequenas e médias empresas, que haviam sido estatizadas em função da conversão de dívidas contraídas perante o BNDES e as suas subsidiárias e não pagas;
- ausência de inserção do programa de privatização no quadro mais amplo das políticas macroeconômicas;
- falta de participação dos sindicatos, da sociedade civil e do Legislativo na condução do processo;
- ausência do setor financeiro e dos agentes econômicos estrangeiros em virtude da proibição do uso de títulos da dívida pública interna ou externa como forma de pagamento.

6.2 CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

A Constituição Federal de 1988 determinou um novo papel para o Estado na economia. A livre iniciativa torna-se, juntamente com a valorização do trabalho humano, um dos fundamentos da ordem econômica (art. 170, *caput*). A exploração direta da atividade econômica pelo Estado é admitida em caráter excepcional, ou seja, somente nos casos previstos na própria Constituição ou quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei (art. 173, *caput*). O principal papel do Estado na economia passa a ser o de agente normativo e regulador, exercendo, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento (art. 174, *caput*).

6.3 GOVERNO FERNANDO COLLOR (1990-1992)

A) Aspecto jurídico

A posse de Fernando Collor trouxe consigo uma nova etapa no processo brasileiro de privatizações. Aproveitando a confiança

inicialmente adquirida em torno das suas propostas, o Presidente incluiu uma Medida Provisória no bojo das medidas do Plano “Brasil Novo” e criou o Programa Nacional de Desestatização – PND. Em menos de um mês, a Medida Provisória converteu-se na Lei 8.031, de 12 de abril de 1990, cujo art. 1º fixou como objetivos fundamentais do Programa:

- I – reordenar a posição estratégica do Estado na economia, transferindo à iniciativa privada atividades indevidamente exploradas pelo setor público;
- II – contribuir para a redução da dívida pública, concorrendo para o saneamento das finanças do setor público;
- III – permitir a retomada de investimentos nas empresas e atividades que vierem a ser transferidas à iniciativa privada;
- IV – contribuir para a modernização do parque industrial do País, ampliando sua competitividade e reforçando a capacidade empresarial nos diversos setores da economia;
- V – permitir que a Administração Pública concentre seus esforços nas atividades em que a presença do Estado seja fundamental para a consecução das prioridades nacionais;
- VI – contribuir para o fortalecimento do mercado de capitais, através do acréscimo da oferta de valores mobiliários e da democratização da propriedade do capital das empresas que integrem o Programa.

A estrutura institucional foi composta pelos seguintes agentes:

- a) Comissão Diretora do PND*, órgão superior de execução do programa subordinado ao Presidente da República e composto por membros por ele nomeados e aprovados pelo Congresso Nacional (art. 5º);
- b) Gestor do Fundo Nacional de Desestatização*, cujo papel, consistente em dar apoio administrativo e operacional ao PND, bem como administrar o Fundo Nacional de Desestatização (art. 20 e 21), foi atribuído ao BNDES. Constituíu o Fundo supracitado o fundo contábil no qual seriam depositadas as partes do capital detidas direta ou indiretamente pela União a partir do momento em que a sua alienação estivesse prevista no Programa (art. 9º);
- c) empresas de consultoria econômica, avaliação de bens e de auditoria*, responsáveis pela execução de serviços especializados que auxiliassem os processos de alienação e que atestassem a sua transparência e lisura (art. 21, IV e 25).

A Lei previu, ainda, a privatização de empresas que prestam serviços públicos mediante delegação da concessão ou da permissão

(art. 7º), a possibilidade de a União deter ações de classe especial do capital social das empresas privatizadas, conferindo-lhe o poder de veto em determinadas matérias (art. 8º), a ampla publicidade das operações de privatização (art. 11 e 13), o limite de 40% do capital votante para a aquisição de ações por pessoas físicas ou naturais estrangeiras (art. 13, IV) e a obrigação do titular dos recursos oriundos da venda de ações ou de bens de utilizá-los na quitação de suas dívidas junto ao setor público (art. 15), reforçando assim o objetivo de redução do déficit público.

B) Aspecto fático¹⁸

- inclusão de 68 empresas no Programa;
- desestatização de 18 empresas nos setores siderúrgico, de fertilizantes e petroquímico, tais como Aços Finos Piratini, CNA, Copesul, Cosinor, CST, Fosfertil, Petroflex e Usiminas;
- predomínio da utilização de títulos da dívida pública federal como meio de pagamento;¹⁹
- arrecadação de US\$ 4 bilhões.

6.4 GOVERNO ITAMAR FRANCO (1992-1994)

A) Aspecto jurídico

Durante o governo Itamar Franco, a Medida Provisória 327, de 14 de junho de 1993, e as suas sucessivas reedições modificaram a Lei 8.031/90 em alguns pontos importantes, dentre os quais se destacam a admissão da participação do capital estrangeiro em até 100% do capital votante das empresas cujas ações forem alienadas e a aceitação de utilização, como forma de pagamento, das chamadas “moedas sociais” tais como o FGTS.²⁰ Além disso, foi modificado o art. 30 da Lei 8.177,

¹⁸ BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL, 2002.

¹⁹ Tais títulos, popularmente designados “moedas podres” em virtude de serem vendidos no mercado com deságio em relação ao preço de face, foram aceitos na privatização normalmente por esse último valor.

²⁰ Ambas as alterações foram introduzidas pela Medida Provisória 362, de 25 de outubro de 1993.

de 1º de março de 1991, determinando-se que os recursos em moeda corrente, obtidos nos leilões de privatização, fossem usados para amortizar a dívida pública federal de emissão do Tesouro Nacional e custear programas ou projetos nas áreas da ciência e tecnologia, da saúde, da defesa nacional, da segurança pública e do meio ambiente, aprovados pelo Presidente da República.²¹ Por fim, o Decreto 1.068, de 2 de março de 1994, dispôs sobre a inclusão no PND de participações societárias minoritárias de que são titulares as fundações, autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista e quaisquer outras entidades controladas, direta e indiretamente, pela União.

*B) Aspecto fático*²²

- conclusão da desestatização no setor siderúrgico;
- desestatização de 15 empresas, tais como Acesita, Açominas, Cosipa, CSN, Goiasfértil, Petroquímica União e Ultrafértil;
- alienação de participações minoritárias;
- início de uma maior utilização de moeda corrente;
- arrecadação de US\$ 4,6 bilhões.

6.5 GOVERNO FERNANDO HENRIQUE CARDOSO (1995-2002)

A) Aspecto jurídico

No governo Fernando Henrique Cardoso, o objetivo de aprofundar o programa brasileiro de privatização conduziu à aprovação, no dia 15 de agosto de 1995, das Emendas Constitucionais 5, 6, 7 e 8.

A Emenda Constitucional 5 alterou o art. 25, § 2º, permitindo aos Estados explorarem os serviços locais de gás canalizado diretamente ou mediante concessão, abolindo a obrigatoriedade de outorga dessa somente a empresas estatais, conforme dispunha a redação original do dispositivo.

A Emenda Constitucional 6, por sua vez, revogou o art. 171 da Constituição, que definia empresa brasileira de capital nacional e lhe

²¹ A alteração foi igualmente introduzida pela Medida Provisória 362, de 25 de outubro de 1993.

²² BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL, 2002.

dava proteção especial. Alterou, ainda, o art. 176, § 1º, dispondo que a pesquisa e a lavra de recursos minerais e o aproveitamento dos potenciais de energia hidráulica sejam efetuados, mediante autorização ou concessão da União, por brasileiros ou “empresa constituída sob as leis brasileiras e que tenha sua sede e administração no País”, admitindo, pois, que tais atividades sejam exercidas por subsidiárias de empresas estrangeiras.

Já a Emenda Constitucional 7 alterou o art. 178, eliminando a predominância conferida no setor de transportes marítimos aos armadores nacionais e aos navios de bandeira e registros brasileiros e do país exportador ou importador e possibilitando que o transporte de mercadorias na cabotagem e a navegação interior sejam feitos por embarcações estrangeiras, nos termos da lei.

Por fim, a Emenda Constitucional 8 deu nova redação ao art. 21, inc. XI, permitindo que os serviços de telecomunicações sejam explorados diretamente pela União ou mediante concessão, permissão e autorização, suprimindo, também aqui, a exigência de que a outorga da execução seja conferida a empresas sob controle estatal.

O processo de flexibilização do texto constitucional, entretanto, não terminou aí. A Emenda Constitucional 9, de 9 de novembro de 1995, modificou o art. 177, autorizando a União a contratar com empresas estatais ou privadas a realização das atividades de monopólio da mesma com relação ao petróleo, ao gás natural e aos outros hidrocarbonetos fluidos.

Com a sanção da Lei Geral de Telecomunicações, Lei 9.472, de 16 de julho de 1997, introduziram-se normas específicas para o processo de privatização no setor de telecomunicações.

A Lei 9.478, de 6 de agosto de 1997 – que, entre outros assuntos, dispõe sobre a política energética e as atividades relativas ao monopólio do petróleo – admitiu, por sua vez, que a participação da União na Petrobras se restrinja àquela necessária à manutenção do controle acionário, isto é, a “cinquenta por cento das ações, mais uma ação, do capital votante” (art. 62).

A antiga Medida Provisória 327/93, sucessivamente reeditada com inúmeras alterações, foi finalmente convertida em lei. As principais alterações da Lei 9.491, de 9 de setembro de 1997 e atualmente em vigor, em relação à Lei anterior são indicadas no quadro a seguir:

Alteração	Ato normativo a partir do qual a norma foi introduzida no ordenamento jurídico brasileiro	Artigo na Lei 9.491/97
as instituições financeiras foram expressamente admitidas no Programa	Medida Provisória 841, de 19 de janeiro de 1995	art. 2º, I
abriu-se à União a possibilidade de, via BNDES, supervisionar os processos de privatização estaduais e municipais, desde que solicitada	Medida Provisória 1.481-47, de 14 de março de 1997	art. 2º, § 3º
o órgão superior de decisão do PND passou a ser o Conselho Nacional de Desestatização – CND, composto por diversos Ministros de Estado e pelo Ministro a cuja pasta a empresa ou o serviço a ser privatizado se vincule	Medida Provisória 841, de 19 de janeiro de 1995	art. 5º, <i>caput</i> e incisos
no caso de desestatização de instituições financeiras, a coordenação do seu processo passou a caber ao Banco Central e algumas competências do órgão superior de decisão foram transferidas ao Conselho Monetário Nacional	Medida Provisória 1.481-48, de 15 de abril de 1997	art. 6º, §§ 5º e 6º
declarou-se nula de pleno direito a venda, a subscrição ou a transferência de ações que infrinja a Lei	Lei 9.491/97	art. 23
assegurou-se aos empregados das empresas incluídas no Programa a oferta mínima de dez por cento das ações, segundo os princípios estabelecidos na Lei e as condições específicas a serem aprovadas pelo CND; tal percentagem pode ser diminuída pelo CND caso seja incompatível com o modelo de desestatização aprovado	Lei 9.491/97	art. 28
alterou-se a Lei 8.036/90, regulamentando-se a utilização dos depósitos dos trabalhadores no FGTS para a aquisição de valores mobiliários no âmbito do PND e dos programas estaduais de desestatização	Lei 9.491/97	art. 31

Quadro 1 – Principais alterações da Lei 9.491/97 em relação à Lei 8.031/90
Fonte: Elaborado pelo autor.

A Lei 9.491/97 foi objeto de alterações via medidas provisórias²³ e Lei 9.635, de 15 de maio de 1998.^{24 25}

Com vistas à privatização, a empresa Centrais Elétricas Brasileiras S.A. (Eletrobrás) e as suas controladas [Furnas Centrais Elétricas S.A.,

²³ Medida Provisória 1.800, de 21 de janeiro de 1999, cuja última edição foi a Medida Provisória 2.161-35, de 23 de agosto de 2001, que por sua vez está em vigor por força do art. 2º da Emenda Constitucional 32, de 11 de setembro de 2001.

²⁴ Altera procedimentos relativos ao PND e dá outras providências.

²⁵ A Lei 9.491/97 é regulamentada pelo Decreto 2.594, de 15 de maio de 1998.

Companhia Hidro Elétrica do São Francisco (Chesf), Centrais Elétricas do Norte do Brasil S.A. (Eletronorte), Empresa Transmissora de Energia Elétrica do Sul do Brasil S.A. (Eletrosul) e Companhia de Geração Térmica de Energia Elétrica (CGTEE)] tiveram a sua reestruturação prevista pela Lei 9.648, de 27 de maio de 1998 (art. 5º).

Mediante a Emenda Constitucional 31, de 14 de dezembro de 2000, foi alterada a redação dos art. 79 a 82 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADTC. Segunda a nova redação do art. 81, os rendimentos de um fundo constituído pelas privatizações federais serão revertidos ao Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, também criado pela EC.²⁶

A Lei 8.177/91, que dispunha sobre os títulos da dívida pública de responsabilidade do Tesouro Nacional, foi substituída pela Lei 10.179, de 6 de fevereiro de 2001. Formalmente, os recursos obtidos com as privatizações seguem tendo as mesmas finalidades (art. 1º, parágrafo único), mas a Lei continua a não estabelecer parâmetros para atender a uma ou a outra.

A Lei 10.568, de 19 de novembro de 2002, permitiu a venda, pela União, das ações direta ou indiretamente detidas no Banco do Brasil e que excedam o controle acionário.

B) Aspecto fático²⁷

- desestatização de empresas e participações minoritárias federais, tais como Banco Meridional, Caraíba, empresas do Sistema Telebrás, Escelsa, Gerasul, Light, Petrobras e Vale;
- concessão de serviços públicos à iniciativa privada, tais como serviços ferroviários, portuários e telefônicos (fixo comutado e móvel celular);
- início das privatizações estaduais (Baneb, Banerj, Bemge, Cachoeira Dourada, CEEE-Centro-Oeste, CEEE-Norte-NE, CEG, Celpa, Cemig, CERJ, Cesp-Parapanema, Cesp-Tietê, Coelba, Comgás, Cosern, CPFL, Credireal, CRT, EBE, Elektro, Eletropaulo, Enersul e Sabesp, entre outras);
- arrecadação total (PND, telecomunicações e privatizações estaduais) de US\$ 78,8 bilhões.

²⁶ O Fundo foi regulamentado pela Lei Complementar 111, de 6 de julho de 2001.

²⁷ Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, 2002.

6.6 GOVERNO LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA (DESDE 2003)

A) Aspecto jurídico

Nesse período, três atos normativos são de se destacar: a) a Lei 10.848, de 15 de março de 2004, que excluiu do PND a Eletrobrás e as suas controladas (art. 31); b) a Emenda Constitucional 49, de 8 de fevereiro de 2006, que modificou os art. 21 e 177, flexibilizando o monopólio da União no setor nuclear especificamente no que se refere aos radioisótopos; e c) o Decreto 6.373, de 14 de fevereiro de 2008, que incluiu o primeiro aeroporto (São Gonçalo do Amarante, nas proximidades de Natal-RN) no PND.

B) Aspecto fático²⁸

- continuidade da outorga de concessões para exploração de serviços de energia elétrica;
- alienação de participações minoritárias em empresas de telefonia e na Vale;
- venda de ações representantes de 7,6% do capital do Banco do Brasil (Vieira, 2006);
- realização do primeiro leilão de concessões de rodovias federais, que incluiu sete trechos, entre os quais Fernão Dias e Régis Bittencourt (Magalhães; Araújo, 2007);
- desestatização de participações minoritárias nos bancos estaduais do Ceará e Maranhão, que haviam sido federalizados;
- incorporação ao Banco do Brasil do Banco do Estado de Santa Catarina – BESC e do Banco do Estado do Piauí – BEP (D’Amorim, 2007)²⁹;
- venda da Companhia de Transmissão de Energia Elétrica Paulista – CTEEP (Leite, 2006);
- arrecadação total (PND, telecomunicações e privatizações estaduais) de US\$ 400 milhões (até dezembro de 2005).

²⁸ Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, [2004?], [2005?], [2006?].

²⁹ Tratou-se de um arrefecimento da privatização, abandonando-se a idéia original de venda ao setor (exclusiva ou verdadeiramente) privado.

7

A PRIVATIZAÇÃO NO BRASIL: DADOS OFICIAIS (2005)³⁰

PROGRAMA	RECEITA DA VENDA	DÍVIDAS TRANSFERIDAS	RESULTADO GERAL
Privatizações Federais	59,8	11,3	71,1
<i>Telecomunicações</i>	<i>29,0</i>	<i>9,2</i>	<i>40,0</i>
<i>PND</i>	<i>30,8</i>	<i>2,1</i>	<i>31,1</i>
Privatizações Estaduais	28,0	6,7	34,7
TOTAL	87,8	18,0	105,8

Quadro 2 – Resultados Acumulados – 1991/2005 (em US\$ bilhões)

Fonte: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (2006?)

³⁰ 2005 é o último ano em relação ao qual há dados oficiais disponíveis.

Comprador	Valor	Peso
Capital estrangeiro	11.210,8	36,4%
Empresas nacionais	8.149,5	26,4%
Pessoa física	5.452,7	17,7%
Instituição financeira	3.630,2	11,8%
Fundos de pensão	2.380,4	07,7%

Quadro 3 – Resultado Consolidado por Tipo de Comprador – 1990/2005
(privatizações federais; exclui telecomunicações; em milhões de dólares).

Fonte: Banco Nacional de Desenvolvimento (2006?)

8

A PRIVATIZAÇÃO NO BRASIL: CRÍTICAS

As privatizações brasileiras têm sido objeto de críticas positivas e negativas. O seu conhecimento, mesmo para o jurista, é imprescindível, pois não se deve perder de vista que o direito e a realidade devem caminhar juntos para que aquele cumpra a sua função de ordenar a vida social em prol do bem-estar coletivo.

8.1 CRÍTICAS POSITIVAS

Para exemplificar as críticas positivas citam-se o setor de telefonia, a Vale e a Embraer.

Segundo Cintra:

Desde 1998, o setor de telecomunicações investiu mais de R\$ 130 bilhões. A quantidade de telefones fixos saltou de 20 milhões para mais de 42 milhões em meados de 2006.

Antes da privatização, a oferta de linhas telefônicas era restrita, os custos eram exorbitantes e a espera era longa. Os mais pobres nem pensavam em possuí-las. O mercado paralelo era pujante – e abusivo.

Em meados de 1998, quando o Sistema Telebrás foi desestatizado, existiam no Brasil 15 milhões de telefones fixos. Os brasileiros esperavam anos por uma linha. Era um privilégio tão caro – um telefone chegava a custar mais de US\$ 5.000 – que a linha entrava até na relação de bens nas declarações de Imposto de Renda das pessoas físicas.

[...] a proporção de domicílios com telefone mais que triplicou em dez anos: de 19,8%, passou para 62,0% (Cintra, 2006).

Já a Vale e a Embraer aumentaram consideravelmente a sua produção, exportação, lucro (conseqüentemente passaram a pagar mais tributo), número de funcionários, valor e posição nos mercados em que atuam [cf., a título exemplificativo, Barros, G. (2006), Soares (2006) e Trevisan (2006)].

8.2 CRÍTICAS NEGATIVAS *VERSUS* VANTAGENS “TEÓRICAS”

No entanto, o governo brasileiro não aproveitou ou não aproveitou suficientemente algumas possíveis vantagens da privatização (subseção 4.1 acima), conforme se passa a analisar.

8.2.1. *Redução da presença do Estado na economia?*

Nas privatizações brasileiras há (houve) uma *alta participação dos fundos de pensão*: não obstante sejam pessoas jurídicas de direito privado, os fundos de pensão estão vinculados às estatais, pois metade dos seus diretores é indicada pela empresa estatal à qual estão ligados; nas palavras de Assis:

o fundo manda na empresa, mas a estatal instituidora manda no fundo e o Governo manda na estatal. A chance é grande de a empresa privatizada cair nas mãos de uma administração escolhida por critérios políticos (Assis, 1997, p. 177).³¹

Segundo Freire:

Dos 97 maiores grupos industriais, 59 deles nacionais, o Estado tem participação acionária no controle ou interesses em ao menos 20 deles, por meio do BNDESPar ou de fundos de pensão de estatais, politicamente controlados pelo governo. São empresas de alimentos, têxteis, metalurgia, mineração, siderurgia, aviões, veículos, material de constru-

³¹ Confira-se ainda a crítica *empréstimo de dinheiro público aos compradores privados, inclusive estrangeiros, a juros subsidiados* na subseção 8.2.3 (a seguir).

ção, petroquímica etc. Nos 44 maiores do setor de serviços, o Estado está em 12, a maioria empresas de energia elétrica e teles. A conta foi feita com base na lista de maiores empresas da revista “Grandes Grupos”, publicada pelo “Valor”. (Freire, 2008)

8.2.2 Redução do déficit público?

Nas privatizações brasileiras há (houve):

- *utilização de “moedas podres”*: principalmente nos primeiros anos da década de 90, foi maciça a aceitação de “moedas podres” pelo seu valor de face; com isso, o governo recebeu menos em dinheiro e ainda perdeu a possibilidade de apropriação do deságio de tais títulos no mercado; do R\$ 1,05 bilhão pago pela CSN, R\$ 1,01 bilhão o foi nesse tipo de “moeda” (Biondi, 1999, p. 11-12);
- *não-arrecadação do dinheiro em caixa*: a Vale e a Telesp dispunham de, respectivamente, R\$ 700 milhões e R\$ 1 bilhão em caixa quando foram privatizadas (mesmo autor, p. 11); a CTEEP tinha em caixa R\$ 600 milhões ao ser privatizada (Leite, 2006);
- *venda única e total das ações*: uma privatização gradual garantiria ao governo maiores lucros via valorização das ações remanescentes numa administração privada;
- *subestimação do preço de venda*: em muitas ocasiões, o preço de venda das estatais foi fixado tendo em vista o faturamento futuro líquido, descontando-se ainda o *custo de oportunidade*, isto é, os juros que os compradores aufeririam se investissem o dinheiro da compra no mercado financeiro; com isso, o valor do patrimônio transferido não foi levado em consideração (Biondi, 1999, p. 25); até hoje se discute o preço da venda da Vale e, em janeiro de 2006, uma decisão judicial do TRF da 1ª Região chegou a determinar a realização de uma perícia para averiguar a possibilidade de ter havido prejuízo aos cofres públicos (Souza, 2006); a exploração de poços de petróleo tem sido concedida a preços ínfimos, se comparados com a potencialidade de lucro (Biondi, 2000, p. 22-37); no recente caso da CTEEP, engenheiros calcularam um prejuízo de R\$ 1,4 bilhão aos cofres do Estado de São Paulo (Lobato, 2006);
- *não-diminuição da dívida pública*: em dezembro de 1994, a dívida líquida do setor público consolidado era R\$ 153,16 bilhões, o que representava 30,01% do PIB; em junho de 2008, a dívida alcançou R\$ 1,18 trilhão, correspondendo a 40,41% do PIB (Banco Central do Brasil, 2008); segundo estudo de Maciel e Arvate, de 1980 a 2005 o gasto do governo com custeio das estatais não diminuiu, mantendo-se estável em torno de 20% do PIB (Maciel; Arvate, 2006).

8.2.3 Transferência de deveres do setor público ao setor privado?

Nas privatizações brasileiras há (houve):

– *demissão prévia e assunção pelo governo de encargos com demissões, aposentadorias e fundos de pensão existentes à data das privatizações*: o governo de São Paulo demitiu 10.026 empregados da sua empresa ferroviária FEPASA entre 1995 e 1998 e ainda assumiu o encargo pelo pagamento dos 50 mil aposentados da mesma (Biondi, 1999, p. 9); já o governo do Rio demitiu mais da metade dos funcionários do Banerj antes de privatizá-lo (mesmo local); ao privatizar o setor de telefonia, a União reteve dívidas trabalhistas e previdenciárias no valor de R\$ 1,6 bilhão [depoimento do Ministro das Comunicações, Hélio Costa, citado em Peixoto (2006)];

– *assunção pelo governo de dívidas das empresas privatizadas*: por ocasião da privatização da Cosipa, o governo paulista assumiu dívidas no valor total de R\$ 1,5 bilhão, enquanto que na privatização da CSN o governo federal ficou responsável por dívidas de R\$ 1 bilhão (Biondi, 1999, p. 9); dívidas também foram assumidas nos setores de telefonia (Medina, 2007) e ferroviário (Medina; Peres, 2007);

– *empréstimo de dinheiro público aos compradores privados, inclusive estrangeiros, a juros subsidiados*: a Light e a CSN receberam do BNDES empréstimos de, respectivamente, R\$ 730 milhões e R\$ 1,1 bilhão, a juros abaixo dos vigentes no mercado brasileiro (Biondi, 1999, p. 12); entre empresas que recentemente receberam empréstimos do BNDES citam-se: Brasil Telecom (R\$ 2,1 bilhões) – (FINANCIAMENTO, 2007), Telemar (R\$ 2,4 bilhões) – (mesma obra), Vivo (R\$ 1,5 bilhão) – (Lage, 2007b) e América Latina Logística (R\$ 1,12 bilhão) – (Lage, 2007a); segundo dados recolhidos pelo jornal Folha de São Paulo:

“o governo federal injetou, por meio de empréstimos do BNDES (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social), US\$ 15,6 bilhões em 101 empresas que foram privatizadas ou das quais a União deixou de ser acionista. Levantamento inédito da Folha, feito a partir de dados reservados do banco, permitiu quantificar o valor que cada uma dessas empresas recebeu em empréstimos no período de janeiro de 1992 a setembro de 2003. A soma dos recursos corresponde a 14,8% dos US\$ 105,5 bilhões que a União e os Estados arrecadaram desde 1991. Há casos de empresas que já receberam do BNDES muito mais dinheiro do que renderam seus leilões de privatização. A empresa que mais obteve recursos do BNDES foi a Embraer [:] US\$ 4,15 bilhões entre 1995 e 2003” (Cabral; Souza, 2004).

Em abril de 2008, o BNDES concordou num apoio de R\$ 2,569 bilhões à Telemar, controladora da Oi, viabilizando a compra da Brasil Telecom (Lage, 2008);

– *auxílios fiscais*: o governo concedeu aos compradores a possibilidade de compensarem o Imposto de Renda a pagar com os prejuízos acumulados antes da privatização (Biondi, 1999, p.10-11).

8.2.4 Retomada dos investimentos?

Nas privatizações brasileiras há (houve) *investimento público anterior às privatizações*: o governo investiu R\$ 21 bilhões em dois anos e meio no setor de telefonia antes de privatizá-lo (mesma obra, p. 5); na Açominas o aporte foi de R\$ 4,7 bilhões e, na CSN, de R\$ 1,9 bilhão (mesma obra, p. 12); a Rodovia Fernão Dias foi duplicada antes de ser privatizada.^{32 33}

8.2.5 Introdução da concorrência?

Nas privatizações brasileiras há (houve) uma *extinção de monopólios públicos e criação de monopólios privados*: as empresas públicas que detinham exclusividade legal na execução das suas atividades não foram divididas por ocasião da privatização, ingressando assim no setor de livre mercado na condição de monopolistas; por outro lado, sem regulação, a privatização de empresas não monopolistas abriu caminho para o monopólio, através da compra de ou venda a empresas já atuantes nos mesmos mercados (concentração horizontal) ou em mercados fornecedores ou consumidores (concentração vertical); exemplos: mesmo depois de oito anos da privatização da telefonia fixa, Telemar, Telefônica e Brasil Telecom detêm mais de 90% do mercado nas respectivas áreas de concessão (Lobato; Medina, 2006); a Petrobras responde por 96% da produção doméstica e 90% da importação de gás (Pires; Schechtman, 2006); “a privatização dos bancos estaduais [...] ajudou a reduzir em quase 30% o número de instituições financeiras que atuam no país” (Cruz, 2006);³⁴ a Vale detém o monopólio nacional da produção e exportação de minério de ferro (Medina; Sofia, 2007).

³² A data da conclusão da duplicação pode ser verificada em Brasil. Ministério dos Transportes. Departamento Nacional de Infra-estrutura de Transportes (2006, p. 135). A data da privatização pode ser verificada em Magalhães e Araújo (2007).

³³ Confira-se ainda a crítica *empréstimo de dinheiro público aos compradores privados, inclusive estrangeiros, a juros subsidiados* na subseção 8.2.3 a seguir.

³⁴ Cf. ainda CONCENTRAÇÃO, 2007.

8.2.6 *Democratização do capital?*

Nas privatizações brasileiras *não* há (houve) uma *democratização do capital*, ao contrário do que ocorreu no Reino Unido, na França e na Itália.

8.3 OUTRAS CRÍTICAS NEGATIVAS

8.3.1 *Demissão dos trabalhadores após as privatizações*

Várias empresas privatizadas realizaram demissão em massa da sua força de trabalho, tais como Acesita (67%), Banco Meridional (40%), CST (39%), Usiminas (33%) e Vale (28%) – (Godinho, 1998); “o número de funcionários das empresas de telecomunicações em 2005 representa apenas 30% do total existente em 1995” [Revista Veja citada por Barros, L. C., 2006]; “a incorporação total do Banespa [pelo Santander] custou 20 mil empregos [...] segundo o Sindicato dos Bancários de São Paulo (ligado à CUT)” (Sciarretta, 2007).

8.3.2 *Aumento de preços e tarifas após a privatização*

Mesmo após a privatização, o preço do aço continua acima do vigente no mercado internacional. As tarifas de energia e de telefonia e o preço dos combustíveis derivados do petróleo têm sido constantemente reajustados. Os pedágios nas estradas também são considerados elevados. Segundo estudo da Secretaria de Acompanhamento Econômico – SEAE, do Ministério da Fazenda, concluído em dezembro de 2005, “desde maio de 1995, enquanto a inflação medida pelo IPCA atingiu 126%, a variação acumulada dos preços administrados foi de 339%, e a inflação relativa aos preços livres alcançou 93%” (Brasil. Ministério da Fazenda. SEAE, 2005).

8.3.3 *Eliminação do subsídio cruzado*

O governo eliminou, ainda antes das privatizações, os subsídios cruzados nas tarifas de energia e telefone (a utilização de serviços que

denotasse maior poder aquisitivo do usuário era “sobretarifada” no intuito de subsidiar a tarifa paga pelo usuário mais pobre) – (Biondi, 1999, p. 21-22); segundo a Agência Nacional de Telecomunicações – ANATEL, o serviço de telefonia celular está disponível em 3.280 municípios (ANATEL, [2007?]), deixando de fora 2.380 ou 41,43% do total de municípios brasileiros.³⁴

8.4 Apreciação geral

Todas essas objeções podem ser, tanto individualmente como em conjunto, contra-argumentadas pelos defensores da privatização. Esses dirão, por exemplo, que várias dessas medidas eram necessárias para tornar a transferência atrativa para o setor privado e que a privatização, por sua vez, é um imperativo de economicidade a longo prazo. Entretanto, não se pode negar que o conjunto das críticas demonstra que o processo poderia ter produzido resultados bem mais satisfatórios para o povo brasileiro. O fato de o capital não ter sido democratizado, por exemplo, apresenta-se injustificável, sendo oportuno serem citadas aqui as palavras de Assis, escritas ainda no auge das privatizações:

Um argumento que se tem invocado é a estreiteza de nosso mercado de capitais. Já não é tanto. Hoje, com a entrada de estrangeiros, são 5 milhões de investidores diretos, 7 milhões de indiretos, via Fundos de Pensão, e uma capitalização em bolsa das empresas abertas da ordem de US\$ 120 bilhões. (Também na Inglaterra o mercado era considerado pequeno, antes das privatizações, quando apenas 5% da população adulta tinha ações.) – (Assis, 1997, p. 108)

O governo brasileiro deveria ter promovido a privatização de forma mais refletida e planejada, maximizando assim as suas vantagens e minimizado as suas desvantagens. O interesse público exige que os maiores benefícios possíveis sejam colhidos.

Tendo em vista a continuidade do processo, a crítica ainda pode ser aproveitada.

³⁴ O número total de municípios brasileiros foi obtido em Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística [(s.d.)].

CONCLUSÃO

– É possível fazer-se uma distinção entre privatização num sentido amplo e privatização num sentido estrito. A primeira pode ser definida como *o ato ou o processo através do qual o Estado transfere ao particular direitos e deveres*, enquanto que a segunda diria respeito à privatização levada a cabo de formas determinadas, em atenção às quais se costuma atribuir ao ato ou processo de transferência o nome privatização;

– a privatização pode ocorrer de diversas maneiras: cessão total ou parcial de ações das empresas estatais; cessão total ou parcial de direitos e deveres relativos à execução de serviços; cessão total ou parcial de direitos e deveres não relativos à execução de serviços. É em atenção a essas formas que se reconhece o fenômeno da privatização;

– a privatização *pode* apresentar as seguintes vantagens e desvantagens (vantagens e desvantagens “teóricas”): a) vantagens: i) maior eficiência do setor privado, possibilitando uma maior satisfação dos consumidores; ii) descentralização/desburocratização do Estado; iii) redução do déficit público; iv) transferência de deveres do setor público ao setor privado; v) retomada dos investimentos; vi) introdução da concorrência; vii) democratização do capital; viii) fortalecimento do mercado de capitais; ix) aumento da arrecadação de tributos; b) desvantagens: i) aumento do desemprego; ii) fim da arrecadação, pelo Estado, do lucro das empresas superavitárias; iii) necessidade de controle eficiente pelo Estado;

– a privatização como medida sistemática surge concomitantemente com o alvorecer do neoliberalismo. Hoje se pode verificá-la existente em todos os continentes, independentemente do grau de desenvolvimento econômico ou da ideologia política do país considerado;

– foi a experiência do Reino Unido que, pelo fato de ter sido ampla, pioneira e relativamente bem-sucedida, serviu de modelo a todos os demais países do globo;

– no Brasil, a privatização está de acordo com a ideologia da Constituição Federal de 1988;

– a privatização sofreu forte impulso a partir do governo de Fernando Collor (1990-1992);

– atualmente, a privatização em nível federal é regida pelas Leis 9.472/97 (Lei Geral de Telecomunicações) e 9.491/97 (Programa Nacional de Desestatização);

– segundo os últimos dados oficiais disponíveis, que abrangem até o ano de 2005, as privatizações federais (incluem telecomunicações e PND) e estaduais arrecadaram 87,8 bilhões de dólares americanos e transferiram dívidas no valor de 18 bilhões de dólares americanos, totalizando um “benefício” de 105,8 bilhões de dólares americanos;

– as privatizações brasileiras têm sido objeto de críticas positivas e negativas. Para exemplificar as críticas positivas citam-se o setor de telefonia, a Vale e a Embraer. Ao mesmo tempo, o governo brasileiro não aproveitou ou não aproveitou suficientemente algumas possíveis vantagens da privatização;

– todas as objeções podem ser, tanto individualmente como em conjunto, contra-argumentadas pelos defensores da privatização. Entretanto, não se pode negar que o conjunto das críticas demonstra que o processo poderia ter produzido resultados bem mais satisfatórios para o povo brasileiro. O governo brasileiro deveria ter promovido a privatização de forma mais refletida e planejada, maximizando assim as suas vantagens e minimizando as suas desvantagens. O interesse público exige que os maiores benefícios possíveis sejam colhidos. Tendo em vista a continuidade do processo, a crítica ainda pode ser aproveitada.

REFERÊNCIAS

AGÊNCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES. *Municípios atendidos até 09/03/2007*. [2007?]. Disponível em: <http://www.anatel.gov.br/Portal/documentos/comunicacao_movel/smc/metas/municipios_smc.pdf?numeroPublicacao=139899&assuntoPublicacao=Relação%20de%20Municípios%20Atendidos%20Por%20Estado.%20&caminhoRel=Cidadao-Telefonia%20Móvel-Dados%20do%20SMP>.

Acesso em: 6 jun. 2008.

AMARAL FILHO, Marcos Jordão Teixeira do. *Privatização no Estado contemporâneo*. São Paulo: Ícone, 1996.

ASSIS, J. Carlos. *A nêmesis da privatização*. Rio de Janeiro: Mecs, 1997.

BANCO CENTRAL DO BRASIL – BCB. *Resultado da consulta de valores*. 2008. Disponível a partir de: <<http://www4.bcb.gov.br/?SERIESTEMP>> (“Sistema Gerenciador de Séries Temporais (SGS)” > “Finanças Públicas” > “Dívida líquida do setor público e dívida do governo geral” > “Percentuais do PIB (% PIB)” > “Dívida líquida do setor público – total” > “Setor público consolidado”). Acesso em: 2 set. 2008.

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E

SOCIAL – BNDES. *Privatização*. [2002]. Disponível a partir de: <<http://www.bndes.gov.br/privatizacao/pndnew.asp>>. Acesso em: 6 jun. 2008.

_____. *Programa Nacional de Desestatização*; Relatório de Atividades 2003. [2004?]. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/conhecimento/publicacoes/catalogo/PND_2003.pdf>. Acesso em: 6 jun. 2008.

_____. *Programa Nacional de Desestatização*; Relatório de Atividades 2004. [2005?]. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/conhecimento/publicacoes/catalogo/PND_2004.pdf>. Acesso em: 6 jun. 2008.

_____. *Programa Nacional de Desestatização*; Relatório de Atividades 2005. [2006?]. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/conhecimento/publicacoes/catalogo/PND_2005.pdf>. Acesso em: 6 jun. 2008.

BARROS, Guilherme. Vale estatal teria optado por estratégia diferente, diz Roger. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 26 out. 2006. Dinheiro. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp>> (acesso restrito). Acesso em: 6 jun. 2008.

BARROS, Luiz Carlos Mendonça de. Os bons resultados das privatizações. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 12 ago. 2006. Dinheiro. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp>> (acesso restrito). Acesso em: 6 jun. 2008.

BIONDI, Aloysio. *O Brasil privatizado*; um balanço do desmonte do Estado. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1999.

_____. *O Brasil privatizado 2*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2000.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria de Acompanhamento Econômico – SEAE. *A regulação e o comportamento dos preços administrados. Dezembro de 2005*. 2005. Disponível em: <http://www.seae.fazenda.gov.br/central_documentos/notas_imprensa/2005-1/p_adm_pub_20051228-a_regulacao-e-comportamento-precos-admi.pdf/download>. Acesso em: 6 jun. 2008.

_____. Ministério dos Transportes. Departamento Nacional de Infra-

estrutura de Transportes – DNIT. *Relatório de Gestão 2005*. Brasília: DNIT, 2006. Disponível em: <http://www.dnit.gov.br/menu/institucional/arquivos/relatoriogestao_2005.pdf>. Acesso em: 6 jun. 2008.

CABRAL, Otávio; SOUZA, Leonardo. Governo injeta US\$ 15,6 bi em privatizadas. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 18 jan. 2004. Dinheiro. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp>> (acesso restrito). Acesso em: 6 jun. 2008.

CINTRA, Marcos. Privatização virou palavrão. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 30 out. 2006. Dinheiro. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp>> (acesso restrito). Acesso em: 6 jun. 2008.

CONCENTRAÇÃO avança no setor bancário. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 26 maio 2007. Dinheiro. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp>> (acesso restrito). Acesso em: 6 jun. 2008.

COOK, Paul. *The evolution and performance of UK privatization*. [1997?]. Disponível em: <<http://old.britcoun.org/governance/briefing/index2.htm>>. Acesso em: Jan. 2000.

CORPORACIÓN LATINOBARÓMETRO. *Informe Latinobarómetro 2007*; banco de datos en línea; www.latinobarometro.org. Santiago de Chile: Corporación Latinobarómetro, 2007. Disponível a partir de: <www.latinobarometro.org>. Acesso em: 6 jun. 2008.

CRUZ, Ney Hayashi da. Número de instituições cai 30% desde 96. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 16 out. 2006. Dinheiro. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp>> (acesso restrito). Acesso em: 6 jun. 2008

D'AMORIM, Sheila. Mantega defende lucro menor para bancos. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 14 nov. 2007. Dinheiro. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp>> (acesso restrito). Acesso em: 6 jun. 2008.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 18. ed. São Paulo: Atlas, 2005.

DONAHUE, John D. *Privatização; fins públicos, meios privados*. Rio

de Janeiro: Jorge Zahar, 1992. (Tradução de José Carlos Teixeira Rocha. Revisão técnica de Jaques Kerstenetzky. Original inglês.)

FINANCIAMENTO do banco para o setor de telecomunicações é o maior desde 2001. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 9 jan. 2007. Dinheiro. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp>> (acesso restrito). Acesso em: 6 jun. 2008.

FREIRE, Vinicius Torres. O Estado, de empresário a financista. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 15 fev. 2008. Dinheiro. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp>> (acesso restrito). Acesso em: 6 jun. 2008.

GODINHO, Fernando. Estado transfere 56 empresas e 148 mil pessoas ao setor privado. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 7 abr. 1998. Caderno Especial (Privatização), p. 10.

HANKE, Steve H. *Privatizar para crescer*. Rio de Janeiro: Nórdica, 1989. (Tradução de Mario R. da Cruz. Introdução à edição brasileira de Silvio Neto Bezerra Guerra. Original inglês.)

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. *Área territorial oficial. Introdução*. [s. d.]. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/geociencias/cartografia/default_territ_area.shtm>. Acesso em: 6 jun. 2008.

INSTITUTO DE PESQUISAS SOCIAIS, POLÍTICAS E ECONÔMICAS – IPESPE. *A economia e a eleição 2006*; pesquisa telefônica nacional. 2006. Disponível em:

<http://www.ipespe.com.br/pesquisa_nacional.php>. Acesso em: 6 jun. 2008.

LAGE, Janaina. BNDES aprova crédito de R\$ 1,12 bi a ferrovias. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 5 jan. 2007a. Dinheiro. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp>> (acesso restrito). Acesso em: 6 jun. 2008.

_____. BNDES dá R\$ 2,57 bi para reestruturação. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 26 abr. 2008. Dinheiro. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp>> (acesso restrito). Acesso em: 6 jun. 2008.

_____. BNDES emprestará R\$ 1,5 bi para a Vivo. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 29 maio 2007b. Dinheiro. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp>> (acesso restrito). Acesso em: 6 jun. 2008.

LEITE, Janaína. Colombianos compram CTEEP em leilão. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 29 jun. 2006. Dinheiro. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp>> (acesso restrito). Acesso em: 6 jun. 2008.

LOBATO, Elvira. Eletrobrás vê prejuízo em privatização de SP. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 9 jul. 2006. Dinheiro. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp>> (acesso restrito). Acesso em: 6 jun. 2008.

_____; MEDINA, Humberto. Anatel mantém leilão de internet sem fio. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 31 ago. 2006. Dinheiro. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp>> (acesso restrito). Acesso em: 6 jun. 2008.

MACIEL, Vladimir Fernandes; ARVATE, Paulo Roberto. *Tamanho de governo*; uma discussão sobre conceitos e medidas para o caso brasileiro. [2006]. Disponível em: <<http://www.eesp.fgv.br/preview/publicacao/download.php?link=218.doc>>. Acesso em: 6 jun. 2008.

MAGALHÃES, João Carlos; ARAÚJO, Paulo de. Grupo espanhol vence leilão de rodovias. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 10 out. 2007. Dinheiro. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp>> (acesso restrito). Acesso em: 6 jun. 2008.

MEDINA, Humberto. Telebrás tem prejuízo, 9 anos após venda. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 31 mar. 2007. Dinheiro. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp>> (acesso restrito). Acesso em: 6 jun. 2008.

_____; PERES, Leandra. Estatal ferroviária deixa rombo de R\$ 20 bi. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 25 jan. 2007. Dinheiro. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp>> (acesso restrito). Acesso em: 6 jun. 2008.

_____; SOFIA, Julianna. Vale criou monopólio privado no setor. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 3 out. 2007. Dinheiro. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp>> (acesso restrito). Acesso em: 6 jun. 2008.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo brasileiro*. 29. ed. atual. por Eurico de Andrade Azevedo, Délcio Balestero Aleixo e José Emmanuel Burle Filho. São Paulo: Malheiros, 2004.

MERCADO PACHECO, Pedro. *El análisis económico del derecho; una reconstrucción teórica*. Madri: Centro de Estudios Constitucionales, 1994.

OS LIMITES da intervenção do Estado; estatização ou privatização. São Paulo/Brasília: Fundação para o Desenvolvimento da Administração Pública – FUNDAP, Fundação Centro de Formação do Servidor Público – FUNCEP, 1987.

PARKER, David. *The UK's privatisation experiment; the passage of time permits a sober assessment*. Munique: CesIfó, 2004 (CesIfó Working Paper no. 1126, Category 9: Industrial Organisation, Presented at CesIfó Conference on Privatisation Experiences in the EU, November 2003). Disponível em:

<http://www.cesifo.de/pls/guestci/download/CESifo%20Working%20Papers%202004/CESifo%20Working%20Papers%20February%202004/cesifo1_wp1126.pdf>.

Acesso em: 6 jun. 2008.

PEIXOTO, Paulo. Ministro vê monopólio e lobby das teles. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 14 mar. 2006. Dinheiro. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp>> (acesso restrito). Acesso em: 6 jun. 2008.

PENTEADO, Mauro Rodrigues. *Reflexões sobre a privatização, parcerias e a política econômica*. [1997?]. Disponível em: <<http://www.uepg.br/rj/a1v1at01.htm>>. Acesso em: 6 jun. 2008.

PIRES, Adriano; SCHECHTMAN, Rafael. Faroeste no mercado de gás natural. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 9 fev. 2006. Dinheiro. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp>> (acesso restrito). Acesso em: 6 jun. 2008.

POSNER, Richard A. *Economic analysis of law*. 5. ed. Nova York: Aspen Law & Business, 1998.

PRADO, Sérgio (Coord.). *Processo de privatização no Brasil; a experiência dos anos 1990-92*. São Paulo: IESP/FUNDAP, 1993.

RAPP, Lucien. *Techniques de privatization des entreprises publiques*. Paris: Librairies Techniques, 1986.

RIZZIERI, Juarez Alexandre Baldini. Introdução à economia. Em: PINHO, Diva Benevides; VASCONCELLOS, Marco Antonio Sandoval de (Org.). *Manual de economia*. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 1997. Parte Introdutória, Capítulo 1, p. 3-30.

SAVAS, E. S. *Privatização; a chave para um governo melhor*. Rio de Janeiro: Nórdica, 1990. (Original inglês.)

SCIARRETTA, Toni. Absorver Banespa foi como “cobra engolir boi”. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 8 out. 2007. Dinheiro. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp>> (acesso restrito). Acesso em: 6 jun. 2008.

SEMINÁRIO INTERNACIONAL SOBRE PRIVATIZAÇÃO E DESESTATIZAÇÃO, 1, 1989, Belo Horizonte. Belo Horizonte: CNI/FIEMG, [1989?].

SOARES, Pedro. Estatal não compraria Inco, dizem especialistas. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 25 out. 2006. Dinheiro. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp>> (acesso restrito). Acesso em: 6 jun. 2008.

SOUZA, Josias de. Justiça manda rever privatização da Vale. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 21 jan. 2006. Dinheiro. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp>> (acesso restrito). Acesso em: 6 jun. 2008.

TREVISAN, Cláudia. Embraer planeja contratar ao menos 3.000. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 15 dez. 2006. Dinheiro. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp>> (acesso restrito). Acesso em: 6 jun. 2008.

VIEIRA, Fabricio. Termina hoje o prazo para reserva de ações do BB. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 23 jun. 2006. Dinheiro. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp>> (acesso restrito). Acesso em: 6 jun. 2008.