

RESUMO

O programa de privatizações brasileiro dos anos 90 vem se constituindo num dos maiores do mundo e assinala o fim do Estado desenvolvimentista no país. Quais foram as principais características desse processo e em que medida ele se distinguiu dos programas de privatização de outros países? A privatização das principais empresas estatais brasileiras, tanto no setor produtivo quanto de serviços, introduziu importantes modificações no funcionamento da economia brasileira. O objetivo deste trabalho é fazer uma análise do processo de privatizações brasileiro, estabelecendo uma comparação com outros programas de privatização realizados nos últimos 20 anos, que realce as peculiaridades de cada processo e as mudanças que isso acarretou no funcionamento da economia brasileira. Indaga-se de que maneira esse processo implica na reordenação do tripé setor estatal, capital privado nacional e capital estrangeiro. Quais são as conseqüências da substituição de monopólios estatais por oligopólios estrangeiros em termos de preços, produtividade e de qualidade dos serviços?

PALAVRAS-CHAVE

Programa brasileiro de privatizações; Monopólios estatais e oligopólios privados estrangeiros; Preços, produtividade e qualidade dos serviços.

ABSTRACT

The Brazilian privatization program of the 90's is becoming one of the largest ones in the world and marks the end of the developmentist State in the country. Which have been the main characteristics of this process and in which way does it differ from the other countries privatization programs. The privatization of the main Brazilian state companies, both in the production and in the service sectors,

introduced important changes in how Brazilian economy works. The main objective of this work is to analyze the Brazilian privatization process, comparing it to other privatization programs carried out in the last 20 years, in order to point out the particularities of each process and their consequences. We will be questioning in which way these process reorganize the “tripod” state, brazilian and foreign companies. Which are the consequences of replacing state monopolies by foreign monopolies in terms of prices, productivity and service level?

KEY WORDS

Brazilian Privatization Program; State monopoly and foreign private monopoly; Prices, productivity and service level.

SUMÁRIO

I.	Introdução	5
1.	A era das privatizações	7
2.	Renascimento do liberalismo de Wall Street a City	8
3.	Crise do Estado ou crise do capitalismo?	9
4.	Metas e objetivos da privatização	10
II.	Privatizações mundiais	13
1.	Impacto das privatizações mundiais: US\$ 1 trilhão e cerca de 2000 empresas vendidas	13
2.	Inglaterra a pioneira: 16% das privatizações mundiais	15
3.	Privatizações se espalham para a Europa Continental: 34% das vendas mundiais	18
4.	Privatizações cautelosas na Ásia US\$ 162 bilhões	26
5.	Privatizações na América Latina US\$ 190 bilhões privatizados	28
6.	Estados Unidos e Caribe	32
III.	Privatizações no Brasil	33
1.	O Programa Nacional de Desestatização e as moedas podres	35
2.	Fortalecimento dos oligopólios brasileiros	37
3.	As privatizações do governo FHC e o capital externo	38
4.	Privatizações federais e estaduais	41
5.	Preparação das privatizações	43

IV. Utilidades públicas	48
1. Telecomunicações: as Minas do Rei Salomão	50
2. Ajuste das tarifas	53
3. Investimentos e modernização da rede estatal.....	57
4. Primeiro estágio da privatização: celular B.....	60
5. Telefonia fixa e celular A	62
6. O ágio e o abatimento fiscal	67
7. Financiamentos generosos	69
8. Estado patrimonialista	72
9. Do monopólio nacional para o regional	79
10. Concentração nos celulares.....	85
11. Regulação e a qualidade dos serviços	88
V. Balanço das privatizações.....	92
1. Redução da dívida pública	94
2. Qualidade dos serviços e tarifas.....	98
3. Atração de capital externo e mudanças da dinâmica	101
4. Do monopólio estatal para os monopólios privados	106
5. Investimentos e mercado de capitais.....	108
VI. Bibliografia	113

O PROGRAMA DE PRIVATIZAÇÕES BRASILEIRO E A SUA REPERCUSSÃO NA DINÂMICA ECONÔMICA *

Guido Mantega

I. INTRODUÇÃO

O programa de privatizações brasileiro dos anos 90 não foi um raio em céu azul e nem mesmo um evento isolado que ocorreu apenas no Brasil. Trata-se de um processo de reforma do estado e de sua desregulação que se seguiu a crise do capitalismo dos anos 70 e 80. No Brasil os anos 80 assinalam o término do ciclo desenvolvimentista e a desmoralização da intervenção do estado na economia. Foi a má gestão de um conjunto de governos populistas e de meia dúzia de governos chefiados por generais militares que conduziu ao acentuado desequilíbrio das contas públicas e ao surto inflacionário desse período. Isso reflete também o esgotamento de um ciclo econômico que começara nos anos 40 e foi capitaneado pelo Estado. Criou-se, assim um cenário favorável para a penetração das idéias de liberalização e desregulação estatal, bastante difundidas nos países avançados. Foi assim que o Brasil ingressou na era neoliberal, e passou a engrossar as estatísticas mundiais de privatização.

Nos últimos 20 anos do século XX cerca de cem países privatizaram ativos de mais de US\$ 1 trilhão¹ e outros US\$ 500 bilhões serão privatizados nos próximos anos. Nesse panorama, qual a importância e as peculiaridades do programa brasileiro de privatizações *vis-à-vis* as privatizações mundiais? Apesar de ter começado no final dos anos 70, mesmo na Europa e na Ásia esse processo de privatizações ganhou

* O NPP agradece aos alunos que participaram da pesquisa que originou o presente relatório como auxiliar de pesquisas, Antônio Carlos Réa, e como monitor de pesquisas, Fernando Augusto Trevisan.

¹ D. Siniscalco, et alii, 1999, pág. 9.

impulso somente nos anos 80 e atingiu seu ápice nos anos 90. Aqui no Brasil a desativação do setor produtivo estatal e a privatização dos serviços públicos só começaram mesmo na década de 90 e ganharam impulso propriamente a partir do governo Fernando Henrique Cardoso.

Em pouco tempo, o programa de privatizações brasileiro superou o argentino e esta se tornando um dos maiores programas do mundo em termos de patrimônio. Até 1999 foram privatizados ativos da ordem de US\$ 90 bilhões², e o programa continua, com cerca de US\$ 10 bilhões a serem privatizados somente no ano 2000. Portanto, numa velocidade muito maior que outros países, o programa brasileiro de privatizações termina o ano de 2000 rompendo a barreira dos US\$ 100 bilhões.

Apesar de responderem ao objetivo maior de realizar o ajuste fiscal e diminuir a intervenção do Estado na economia, os programas de privatização possuem peculiaridades e mesmo perseguem alvos diferentes nos diversos países em que foram realizados. Convém assinalar que esses programas foram abraçados tanto nas economias avançadas, quanto nas emergentes e até mesmo nas economias “em transição” do socialismo para o capitalismo. Se todas perseguem o alvo comum de redução do déficit público e maior eficiência do mercado, em países emergentes como o Brasil possuem um objetivo adicional, qual seja o de atrair capital externo e suprir os desequilíbrios do balanço de pagamentos. Nesse sentido, a privatização nos países emergentes torna-se parte constitutiva do processo de globalização.

O objetivo desse trabalho é avaliar o programa brasileiro de privatização dos anos 90 e verificar seu impacto sobre a dinâmica econômica do país. Tratasse de investigar quais foram as principais características desse programa e em que medida ele se distinguiu dos programas de privatização de outros países. Qual é a nova configuração econômica que resulta da alteração do tradicional tripé setor estatal, capital privado nacional e capital estrangeiro? Outro objetivo importante é verificar até que ponto esse programa permite a melhoria dos serviços e redução dos custos.

² BNDES, (2000).

Quais são as conseqüências da substituição de monopólios estatais por oligopólios estrangeiros? O setor mais importante das privatizações brasileiras foi o de serviços de utilidade pública. Neste trabalho será feito um estudo mais aprofundado da privatização das telecomunicações, tido como o prato forte do programa brasileiro.

1. A ERA DAS PRIVATIZAÇÕES

Em 1979 o governo conservador de Margareth Thatcher lançou o primeiro grande programa de privatizações que seria imitado no mundo todo. Onze anos depois Collor de Mello tornava-se presidente do Brasil e seguia as pegadas da “dama de ferro”. Certamente existe alguma semelhança e muita diferença entre a líder dos conservadores ingleses e o nosso caçador de marajás. Mas o que mais aproximou esses chefes de Estado foi que ambos abraçaram o credo neoliberal e deram início a ambiciosos programas de privatização.

Em 14 anos de reinado Thatcher pode realizar a venda de parte significativa das empresas estatais inglesas. Infelizmente, por motivos de força maior, Collor não teve tempo de assistir à consumação de sua obra. Deixou -a de herança para o sucessor de Itamar Franco, o sociólogo Fernando Henrique Cardoso, que superou o seu mestre em número, gênero e grau. De fato, foi Fernando Henrique que alçou o programa de privatizações brasileiro às dimensões de primeiro mundo. Se Thatcher demorou em desfazer-se das empresas britânicas, Fernando Henrique Cardoso não perdeu tempo, liquidou parcela expressiva das estatais brasileiras em tempo recorde. Foi semelhante à carga da cavalaria ligeira inglesa do século XIX, rápida e mal feita. Dessa maneira, o programa brasileiro de privatizações entrou no restrito clube dos países que transferiram um patrimônio de mais de US\$ 100 bilhões para o setor privado. Desse montante 90% das alienações deu-se entre 1996 e 1999. Foram dezenas de empresas como a CVRD, Litgh, a Embraer, o Banerj, toda a Telefonía e outras empresas importantes, que passaram para as mãos do setor privado. Mas onde se originou essa estratégia que veio desembarcar nos portos brasileiros?

2. RENASCIMENTO DO LIBERALISMO DE WALL STREET A CITY

A onda de privatizações que varreu o mundo não surgiu da cabeça de Mrs Thatcher e dos assessores que tomavam o chá das cinco com ela na residência oficial do premiê britânico em D. Street. E muito menos de Miss Zélia Cardoso de Mello e de sua singular equipe econômica que arquitetou o Plano Collor. Surgiu, isto sim, da filosofia liberal e privatista que brotou nos anos 70 e se tornou pensamento hegemônico nas décadas seguintes. A crise dos anos 70, que celebrou o casamento da estagnação com inflação, acometeu uma multidão de países após o choque do petróleo de 1973 e colocou o Estado no banco dos réus. Os economistas keynesianos, que até então orientavam as políticas públicas, mostraram-se impotentes diante da estagflação, essa nova doença que se alastrava por toda parte, abrindo terreno para o renascimento do velho liberalismo.

Eclipsados durante três décadas pela sombra de Keynes, os ortodoxos monetaristas e liberais de vários matizes saíram do ostracismo e de Chicago diretamente para as assessorias dos governos Reagan, Thatcher, Kohl e outros conservadores que dominaram o cenário europeu e norte-americano dos anos 70 em diante. Os “novos liberais” acusavam o Estado pelos males que acometiam a maioria dos países. A intervenção estatal, pregada pelos keynesianos, teria produzido um Estado paquidérmico, que desequilibrava os orçamentos com gastos excessivos e empresas estatais que baixavam a produtividade de todo o sistema. O resultado era o déficit público generalizado, tido como o pivô da crise inflacionária.

Milton Friedman e outras estrelas do firmamento neoliberal afirmavam que a inflação era um fenômeno eminentemente monetário e se devia ao desequilíbrio entre as receitas e as despesas orçamentárias, que estimulavam a demanda agregada. Gastos excessivos em serviços sociais semigratuitos, empresas estatais enferrujadas por falta de concorrência e burocratas displicentes, baixavam a produtividade e a eficiência do sistema capitalista. Além disso, o estado orquestrava um conjunto de

políticas fiscais e creditícias que segundo eles distorciam as leis do mercado e atrapalhavam a boa alocação de recursos. Evidentemente essa explicação não dava conta do fato de que durante 30 anos o modelo keynesiano funcionara satisfatoriamente, produzindo o período de maior prosperidade da história do capitalismo, ao mesmo tempo em que se implantava o estado de bem estar social. Mas nos anos 70 a expansão acabara, restando apenas as contas e principalmente decidir quem as pagaria.

3. CRISE DO ESTADO OU CRISE DO CAPITALISMO?

A questão era saber se se tratava de uma crise do Estado ou uma crise periódica do capitalismo. Se Josef Schumpeter fosse vivo, faria sua aposta numa crise cíclica do capitalismo. O grande economista austríaco diria que após 25 anos de vacas gordas do pós-guerra, ou seja de 1945 a 1970, a onda tecnológica que produzira saltos de produtividade se dissipara e não gerava mais lucros extraordinários, retraindo os investimentos. Outros fatores contribuíram para arrastar o capitalismo para a recessão. No período de expansão, criaram-se condições que aumentaram o poder de barganha dos trabalhadores. Estes, cada vez mais organizados, conseguiam obter reajustes salariais, num período de grande demanda de mão de obra. Além disso, a pressão social resultou em aumento de gastos em previdência, saúde, educação e infraestrutura urbana em geral, típicos do Estado do Bem Estar Social.

Enquanto a acumulação estava em expansão, a arrecadação fiscal crescia e viabilizava maiores gastos do estado, tanto no suporte à produção, quanto nos serviços sociais. Porém, quando o nível de investimentos declinou e a receita fiscal recuou, o déficit público foi aumentando e atingindo níveis perigosos. Como se sabe, os gastos públicos são fáceis de aumentar, mas difíceis de reduzir, pois são sustentados por grupos de interesse e pressão, que não querem abrir mão de suas conquistas. Além disso, é verdade que as empresas estatais, à semelhança das empresas privadas, depois de um longo tempo de atuação, criam vícios que

reduzem sua eficiência e produtividade. São menos sujeitas á concorrência e desenvolvem burocracias que, quando fogem ao controle da sociedade, advogam em causa própria. Nesses termos, o final dos anos 60 assinalava o esgotamento de um ciclo expansivo, que se expressava, entre outras coisas na crise fiscal do estado. Nesse cenário, o primeiro choque do petróleo de 1973 apenas foi a gota d'água, ou melhor, de óleo, que entornou o caldo da expansão keynesiana.

Naturalmente para os neoliberais, que não aceitam o funcionamento cíclico, toda essa explicação não fazia sentido. A única coisa que importava era observar que o déficit público se alastrava, os níveis de produção e produtividade recuavam, enquanto a inflação subia, caracterizando um cenário de crise generalizada. Para eles tratava-se exclusivamente de uma crise do estado keynesiano e como tal tinha que ser curada com um remédio muito claro e específico: a redução do estado e a desregulamentação da economia.

Esse discurso neoliberal parecia ainda mais verossímil nos países emergentes como o Brasil, onde a intervenção do estado fora ainda mais longe, para compensar a fragilidade do capitalismo local. Não que esse fosse o único caminho para uma reforma certamente necessária e urgente de um Estado abalado por 4 décadas de populismo e autoritarismo. Mas foi a posição ideológica que prevaleceu impulsionada pela hegemonia do pensamento neoliberal.

4. METAS E OBJETIVOS DA PRIVATIZAÇÃO

A desregulamentação do Estado, combinada com a privatização, são consideradas pelos liberais como a panacéia que vai diminuir os gastos estatais e equilibrar as finanças públicas, assim como desintoxicar o mercado de práticas burocráticas e protecionistas. A desativação de monopólios públicos e a venda de ações para o pequeno investidor permitem ainda uma popularização do capitalismo ou uma espécie de socialização do capital.

Tratava-se enfim de dirimir todos os “pecados” cometidos pelos intervencionistas ao longo de quase meio século de desenvolvimentismo. Nesse sentido é uma transformação que no entender dos ortodoxos liberais convém aos países e beneficia, ao mesmo tempo, a produção e o consumo, melhora os serviços e reduz os custos para os cidadãos. Portanto implica em resultados que podem ser aferidos tão logo sejam postas em prática, tais como a diminuição da dívida pública e o aumento da eficiência do mercado, potenciando o crescimento econômico. Em outras palavras, deveria se estabelecer uma correlação positiva entre desregulamentação, privatização e maior crescimento da renda e do produto. O aumento de produtividade combinado com a redução do desperdício fatalmente deveria traduzir-se em melhores serviços a custos menores para os consumidores.

Os programas de privatização foram lançados por governos neoliberais nos anos 70 e 80, mas curiosamente não foram interrompidos pelos governos social democratas ou socialistas que assumiram o poder na maioria dos países nos anos 90. Isso indica que a reforma do Estado foi uma consigna assumida como necessária tanto pela direita quanto pela esquerda. Certamente com marcantes diferenças quanto ao tipo de reforma do Estado que se fazia necessária conforme será demonstrado mais adiante. Enquanto os neoliberais trataram a privatização sobretudo como reordenação das finanças públicas a partir da redução do grau de participação do Estado e aumento de eficiência do mercado, os social democratas, mesmo visando também ajustar as finanças públicas e atenuar a presença do estado em certas áreas, não nutriam a obsessão de retirá-lo da cena econômica. Em outras palavras, o Estado deve redefinir suas atribuições, melhorar sua eficiência e até mesmo retirar-se de certos setores, sem no entanto deixar tudo entregue nas mãos do mercado. Isso implica em manter um estado forte e atuante, que possa realocar os recursos públicos de determinados segmentos para outros.

De modo geral todos os governos objetivavam reduzir a dívida pública e dar uma equilibrada nas finanças públicas. No caso dos mais liberais, como a Inglaterra, houve uma redução em termos absolutos do setor público, do ponto de vista do

gasto público e da carga tributária. Os funcionários públicos passaram de 9% da força de trabalho para 5%. No Chile, outro exemplo de liberalismo, a participação do setor estatal no PIB caiu de 39% em 1973 para 12% em 1989. Enquanto nos demais países o peso do setor público na economia, seja enquanto gasto público e como carga tributária, continuaram crescendo dos anos 70 para os anos 90, se bem que num ritmo menor que nas décadas anteriores.

Certamente o crescimento contínuo dos gastos com Previdência explica parte dessa maior presença do Estado, mesmo em plena vigência da ideologia neoliberal. Entretanto a reforma do Estado nos países da Europa Continental (que exclui a Inglaterra), mais resistentes a essa ideologia, obedeceu a princípios mais “pragmáticos”. Em certos casos realmente saneou um certo grau de ineficiência de empresas estatais. Em outros privatizou parte das ações das estatais, sem perder o seu controle. Em outros ainda abriu mão de certas empresas pouco importantes, para aplicar o capital em outros setores. Atacou também o déficit e a dívida pública quando esses extrapolaram certos limites, como na Itália e a Bélgica.

Não cabe aqui, nos limites deste trabalho, fazer uma avaliação ampla de todos os aspectos da privatização em âmbito mundial. Porém é possível abordar os mais importantes, para dedicar mais espaço às privatizações brasileiras. Para ter uma visão mais ampla de todo esse processo, convém iniciar examinando o panorama mundial das privatizações, situando as privatizações brasileiras nesse contexto.

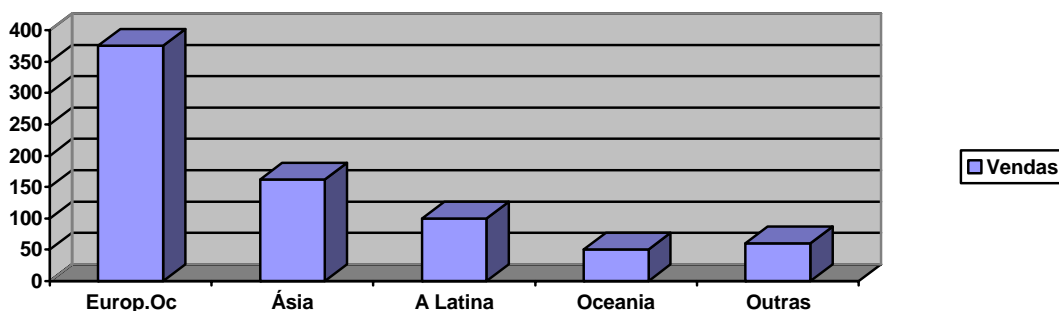
II. PRIVATIZAÇÕES MUNDIAIS

1. IMPACTO DAS PRIVATIZAÇÕES MUNDIAIS: US\$ 1 TRILHÃO E CERCA DE 2000 EMPRESAS VENDIDAS

Em 1997 as privatizações mundiais atingiram a soma de US\$ 750 bilhões, com cerca de 2.000 grandes empresas vendidas de acordo com Siniscalco³. Já o Banco Mundial fala em 6.800 empresas privatizadas desde 1981. Projetado para o ano 2000, o valor das privatizações mundiais se aproxima do US\$ 1 trilhão e ainda restam cerca de US\$ 500 bilhões a serem privatizados se os governos continuarem a praticá-las. A campeã de privatizações foi a Europa Ocidental, responsável por cerca de 50%, seguida pela Ásia com 22% e pela América Latina com 13%. Os 15% restantes ficaram com a Oceania, Europa Oriental, América do Norte e Caribe, Norte da África e Médio Oriente e África Subsaariana.

Quadro 1

Privatizações Mundiais por Regiões entre 1977 a 1997 (em US\$ bilhões)



Fonte: Siniscalco, 1999, p.16.

³ D. Siniscalco et alli (1999), pág. 9.

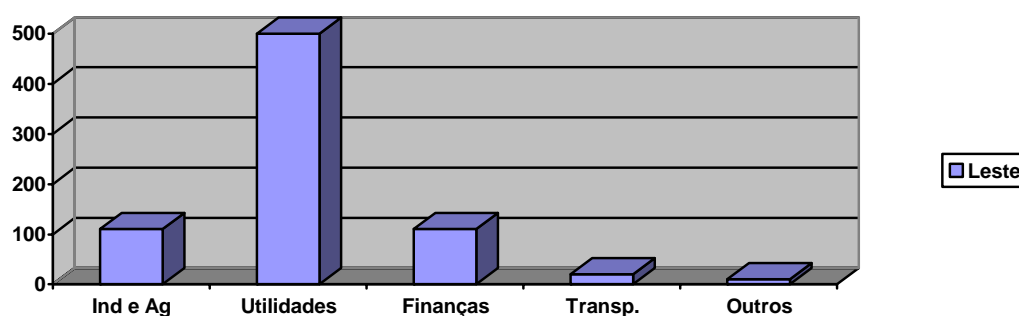
Entretanto, a participação das privatizações latino americanas esta subestimada pelo fato que os dados vão até 1997, período em que o Brasil ainda não havia efetuado o grosso das privatizações de telecomunicações e energia. Infelizmente os dados mundiais existentes só vão até esse período. Entretanto se acrescentarmos as privatizações brasileiras de 97 a 99, a participação da América Latina empata com a da Ásia.

O que foi que os governos dos diversos países venderam? Tudo que se possa imaginar, desde empresas de petróleo a hospitais, motéis, siderúrgicas, distribuidoras de energia elétrica, empresas de telecomunicações, bancos, seguradoras, aeroportos, portos, indústrias automobilísticas até empresas de aviação. Para ficar nos casos mais conhecidos, foram vendidas desde a British Petroleum até a Renault, passando pelo Volvo, Rolls Royce e outras tradicionais empresas estatais. Entretanto, o setor que forneceu os valores mais elevados da privatização foi o de serviços de utilidade pública, responsável por cerca de 2/3 de todos os proventos da privatização. Isso é válido tanto em escala mundial quanto no Brasil.

Quadro 2

Privatizações Mundiais por Setor –

Vendas entre 1977 a 97 (em US\$ bilhões)



Fonte: Siniscalco, 1999, p. 18.

Quando e como se iniciaram essas privatizações? Em 1961 Konrad Adenauer, então chanceler da República Federal Alemã pelo partido democrata cristão colocou a venda o controle acionário da estatal Volkswagen. A oferta pública de ações tinha o objetivo de privatizar a gigante do automobilismo alemão, atraindo pequenos acionistas. Era um tímido programa de privatizações que foi abortado em meados de 1965, quando uma crise da bolsa obrigou o governo a recomprar parte das ações de algumas empresas que tinha vendido.⁴ Não passou de um episódio ainda tímido e isolado, que seria retomado com ímpeto apenas nos anos 70. Na verdade coube ao general Augusto Pinochet em 1973 cortar a faixa inaugural da nova leva de privatizações que se difundiria para vários países. Pela pequena importância econômica do Chile, o programa não teve maior repercussão, apesar de ter privatizado parte significativa do patrimônio público chileno.

2. INGLATERRA A PIONEIRA: 16% DAS PRIVATIZAÇÕES MUNDIAIS

Foi na Inglaterra que as privatizações se tornaram a espinha dorsal da reforma do Estado. Logo depois que assumiu a chefia do governo britânico, Mrs Thatcher submeteu o Estado inglês a um rigoroso regime de emagrecimento, iniciado com a dispensa de parte do funcionalismo inglês e que desembocou num ambicioso programa de privatizações das estatais inglesas. A líder do partido Conservador assumiu o governo em 1979 com o compromisso explícito de obter uma redução do gasto público⁵, o que, num primeiro momento, implicava na reestruturação produtiva das empresas estatais, na dispensa de parte de seus funcionários, enfim na redução da sangria que elas representavam para os cofres públicos. Depois é que o governo conservador adotou a estratégia de partir para a venda pura e simples das empresas estatais.

⁴ Siniscalco, et alli, (1999), pág. 9.

⁵ Vide a respeito Prado, 1998, pág. 59.

Convém lembrar que nessa época a Inglaterra sofria não apenas dos males de uma crise cíclica, que acometia, em menor ou menor escala, a maioria dos países capitalistas, mas pagava o preço de ser o país capitalista pioneiro. De fato, o berço da primeira Revolução Industrial, apresentava, na segunda metade do século XX, uma estrutura produtiva velha e esclerosada, com baixa produtividade e pequena capacidade competitiva. Em 1977, ainda na vigência do governo Trabalhista, foi posto a venda um lote de 17,2% de ações da British Petroleum, o primeiro de uma série que iria terminar em 1995 com a completa privatização dessa gigantesca empresa. Mas foi nos anos 80, aí sim na gestão Thatcher, que a venda das estatais inglesas iria pegar fogo. Em 1984 era vendido o primeiro lote da British Telecom e em 85 da Enterprise Oil, seguidas pela venda da British Gas, British Airways, da conhecida Rolls Royce e da British Airport Authority⁶.

Os princípios que orientavam as privatizações inglesas eram a redução do déficit público e a privatização de empresas estatais para aumentar sua eficiência, dar maior liberdade aos consumidores com a desativação dos monopólios estatais, assim como a “socialização” de ativos públicos mediante a pulverização de ações.

O Partido Conservador fez uso político da pulverização de ações nas privatizações inglesas. De fato a premiê Margaret Thatcher pôs a venda as estatais inglesas a preços baixos e com grandes promessas de lucros para os compradores. Foi uma estratégia eleitoral cuidadosamente pensada que procurava atrair parte do eleitorado britânico para os braços do Partido Conservador, a partir da transferência de riqueza mediante as privatizações. Nesse contexto os primeiros lotes de ações eram vendidos com facilidades, tais como bônus e descontos sobre os serviços de gás e de telefone. De acordo com os economistas John Vickers e George Yarrow em seu livro “Privatization, an Economic Analysis”, as ações das 15 estatais mais importantes estavam subavaliadas em média em 21,5% no dia da venda. Ou seja, no

⁶ Dados fornecidos por D. Siniscalco et alli (1999), págs 18 e 19. e na International Privatisation Review 2000 e 2001, pág 25.

dia seguinte da privatização, as ações da British Telecom valorizaram 33%, as da British Airways 35% e as da Rolls Royce 36%.⁷

Mesmo os trabalhadores das estatais receberam muitas facilidades para tornar-se acionistas das empresas em que trabalhavam. Com isso havia mais trabalhadores proprietários de ações do que trabalhadores sindicalizados, o que ajudou a reduzir a quantidade de greves naquele país. Vickers e Yarrow têm razão quando lamentam a alienação de patrimônio público por menos do seu valor de mercado. Em compensação, essa estratégia, que deu facilidades e garantiu lucros na aquisição dos lotes iniciais, atraiu investidores para as próximas vendas, garantindo preços mais altos.

Em 1987, quando o programa de privatizações britânico era considerado um sucesso, Mrs Thatcher foi eleita pela terceira vez e o número de investidores em ações tinha praticamente triplicado, passado de 3,6 milhões para 9,2 milhões, cerca de 22% da população adulta. Dessa maneira houve um forte impulso para a ampliação do mercado de capitais, que recolocou a City de Londres entre as maiores praças financeiras do mundo. Vickers e Yarrow são críticos dessa privatização, porque ela transferiu riqueza que pertencia a toda a população inglesa para um grupo de privilegiados da classe média. De qualquer forma poderia ter sido pior, com a transferência da riqueza pública para apenas meia dúzia de grupos oligopolistas, como ocorreu em outros países. Pelo menos, na velha Albion os privilegiados eram milhões de eleitores do partido de Mrs Thatcher, que não queriam correr o risco de uma reestatização dessas empresas caso o Partido Trabalhista vencesse as eleições. Aliás o Partido Conservador jogou pesado na terceira eleição de Mrs Thatcher. Na véspera da eleição de 1987 os acionistas da British Telecom receberam uma carta do então presidente do partido conservador, Norman Tebbit, alertando para os riscos de uma eventual vitória do “Labour Party”, que poderia tirar as vantagens adquiridas.

⁷ Vide a respeito Maria Luiza Abbott, em Valor Econômico, 07.08.00, p. C3.

A privatização britânica teve ainda a vantagem de reduzir o grau de monopolização das empresas mediante o modelo pulverizado, além de atenuar o poder dos grupos privados com as cláusulas da “golden share”. A venda pulverizada, convém repetir, não alcança no curto prazo o mesmo valor de venda que seria obtido mediante a transferência do controle acionário para um único ou um pequeno grupo de compradores. Entretanto, no longo prazo, na venda de novas fatias acionárias, é possível até obter um valor de venda maior, uma vez que as ações sofrerão novas valorizações, influenciadas pela valorização anterior.

3. PRIVATIZAÇÕES SE ESPALHAM PARA A EUROPA CONTINENTAL: 34% DAS VENDAS MUNDIAIS

A onda britânica de privatizações demorou em contaminar os demais países europeus, que embarcaram nessa estratégia fundamentalmente nos anos 90. Ao contrário do que se pensa, o epicentro das privatizações, pelo menos em termos de valores privatizados, foi nos anos 90 e não nos 80.

Há uma diferença fundamental entre as privatizações inglesas e as do resto da Europa Ocidental. Enquanto na terra de Shakespeare a maioria das privatizações foi radical, vale dizer, implicou na transferência de 100% do controle acionário, no Continente europeu predominaram privatizações parciais. Isso ajuda a explicar porque as privatizações inglesas atingiram valores mais elevados. O único resguardo de algumas das privatizações inglesas foi a utilização da “golden share”, ou seja, uma ação especial que dá ao Estado poder influir em decisões estratégicas de empresas privatizadas. Isso impede, por exemplo, que a empresa passe para o controle de grupos estrangeiros, ou mesmo que um mesmo grupo detenha mais de um dado percentual de ações ordinárias da mesma. A “golden share” pode ser adotada por um tempo determinado ou manter-se indefinidamente, de acordo com os interesses do governo. A British Petroleum tinha uma “golden share” por 5 anos, mas a National Grid, maior empresa de transmissão elétrica do mundo e a National

Power mantém essa cláusula por tempo indeterminado. A qualquer momento o governo pode sustar os efeitos de uma “ação dourada”.

De acordo com a Organização Internacional do Trabalho (OIT) a utilização das ações especiais foi ampla nas privatizações dos países membros da OCDE. Afinal elas são um poderoso instrumento na defesa dos interesses estratégicos nacionais, o que se aplica particularmente ao setor de utilidades públicas. Na França elas se denominam *action specifique*, na Nova Zelândia *kiwi share* e assim por diante. O governo mexicano e o chinês criaram ações especiais com pesos diferentes quanto aos direitos de voto. No caso da TelMex (telecomunicações), o governo mexicano criou uma ação AA, que representava 20% da participação acionária, com direito a 51% dos votos. E uma ação tipo A correspondente a outros 20% de participação acionária e com direito a 49% dos votos. E finalmente uma ação tipo L, representando os demais 60% sem nenhum poder de voto. O governo da Nova Zelândia privatizou a New Zealand Air pela emissão de um tipo de ação tipo A reservada aos cidadãos neozelandeses e uma tipo B reservada aos investidores externos. O governo ficou com uma *kiwi share* que não tem direito a voto mas reserva a ele deliberar em decisões importantes, tais como na mudança de estatuto.

Convém ressaltar que mesmo tendo partido para privatizações radicais, a Inglaterra levou algum tempo para efetivá-las, vendendo lotes de ações em anos sucessivos, de modo a não saturar o mercado com oferta muita alta. E aqui há uma controvérsia daqueles que acham mais conveniente a venda do controle acionário de uma só vez, para alcançar um valor maior, daqueles que defendem a venda homeopática, que evita a concentração e o monopólio e não avilta os preços por excesso de oferta. No curto prazo, é possível obter uma receita maior vendendo o controle acionário de uma estatal para apenas um grupo econômico, do que a venda desmembrada de ações. Porém, no médio e longo prazo, a venda de lotes de ações, escalonada no tempo, e obedecendo a uma estratégia de venda, garantindo a valorização de ações, permite até um faturamento maior.

Esse foi o modelo de privatização escolhido pela esmagadora maioria dos países europeus, inclusive a Inglaterra e mesmo da Ásia, com a diferença que a Inglaterra não se preocupou em manter um certo poder acionário nas mãos do Estado, enquanto os outros países preservaram o domínio estatal nos segmentos considerados estratégicos, principalmente nos serviços de utilidade pública. De fato as telecomunicações e energia foram os setores onde o Estado manteve maior participação acionária nas privatizações da Alemanha, França e Itália. Em muitos casos a venda foi parcial e o controle permaneceu nas mãos do Estado. Isso reflete a forte tradição do *Welfare State* e o predomínio de governos social democratas ou socialistas, que se alternaram no poder com governos de centro direita. A venda pulverizada também foi uma modalidade de privatização muito utilizada nos países da Europa Continental.

Quadro 3

Percentual do Capital Privatizado por Setor – 1977 a 1997 em %

Área	Agricultura Indústria	Teleco- municações	Energia	Finanças	Transporte
Europa Continental	73	52	55	62	79
Reino Unido	97	100	99	100	99
Ásia	43	20	28	33	41
América Latina	76	50	69	75	80

Fonte: Siniscalco, 1999, p. 22.

O maior percentual de privatização na Europa Ocidental verificou-se em transportes, agricultura e indústria, enquanto os demais mantiveram importante

participação estatal. Em todos os setores a Inglaterra apresentou maior grau de privatização do que nos demais países europeus, oscilando entre 97 a 100% de privatização. Já a Europa Continental apresenta uma média de privatização de 79% em transportes, 73% em agricultura e indústria, 62% em finanças, 55% em energia e 52% em telecomunicações. Por esses percentuais é fácil deduzir quais são as atividades consideradas mais e as menos estratégicas pelos países da Europa Continental. Nitidamente a Inglaterra não levou muito em conta a importância estratégica das empresas, salvo quando utilizou o recurso das “golden share”.

Observa-se também uma forte correlação entre percentual privatizado e o grau de monopólio. De fato transportes, agricultura e indústria apresentam menor grau de monopólio do que finanças, energia e telecomunicações, estas últimas constituídas por empresas de maior porte. Isso explica o “trade off” na Europa Continental entre grau de monopolização do setor e percentual privatizado. Ou seja, os setores mais oligopolizados são aqueles que sofreram maiores restrições ou um grau menor de privatização.

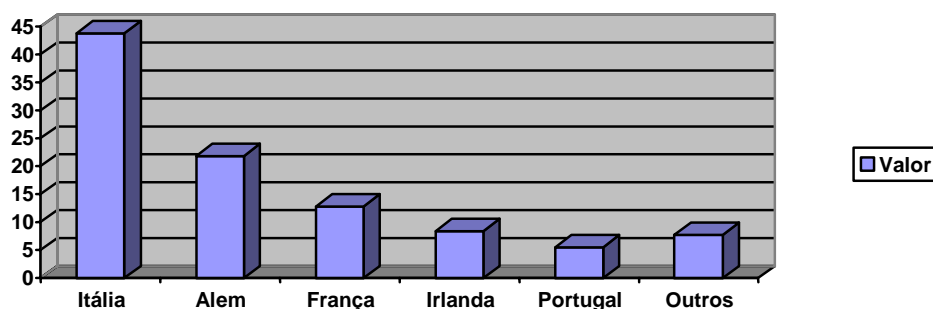
Em alguns países como a França, ouve uma série de marchas e contra marchas em relação à privatização, quando empresas foram estatizadas, depois privatizadas e novamente estatizadas desde o pós-guerra, ao sabor de governos socialistas e liberais que se alternaram no poder. Entretanto, no período mais recente mesmo governos de centro-esquerda, como o do premiê Schroeder da Alemanha, Jospin da França e os sucessivos governos de centro esquerda Italianos (Prodi, D’Alema, etc) embarcaram na onda de privatizações pragmáticas, que reduziram “ma non troppo” a presença do Estado no cenário econômico.

São justamente esses governos de centro esquerda que estão procedendo as principais privatizações do período mais recente. Em 1998 as privatizações da Europa Ocidental foram de US\$ 45,5 bilhões e em 1999 alcançaram os US\$ 51,5 bilhões graças a privatizações da Itália, França e Alemanha. Em 1999 a maior parte das privatizações ocorreu na Itália, que vendeu 15% da participação acionária da

ENEL geradora de eletricidade por US\$ 17,4 bilhões. Ainda em 1999 a Alemanha alienou uma fatia acionária da Deutsche Telekom por US\$ 11 bilhões, e a França socialista de Lionel Jospin vendeu parte minoritária das ações da France Telecom, Air France, Thompson Multimédia, Credit Lyonnais e mesmo da estratégica Aerospatiale Matra.⁸

Quadro 4

Privatizações na Europa Ocidental em 1999 por Países em % do Total



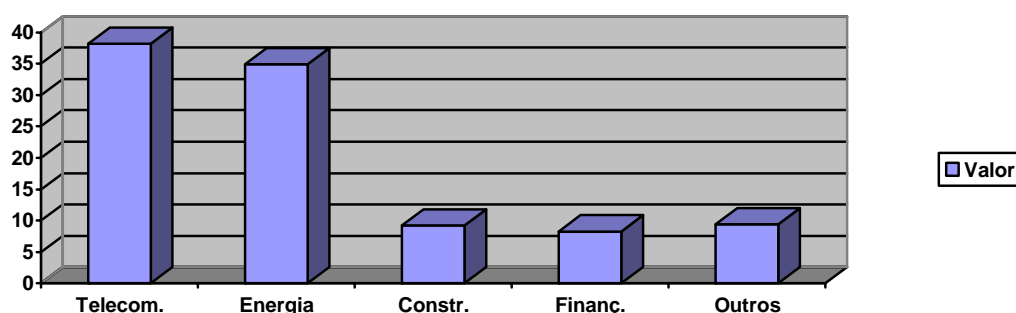
Fonte: International Privatisation Review, 2000/2001, p. 82.

Em 1999 as privatizações da Europa Continental se concentraram nos países com governos de centro esquerda, que foram mais cautelosos e demorados em efetivá-las. As vendas foram lideradas pelos setores de Utilidades Públicas, com destaque para Telecomunicações e Energia que representaram 73% do total privatizado em termos de valores.

⁸ International Privatisation Review 2000 – 2001, pag. 81.

Quadro 5

Privatizações na Europa Ocidental em 1999 por Setor em % do Valor



Fonte: International Privatisation Review 2000/2001, p. 83.

O governo italiano pôs a venda lotes de ações de empresas de eletricidade para o grande público, obtendo grande sucesso pois as ações foram oferecidas sem nenhum tipo de bônus ou descontos para os compradores. Mais uma vez a venda pulverizada foi bem sucedida, evitando maior concentração de poder econômico e beneficiando maiores segmentos da população.

Uma diferença fundamental das privatizações européias em relação às brasileiras é que elas se deram sobretudo mediante a alienação de parte da participação acionária no mercado de capitais, dirigidas aos fundos de pensão e principalmente com cotas destinadas a investidores minoritários (*retail investors*). A participação acionária de funcionários e de investidores de varejo foi estimulada pelo parcelamento da compra, descontos pela manutenção dos ativos durante um certo tempo e outros incentivos que facilitaram essas aquisições e baratearam os preços.

As privatizações européias objetivavam também a promoção do desenvolvimento dos mercados de capitais, o que foi conseguido com grande sucesso. As principais

bolsas de valores européias aumentaram consideravelmente seu volume de transações nos últimos anos. De fato o volume de ações negociado nas principais bolsas da Europa Continental passou de US\$ 1,52 trilhão em 94 para US\$ 5,79 trilhão em 99, com um crescimento de 280%, enquanto a capitalização passou de US\$ 2,12 trilhão em 94 para US\$ 6,96 trilhão em 99, com um crescimento de 227%⁹. As bolsas de Milão e Lisboa quadruplicaram seu nível de capitalização nos últimos anos¹⁰ em parte graças às privatizações.

As transações de ações ligadas as privatizações vem subindo em escala mundial. Em 1980 apenas 5% do movimento acionário mundial era feito com ações de privatizações, mas em 1997 essa participação das ações de empresas privatizadas subiu para 25%¹¹. O movimento nas praças européias não cresceu mais porque o mercado acionário norte-americano apresentou nesse período uma exuberância irracional que funcionou como um ímã em relação aos capitais de outros países. Esse fato não está diretamente relacionado com o processo de privatizações mas com a alavancagem financeira e a bolha que se formou no mercado americano. O volume de ações negociadas nas bolsas americanas simplesmente triplicou de 94 para 99 (390%), passando de US\$ 4,05 trilhão para US\$ 19,89 trilhão. Agora em 2001, com a perfuração da bolha esse mercado perdeu cerca de US\$ 5 trilhões de ativos.

O desenvolvimento do mercado de capitais na Europa Ocidental e em outros países foi impulsionado pelas privatizações graças a existência de um sistema jurídico que garantia os direitos dos acionistas minoritários. Nesse caso as mudanças na governança corporativa foram importantes para tornar as contas mais transparentes e valorizar as ações dos minoritários, seja na ocasião das vendas seja na tomada de decisões.

⁹ Antonio Luiz Monteiro da Costa, Carpa Capital, 01.03.2000, p.40.

¹⁰ Nestor, S e Mahboobi, L., pag. 107, em A Privatização no Brasil, BNDES, 2000.

¹¹ Fonte OCDE, Financial Trends, Stilpon Nestor e Ladan Mahbooni, (2000), p. 117.

Os Estados Unidos e o Reino Unido possuem uma legislação que dá forte proteção aos acionistas, o que ajudou a difundir a propriedade acionária. De fato nesses países anglo-saxão ocorre uma menor concentração da propriedade acionária. São mercados de maior desenvolvimento e maior liquidez acionária. Nesses países os 3 maiores investidores detém cerca de 20% da participação acionária¹². Na União Européia essa concentração é maior, mas tende a baixar devido as modificações mais recentes introduzidas na governança corporativa. A Itália, por exemplo, aprovou em fevereiro de 1998 importantes mudanças, tais como o direito dos minoritários obterem na justiça o ressarcimento de possíveis danos patrimoniais causados por administradores incompetentes (parecida com a *derivative suit* americana), ou permite o voto por correspondência, assim como que apenas 10% do capital social possa convocar uma assembléia extraordinária (contra os 20% de antigamente). Certamente quanto menor a proteção dos acionistas minoritários, menor será a atração de capital para o setor e maior a concentração da propriedade. O Brasil figura entre os países com maior grau de concentração da propriedade, onde 57%¹³ do controle reside nas mãos dos três maiores acionistas, e com mais escassa proteção aos minoritários.

A difusão da propriedade acionária dos Estados Unidos e a eficiência de seu mercado de capitais são o resultado de um grande arsenal de leis e de iniciativas antitrustes e de uma ampla regulamentação para conter o controle e os abusos de poder econômico dos bancos, companhias de seguros, fundos de pensão e outras instituições desse porte.

¹² Vide a respeito Siniscalco, 1999, p. 68.

¹³ Siniscalco, 1999, p. 68.

4. PRIVATIZAÇÕES CAUTELOSAS NA ÁSIA US\$ 162 BILHÕES

Depois da Europa Ocidental, foi na Ásia que se verificou o maior volume de privatizações em termos de valor transferido para a iniciativa privada. O Japão e a China são os dois países responsáveis pela maioria do patrimônio de US\$ 160 bilhões, privatizado nessa região a partir dos anos 80. Pouco se fala das privatizações japonesas e muito menos das chinesas, talvez por desconhecimento ou por que não interessa chamar a atenção sobre um estilo de privatização oposto ao da Inglaterra. O fato é que o governo japonês, com apenas sete grandes privatizações, alcançou um faturamento de US\$ 110 bilhões, ficando atrás apenas da Inglaterra em termos de valores privatizados. Porém, a diferença desta última, o governo japonês manteve o controle da maioria das suas empresas. A privatização japonesa começou com a venda fatiada da Nippon Telegraph & Telephone (NTT), gigante de telecomunicações, que em três blocos de ações vendeu apenas 35% do controle acionário, ficando o restante na mão do governo e de 34,5% da Japan Airlines. O governo japonês se preocupou em impedir o controle externo de suas empresas estatais e em conseguir preços altos pelas ações negociadas, o que parece uma obviedade, mas não é, levando em conta outros países que baratearam o patrimônio para vender mais rapidamente.

A China adotou uma estratégia de privatização moderada parecida com a do Japão e introduziu inovações importantes nesse processo. As empresas estatais chinesas podiam ser adquiridas mediante a subscrição de ações de dois tipos. As de classe “A” eram destinadas aos investidores nacionais e adquiridas exclusivamente com moeda chinesa, enquanto as de classe “B” eram dirigidas para os investidores estrangeiros e denominadas em dólares¹⁴. Num primeiro momento as ações de classe “B” não tiveram muito sucesso por falta de informações e transparência do mercado acionário chinês, levando a desvalorização e baixa aceitação dessas ações. Isso levou o governo chinês a modificar esse sistema e emitir ações de classe “N”

¹⁴ De acordo com Siniscalco et alli, 1999, pág. 32.

(parecidas com as ADRs brasileiras), colocadas diretamente no mercado de New York e as de classe “H”, colocadas no mercado de Hong Kong. A partir daí as ações denominadas em dólares passaram a fazer mais sucesso que as de classe A e já se fala numa bolha de especulação nas bolsas chinesas. Recentemente o governo chinês permitiu que os cidadãos chineses também adquirissem ações em dólares. Com tudo isso, a China alienou um patrimônio de cerca US\$ 45 bilhões. Atualmente o governo chinês esta eliminando a diferenciação entre ações para nacionais e estrangeiros, resguardando porém um limite para os investidores externos¹⁵.

Cabe destacar que o grau de privatização das empresas estatais asiáticas é muito menor do que as congêneres européias. Nesta região, o setor que sofreu maior privatização foi Indústria e Agricultura e mesmo assim as empresas que passaram por esse processo foram privatizadas em média em 43%, mantendo, portanto, o controle acionário nas mãos do Estado. No setor de transportes o grau de privatização foi de 41%, no setor financeiro foi de 33%, em energia 28% e em telecomunicações apenas 20%. Nota-se que o modelo de privatização asiático é parecido com o da Europa Continental e contrasta com o modelo inglês de privatização radical. Aqui se buscou atrair capitais privados para a esfera pública e reduzir a dívida pública, porém sem perder o controle das empresas estatais. Isso significa colocar em segundo plano o objetivo muito presente nas privatizações inglesas de reduzir a presença do estado na economia e deixar o mercado mais livre para a famosa “alocação ótima de recursos” pregada pelos novos liberais.

Na verdade, as privatizações asiáticas constituem um processo de aproximação ou de estreitamento dos laços que já existem entre empresas públicas e privadas, envolvendo inclusive o setor financeiro¹⁶.

¹⁵ Vide Siniscalco, 1999, pág. 32.

¹⁶ Vide Siniscalco, (1999), pag. 31.

5. PRIVATIZAÇÕES NA AMÉRICA LATINA US\$ 190 BILHÕES PRIVATIZADOS

O primeiro governo latino-americano a seguir os passos da Grã Bretanha no processo de privatização foi o Chile, quando governado pelo general Pinochet, que logo no início dos anos 80 promoveu a privatização de energia elétrica. Entretanto os valores envolvidos na privatização chilena eram pequenos. Esse processo iria ganhar corpo na América Latina a partir de 1988 com as privatizações argentinas, que se concentraram dessa época a meados dos anos 90.

A América Latina firmou-se em terceiro lugar em termos de valores privatizados de acordo com os dados abrangendo o período de 1977 a 1997, perfazendo um total de cerca US\$ 100 bilhões¹⁷. Entretanto essa pesquisa não capta as privatizações brasileiras realizadas entre 97 e 2000, que alteram significativamente esse resultado. De fato, na contabilidade de Siniscalco (1999) o Brasil aparece com vendas da ordem de US\$ 10,8 bilhões, onde não estão sequer computadas as privatizações de 1997, que alcançaram US\$ 27,7 bilhões. O BNDES, responsável pelo programa de privatizações brasileiro, contabiliza até novembro de 2000 uma receita de privatizações de US\$ 82,5 bilhões (já inclui o Banespa), que somada às dívidas transferidas do setor público para os compradores das estatais de US\$ 18 bilhões, vai desembocar num valor privatizado da ordem de US\$ 100,5 bilhões¹⁸. Portanto, falta adicionar ao cálculo das privatizações brasileiras US\$ 90 bilhões, o que eleva o valor total das privatizações da América Latina para um patamar de mais de US\$ 190 bilhões, ultrapassando os valores da Ásia.

Uma avaliação mais atualizada das privatizações na América Latina que a de Siniscalco (1999) pode ser encontrada na *International Privatisation Review*, que apura um valor privatizado de cerca US\$ 150 bilhões de 91 até 1999.

¹⁷ De acordo com Siniscalco et alli, 1999, pág. 24.

¹⁸ Vide a respeito BNDES, Privatizações no Brasil, 1991-2000 (2000). Uma relação detalhada e classificada das privatizações pode ser encontrada em Indicadores DIESP, Fundap, set.out. 2000.

Na América Latina as privatizações mais expressivas foram realizadas no Brasil, na Argentina e México. A primeira onda significativa de privatizações nessa região ocorreu de 1988 a 1992, quando a Argentina e o México, ambos com a corda no pescoço, venderam o grosso de suas empresas estatais. Inicialmente a liderança do processo ficou com a Argentina, que privatizou desde a sua empresa de petróleo (YPF) ate as empresas de utilidade pública, seguida pelo México que privatizou o Banco Nacional de México e a Telmex de telecomunicações entre outras. Esses países foram pressionados pelos problemas de balanço de pagamentos, além dos desequilíbrios fiscais. Mais cedo que o Brasil eles abraçaram os princípios neoliberais e se sujeitaram as pressões dos organismos financeiros internacionais. As privatizações brasileiras encontraram uma resistência interna maior e só ganharam impulso quase uma década depois.

Os três países economicamente mais importantes da América Latina estiveram as voltas com ataques especulativos, deficits de transações correntes, enfim, falta de capitais externos para cobrir suas contas e implantaram programas de privatização, sobretudo para atender as pressões do FMI e atrair capital externo. Certamente a necessidade de cobrir os desequilíbrios de capitais, aliada à vontade de fazer a lição de casa prescrita pelos representantes dos capitais financeiros externos, tiveram um peso grande na implementação dos programas de desregulação e privatização. Para os estrategistas dessa corrente de pensamento, as privatizações são importantes seja para cobrirem os rombos de transações correntes, seja para atrair capital externo tido como promotor de desenvolvimento e difusor de progresso tecnológico. Ou seja, sob essa ótica o capital estrangeiro é tido como um componente estratégico de um programa de desenvolvimento.

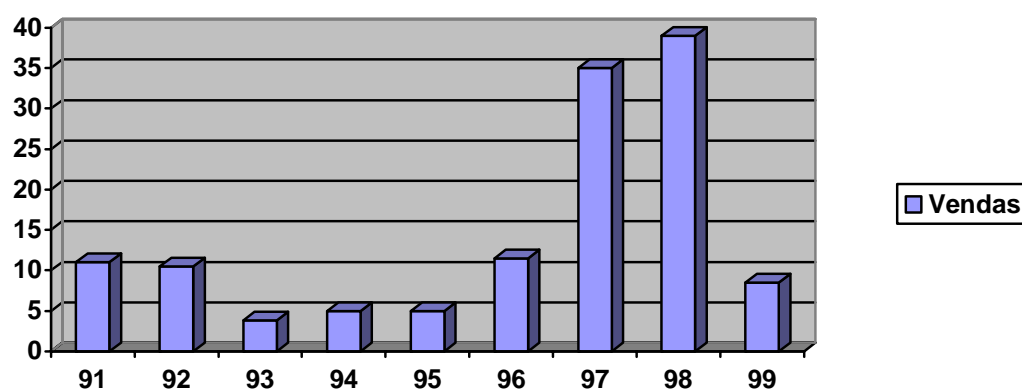
Argentina e México se anteciparam ao Brasil porque ambos já desposavam doutrinas neoliberais há um certo tempo. Nesse caso “juntou a fome com a vontade de comer” ou seja, tanto houve pressão externa para abrir as fronteiras do Estado, quanto a adoção explícita dessa doutrina por parte dos governos desses países nos anos 70 e 80. A Argentina já praticava abertura econômica desde os anos 70, com os

governos militares. O México também se iniciou cedo na senda neoliberal e na época da crise cambial dos anos 80 já adotara todas as medidas contidas nesse receituário, como ajuste fiscal, corte de gastos públicos, abertura ao capital estrangeiro e por fim a privatização.

No Brasil houve uma resistência política maior a adoção do receituário do FMI. Mesmo a moratória de 1987 não foi suficiente para vencer a resistência ao neoliberalismo, embora tenham sido feitos ajuste parciais. Somente nos ano 90 o novo liberalismo tornou-se hegemônico no país, conforme será detalhado mais adiante. O desempenho do Brasil deslocou o epicentro das privatizações latino americanas para a segunda metade dos anos 90. No quadro a seguir, que se refere apenas a América do Sul (exclui o México) pode-se ter uma idéia dessa concentração.

Quadro 6

Privatizações na América Latina – 1991 a 1999 (em US\$ bilhões)

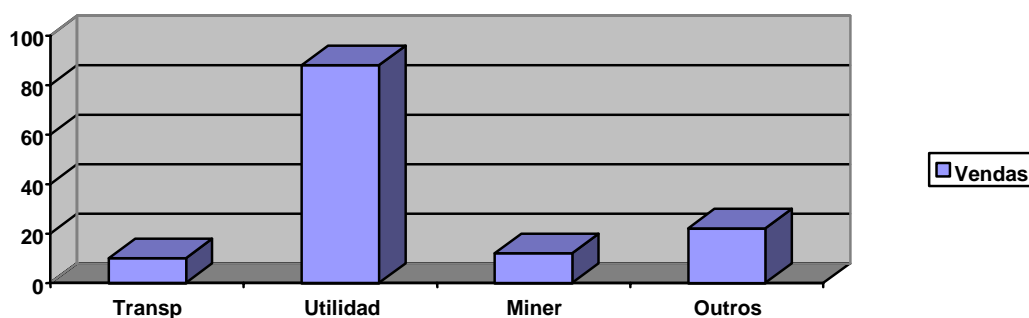


Fonte: International Privatization Review, 2000/2001, p. 75.

O modelo de privatização adotado na maioria dos países da América Latina foi o da privatização radical inglesa, porém sem pulverização, que implica na venda do controle acionário. O percentual médio do capital privatizado é de 70%, sendo maior nos setores de Transportes, Agricultura e Indústria, Finanças e menor em Telecomunicações. Convém ressaltar que se trata de uma média de vários países e como tal homogeneiza situações díspares. Também não existe registro de utilização de *golden share* nessa região e restrições ou limites à participação de capital externo, encontrável em países mais avançados.

O setor que rendeu um montante maior de recursos foi o de utilidades públicas, com destaque para telecomunicações e energia elétrica, devido ao grande potencial de mercado e a necessidade de globalização das grandes companhias que querem estabelecer bases regionais. A possibilidade de expansão da rede pode ser medida pela diferença expressiva entre o consumo per capita na região em comparação com o do centro desenvolvido. Além disso, existem perspectivas de altos lucros provenientes do suporte fornecido pelos governos e pela possibilidade de aumentar a produtividade das empresas, com dispensa de funcionários, novos equipamentos, e outros ajustes dessa natureza. Sintomaticamente a revista *International Privatisation Review*, considerada a Bíblia das privatizações para os investidores, argumenta ainda que os usuários desses serviços de utilidade pública (telecomunicações e energia) “estão habituados a pagar altas tarifas”¹⁹.

¹⁹ International Privatisation Review 2000-2001, pag 76.

Quadro 7**Privatização na América do Sul
por Setor (em US\$ bilhões)**

Fonte: International Privatization Review, 2000-2001, p. 76.

A diferença das privatizações europeia e asiática, que foram orientadas para o mercado de capitais, as privatizações da América Latina resumiram-se à venda do controle acionário para investidores corporativos muitas vezes de origem estrangeira. Por isso foi assinalada grande presença de capitais externos nas privatizações da América Latina. A deficiência dos mercados de capitais aliada a escassez de financiamentos de longo prazo ajudaram a definir esse modelo.

6. ESTADOS UNIDOS E CARIBE

Nos Estados Unidos o processo de privatizações foi pouco relevante, uma vez que esse país nunca teve empresas públicas expressivas. Isso explica porque as privatizações verificadas de 1985 a 1997 em toda a América do Norte e Caribe não ultrapassaram a marca dos US\$ 15 bilhões (a maior parte do Canadá), certamente insignificante para o porte do maior PIB do mundo. Entretanto, isso não significa

que os Estados Unidos passaram ao largo do amplo processo de liberalização. Se não houve siderúrgicas e petroquímicas para privatizar, em compensação a maioria dos serviços pública foi transferida para o setor privado, nas três esferas de governo. Hospitais, presídios, bibliotecas, transporte, serviço de água, gás e eletricidade e até serviço de bombeiros foram consignados para empresas privadas, com tarifas reguladas pelo governo ou, no caso de serviço gratuito, com reembolso do governo²⁰.

Um estudo sobre 3.042 condados americanos²¹ (equivalentes a cidades maiores) verificou que a privatização dos serviços implicou num barateamento de 20% em média, em função de que a empresa privada tem maior produtividade e paga salários menores. A despesa de Los Angeles caiu 36% com a privatização dos serviços públicos. Essas privatizações foram realizadas em cidades com fortes restrições fiscais, ou seja, limites para o endividamento e emissão de títulos públicos. Não há registro do que aconteceu com o nível dos serviços privatizados. Entretanto, essas privatizações podem exercer um efeito negativo no nível de emprego. Portanto essa modalidade administrativa é mais adequada em cidades com baixo nível de desemprego, uma vez que é inevitável a dispensa de parte do funcionalismo. No curto e médio prazo isso pode gerar sérios problemas de desemprego.

III. PRIVATIZAÇÕES NO BRASIL

O Programa Nacional de Desestatização (PND) foi lançado pelo governo Collor de Melo no dia 16 de março de 1990, como parte do ajuste fiscal e reforma do Estado contidos no seu plano de estabilização econômica. Desde o governo Sarney (1985-89) as contas públicas vinham se deteriorando e prenunciavam um déficit operacional de 8% para 1990. Nesse cenário de descontrole fiscal e monetário, o Plano Collor pretendia implantar um conjunto de medidas de modo a transformar

²⁰ Siniscalco, (1999), pag. 125.

²¹ Lopes-de Siles, et alli, (1997), citado por Siniscalco, (1999).

esse déficit de 8% num superávit de 2%. Para tanto era preciso obter um ganho de 10% do PIB entre corte de despesas e aumento de receitas.

Os meios para atingir esses fins estavam claros. Para começar a equipe econômica de Collor congelou cerca de 80% dos ativos monetários, deixando a maioria dos brasileiros com CR\$ 50 mil no bolso, equivalente a US\$ 3 mil. Na esfera fiscal foram elevados vários tributos (como o IPI, IOF, etc), assim como foi programada a demissão de 300 mil funcionários públicos (dos quais somente 50 mil foram dispensados), as despesas orçamentárias foram reprimidas e foi definido o programa nacional de desestatização, com a meta de auferir recursos da ordem de 2% do PIB equivalente a cerca de US\$ 10 bilhões.

Porém o equilíbrio fiscal não era o único objetivo do programa de privatização do Plano Collor. Em se tratando de um governo que abraçou explicitamente a doutrina liberal, a venda de empresas estatais e a redução do peso do Estado na economia faziam parte de um projeto maior de desregulamentação e liberalização do Estado brasileiro.

A lei 8.031 que criou o PND estabelecia claramente os objetivos da privatização:

Mudar o enfoque estratégico federal da política econômica mediante a transferência de atividades indevidamente executadas pelo setor público para a iniciativa privada;

Reduzir a dívida do governo e melhorar as finanças públicas;

Auxiliar a retomada do investimento nas empresas e atividades transferidas ao setor privado;

Ajudar a modernizar o parque industrial brasileiro, aumentando a sua competitividade e fortalecendo a capacidade empresarial dos diversos setores da economia;

Deixar a administração pública livre para concentrar seus esforços nas áreas em que a ação governamental é vital para atingir metas nacionais prioritárias;

Ajudar a fortalecer o mercado de capitais mediante o aumento da oferta de títulos negociáveis e a abertura do capital das empresas incluídas no Programa.²²

1. O PROGRAMA NACIONAL DE DESESTATIZAÇÃO E AS MOEDAS PODRES

O Programa Nacional de Desestatização começou compulsório, pois o Plano Collor obrigou as instituições financeiras a adquirirem os Certificados de Privatização (CP), a serem utilizados como moedas de compra das empresas estatais. Não ficou explícito se o governo Collor tinha em mente também atrair capital estrangeiro por meio das privatizações. Pelo menos esse objetivo não consta da explicação de motivos da lei que instituiu o PND.

Devido às dificuldades burocráticas de organizar os procedimentos jurídicos administrativos, as privatizações demoraram a sair do papel cerca de um ano e meio. Em 24 de outubro de 1991, foi feito o leilão de privatização da Usiminas, a segunda maior siderúrgica brasileira, vendida por US\$ 974,1 bilhões ao consórcio Bozano Simonsen. Entraram na negociação as famosas debêntures da Siderbras, um título da dívida pública com baixo valor de mercado e longo prazo de vencimento. Essa foi uma das novidades das privatizações brasileiras em relação a outros países. Os compradores não precisavam pagar em moeda corrente, mas tinham a prerrogativa de usar ativos financeiros de terceira linha, as chamadas moedas de privatização ou “moedas podres”, constituídas por dívidas de longo prazo do governo, tais como as mencionadas debêntures da Siderbrás, até os Títulos da Dívida Agrária, passando pelos Débitos Vencidos Securitizados (DVR), pelos Certificados de Privatização,

²² BNDES, 1999, pág. 26.

pelas Obrigações do Fundo Nacional de Desenvolvimento (OFND) e outros ativos, que podiam ser adquiridas pela metade ou menos do valor de face.

O governo tirou do limbo um conjunto de ativos financeiros depreciados, vencíveis no longo prazo, mas que, num toque de Midas, se tornaram ativos líquidos e bons nas mãos dos compradores de empresas estatais. Certamente foi uma facilidade e tanto para estimular as privatizações brasileiras. Na prática, as estatais estavam sendo compradas por até metade dos valores estabelecidos nas avaliações. Se a empresa compradora não possuísse moedas podres para a privatização, não havia problema. Elas poderiam ser adquiridas no mercado ou até mesmo serem fornecidas em leilões pelo próprio BNDES. O BNDES, que por sinal era o gestor do programa de privatização, possuía em seu cofre todo o tipo de moedas podres, disponibilizadas para os interessados em até 12 anos e com juros abaixo do mercado²³.

O governo Collor, felizmente durou apenas 1,5 ano, no qual foram privatizadas principalmente empresas do setor siderúrgico e petroquímico, num total de vendas de US\$ 3,5 bilhões. Desse montante apenas US\$ 51,7 milhões foram recebidos pelo governo em moeda corrente, menos de 1,5% do total, enquanto o restante foi pago em moedas podres.

O governo Itamar Franco reduziu o ímpeto das privatizações, e exigiu maior parcela de moeda corrente, privatizando ativos da ordem de US\$ 5 bilhões, dos quais US\$ 1,55 bilhões em moeda corrente, equivalente a 30% do total. As privatizações mais importantes do governo Itamar foram a da Companhia Siderúrgica Nacional (CSN), adquirida por US\$ 1,05 pelo Grupo Vicunha (juntamente com o Banco Bamerindus, Docenave, Bradesco e Itaú) com apenas US\$ 38 milhões de reais em moeda corrente, além da Açominas por US\$ 296 milhões, e a Cosipa por US\$ 166,3 milhões. No conjunto das privatizações foram utilizados US\$ 8,9 bilhões em moedas de privatização, dos quais cerca de 80% nos governos Collor e Itamar Franco.

²³ Aloysio Biondi, (1999), pag. 12.

As privatizações desse período continuaram concentradas nos setores siderúrgico e petroquímico. No setor de transportes foi privatizada a Embraer por US\$ 181,5 milhões, que passou para o controle de um consórcio encabeçado pela Sistel, Previ, Wasserstein P e Bozano Simonsen. Pressionado pela opinião pública, foi o único caso em que o governo estabeleceu uma espécie de “golden share”, colocando uma cláusula que limita a participação estrangeira em 20%.

2. FORTALECIMENTO DOS OLIGOPÓLIOS BRASILEIROS

Nessa primeira fase do programa de privatizações, correspondente aos governos Collor e Itamar, houve ampla participação dos grupos privados nacionais na aquisição das estatais. As limitações de capital dos grupos brasileiros foram compensadas pelas generosas facilidades concedidas pelo governo. Além de poder usar as moedas podres pelo valor de face, os empresários brasileiros ainda contavam com financiamentos do BNDES e com a preciosa ajuda dos fundos de pensão das próprias estatais brasileiras, orientados pelo governo a viabilizar as vendas, entrando com capital que faltava para completar algumas das operações.

Algumas privatizações importantes do setor de bens de capital e insumos básicos foram realizadas por grupos financeiros que assim ampliaram seu raio de atuação, dentro de uma tendência mundial do capitalismo de colocar os bancos e fundos de investimento no controle das operações industriais. Conforme já foi citado, o Grupo Bozano Simonsen adquiriu a Usiminas e participou do consórcio que adquiriu a Companhia Siderúrgica de Tubarão (CST), juntamente com o Unibanco. A CSN foi adquirida pelo Bamerindus, juntamente com o Bradesco e Itaú. Na privatização da Acesita participaram a Previ e o Banco Safra. O Bozano Simonsen vai aparecer também na privatização da Embraer. Na privatização da CVRD participaram além da CSN, o Banco Opportunity, Nations e vários fundos de pensão.

Ao lado dessa tendência do capital financeiro absorver atividades industriais houve também uma presença ativa de grupos do mesmo ramo de atividades ou de setores afins, participando das privatizações. Assim por exemplo, o Grupo Gerda, já estabelecido no ramo siderúrgico, adquiriu a Cosinor e a Aços Finos Piratini, ampliando seu poderio siderúrgico. A Ultrafertil foi adquirida pela Fosfertil, que por sua vez havia sido adquirida pelo consórcio Fertilfoz. O grupo Mariani, do setor petroquímico adquiriu a CBP, a Nitrocarbono e a Pronor.

Na privatização do sistema Telebrás participaram principalmente grupos estrangeiros ao lado de fundos de pensão, bancos brasileiros e também, em menor escala, empresas ligadas ao setor de comunicações (como o Globo e o Estado de São Paulo). Nas concessões de estradas participaram principalmente grandes e médias empreiteiras e nas estradas de ferro participaram empresas de mineração, siderúrgicas, petroquímicas e outras que poderiam se beneficiar do transporte de seus produtos.

Dessa maneira, o processo de privatizações brasileiro caminhou em direção ao fortalecimento dos grandes grupos econômicos nacionais e estrangeiros. Em outras palavras, os oligopólios estatais foram adquiridos pelos oligopólios nacionais e estrangeiros, aumentando o poder de fogo dos oligopólios privados no Brasil.

3. AS PRIVATIZAÇÕES DO GOVERNO FHC E O CAPITAL EXTERNO

O governo FHC assumiu em 1995 e deu prosseguimento ao programa de desestatização da economia brasileira, endossando os mesmos princípios e as metas estabelecidas na gestão Collor, porém com ênfase diferente. Para começar o governo Collor e mesmo o Itamar não chegaram a colher o fruto da abertura comercial plantada nesses dois governos, em face das dificuldades para a desobstrução dos portos a equipagem da estrutura de comércio exterior para vôos mais elevados. Mas

em 1995, ao se iniciar o novo governo, já era possível importar volumes crescentes de mercadorias estrangeiras sem barreiras alfandegárias e artificialmente barateadas pela valorização cambial do real. Foi assim que o superávit comercial, existente até 1994, se transformou num déficit crescente e alimentou um déficit de transações correntes que bateu em US\$ 33,5 bilhões em 1998.

Nesse contexto de desequilíbrio crônico das contas externas, o programa de privatizações tornou-se um atrativo para o capital externo que o governo tinha de trazer para fechar o balanço de pagamentos. Na verdade a equipe econômica do governo FHC utilizou dois recursos para trazer o capital externo para dentro de nossas fronteiras. De um lado passou a operar com uma taxa de juros alta, que garantia lucros polpudos para os capitais que se aventurassem a desembarcar no mercado financeiro brasileiro. E de outro lado fez os devidos arranjos para oferecer grandes negócios na aquisição de empresas estatais brasileiras.

Mas a política de juros elevados cobrou seu preço sobre as contas públicas. De nada valia ao governo cortar gastos sociais e obter superávites primários, uma vez que o crescente serviço da dívida implicava em produzir resultados operacionais negativos. Foi assim que a dívida pública passou a crescer ao ritmo de uma bola de neve a partir de 1994. De fato, em dezembro de 1994, antes da posse de FHC, a dívida mobiliária representava 11,7% do PIB e passou para 44,5% em dezembro de 2000. Foi assim que a contenção da dívida pública tornou-se também um dos principais objetivos do programa de privatizações.

Portanto o primeiro governo FHC (1995-1998) estava as voltas com desequilíbrios nas contas internas e externas que influíram consideravelmente sobre o programa de privatizações e a política externa adotadas. Em outras palavras, os equívocos do Plano Real com a política cambial, juntamente com a política de comércio exterior e com a política monetária de juros altos, provocaram sérios desequilíbrios na economia brasileira que tornaram o país refém dos capitais externos. Certamente isso marcou profundamente o estilo de privatização que foi adotado. Privatizar a

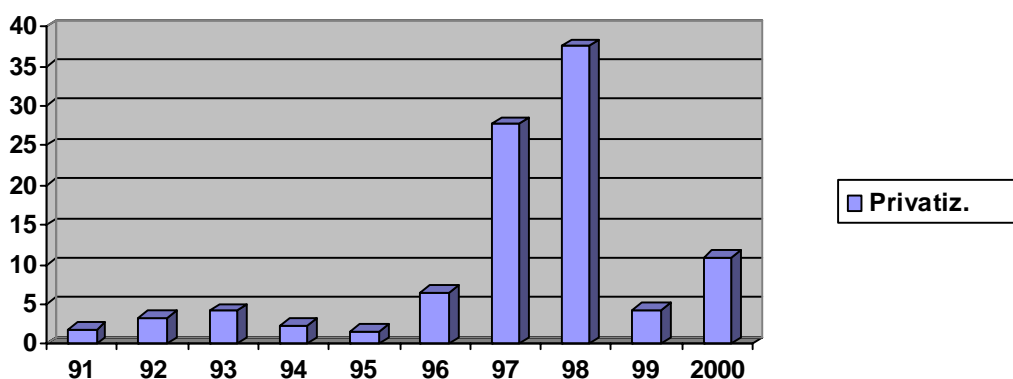
qualquer custo, o mais rapidamente possível e agradando ao máximo ao capital externo, foi o lema adotado pelo governo FHC em suas duas gestões.

Sem pestanejar a equipe econômica do ministro Malan se esforçou para preencher as expectativas dos potenciais investidores externos. Estes ficavam felizes quando o governo aprofundava a abertura econômica, ampliava a liberalização comercial e financeira, oferecia maior raio de ação para os empreendedores externos, enfim garantia o livre trânsito de capitais e bons negócios, de acordo com o Consenso de Washington e a prescrição dos organismos internacionais. No âmbito do programa de desestatização isso implicava em baratear as empresas, eliminar restrições à participação externa, sanear as empresas estatais e dar toda a sorte de facilidades para efetivar as privatizações.

Essa benevolência do governo FHC com o capital externo se agravou a partir da turbulência financeira que se manifestou no cenário internacional na segunda metade dos anos 90. De fato, a crise mexicana de 1994 e principalmente a crise asiática de 1997 e a da Rússia de 1998, levaram o governo brasileiro a aprofundar as distorções em que o Plano Real tinha incorrido em termos de juros e concessões ao capital externo. O juro da economia brasileira atingiu as alturas e chegou a ultrapassar a marca dos 40% em termo reais e o déficit operacional atingiu o patamar perigoso dos 7,6% em 1998, ano no qual as privatizações atingiram os valores mais expressivos e contaram com maior participação de capital externo. A marcha das privatizações brasileiras ao longo da década de 90 pode ser observada no quadro a seguir.

Quadro 8

Privatizações no Brasil – 1991-2000 (em US\$ bilhões)



Fonte: BNDES (2000).

O capital estrangeiro adquiriu 48,5% de todas as empresas estatais privatizadas. Enquanto o capital nacional adquiriu empresas de menor porte e pulverizadas em vários setores, os investidores externos concentraram-se nos segmentos mais oligopolizados, onde as empresas são maiores e em menor número. Nesse sentido o programa brasileiro de privatizações implicou numa certa desnacionalização da economia brasileira uma vez que cerca da metade das estatais passou para controle externo.

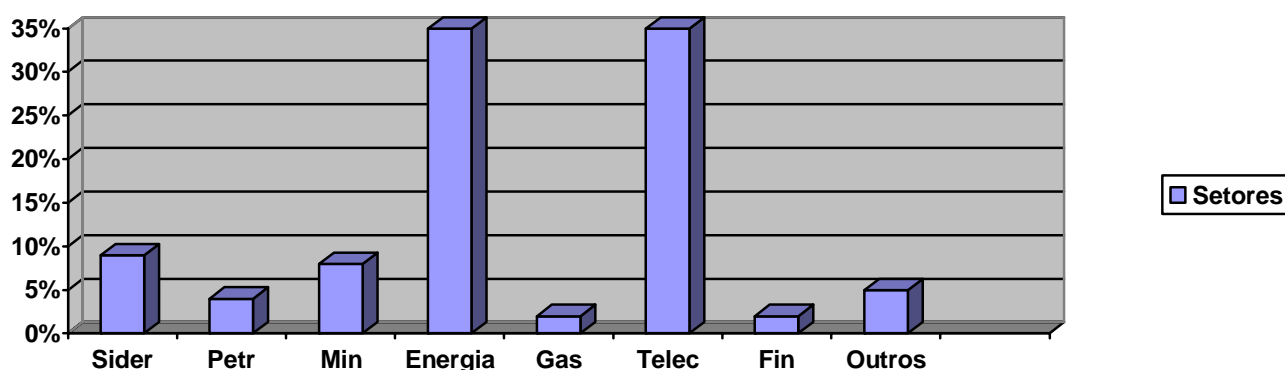
4. PRIVATIZAÇÕES FEDERAIS E ESTADUAIS

As privatizações brasileiras mais importantes começaram efetivamente de 1995 em diante. O governo FHC prosseguiu com as privatizações do setor petroquímico e de transportes, e abriu as portas para a venda de instituições financeiras. Mas as “jóias da coroa” estavam no setor elétrico e de telecomunicações, que seriam privatizadas daí em diante. As empresas de telecomunicações, reunidas no holding Telebrás,

eram as mais promissoras em termos de valores a serem alcançados. As empresas de energia elétrica também representavam valores expressivos. Em maio de 1996 foi leiloadada a Light por US\$ 2,27 bilhões, um ano depois foi a vez da Companhia Vale do Rio Doce (CVRD) por US\$ 2,6 bilhões e ainda em 1997 começava a ser explorado o grande filão das empresas de telecomunicações. As concessões da banda B da telefonia celulares começaram como grande negócio da região metropolitana de São Paulo, vendida à BCP por US\$ 2,64 bilhões. Mas a maior privatização foi a da Telesp (telefonia fixa), alienada por US\$ 5,78 bilhões e a Telesp Celular por US\$ 3,58 bilhões, adquiridas respectivamente pela Telefônica de Espanha e pela Portugal Telecom.

A partir do final de 1996 começaram os programas de privatização dos governos estaduais. Pressionados por dívidas financeiras que se avolumaram em função de gestões irresponsáveis e dos juros estratosféricos dos anos 90, os governos estaduais foram obrigados a se submeterem a programas de ajuste fiscal (senão o Governo Federal não rolava suas dívidas) que envolvia a venda das empresas estatais. As empresas de eletricidade formaram a grande vedete das privatizações estaduais. Mas havia também outros ativos atraentes para os investidores. Bancos, empresas de transporte (metrô, rodovias, etc) e de gás também proporcionaram um faturamento importante para os estados. Na órbita federal foram privatizadas três grandes empresas de eletricidade, todas no governo FHC. A Light, vendida por US\$ 2,35 bilhões, a Gerasul por US\$ 800 milhões e a Escelsa por US\$ 399,9 milhões.

As maiores privatizações estaduais de energia foram a da Cia Paulista de Força e Luz (CPFL) por US\$ 2,73 bilhões, seguida pela Eletropaulo Metropolitana por US\$ 1,77 bilhão e pela baiana Coelba por US\$ 1,59 bilhão. No cômputo geral o setor de energia elétrica privatizou um montante de recursos semelhante ao de telecomunicações e ambos representam 70% de todas as privatizações brasileiras. O quadro a seguir demonstra a importância desses setores.

Quadro 9**Privatizações no Brasil –
1991-2000* Setoriais em %**

Fonte: BNDES, 2000. Até março de 2000. Não inclui a privatização do Banespa.

5. PREPARAÇÃO DAS PRIVATIZAÇÕES

A maior parte das estatais brasileiras passou por um amplo ajuste antes de sua transferência para as mãos da iniciativa privada. Não há uma regra geral que tenha sido aplicada a todas as privatizações, mesmo porque as empresas a serem privatizadas encontravam-se em condições distintas. Umas, como a CVRD, davam lucros. Outras, como as companhias de transporte ferroviário, davam prejuízo. Algumas tinham excesso de funcionários e dívidas acumuladas. Tudo foi feito pelo governo para que as empresas privatizadas dessem lucro no menor tempo possível.

A transferência de dívidas para o Tesouro foi uma das modalidades de saneamento praticadas com algumas estatais do setor siderúrgico, petroquímico e do setor ferroviário. No setor financeiro, o Banerj transferiu para o governo uma dívida de US\$ 3,3 bilhões antes de ser privatizado. A Rede Ferroviária Federal transferiu US\$ 3,8 bilhões antes de passar para o setor privado. Biondi estima que as dívidas

transferidas para o Tesouro foram de aproximadamente US\$ 16 bilhões nas privatizações dos anos 90.²⁴ Em alguns casos a dívida assumida pelo governo foi maior do que o valor da venda da empresa. É o caso da Companhia Siderúrgica Nacional (Cosipa) que foi vendida por US\$ 330 milhões e teve uma dívida transferida para o governo de US\$ 1,5 bilhão. A CSN empatou, pois foi vendida por US\$ 1,05 e transferiu dívidas de US\$ 1 bilhão. Nestes casos não houve nenhum saldo de caixa favorável ao governo. Pode-se argumentar que essas dívidas eram esqueletos trancados nos armários do Estado e antes ou depois deveriam ser saldadas pelos cofres públicos. Portanto, o governo não auferiu quase nenhum numerário com as vendas, mas em compensação saldou velhas dívidas que acabariam inscritas na sua contabilidade.

Em outros casos, as dívidas das empresas estatais foram simplesmente transferidas para os compradores. Neste caso a receita a ser considerada é a soma do valor de venda mais as dívidas assumidas pelos compradores. Pelo menos esse foi o critério adotado pelo BNDES para apurar o montante geral das privatizações. Segundo o BNDES foram transferidas até março de 2000 dívidas da ordem de US\$ 17,91 bilhões entre empresas federais e estaduais, conforme os dados do BNDES. Certamente a legislação brasileira permitiu uma vantagem fiscal considerável para os felizes compradores de estatais endividadadas, qual seja a de deduzir os prejuízos passados dos lucros futuros, reduzindo assim o imposto de renda a ser pago. Essas dívidas absorvidas permitirão uma economia de imposto de renda de aproximadamente US\$ 5 bilhões.

Outra modalidade de preparação para a privatização foi a dispensa de funcionários, com as respectivas despesas trabalhistas sendo assumidas pela empresa antes de sua transferência para o setor privado. Houve muitas demissões no setor ferroviário. Somente na Fepasa 10 mil funcionários foram para o olho da rua. O Banerj demitiu metade dos seus 12 mil funcionários. Aposentados e encargos com fundos de pensão

²⁴ Aloysio Biondi, (1999), pág. 40.

foram assumidos pelo governo. Isso não impediu que os compradores demitissem outros tantos funcionários, após assumirem as estatais.

Os dados sobre o contingente de funcionários demitidos antes e depois das privatizações são controversos. Uma pesquisa da Unicamp, coordenada pelo Prof. Mario Pochmann, com 490 empresas e autarquias do setor público, apurou 546 mil demissões em função da privatização e fechamento de estatais ao longo da década de 90. Pochmann (2000) considera todos os postos de trabalho fechados na administração pública nos últimos anos. Os dados de Pochmann são parecidos com os fornecidos pela Secretaria de Recursos Humanos do Ministério do Planejamento. No Boletim Estatístico de Pessoal verificasse que o número de funcionários civis do Poder Executivo e das Empresas Estatais caiu de 1,488 milhão em 1989 para 919 mil em 1998, contabilizando uma redução de 569²⁵ mil, dos quais 60% devido à privatização das estatais. Porém isso não significa que todo esse contingente foi parar no olho da rua. Uma parte desses funcionários permaneceu nas empresas e hoje faz parte do contingente de trabalhadores do setor privado. De qualquer maneira, fica difícil saber qual foi a contribuição das privatizações para o desemprego, porque esse processo coincidiu com um período em que as taxas de desemprego brasileiras subiram significativamente.

O BNDES apresentou um panorama completamente diferente da questão do emprego nas privatizações. De acordo com o gerenciador do Programa Nacional de Desestatização, houve apenas 35 mil demissões nas ex-estatais brasileiras. Em contrapartida, os novos investimentos teriam gerado 158 mil novos postos de trabalho, dos quais 145 mil em telecomunicações e 13 mil em concessões rodoviárias. A queda geral do nível de emprego verificada na década de 90, seja no setor público quanto no setor privado, joga a favor da tese de que o programa de privatizações, combinado com a desregulamentação do Estado, fechou significativamente mais postos de trabalho do que abriu.

²⁵ Boletim Estatístico de Pessoal, Ministério do Planejamento, Brasília outubro de 1999.

Evidentemente não se pode esquecer que o desemprego esta diretamente correlacionado com o nível das atividades econômicas, que foi precário ao longo dos anos 90. Porém o programa de privatizações ajudou a engrossar as estatísticas de desemprego nos anos 90. Por outro lado é natural que a partir da retomada do crescimento se verifique uma elevação dos níveis de emprego inclusive nos setores privatizados. Também é certo que os significativos investimentos em telecomunicações feitos pelos novos proprietários tem impulsionado o emprego nesse setor. A questão é saber como contabilizar esses dados para se ter um balanço dos efeitos da privatização sobre o desemprego. Outras dúvidas são relativas a quando começar e terminar essa contabilidade do emprego nas privatizações. De qualquer maneira, os dados que o governo forneceu permitem concluir que somente dois setores privatizados geraram novos empregos depois de privatizados. O de telecomunicações e de concessões rodoviárias. Tirando esses dois setores, sobram apenas 13 mil funcionários que teriam sido adicionados em todas as demais empresas privatizadas nos últimos anos, o que é muito pouco.

A preparação das privatizações abrangeu também a realização de vultosos investimentos e a elevação de tarifas e preços. Isso se deu fundamentalmente nas utilidades públicas, que alcançaram os maiores valores de vendas. Os maiores investimentos pré-privatização foram realizados em telecomunicações, nos anos que antecederam a venda do sistema Telebrás. E 1994 a 1997 foram investidos US\$ 21 bilhões, valor pouco inferior aos US\$ 26,67 bilhões auferidos com a privatização de todo o complexo de telecomunicações. Foi ainda no setor de telefonia que as tarifas subiram consideravelmente antes das privatizações. De fato a tarifa telefônica básica subiu 1506% de julho de 94 a novembro de 2000²⁶.

Ao contrário da telefonia, no setor de energia os investimentos anteriores à privatização foram escassos e as tarifas subiram muito pouco se comparadas com as tarifas da telefonia. Na verdade o governo privatizou boa parte da distribuição de energia, o segmento mais lucrativo do complexo energético, e detém ainda, no

²⁶ Indicadores Diesp- Fundap, Nov/Dez. 2000, pág. 41.

início de 2001 cerca de 80% da geração de energia, representada pelas grandes hidroelétricas de Chesf, Furnas, Eletronorte e Cesp. O governo esperava que os adquirentes das concessões de energia fizessem os investimentos que deixaram de ser feitos pelo Estado, o que não aconteceu. Na década de 90 os investimentos no setor de energia (públicos e privados) foram de cerca US\$ 6 bilhões, metade dos investimentos realizados nesse segmento nos anos 80. Por isso a oferta de energia vem crescendo menos do que o consumo. Por outro lado, as tarifas de energia ficaram estagnadas até 99 e subiram mesmo no período mais recente, após as privatizações, devido sobretudo a indexação do preço de energia ao IGP-M, um índice que nos últimos 2 anos superou em muito a inflação do INPC. Para se ter uma idéia, o preço do Mwh residencial subiu 30% em termos reais de janeiro de 1999 até janeiro de 2001 enquanto o preço do Mwh industrial subiu 37% no mesmo período.

Outro segmento que passou por uma elevação significativa de tarifas foi a concessão de rodovias, cujo pedágio comercial cresceu 105% de julho de 94 a janeiro de 2001.

O BNDES foi extremamente generoso com os financiamentos concedidos durante e depois das privatizações. Até dezembro de 1999 haviam sido liberados US\$ 16 bilhões no ato da venda das estatais federais e estaduais e US\$ 4,28 bilhões no período posterior a venda, num total de mais de US\$ 20 bilhões. O setor mais bem aquinhado foi o de telecomunicações, seguido pelas elétricas estaduais. Convém lembrar que esses financiamentos foram concedidos em condições extremamente vantajosas e com os menores juros do mercado. A taxa cobrada pelo BNDES é de 5% ao ano, a ser somada com a valorização de uma cesta de moedas, que não sai mais do que uns 8% ao ano, resultando num juro total de 12 a 13% ao ano, muito menor do que se paga nos financiamentos mais baratos do BNDES, em torno de 18% ao ano. O BNDES não fez qualquer discriminação entre investidores nacionais e estrangeiros na concessão de financiamentos. Porém ao liberar mais financiamentos para as empresas de maior porte e sobretudo nas telecomunicações, onde predominaram os capitais externos, acabou privilegiando estes últimos.

Uma outra vantagem oferecida nas privatizações foi a possibilidade de abater o ágio constituído nos leilões de venda dos futuros lucros das empresas. Tendo em vista a grande diferença entre o valor de venda e o valor patrimonial das empresas estatais, uma vez que este último estava depreciado, constituiu-se um ágio significativo, a ser contabilizado como prejuízo a ser abatido dos futuros lucros das empresas, num prazo que varia de 5 a 10 anos após a privatização. Ou seja, o ágio reduz o valor do imposto de renda e do Cofins resultando numa significativa vantagem fiscal para os compradores. Somente nas telecomunicações o ágio foi de mais de US\$ 16 bilhões, permitindo um abatimento fiscal de cerca US\$ 4,8 bilhões. Nas privatizações estaduais também se constituiu um ágio expressivo de cerca US\$ 10 bilhões, produzindo uma economia fiscal de cerca US\$ 3,3 bilhões. Ao todo se estima um abatimento fiscal por conta de ágio da ordem de US\$ 10,5 bilhões.

IV. UTILIDADES PÚBLICAS

As privatizações do setor siderúrgico e mesmo petroquímico tinham trazido modestos rendimentos para o governo e mesmo assim quase tudo em moedas de privatização, que alcançaram a cifra de US\$ 8,9 bilhões. Mas as grandes privatizações estavam no setor elétrico e de telecomunicações, que seriam privatizadas de 96 em diante. Havia uma diferença fundamental entre a privatização de empresas do setor industrial, fornecedoras de mercadorias e as de serviços de utilidade pública. Empresas siderúrgicas ou petroquímicas estatais produzem insumos ou matérias primas consumidas por empresas de grande porte, que têm alternativas no mercado, inclusive de importação. Dificilmente constituem monopólios naturais e não têm implantação regional. Isso significa que uma metalúrgica pode adquirir produtos siderúrgicos de qualquer parte do país. Nesse sentido se estabelece algum grau de competitividade ou de concorrência entre essas empresas. No limite essas empresas produzem mercadorias que podem ser importadas a preços menores. Não há nenhum caráter estratégico na maioria das empresas estatais fornecedoras de insumos básicos ou de bens finais, com exceção

das ligadas ao setor de petróleo. Via de regra elas foram implantadas pelo Estado por desinteresse ou falta de capital do setor privado. Garantido o abastecimento, não há nenhuma razão para o Estado permanecer gerindo essas empresas.

Isso não significa que devam ser vendidas a preço de bananas. Todo o cuidado deve ser tomado com sua privatização pois se trata de patrimônio público implantado com o suor dos contribuintes brasileiros. Os governantes responsáveis por esse processo têm a obrigação de privatizar essas empresas nas melhores condições possíveis, garantindo o justo preço da transação assim como a continuidade das operações da empresa, dando a chance para que os funcionários participem da privatização e privilegiando a transferência do patrimônio e do lucro potencial para a população em geral.

Já as utilidades públicas são empresas de maior porte que constituem monopólios naturais verticalmente integrados. Sua esfera de atuação é mais abrangente que as simples empresas fornecedoras de insumos, pois prestam serviços universais e atingem todos os segmentos da população. Cabem a elas administrar as redes de infraestrutura, responsáveis por uma gama de bens e serviços vitais para as empresas e as famílias. As empresas de utilidade pública representam uma fatia significativa do PIB da maioria dos países e são responsáveis por parcela expressiva dos investimentos (formação de capital fixo). Por isso, a privatização de peso começa mesmo com as empresas de utilidade pública.

Geralmente esses serviços não podem ser importados e são fornecidos por uma ou no máximo duas grandes empresas na área de cada consumidor. Ou seja, cada fábrica ou residência é servida por, no máximo, duas empresas de cada esfera de serviços. Dificilmente haverá mais de uma empresa de eletricidade servindo um determinado endereço.

As empresas que adquirem uma rede de serviços já implantada, principalmente no segmento de energia ou telefonia, levam uma enorme vantagem em relação a

possíveis competidores. Isso fica claro no âmbito da telefonia fixa, onde as empresas espelho não conseguiram arranhar o domínio das antigas estatais, que passaram para as mãos de grandes grupos econômicos. No mundo todo as empresas espelho apanharam na competição com as grandes operadoras. O resultado é que as grandes operadoras dominam 90% ou mais dos mercados de telefonia fixa. Nos Estados Unidos, onde existem 179,8 milhões de linhas, as operadoras dominantes (que dividem as distintas regiões do país) controlam 97,5% do serviço de telefonia. Na Alemanha a operadora dominante controla 93%, no Reino Unido 87%, no México 99% e assim por diante²⁷. As empresas espelho operam na margem do mercado, com uma participação freqüentemente de 1 a 2%, que nem de longe constituem qualquer ameaça às grandes operadoras.

Nos anos 90 as Telecomunicações figuravam como um dos setores mais rentáveis do mundo, pela tecnologia de ponta e o vasto mercado. O que explica o apetite dos conglomerados por esse valioso segmento de mercado.

1. TELECOMUNICAÇÕES: AS MINAS DO REI SALOMÃO

Antes das privatizações começarem, o sistema de telecomunicações brasileiro era comandado pela Telebrás, uma holding avaliada entre US\$ 120 bilhões a US\$ 200 bilhões e que figurava entre as mais valiosas do mundo. A Telebrás detinha o controle de um conjunto de empresas que operavam num segmento de mercado considerado um dos mais promissores, o mercado de telefonia fixa e celular. Depois de privatizar boa parte das siderúrgicas, petroquímicas, ferrovias etc, chegou a vez dessa empresas num momento em que o desequilíbrio das contas externas se acentuava, após a crise da Ásia.

²⁷ Vide a respeito Gazeta Mercantil, 02.04.01, p. C-1.

Não foi por acaso que essas empresas de telefonia ganharam o sugestivo apelido de “As Minas do Rei Salomão”. O autor da *blague* não foi um humorista do “Casseta e Planeta”, mas Sérgio Motta²⁸, nada mais nada menos que o todo poderoso ministro das Comunicações. Íntimo colaborador de Fernando Henrique Cardoso desde os anos 70, Motta foi tesoureiro de várias campanhas nas quais o sociólogo concorreu. Por isso e pelo seu conhecimento de infraestrutura, a partir do seu trabalho na direção da empresa de projetos Hidrobrasileira, Motta foi colocado à testa do ministério das Comunicações com a missão de preparar a maior privatização de todo o programa brasileiro. De fato, nenhum outro setor reunia, num pequeno conjunto de empresas, um valor patrimonial tão grande. O sistema Telebrás era constituído por um pool de 26 empresas, uma em cada Estado, e mais a Embratel, responsável pelas comunicações internacionais. Dada a carência de telefones por habitante no Brasil, o setor de telefonia apresentava um dos maiores mercados potenciais do mundo nesse filão extremamente lucrativo das utilidades públicas.

O monopólio estatal no setor de telefonia era relativamente recente no Brasil. Até os anos 60 esse segmento era controlado por empresas estrangeiras. A mais importante era uma subsidiária da Canadian Traction Light and Power Company, responsável por 62% das linhas telefônicas fixas instaladas no país, que se concentravam nos estados de São Paulo e Rio de Janeiro. Os 38% restantes do mercado estavam pulverizados nas mãos de 800 entidades, desde prefeituras, empresas privadas e cooperativas, espalhadas pelo resto do país²⁹. Curiosamente essas empresas foram estatizadas no final dos anos 60 a pedido das próprias, e depois de passarem por um amplo processo de modernização e ampliação da rede, voltaram para as mãos do capital estrangeiro.

Quando em 1962 foi instituído o Código Brasileiro de Telecomunicações (lei 4.117 de 27 de agosto de 1962), que regulamentava o avanço do capital estatal no setor,

²⁸ Num seminário interno da Telebrás realizado em outubro de 97, Motta comparou essa empresa às minas do rei Salomão.

²⁹ Ana Novaes, Privatização do Setor de Telecomunicações no Brasil, em BNDES, 2000, pag. 148.

havia no país 1,3 milhões de telefones para uma população de 74 milhões de habitantes, ou seja, 1,7 telefone por 100 habitantes³⁰. O controle estatal sobre as telecomunicações foi avançando nos anos 60, até que em 1972 foi criada a Telebrás, uma empresa de capital majoritário estatal, sob o controle do Ministério das Comunicações. Outro passo importante para o controle estatal do setor foi a criação da Embratel para explorar os serviços de telecomunicações de longa distância, inclusive as conexões internacionais.

A Telebrás juntamente com a Embratel procederam à unificação das mais de 1000 empresas de telecomunicações e constituíram uma eficiente rede de telefonia no país. Operando com tarifas baixas, o sistema Telebrás tinha dificuldade para financiar os novos investimentos com recursos próprios. A saída para a expansão da rede foi promover o “autofinanciamento”, transferido para os usuários. Para adquirir um telefone o consumidor tinha de pagar uma quantia que variava de US\$ 1 mil a US\$ 2 mil, em até 24 parcelas, antes que o telefone fosse instalado. Durante esse prazo a empresa telefônica se comprometia em instalar a linha. Em troca o usuário recebia ações da Telebrás com base no valor patrimonial da ação. Dessa maneira as ações da Telebrás foram disseminadas por um grande número de cidadãos, reduzindo a participação acionária da União a pouco mais de 20% do capital total da empresa, mais que o suficiente para deter o controle. Aliás no Brasil, é possível deter o controle de uma empresa com apenas 16,66% do capital total, uma vez que as ações ordinárias com direito a voto representam apenas 1/3 do capital total. Portanto, basta ter 50% + 1 das ações ordinárias, ou seja, 1/6 do capital para controlar a empresa. Os demais 5/6, são considerados acionistas minoritários, ou acionistas de segunda categoria, em condições de inferioridade em termos de lucros e operações de transferência de controle.

³⁰ Ana Novaes, 2000, pag. 148.

2. AJUSTE DAS TARIFAS

Desde que sentou na cadeira de ministro das Telecomunicações em 1º de janeiro de 1995, Sérgio Motta empenhou-se para promover a privatização do sistema Telebrás. Antes de tudo, era preciso alterar a legislação que estabelecia o monopólio estatal³¹. Além disso as empresas de telefonia tinham de tornar-se muito lucrativas para garantir a atratividade das privatizações. Isso implicava em rever as tarifas locais, que se encontravam muito abaixo dos padrões internacionais.

Na verdade, o sistema de autofinanciamento diminuía a necessidade de tarifas mais elevadas, uma vez que a expansão da rede estava assegurada pelo aporte compulsório de capital dos próprios consumidores. Na nova arquitetura para a privatização, esse financiamento seria suprimido e embutido no valor das tarifas. O consumidor deixaria de pagar o custo de instalação antecipadamente, para pagar depois, embutido no custo da assinatura. De acordo com o quadro a seguir, se pode verificar que as tarifas de assinatura residencial estavam muito abaixo do padrão internacional. As tarifas da assinatura comercial também eram de cerca 50% do padrão internacional e o pulso representava 30% das tarifas internacionais. Já o serviço interurbano estava mais próximo dos padrões internacionais e as ligações internacionais eram mais caras no Brasil do que nos demais países.

As tarifas de assinaturas tinham uma outra razão para estarem comprimidas. Como entravam no cálculo do custo de vida, elas estavam sendo contidas, a semelhança das demais tarifas públicas, num período em que a luta contra a inflação era uma das prioridades dos governos antes de 1995. É verdade que o serviço interurbano correspondia a cerca de 50% do faturamento da Telebrás e estava num patamar

³¹ A rigor não havia propriamente o monopólio, uma vez que permaneceram funcionando 3 empresas telefônicas de governo estadual e municipais e apenas uma privada a Companhia Telefônica do Brasil Central, controlando cerca de 5% das linhas telefônicas brasileiras em 1995.

próximo da realidade internacional, enquanto o serviço local representava 21% dessa receita³².

Quadro 10

Tarifas Telefônicas Brasileiras e Internacionais – 1995

			Telebrás	Internacional
Assinatura	Residencial	US\$/mês	0,63	6,0 - 8,0
Assinatura	Comercial	US\$/mês	7,43	12,0 - 28,0
Pulso	3 minutos	US\$/mês	0,029	0,10
Interurbano		US\$/1 min.	0,26	0,20 - 0,50
Internacion.	P/ USA	US\$/1 min.	1,94	1,12

Fonte: Ana Novaes, 2000, p. 155. Telebrás e World Telecommunication Development Report 1994, International Telecommunication Union, Genebra, p. A-31 a 33.

O serviço de telefonia brasileira foi implantado com uma estrutura tarifária muito semelhante a dos Estados Unidos. A telefonia local e residencial pagava tarifas menores e as companhias telefônicas se compensavam com tarifas maiores sobre as chamadas de longa distância. De 1924 a 1984 a AT&T, que detinha o monopólio das telecomunicações nos Estados Unidos, praticava o sistema de “subsídio cruzado” tal qual seria adotado no Brasil, que consiste em subsidiar o assinante residencial, juntamente com os pequenos negócios urbanos e transferindo o ônus para os grandes assinantes e as chamadas de longa distância. Porém isso só foi possível porque a mesma empresa operava nas duas áreas de atuação.

Entretanto, o governo neoliberal de Ronald Reagan acabou com esse sistema. O monopólio da AT&T foi quebrado e a telefonia urbana passou a ser operada por 7 monopólios regionais, que dividiram entre si os Estados Unidos. Não era mais possível praticar o subsídio cruzado com empresas distintas. O resultado foi uma

³² Ana Novais, 2000, pag. 155.

elevação substancial das tarifas locais, que subiram 60% em termos reais de 1984 a 1992, e uma queda de cerca 55% nas tarifas interurbanas e internacionais, nesse mesmo período. Curiosamente a quebra de um monopólio nacional não resultou na melhoria do serviço, ou pelo menos na redução de custo para o usuário, porque esse monopólio foi substituído por monopólios regionais, que tiveram a liberdade de reajustar preços para cima. A nova Lei de Telecomunicações, que abriu a concorrência da telefonia fixa nos Estados Unidos, não teve qualquer repercussão para o consumidor. A maioria dos serviços continua sendo operada em regime monopolista. Cerca de 97,5% de todo o sistema de telefonia é controlado pelas grandes operadoras.

Foi exatamente nessa mesma direção que seguiu a privatização das telecomunicações brasileiras. A arquitetura da privatização brasileira previa a segmentação do sistema Telebrás em 12 unidades autônomas (mais as concessões da telefonia celular banda B), o que inviabilizava a manutenção do sistema de subsídio cruzado que a Telebrás praticava. Ainda no final de 1995 o ministério das Comunicações elevou em 5 vezes o valor da assinatura residencial e em 80% o valor da chamada local. A discagem interurbana manteve a mesma tarifa real, sofrendo pequenas alterações por conta do ICMS.

Isso era apenas o início. Novos reajustes de tarifas ocorreriam antes da privatização, em julho de 1998. A essa altura a taxa de instalação fora reduzida para menos de US\$ 50 dólares na telefonia fixa e US\$ 300 na celular. Em julho de 1998 um cidadão brasileiro pagaria aproximadamente a mesma conta telefônica que um cidadão norte americano se fizesse apenas ligações em seu respectivo território nacional. O pulso e o interurbano brasileiros ainda eram ligeiramente mais baratos. Em compensação as ligações internacionais brasileiras eram 3,5 vezes mais caras que as americanas.

Quadro 11**Estrutura das Tarifas Telefônicas do Brasil, Estados Unidos, Argentina e Chile (em US\$)**

	Brasil A	B	B/A	USA	Argentina	Chile
	Julho 94	Julho98				
Serviço Local						
Assinatura Residencial	0,63	11,91	1790%	12,50	12,75	19,48
Assinatura Comercial	7,45	17,87	139%	17,31	36,16	19,48
Pulso 3 minutos	0,03	0,07	133%	0,08	0,09	0,04
Interurbano 1 minuto	0,26	0,21	-20%	0,23	0,28	0,21
Internacional 1 minuto	2,61	0,93	-74%	0,69	1,40	1,35

Fonte: Ana Novaes, 2000, pag. 156. Telesp e Telebrás para Brasil, Caspian Securities e Dresdner Kleiwart Research para demais.

No quadro acima se pode observar que o “telenauta” argentino pagou um preço mais alto que o brasileiro pela privatização de suas empresas telefônicas. Ao sul dos Pampas todas as tarifas de telefonia fixa ficaram mais caras que o Brasil e mesmo que os Estados Unidos³³. No geral, houve uma elevação de tarifas em todos os países que passaram pela privatização das telecomunicações.

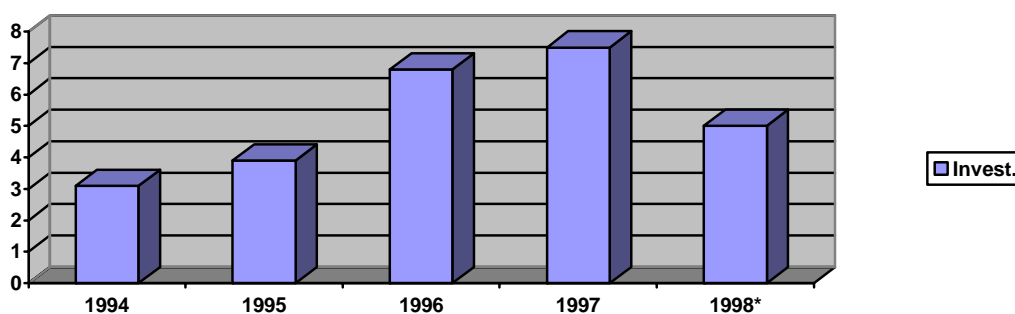
³³ Isto é válido apenas para a telefonia fixa, pois a telefonia móvel ficou muito mais cara no Brasil do que na Argentina.

3. INVESTIMENTOS E MODERNIZAÇÃO DA REDE ESTATAL

Mas a preparação para privatização do sistema Telebrás foi muito além da elevação das tarifas. O ministério das Comunicações tomou todas as providências possíveis para que os futuros compradores tivessem imediatamente polpudos lucros. Curiosamente nunca se investiu tanto em telecomunicações quanto no período que antecedeu a privatização da Telebrás. Foram R\$ 23,2 bilhões investidos de 1995 a julho de 1998, conforme o quadro abaixo. Desde 1994 até a transferência efetiva da Telebrás para as mãos privadas, o governo investiu R\$ 26,3 bilhões, que, a um câmbio de R\$ 1,2, representa US\$ 21,91 bilhões e quase empata com o que seria arrecadado com a privatização.

Quadro 12

Investimento na Telebrás de 1994-98 (em R\$ bilhões)



Fonte: Ministério das Comunicações e Biondi, 1999.

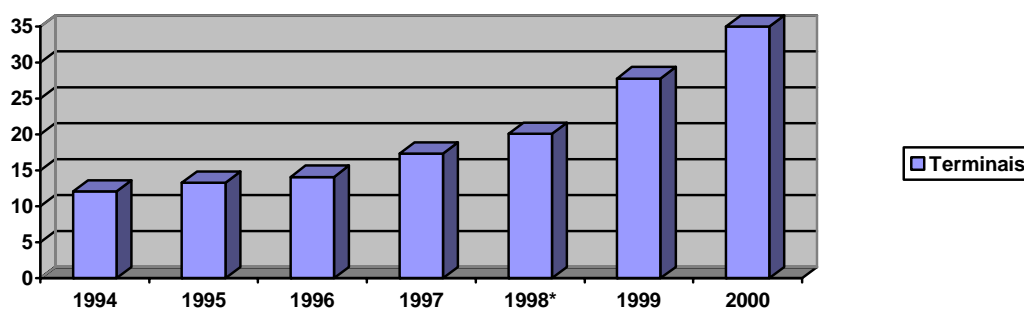
* Até julho de 98.

Todo esse investimento se traduziu na expansão acelerada da rede e na modernização de todo o sistema. De fato a quantidade de terminais fixos instalados

no país cresceu 66% de janeiro de 1994 a julho de 1998, conforme pode ser observado no quadro abaixo. Foi um ritmo de crescimento que suplantou a média de expansão de outros países. Em 1996 a concentração de investimentos nas estatais de telecomunicações chamou a atenção do Tribunal de Contas da União. O TCU estranhou que, na véspera de uma privatização já anunciada, o Governo FHC tenha deslocado 53% de todos os investimentos estatais em 96 para as empresas de telecomunicações, enquanto restaram apenas 2% para investimentos em transporte, saúde e saneamento. No relatório anual sobre as contas públicas o TCU destacou que 15 estatais estouraram os limites de investimentos fixados no Orçamento de 96, das quais 11 da área de telefonia. A preocupação do TCU é de que o governo estivesse gastando mais com aportes de capital do que receberia posteriormente com a privatização das empresas.

Quadro 13

Terminais Fixos Instalados no Brasil de 1994 a 98 (em milhões)



Fonte: Ministério das Comunicações. *Até julho de 98. Rumos, agosto 2000.

A telefonia celular também avançava a passos rápidos antes da privatização. Em julho de 98 havia 6,4 milhões de celulares em funcionamento, dez vezes mais que os 800 mil de 1994. Mesmo os telefones públicos também estavam em franca

expansão. Em julho de 1998 havia 547,6 mil telefones públicos instalados contra apenas 325 mil de 1994.

Concomitantemente a esse amplo programa de investimentos, o sistema Telebrás foi submetido a um processo redução de custos e enxugamento do quadro de pessoal para aumentar sua produtividade. O resultado foi surpreendente. O número de empregados do sistema Telebrás diminuiu de 95,6 mil em 1994 para 87,3 mil em 1997, enquanto as linhas fixas em serviço aumentaram no mesmo período de 11,2 milhões para 15,4 milhões. Ou seja, a relação linhas fixas/empregados, um dos melhores indicadores de produtividade, subiu 45,5%. A receita média por linha cresceu 19% entre 1994 e 1997 e o custo médio por linha caiu 15% nesse mesmo intervalo de tempo³⁴.

Naturalmente a dispensa de funcionários foi possível a partir dos investimentos e da modernização dos equipamentos, assim como o aumento de receita se deveu, em grande medida, ao aumento de tarifas. Evidentemente não há nenhum milagre em se aumentar a rentabilidade através do aumento das tarifas. O salto do lucro líquido do sistema Telebrás é muito eloqüente a esse respeito. Em 1994, com o sistema tarifário anterior, o lucro líquido operacional do sistema Telebrás foi de R\$ 1,0 bilhão. Em 1995 o lucro líquido passou para R\$ 1,5 bilhão e em 1996, após os aumentos, saltou para R\$ 4,1 bilhão. Esses dados indicam que a empresa estava adquirindo capacidade de autofinanciamento. A rentabilidade da empresa pode ser medida também pelo extraordinário aumento das margens de fluxo de caixa operacional (earnings before interest, tax, depreciation and amortization), que cresceram de 45% da receita líquida em 1994 para 60,7% em 1997, situando-se entre os níveis mais elevados do mundo³⁵. Para se ter uma idéia de comparação, basta mencionar que na Ásia esse índice é de 52%, na Telefônica Argentina 54% e na Telmex do México 57%.

³⁴ Ana Novaes, 2000, pág. 162.

³⁵ Um quadro completo de todos esse indicadores de produtividade do sistema Telebrás pode ser encontrado em Anna Novaes, 2000, pág. 162 e 163. Entretanto em sua análise, Ana Novaes omite o extraordinário aumento dos investimentos, ocorridos nesse período.

Tudo isso demonstra que é possível transformar uma empresa estatal, mesmo de grande porte, numa empresa modelo, tão eficiente e produtiva do que suas congêneres privadas, é verdade que com o auxílio de tarifas elevadas. E ainda por cima com um imenso potencial de mercado pela frente, uma vez que ainda havia uma enorme demanda por linhas telefônicas reprimida em julho de 98. Com toda essa rentabilidade e eficiência é o caso de se perguntar por que colocar a venda as “minas do Rei Salomão”, se essa riqueza poderia ser explorada pelo Estado? Ou pelo menos por que não ficar com parte desse colosso e alienar as novas fatias de mercado, tanto da telefonia fixa como a celular? Mas essa é uma questão a ser discutida mais adiante.

4. PRIMEIRO ESTÁGIO DA PRIVATIZAÇÃO: CELULAR B

Devido a relativa demora em modificar o Código de Telecomunicações, o ministro Sérgio Motta resolveu cortar caminho e iniciar a privatização pelo serviço celular. Em 19 de julho de 1996 foi aprovada a lei 9.295, conhecida como Lei do Celular, que abriu a temporada de caça das concessões para instalação de novas empresas de telefonia celular. Até então o Estado operava apenas companhias de celulares da Banda A, que opera o sistema analógico. O governo iria promover o leilão para a concessão de 10 empresas de telefonia celular da banda B, que operam o sistema digital. O preço mínimo para o conjunto das dez operadoras foi fixado em R\$ 3,69 bilhões e as vendas alcançaram R\$ 8,397 bilhões ou US\$ 7,613 bilhões, cravando um ágio (médio) de 125%. O maior ágio, de 341,25%, foi obtido no dia 9 de julho de 1997, na concessão da região metropolitana de São Paulo, vendida à BCP por US\$ 2,64 bilhões, a partir de um preço mínimo de R\$ 600 milhões. No dia seguinte foi a leilão a concessão do Litoral e do Interior de São Paulo, vendida por R\$ 1,326 bilhões, com um ágio de 121,2% sobre o preço mínimo de R\$ 600 milhões. As demais privatizações da banda B podem ser vistas no quadro a seguir.

Quadro 14**Telefonia Celular – Banda B**
(concessões em R\$ milhões)

Áreas	Leilão Em	Preço Mínimo	Venda Por	Ágio em %	Comprador
Munic.SPeReg.Metrop.	09/07/97	600	2.647,5	341,25	BCP
S.P Litoral e Interior	08/08/97	600	1.326,9	121,2	TESS
RJ e ES	31/03/98	500	1.508,0	201,60	ALGAR
MG	03/04/98	400	520,0	30,00	Max-Vicunha
PR e SC	07/04/98	330	773,0	134,50	G.Telecon
RGS	10/04/98	330	334,5	1,36	TELET
GO,TO,MGS,RD, AC, e DF	04/06/97	270	338,5	25,37	AMERICELL
AM, RO, AP, PA,MA	19/10/98	200	60,5	-	SHOPPINCAR
BH e SE	09/07/97	230	250,0	8,69	MAX. Vicunha
PI,CE,RGN,PE,AL,PB	08/08/97	230	555,5	141,5	BSE

Fonte: Indicadores DIESP, Fundap, nov.dez 2000, p.46.

Mais uma vez foi flagrante a subestimação do preço mínimo das concessões celulares, principalmente nas três mais valiosas, cobrindo o rico mercado de São Paulo, Rio de Janeiro e Espírito Santo. Convém lembrar que a fixação do preço mínimo não é indiferente uma vez que estabelece um patamar oficial de venda, que se supõem possua algum respaldo técnico, pois foi feito por respeitáveis empresas de consultoria. Portanto, um preço mínimo menor puxa o preço de venda para baixo, mesmo que, ao fim e ao cabo, o leilão acabe elevando os preços de venda, em se tratando de empresas consideradas valiosas pelo mercado. Além disso os

compradores ainda se beneficiaram de um incentivo fiscal advindo da diferença entre o ágio e o valor patrimonial (não confundir com o preço mínimo), a ser amortizado num prazo variável de 5 a 30 anos, dependendo da empresa. É que o ágio em relação ao valor patrimonial é contabilizado como “perda” pelo comprador e descontado do lucro tributável. Dessa maneira permite redução de Imposto de Renda e da Contribuição Social sobre o Lucro líquido (Cofins). Basta para isso apresentar lucro no período posterior a privatização, o que não é muito difícil no caso das empresas de telecomunicações brasileiras.

Além disso, o preço de aquisição, quando traduzido em dólares, foi menor do que aquele estabelecido na data do leilão, pelo menos para os compradores externos, com parcelas a pagar após janeiro de 1999. É que nessa data o real foi desvalorizado, reduzindo em cerca de 60% os dólares que os investidores tinham de trazer do exterior para efetuar os pagamentos das prestações vincendas após essa data. Como 60% das privatizações foram feitas por investidores externos, devesse considerar o alcance da desvalorização. Os investidores estrangeiros foram responsáveis por US\$ 16,01 bilhões dos US\$ 26,97 apurados com as privatizações do sistema Telebrás (incluindo as concessões celulares).

5. TELEFONIA FIXA E CELULAR A

Antes de ser privatizado o sistema Telebrás foi cindido em 12 empresas que dividiriam o controle da telefonia fixa e da celular da banda A de todo o país. A essa altura, em abril de 1998, o processo de privatização da telefonia já estava sendo capitaneado por Luiz Carlos Mendonça de Barros, a testa do ministério das Comunicações. Mendonça de Barros partiu para uma política de privatizações muito mais agressiva do que seu antecessor. Motta estabelecera alguns parâmetros para a privatização, certamente com o aval do presidente Fernando Henrique Cardoso, como a limitação de participação de capital estrangeiro e a pulverização de ações, que foram abandonados por Mendonça de Barros.

Em fevereiro de 1995 o então porta voz do Planalto embaixador Sergio Amaral afirma que o governo admitia privatizar as telefônicas estaduais com exceção da Embratel e da holding Telebrás. Essa declaração deixa entrever que o governo considerava, com justa razão, que a Embratel era uma empresa estratégica, enquanto responsável por todas as comunicações do Brasil com o mundo. Por sua vez a manutenção da holding Telebrás indica a intenção de uma privatização parcial, deixando essa empresa com o controle do sistema, a semelhança da França, Alemanha e outros países europeus que seguiram esse caminho.

Em setembro de 1995 o ministro Sérgio Motta avalia o sistema Telebrás em R\$ 40 bilhões, num momento em que, graças às mágicas do Banco Central, o real valia mais que o dólar. Portanto a gigante da telefonia brasileira valeria pelo menos US\$ 40 bilhões, aos olhos do ministro das Comunicações, a maior autoridade constituída nesse assunto. Nessa mesma declaração ele defende a venda pulverizada de ações com o intuito de “evitar que as companhias fiquem em poder de grandes grupos”. Motta sugere também uma limitação para a participação de capital estrangeiro.

Em novembro de 95, Reed Hundt, presidente da Federal Communication Commission (FCC), responsável pela regulamentação do setor de telecomunicações nos Estados Unidos, criticou os limites para a participação de capital estrangeiro nas telecomunicações brasileiras, e obteve a seguinte resposta de Sérgio Motta. “Esse presidente é um boca mole. Falou muita bobagem. Eu estou cansado de países que têm um discurso liberal para os outros.” Motta aproveitou para lembrar que os estrangeiros nos Estados Unidos não podem ter mais de 20% no capital votante das empresas de telecomunicações, conforme declarações ao Jornal do Brasil de novembro de 95.

Posteriormente, em maio de 97 Motta defende o limite de 49% de participação estrangeira na privatização da Telebrás e diz que o presidente da República era da mesma opinião. Dois meses depois ele afirma que os usuários da Embratel seriam impedidos de adquirir o controle da estatal.

Todos esses limites e normas seriam eliminados por Mendonça de Barros com a anuência da presidência da República e sob o aplauso do ministério da Fazenda. Mesmo as avaliações do preço mínimo caíram significativamente de um ministro para outro. Motta avaliara os 19,26% de participação acionária da união na Telebrás (51,49% das ações ordinárias com direito a voto) em US\$ 40 bilhões, o que significava que o capital total da Telebrás estava sendo avaliado em US\$ 200 bilhões. Mendonça de Barros reduziu significativamente essa avaliação e acabou promovendo o leilão com um preço mínimo de todas as empresas do complexo Telebrás de apenas US\$ 11,58 bilhões. Certamente a pressa na privatização, quando a economia brasileira sofria os respingos da crise da Ásia, e a avaliação questionável feita pelas empresas de consultoria, contribuíram para o aviltamento do preço mínimo.

A colocação de 12 empresas de alto valor a venda de uma só vez contrariava o bom senso e o princípio elementar de que um excesso de oferta faz cair o preço dos ativos. Era também uma estratégia diametralmente oposta à das privatizações da telefonia na Inglaterra, na França, na Alemanha e no Japão, que colocaram a venda fatias das empresas, escalonadas no tempo, com descontos para as primeiras vendas, que eram suprimidos nas vendas posteriores. Esses países levaram anos para privatizar parte (ou o todo no caso da Inglaterra) de suas empresas de telecomunicações, tendo havido uma elevação do valor acionário das primeiras para as demais privatizações.

Já as privatizações brasileiras de telecomunicações foram feitas aos trancos e barrancos. Com toda a certeza o governo FHC estava fazendo a lição de casa do Consenso de Washington e do Fundo Monetário Internacional, que a essa altura já monitorava contas brasileiras, abaladas pela crise da Ásia e pela política cambial e comercial do governo FHC. Certamente os credores e investidores exigiam mais abertura da economia e privatização acelerada. O sempre atento Departamento do Tesouro não tinha motivo de queixas de Luiz Carlos Mendonça de Barros ou de André Lara Resende, presidente do BNDES e dos outros fieis discípulos de sua

linha de atuação. Não resta dúvida que os responsáveis pelo programa de privatizações queriam atrair capital estrangeiro a todo o custo e agradar a comunidade financeira internacional, que exigia provas de devotamento para manter seus recursos no Brasil, num momento de turbulência nos mercados financeiros. E foram muito bem sucedidos nessa tarefa.

Os gestores brasileiros tinham plena consciência de que estavam ofertando um negócio altamente lucrativo para os investidores externos. O vice-presidente do BNDES José Pio Borges, deu uma palestra em 11 de junho de 98, para um grupo de investidores em Nova York, dias antes de consumir o leilão, que não deixa a menor margem de dúvida a esse respeito. Borges disse literalmente: “comprem as empresas de telecomunicações brasileiras agora, que daqui a dois ou três anos vocês poderão revendê-las por duas ou três vezes os preços pagos agora.” Ou seja, as empresas estavam sendo vendidas por um terço de seu valor, ou então estavam preparadas para dar um lucro fabuloso em curto raio de tempo. Tudo leva a crer que Borges não estava blefando com os investidores externos. Depois que foi demitido do BNDES, por sua aparição no grampo, montou a Espelho Sul e busca financiamento, onde mais? No BNDES para viabilizar seu empreendimento.

A despeito de protestos e medidas judiciais, a privatização do complexo Telebrás foi marcada para o dia 29 de julho de 1998. Em menos de 6 horas todas as 12 empresas postas à venda foram arrematadas no leilão na Bolsa de Valores do Rio de Janeiro. A telefonia fixa foi dividida em 3 grandes unidades, a Telesp, a Tele Norte-Leste e a Tele Centro-Sul. Foi vendida também a Embratel, responsável por todas as comunicações internacionais do país e mais 8 empresas de telefonia celular da banda A, dividindo entre si as várias regiões do país. O ágio pago sobre o conjunto das empresas da Telebrás foi de 186%. Convém esclarecer que alguns autores, como Ana Novaes (2000), se referem apenas ao ágio sobre o preço mínimo, que permite vislumbrar a subavaliação do governo, mas não o potencial de abatimentos de tributos, concernente ao valor patrimonial, ainda mais baixo que o preço mínimo³⁶.

³⁶ O quadro com o ágio nas telecomunicações de Ana Novaes está na pág. 173 de seu trabalho (2000).

O valor total de venda apurado pelo governo foi de US\$ 19,23 bilhões, conforme pode ser visto no quadro abaixo.

Quadro 15

Privatização das Telecomunicações

(em US\$ bilhões)

Empresa	Resultado dos Leilões	Dívidas Transferidas	Resultado Geral
Empresas Federais	19,237	2,125	21,362
Telefonia Fixa	11,97	2,125	14,09
Celular banda A	6,974	-	6,974
Empregados	0,293		0,293
Concessões	7,741		7,741
Celular banda B	7,613		7,613
Espelho	0,128		0,128
Total	26,978	2,125	29,103

Fonte: BNDES, Privatizações no Brasil 1999-2000, (2000), p. 75.

Os peixes grandes dessa privatização foram a Telesp (fixa), vendida por US\$ 4,97 bilhão para um consórcio liderado pela a Telefônica de Espanha e a Telesp Celular, negociada por US\$ 3,08 pela Portugal Telecom. A Embratel, com sua posição estratégica de controlar todas as comunicações do Brasil com o mundo, foi vendida por US\$ 2,279 bilhão ao grupo americano MCI. O ágio superou a expectativa do governo, mas não dos críticos da privatização, que consideravam o patrimônio das empresas subavaliado.

Além de excessivamente concentrada a venda dessas empresas se deu num momento extremamente desfavorável da conjuntura internacional. Lara Resende e Mendonça de Barros chegaram a reconhecer em 17 de maio de 1998 (Folha de SP) que o cronograma de privatizações do setor elétrico e de telecomunicações poderia ser revisto para evitar que a concentração de leilões viesse a reduzir o valor a ser obtido. Mas parece que eles mesmos ignoraram essa ponderação. A Embratel foi vendida de uma só vez, num momento extremamente adverso no mercado financeiro internacional. Não somente havia escassez de recursos financeiros, devido a crise da Ásia, como as empresas de telecomunicações americanas estavam concentradas nas fusões de empresas de seu próprio país. Portanto, as condições eram as piores possíveis levando à venda das empresas brasileiras na bacia das almas.

6. O ÁGIO E O ABATIMENTO FISCAL

Todo o ágio registrado nas privatizações foi transformado em incentivo fiscal e despesa dedutível do IR e do Cofins, nos moldes já mencionados no tópico anterior. Infelizmente o BNDES, responsável oficial por todo o processo de privatizações, não sistematizou ou não quis divulgar os dados sobre ágio, financiamentos e outras informações preciosas para uma análise completa do processo de privatizações no Brasil. Mas com levantamentos feitos pela imprensa, pode-se conseguir um quadro aproximativo desse conjunto de transações constitutivas das privatizações brasileiras. O governo vendeu o controle da Telebrás por R\$ 22,04 bilhões, com um ágio sobre o valor patrimonial contabilmente depreciado, de R\$ 16,45 bilhões. Ou seja, potencialmente esse montante expressivo de dinheiro pode ser abatido dos lucros das empresas, de modo a reduzir o imposto de renda e o Cofins. Portanto, o abatimento potencial é de 1/3 desse valor, vale dizer, R\$ 5,5 bilhões.

A Telesp, que foi leiloada por R\$ 5,78 bilhões, apresentou um ágio de R\$ 4,19 bilhões, que pode resultar num abatimento de cerca R\$ 1,4 bilhão. Fazendo a conta em dólares, essa empresa foi adquirida por US\$ 4,97 bilhões, porém pagou 40% de

entrada, ou seja, US\$ 1,988, e deveria pagar duas parcelas restantes (em julho de 1999 e julho de 2000), de US\$ 1,491. Entretanto, como os valores do saldo devedor foram estabelecidos em reais, a Telefônica de Espanha, feliz compradora da Telesp, pagou duas parcelas de US\$ 0,74 bilhões, uma vez que nas datas de pagamento o real estava desvalorizado em 50%. Se computarmos o abatimento potencial de R\$ 1,4 bilhão, convertido a um dólar médio de R\$ 1,85, teremos mais um abatimento de mais US\$ 0,75 bilhão. Portanto, fazendo as contas na ponta do lápis, temos que a Telefônica de Espanha adquiriu a Telesp, tida como a empresa mais atraente e lucrativa da telefonia brasileira, por US\$ 2,718 bilhões (US\$ 1,988 + 2 de US\$ 0,74 – US\$ 0,75) e não pelos US\$ 4,974 bilhões que constam da contabilidade do BNDES.

Um quadro completo do ágio no sistema Telebrás pode ser visto abaixo. Pode-se verificar que o ágio das telefônicas permite um abatimento no preço de venda de aproximadamente 25%.

Quadro 16**Privatização da Telebrás –
Ágio e Redução Potencial de Impostos (em R\$ milhões)**

Empresas	Preço no Leilão	Ágio	Redução pot. De imposto	Prazo para Amortização
Telesp	5.780	4.190	1.400	5 anos
Norte Leste	3.430	2.460	840	5 anos
Centro Sul	2.070	1.055	360	5 anos
Telesp Cel.	3.580	3.380	1.055	10 anos
Teleming Cel.	756	636	212	10 anos
TeleNorte Cel	188	147	49	10 anos
T.Cent.O Cel	440	322	109	5 anos
Embratel	2.650	1.500	500	Indefinido
T.Sudest. Cel	1.360	1.186	391	Indefinido
T.Leste Cel.	428	380	125	Indefinido
T. Cel. Sul	700	599	203	Indefinido
T.Nordeste C.	660	596	196	
Total	22.042	16.451	5.440	

Fonte: Folha de SP. 9 de abril 2000, pág. 2-7.

7. FINANCIAMENTOS GENEROSOS

Na privatização das companhias de telecomunicações, o governo não permitia mais o pagamento em moedas podres, em virtude das críticas que isso acarretava. Em compensação todas as empresas receberam numa bandeja de prata generosos empréstimos que reduziam consideravelmente o valor desembolsado pelos compradores e mesmo preço final, se levarmos em consideração os juros camaradas desses financiamentos. Aliás a telefonia foi o segmento que mais recebeu financiamento governamental, seja no ato da venda, seja nos anos que sucederam as

privatizações. Infelizmente o BNDES não divulga dados detalhados dos empréstimos concedidos às compradoras das estatais brasileiras de telecomunicações. Mas uma matéria da Folha de São Paulo de 5 de dezembro de 99 revela que somente no ato de compra das 12 empresas nas quais foi desmembrada a Telebrás, foram concedidos financiamentos da ordem de R\$ 12,60 bilhões.

Quadro 17

Privatização da Telebrás – Financiamentos 1998 a 2000 (em R\$ milhões)

Empresas	Financiamento Na Venda	Financiamento 1999	Financiamento 2000
Telesp	2.980		
Norte Leste	2.456		
Centro Sul	1.421	424	
Telesp Cel.	1.949	595	
Teleming Cel.	474	45	
TeleNorte Cel	117	38	
T.Cent.O Cel	314	85	
Embratel	1.365	32	
T.Sudest. Cel	700		
T.Leste Cel.	220		
T. Cel. Sul	360		
T.Nordeste C.	340		
Total	12.602	2,9	3,4

Fonte: Dados de 98, Folha de São Paulo, 5 de dez. 1999; Dados de 99 e 2000, Gazeta Mercantil de 3 de maio de 2000.

Podemos observar que os financiamentos concedidos às empresas de telecomunicações por ocasião da privatização foram enormes e continuam absorvendo grande volume de recursos do BNDES. Se os dados da Folha estão corretos (não há confirmação a respeito), a Telesp, por exemplo, recebeu um empréstimo maior do que a primeira parcela desembolsada. Ou seja, o que o governo recebeu de sinal (40%) não foi suficiente para fornecer o financiamento que empresa levou logo de cara, com juros subsidiados e condições favoráveis. Essa é a política de tirar com uma mão e devolver com a outra. Mas não foi somente a Telesp que teve essas regalias. Praticamente todas tiveram financiamentos de cerca 60% no ato da compra, portanto maiores que os desembolsos, que foram de 40%. O BNDES criou uma linha especial de crédito para financiar até 100% dos investimentos das companhias de telecomunicações privatizadas que estivessem se implantando ou ampliando seus negócios no Brasil, com carência de 3 anos e até 10 anos para devolver o dinheiro.

O total de financiamentos concedidos pelo BNDES durante e depois para o conjunto das privatizações atinge os US\$ 20,2 bilhões, a serem pagos num prazo médio de 5 anos e com juros de 5% ao ano mais a valorização de uma cesta de moedas (ou seja a desvalorização do real em relação a uma cesta de moedas), que grosso modo corresponde a valorização cambial. A variação da cesta de moedas é inferior a taxa TR. Isso significa que esses financiamentos saem por cerca de metade do que essas empresas pagariam se captassem os recursos no mercado. O BNDES está concedendo um subsídio pois capta os recursos a taxas superiores a essas cobradas nos financiamentos. Menos no caso em que utilizou recursos do FGTS. Ai sim o dinheiro do fundo recebe uma remuneração de apenas 3% e mais a correção por conta da inflação. Neste caso é o trabalhador que paga a conta e está financiando os grupos de privatização.

8. ESTADO PATRIMONIALISTA

As inúmeras facilidades concedidas pelo governo brasileiro, juntamente com a manipulação de fundos de Pensão, levaram à aquisição de empresas estatais com desembolso irrisório de parte dos grupos privado. No início do programa, era possível adquirir uma estatal sem praticamente nenhum desembolso em moeda corrente. Bastava conseguir moedas de privatização e os compradores ainda recebiam créditos do governo. Na etapa da privatização das empresas de telecomunicações já não era possível a utilização dessas moedas subavaliadas pelo mercado. Porém foram instituídas novas facilidades para reduzir o desembolso dos compradores. Além dos financiamentos de pai para filho e da redução de tributos em função do ágio, houve mais uma prerrogativa para as empresas dispostas a entrar no jogo das privatizações, principalmente em se tratando de grupos nacionais. Era a participação dos endinheirados fundos de Pensão das estatais brasileiras. Num país carente de financiamentos de longo prazo como o Brasil, os fundos de pensão são grandes investidores que dispõe de um poder financeiro respeitável e são cobiçado por diversos grupos econômicos. São eles que viabilizaram a construção de Shoppin Centers espalhados pelo país e outros empreendimentos imobiliários, nem sempre muito lucrativos para os fundos de pensão (vide os prejuízos da Previ), mas certamente muito rentáveis para os grupos imobiliários que conseguem atraí-los. Mesmo em se tratando de entidades que administram os recursos das futuras aposentadorias dos trabalhadores, esses fundos são controlados pelo governo e têm sido manipulados para viabilizar operações do interesse de ministros e outras figuras do alto escalão governamental.

Os fundos de Pensão viabilizaram a privatização de duas das três grandes companhias que controlam a telefonia de todo o país, leiloadas em julho de 1998, com a participação de grupos nacionais, a Tele Centro Sul (hoje Brasil Telecom) e a Tele Norte Leste (atual Telemar). O caso da privatização da Tele Centro Sul é exemplar a esse respeito. A Tele Centro Sul foi leiloadada por R\$ 2,07 bilhões (US\$ 1,77 bilhão) e seu controle acionário passou para o grupo Opportunity, sem que este

último pusesse a mão no bolso. Na verdade a história é intrincada e merece um romance policial ao estilo de Raymond Chandler para desvendá-la por inteiro. O Opportunity vem a ser o grupo financeiro de Daniel Dantas, por sua vez conselheiro do senador Antônio Carlos Magalhães (no caso da quebra do Banco Econômico), que aparece nas conversas do grampo como o grupo escolhido por Mendonça de Barros e André Lara Resende para vencer o leilão da Tele Norte Leste. Na conversa gravada, aparece o ministro das Comunicações e o presidente do BNDES viabilizando os recursos para o Opportunity efetuar a compra, por meio de aval do Banco do Brasil e a participação dos fundos de Pensão. Foi nesse episódio que o então diretor da área internacional do BB Ricardo Sérgio de Oliveira, indicado para esse cargo pelo ex-ministro do Planejamento José Serra, responde a Mendonça de Barros, que solicitara a liberação de um aval para o Opportunity obter recursos para a privatização, que ele estava atuando “no limite da irresponsabilidade”.

Ricardo Sérgio é conhecido por montar consórcios para a privatização com dinheiro dos fundos de pensão. Numa outra conversa de Lara Resende com Fernando Henrique Cardoso, divulgada por toda a imprensa brasileira, o então presidente do BNDES pede autorização para utilizar a autoridade do chefe de Estado para influir no auxílio ao Opportunity, uma vez que Ricardo Sérgio queria levar os fundos de pensão para a Tele Norte Leste. E o presidente responde “não tenha dúvida”, dando seu consentimento, conforme publicado pela **Folha** em 25 de maio de 1999. E aqui fica claro até que ponto o círculo de confiança do presidente da República se envolveu no processo de privatização, escolhendo a dedo quem iria levar as empresas estatais. A conexão com o presidente em pessoa se dá também por outra via. O presidente da Previ Jair Bilachi, que tomou a decisão de aplicar recursos do fundo no Opportunity, aportando recursos sem os quais esse banco não poderia bancar a compra da Tele Centro Sul, fora conduzido ao cargo por influência de nada menos que Eduardo Jorge Caldas Pereira, o poderoso secretário-geral da presidência da República, antigo e íntimo assessor de Fernando Henrique, desde quando este era senador da República. E o diretor financeiro da Previ, João Bosco da Costa fora

indicado pelo Ricardo Sérgio, já citado aqui como o grande criador de consórcios de privatização.

Curiosamente Mendonça de Barros e Lara Resende queriam que o Opportunity adquirisse a Tele Norte Leste, mas este estava de olho mesmo na Tele Centro Sul. Para dar aparência de competição no leilão da Tele Norte Leste o governo estimulava a participação também um outro grupo nacional, encabeçado pelo empresário Carlos Jereissati, irmão do governador do Ceará Tasso Jereissati, que foi escalado como figurante para perder a parada para o grupo de Daniel Dantas. Na hora “h”, a Tele Norte Leste foi vencida pelo azarão, e o Opportunity arrematou a Tele Centro Sul. Infelizmente não existem ou ainda não foram divulgadas conversas telefônicas que elucidassem esse último episódio da história das privatizações das telecomunicações brasileiras. Sabe-se que Carlos Jereissati levou o controle acionário da segunda maior empresa de telefonia fixa também com pouco dinheiro no bolso e a preciosa ajuda dos fundos de Pensão. A venda foi fechada por R\$ 3,43 bilhões ou US\$2,94 bilhões. Junto com Jereissati estavam no consórcio vencedor a Construtora Andrade Gutierrez, que hoje é o acionista majoritário, a Inepar, que depois teria uma participação do grupo Opportunity e a Macal, também do grupo brasileiro Antônio Dias Leite.

Por sua vez o grupo Opportunity assumia o controle da Tele Centro Sul por meio da Solpart. O dinheiro efetivamente desembolsado pelo grupo de Daniel Dantas para apossar-se do controle acionário dessa gigante da telefonia, leiloadada por R\$ 2,07 bilhões foi inferior a 0,5% desse montante. De acordo com técnicos da Previ e da Petros (dos funcionários da Petrobrás), que também compareceram com seus preciosos recursos, esse montante foi de R\$ 21 milhões. A Previ e a Petros e um conjunto de outros fundos de pensão (Altri, Sistel, Telos e Funcef) entraram com nada menos que R\$ 900 milhões. A Previ participou indiretamente, investindo recursos no fundo CVC/Opportunity e os demais formaram o fundo Opportunity Zain, ambos acionistas majoritários (76,36%) da Invitel que, por sua vez, controla 45% da Solpart, a maior acionista da Tele Centro Sul. Foi utilizada a estratégia da

participação piramidal, onde um grupo participa no outro com o mínimo de recursos, até chegar na estatal. Havia um quarto sócio no consórcio de privatização, a Telecom Itália, que entrava com 19% dos recursos. A estratégia de Dantas era efetuar a compra, pagando a primeira parcela com o dinheiro dos fundos e depois fazer a Solpart, a holding controladora da Tele Centro Sul, emitir debêntures (uma espécie de títulos que permitem às empresas captar empréstimos no mercado financeiro pagando juros) para levantar recursos e pagar as outras parcelas. A garantia das debêntures seria as ações da Tele Norte Leste. O comprador das debêntures seria nada menos que o BNDES, que ficaria com a custódia das ações da empresa privatizada. Ou seja, o BNDES financia a compra e depois indiretamente financia também o pagamento das parcelas. Os recursos liberados pelos fundos de pensão mais os do BNDES perfazem a maior parte dos R\$ 2,07 bilhões do valor da Tele Centro Sul. Portanto o capital estatal foi majoritário, desde que os recursos dos fundos de pensão das estatais sejam considerados como tal. Ou seja, a privatização dessa empresa só foi viabilizada com recursos públicos. E o grupo majoritário consegue recursos a partir da própria empresa.

Mas os detalhes dessa transação vieram a luz graças a um acidente de percurso que quase atrapalhou os planos do grupo Opportunity. Antes de concluída a operação de debêntures, a Telecom Itália foi vendida para o grupo Olivetti, que estranhou o pedido de aval para entregar as ações em seu poder e viabilizar os recursos para o Opportunity. Foi preciso mais uma vez o concurso de autoridades brasileiras para viabilizar a operação. De acordo com matéria da Folha de S. Paulo de 13.08.00, o ministro das Comunicações Pimenta da Veiga, que sucedeu Mendonça de Barros, juntamente com o presidente do BNDES Francisco Grou, que sucedeu Lara Resende, comunicaram aos italianos a preocupação do governo brasileiro com a falta de recursos do Opportunity em honrar a última parcela, manchando assim a reputação das privatizações. Constituiu-se um verdadeiro mutirão a favor do Opportunity, do qual participaram também os fundos de pensão. Foi o bastante para que o presidente da Olivetti Roberto Colaninno telefonasse para o Brasil autorizando a operação. Participaram também da operação de convencimento dos

italianos o ministro chefe da Comunicação da Presidência da República Andréa Matarazzo. Com o aval dos italianos o BNDES comprou R\$ 700 milhões em debêntures e ficou com todas as ações da Tele Centro Sul. Ou seja os recursos saíram por uma porta do BNDES e entraram por outra. Naturalmente somente até que os lucros da própria empresa permitam o resgate das debêntures. Ai sim a propriedade da Tele Centro Sul, transformada em Brasil Telecom será de pleno direito transferida para as mãos do grupo Opportunity e seus associados.

Na privatização da Tele Norte Leste, hoje Telemar, também ocorreram alguns lances dramáticos parecidos com a Tele Centro Sul. O grupo de Jereissati, que assumiu o controle da empresa, também não tinha dinheiro para pagar as parcelas e teve que ser socorrido pelo BNDES que adquiriu 25% do capital votante da Telemar pagando R\$ 686 milhões.

Recentemente foi realizada uma auditoria na Previ que verificou a ocorrência de promessas de benefícios ilegais para esse fundo se associar ao Opportunity. Nesse ínterim o presidente e o diretor financeiro que estavam a testa da operação de privatização da Tele Centro Sul já havia sido removidos por conta de irregularidades. Os dirigentes da Previ aceitaram promessas de que receberiam descontos na taxa de administração do Opportunity. Além disso os investimentos da Previ no fundo CVC/Opportunity foram efetuados baseados em simples prospectos, sem as garantias exigidas pelas normas internas da Previ e a legislação da Comissão de Valores Imobiliários (CVM).

Não creio que a elucidação desses mecanismos de como o governo influenciou na formação dos grupos vencedores sejam detalhes insignificantes do processo de privatizações. Desde o momento em que essas manobras vieram a luz, devem ser tomadas em consideração como mecanismos constitutivos da privatização brasileira. Isso revela um aspecto importante das relações do Estado brasileiro com a coisa pública e com os grandes grupos econômicos locais. Há uma intimidade que confunde os interesses privados com os interesses dos grupos políticos que

controlam o aparelho de Estado. Isso conduz a operações nebulosas que acabam beneficiando certos grupos, enriquecidos da noite para o dia com a ajuda dos recursos dos contribuintes, ao arbítrio do alto escalão do governo.

Convém lembrar que isso não é nenhuma novidade no Brasil. Apenas mudam as equipes de governo e os mecanismos de concessão dos favores. Por trás de algumas grandes construtoras sempre existe um grande prefeito, um grande governador ou mesmo um grande presidente da República, que, por sua vez, foi ajudado financeiramente por essas empresas em suas campanhas políticas. Antigamente a ajuda tinha de ser disfarçada por que era ilegal. Mas hoje as empresas beneficiadas podem dar contribuições para as campanhas políticas, perfeitamente dentro da lei. Ao menos que os recursos sejam originários do “caixa 2” e aí precisam ser depositados diretamente nas contas numeradas dos paraísos fiscais. O enriquecimento de grupos econômicos nacionais com o auxílio dos cofres públicos faz parte da velha tradição patrimonialista que acompanha o estado brasileiro desde o descobrimento. Existia antes da ditadura militar implantada em 1964, proliferou durante ela, acobertada pela censura, e floresceu como cogumelos no prado, mesmo após a implantação da democracia em 1984.

O envolvimento direto do governo FHC nas privatizações, beirando o limite da legalidade, acrescenta uma outra característica ao processo de privatização realizado em “terras brasilis”. Esse processo implicou também em transferir riqueza do Estado, vale dizer de toda a população, para grupos privados nacionais, contribuindo para a concentração de renda que é bastante acentuada no país. Teria sido diferente no caso de pulverização do controle acionário, quando a riqueza teria sido transferida para um contingente maior de brasileiros.

O processo de privatizações colocou nas mãos do governo um poder de arbítrio certamente comparável com o que os militares tinham na época da ditadura. O Congresso não só desfez todos os monopólios estatais, como atribuiu ao Executivo o poder de se desfazer de um patrimônio incalculável da noite para o dia. Poderes

excepcionais foram colocados nas mãos do presidente da República. Teoricamente a responsabilidade de dar o melhor destino a um patrimônio público acumulado em anos por meio de tributos pagos pelo contribuinte brasileiro. Logo o cidadão brasileiro tinha o direito de receber todos os benefícios possíveis da privatização. O maior preço, as melhores condições e todas as vantagens possíveis.

No bojo da campanha presidencial de 1998, ainda antes do leilão de julho de 98, a oposição lançou suspeição sobre o processo de privatização da Telebrás e pediu seu adiamento para depois das eleições. Não atendidos, os partidos de oposição tentaram implantar a CPI das privatizações, mas não conseguiram a aprovação no Congresso. Posteriormente veio a tona “o grampo do BNDES” cujas conversas foram amplamente divulgadas pela imprensa de todo o país, e tiraram o véu que encobria os bastidores ou o lado oculto das privatizações brasileiras. Ainda hoje essas questões não foram devidamente apuradas, uma vez que o governo bloqueou a possibilidade de uma investigação parlamentar, por meio de uma Comissão Parlamentar de Inquérito.

No início de 2001, o senador Antonio Carlos Magalhães, ex-presidente do senado e antigo ministro das Comunicações, acusou Ricardo Sérgio de Oliveira, ex- diretor internacional do Banco de Brasil, de ter cobrado uma comissão de 3,4% para ajudar na formação do consórcio Telemar, que venceu o leilão da Tele Norte Leste. Ricardo Sergio foi aquele que apareceu nas gravações do grampo do BNDES cunhando a preciosa frase: “Nos estamos indo no limite de nossa irresponsabilidade”, numa conversa com Mendonça de Barros, comentando uma carta de fiança dada pelo Banco do Brasil ao grupo Opportunity, que deveria participar do leilão. Avais do governo, participação de fundos de pensão controlados pelo governo, empréstimos do BNDES são alguns dos mecanismos utilizados pelo governo FHC para viabilizar as privatizações e que levantam suspeitas de trafico de influência e manipulação de fundos públicos.

Em quase todas as privatizações houve uma expressiva participação dos fundos de Pensão. Esses poderosos grupos financeiros, que hoje movimentam cerca de R\$ 130 bilhões, viabilizaram a massa crítica de capital de várias privatizações onde estavam envolvidos grupos brasileiros. É uma espécie de mão invisível do Estado, com o perdão de Adam Smith, “incentivando” os fundos de pensão a participar de certas privatizações. Houve casos em que o próprio BNDES entrou como acionista por meio de seu braço o BNDESPAR e a soma de capital estatal, entre fundos de pensão, participação do BNDESPAR e mais os empréstimos deste último, somavam mais que o capital privado. Somente a Previ detém 286 cargos em 86 empresas privadas, parte deles nos conselhos de administração. São privatizações feitas com capital estatal, apesar da aparente contradição em termos. Naturalmente a participação estatal apenas viabilizaria a venda e depois seria substituída pelo capital privado, tão logo o grupo privado extraísse da própria empresa os lucros para abocanhar o controle da empresa.

9. DO MONOPÓLIO NACIONAL PARA O REGIONAL

A divisão da Telebrás em 12 empresas seguiu a risca o modelo americano e tinha como objetivo declarado pelo governo impedir a manutenção de um grande monopólio de telecomunicações, instaurando a concorrência no setor. Entretanto, cada uma dessas empresas reinava sozinha numa determinada região do país. De que maneira isso impediria o exercício de um monopólio regional? A resposta do governo foi a de que a cada empresa de telefonia seria permitida a instalação de uma empresa espelho para lhes fazer concorrência. O governo deu algumas facilidades para as empresas espelho se implantarem. Afinal as empresas já instaladas assumiram uma rede já existente, com amplas vantagens técnicas sobre as novas concorrentes.

O governo previa uma verdadeira guerra de preços com a entrada em cena das empresas espelho. Em fins de janeiro de 2000 entrou em operação a Intelig, para

fazer concorrência para a Embratel nas ligações interurbanas e internacionais. No Estado de S. Paulo é possível ainda utilizar os serviços interurbanos da Telefônica e da Vésper. Entretanto, as tabelas de preços divulgadas não indicam uma luta acirrada das empresas para reduzir os preços. Pelo contrário, tanto a Vésper quanto a Intelig apresentaram uma tabela de preços muito superior a Telefônica e a Embratel, já estabelecidas no mercado, para a maioria das ligações interurbanas dentro do Estado de S. Paulo, conforme pode ser visto abaixo.

Quadro 18

Chamadas Interurbanas em SP – Preço por Minuto/Horário Normal (em R\$)

Distância Em km	Telefônica	Embratel	Vésper	Intelig
DC (regional)	0,033	0,034	0,15	0,31
D1 -até 50 km	0,078	0,079	0,15	0,31
D2-50 a 100	0,130	0,131	0,15	0,31
D3-100 a 300	0,195	0,197	0,15	0,31
D4- + de 300	0,260	0,262	0,15	0,31

Fonte Folha, 23.01.200, p. B1.

Com esses preços incrivelmente parecidos a Telefônica e Embratel devem estar envolvidos numa “guerra secreta”, completamente imperceptível para o usuário. Já as espelho Vésper e Intelig apresentaram tarifas muito mais caras nas distâncias curtas e médias. A Vésper fica mais em conta na longa distância. Em compensação opera linhas sem fio que não são compatíveis com a internet e ou aparelhos de fax tradicionais. Certamente a Intelig não veio para ameaçar a Embratel, pois pratica tarifas maiores em todas as distâncias. A Intelig compete com a Embratel apenas nas ligações internacionais, aí sim apresentando tarifas menores. Além disso, depois da

fusão anunciada em outubro de 1999, entre a Sprint, que possui 25% das ações da Intelig, com a MCI, controladora da Embratel, parece que os planos de uma concorrência foram para o espaço. Na realidade a Intelig é controlada em 50% pela companhia inglesa National Grid, que também ficou incomodada com a fusão. A National Grid temia que a Sprint repassasse informações confidenciais da Intelig para a Embratel e conseguiu liminar na 22ª vara cível do Rio de Janeiro afastando a Sprint da administração da Intelig.

Mas a confusão não se esgota com essa medida. Acontece que a participação dos mesmos controladores na empresa base e no espelho é uma flagrante burla dos princípios da concorrência. O Plano Geral de Outorgas de concessões de telefonia diz expressamente que os grupos que adquiriram as empresas de telefonia fixa, como a Embratel, não podem ser acionista das empresas espelho. Ao mesmo tempo, essas normas proíbem os compradores de empresas espelho de se desfazerem das ações em prazo inferior a três anos. Nesse caso a Sprint não poderia desfazer-se de suas ações da Intelig antes de janeiro de 2002³⁷. A Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) deu prazo para que a Sprint e MCI apresentem uma solução para esse problema que reduz os graus de concorrência na telefonia de longa distância. Esse impasse foi resolvido porque a MCI acabou desistindo de comprar a Sprint.

As empresas espelho das 4 grandes da telefonia fixa pagaram quantias baixas para a aquisição da concessão. A Global Village, que se tornou espelho da Tele Centro Sul, hoje Brasil Telecom, arrematou a concessão por R\$ 100 mil. Isso indica o baixo potencial de rentabilidade dessas empresas, que enfrentam uma estrutura já implantada e um nome já consolidado no mercado. As demais espelhos não pagaram muito mais do que isso. A Intelig, espelho da Embratel, pagou R\$ 55 milhões, enquanto a Vésper (da Bell Canadá) pagou R\$ 70 milhões e a espelho da Tele Norte Leste (hoje Telemar) pagou R\$ 60 milhões. Essas empresas espelho deverão fazer

³⁷ Vide a respeito **Folha**, 29.12.99, p. 2-2.

muitos investimentos iniciais para viabilizar suas operações, pois não encontrarão uma rede já montada como no caso das principais operadoras.

Até agora não ocorreu nenhum confronto maior entre as operadoras e seus espelhos, pelo menos a nível dos preços. As tarifas, ao invés de cair estão se elevando em termos reais em decorrência dos índices de correção adotados nos contratos. Apenas no serviço de longa distância é possível notar alguma redução de tarifas. Na literatura econômica, o controle de um determinado mercado por duas grandes empresas é denominado de oligopólio e dificilmente resulta numa briga de preços entre os eles. Nessas condições, a competição é limitada e feita em torno de itens como a propaganda, fixação de imagem e outros itens que não trazem muito benefício ao usuário.

Para competir no interior com as grandes operadoras de telefonia fixa, a Anatel vendeu 22 concessões para as operadoras alternativas chamadas espelinho, que vão oferecer linhas telefônicas comuns nas cidades menores em todo o Brasil. São grupos de pequeno porte que possuem pequena estrutura de capital e baixo poder de fogo para enfrentar as grandes operadoras. Como a maioria das empresas brasileiras de pequeno e médio porte, as espelinhos têm dificuldade para obter financiamentos que viabilizem seus empreendimentos. Os investimentos não são pequenos e esses empreendedores carecem de garantias para apresentar aos bancos. Os próprios fornecedores de equipamentos de telecomunicações preferem financiar os compradores de grande porte do que as espelinhos, onde o risco é considerado maior.

No BNDES as espelinhos podem obter financiamento de até 40% de suas necessidades pagando a TJLP, em torno de 10%, mais 2,5% da taxa básica e mais 5,5% de taxa de risco. Nesse caso o financiamento não sai por menos do que 18%, bem superior do que os 12 ou 13% que o BNDES cobra das grandes companhias telefônicas. Por enquanto é muito cedo para dizer se as espelinhos poderão constituir uma real concorrência às grandes operadoras. A falta de financiamento

constitui um sério empecilho para enfrentar as gigantes que têm recursos financeiros abundantes e ganhos de escala.

Por enquanto não foi estabelecida uma real concorrência no setor. Tanto é verdade que a Telesp, maior operadora de telefonia fixa, vem auferindo crescentes lucros, devido às altas tarifas e a falta de concorrência. O lucro líquido da empresa subiu de R\$ 736 milhões em 99 para R\$ 1.470 milhões em 2000. Com o lucro de 2000 quase daria para pagar a última das 3 parcelas com as quais a Telefônica de Espanha adquiriu a Telesp do governo brasileiro. Naturalmente esse resultado reflete também os altos investimentos que foram feitos na empresa. No final de fevereiro de 2001 a Telefônica de Espanha anunciou um lucro líquido de US\$ 2,3 bilhões no ano 2000 em âmbito mundial, 39% maior do que o obtido em 1999.

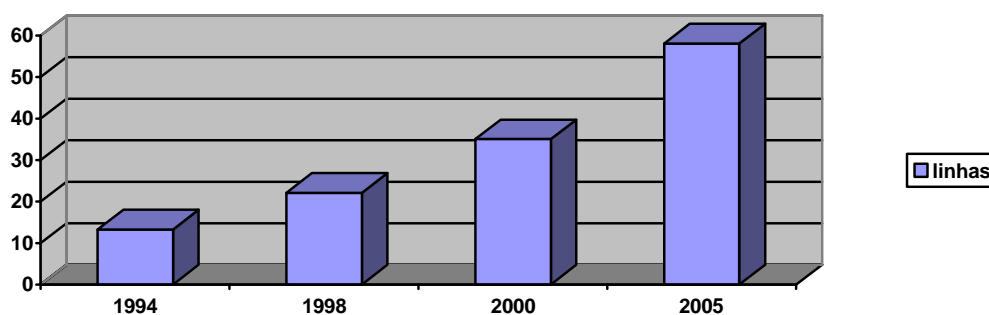
Até agora as maiores operadoras espelhos ficaram muito aquém das expectativas do governo. A Vésper, maior espelho do país, que atua na órbita da Telefônica e da Telemar, instalou até agora apenas 250 mil telefones em São Paulo, contra os 12,5 milhões da grande rival e outros 250 mil na área de atuação da Telemar que opera 13,9 milhões de telefones. Dizem os espertos da Anatel que o mercado de telefonia fixa ficará realmente competitivo quando for liberado para as grandes operadoras, a partir de 2003, sem restrições de área de atuação. Esse prazo poderá ser encurtado se as teles anteciparem o cumprimento das metas acertadas com a Anatel.

A expansão das linhas telefônicas desde a privatização foi considerável. Passou de 6,88 milhões de linhas em 1998 para 12,49 milhões em 2000, com um crescimento de 80%. Certamente foi maior do que a expansão de linhas ocorrida entre 1995 e 98, quando passaram de 4,94 milhões para 6,88 milhões, com um crescimento de 40%. A Telefônica de Espanha colheu os frutos dos pesados investimentos realizados na véspera da privatização, que devem ter amadurecido na sua gestão. Mas seguramente parte da expansão das linhas se deveu a seus investimentos, que foram de R\$ 4 bilhões somente no ano 2000.

O ritmo de expansão da telefonia fixa foi elevado particularmente após 1994, quando o governo reforçou os investimentos. Os números são mais eloqüentes que as palavras, conforme se verifica no quadro a seguir.

Quadro 19

Telefonia Fixa no Brasil – 1994 a 2005* em Milhões de Linhas



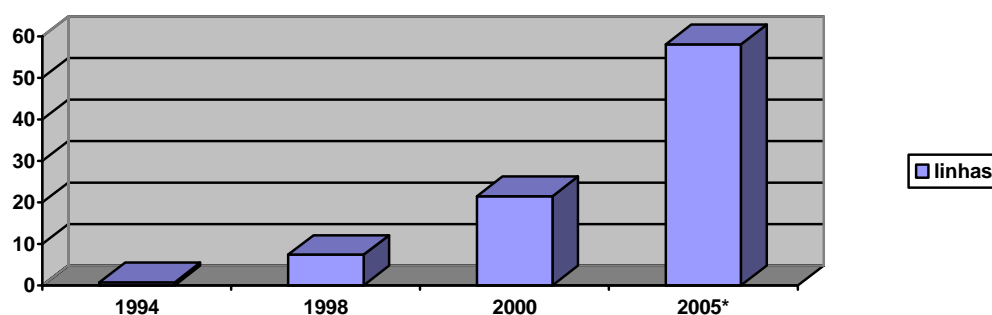
Fonte: Revista Rumos 08.2000, p. 27. * projeção.

Podemos observar que a expansão de 2000 sobre 98 (2 anos) é muito maior que a de 98/94 (4 anos), se bem o crescimento do período em que a Telebrás era estatal tenha sido considerável. Isso indica que a privatização aumentou a oferta de linhas de telefonia fixa no Brasil. A questão é saber se esse modelo de privatização, com eliminação da participação estatal, foi o mais eficiente, seja para aumentar a oferta de telefones, reduzir as filas de espera, quanto para melhorar o serviço já instalado e baratear o custo para o consumidor. Mas essas são questões que serão respondidas mais adiante, após a análise do serviço de telefonia móvel.

10. CONCENTRAÇÃO NOS CELULARES

O Brasil é considerado o maior mercado do mundo para a telefonia celular. Quem diz isso não é o engraxate do aeroporto de Congonhas mas Felix Ivora, o poderoso presidente da Telefônica Celular, maior grupo de telefonia celular do país, que atende 4 milhões de clientes em cinco Estados. O entusiasmo desse principal executivo da Telefônica celular é mais do que justificado, não apenas pelo tamanho do mercado, mas pelo alto potencial de lucratividade que ele possui. Pudera, trata-se de um dos serviços celulares entre os mais caros do mundo. Para se ter uma idéia, a tarifa de um celular custa cerca de 10 vezes a tarifa da telefonia fixa. Em horário normal um minuto de conversação num telefone fixo custa cerca de R\$ 0,02 contra no mínimo R\$ 0,2 do celular. Na Argentina o custo de 1 minuto de conversação celular esta custando em torno de R\$ 0,06 a R\$ 0,1, portanto menos que a metade que a tarifa brasileira.

Essa tarifa salgada dos celulares é aplicada também quando alguém faz uma ligação de um telefone fixo para um celular. Por isso as operadoras de telefonia fixa, que estão impedidas de operar celulares, também estão lucrando com a expansão da telefonia celular no país. O Brasil deverá ter 21 milhões de celulares funcionando até o final de 2001, um crescimento explosivo em comparação com as 800 mil linhas de 1994. É um faturamento anual que vai de R\$ 12 a R\$ 24 bilhões por ano, para um gasto médio de R\$ 50 a R\$ R\$ 100 por mês por assinante. Antes da privatização, a oferta de celulares havia crescido para 5,6 milhões de linhas até julho em 1998. Para se ter uma idéia do potencial de mercado, basta mencionar que somente no Natal de 2000 foram vendidos 700 mil celulares, o equivalente ao mercado do Chile. A evolução da telefonia móvel no Brasil pode ser vista no quadro a seguir.

Quadro 20**Telefonia Móvel no Brasil –
1994 a 2005* em Milhões de Linhas**

Fonte: Revista Rumos, 08.2000, p. 27. * projeção.

O sistema de telefonia móvel começou com as empresas da banda A (analógica e depois transformada em digital), que já estavam instaladas por ocasião da privatização e ampliou-se com a implantação das 10 empresas espelho. Esse segmento, portanto, já começou como um duopólio, com duas empresas concorrendo em cada área de competência. No município de São Paulo e região Metropolitana, por exemplo, o filão mais cobiçado, a Telefônica Celular compete com a BCP, enquanto no interior do Estado a espelho é a Tess.

Essa competição, entretanto, não teve resultado expressivo na redução de tarifas, que continuam elevadas. Aliás, a existência de apenas 2 empresas concorrendo, não garante a diminuição dos preços do setor. Há muito tempo que as empresas oligopolistas desenvolveram métodos de concorrência que não implicam em redução de preços. Mas as empresas reclamam da baixa lucratividade nessa fase inicial. Alegam que o setor foi excessivamente pulverizado, com 22 empresas de telefonia móvel (titulares e espelhos) operando no Brasil, não permitindo economias de escala. Mas a Lei Geral de Telecomunicações veta por cinco anos, a contar da

privatização, a associação entre as empresas de telefonia celular. Entretanto existem brechas na legislação porque o artigo 7 da resolução 101 permite a Anatel autorizar transferências de controle independentemente do prazo, desde que respeitadas os interesses do consumidor. Em vista disso, o segmento de telefonia móvel já iniciou um movimento de fusões que deve resultar na sobrevivência de apenas 5 ou 6 empresas no setor.

A grande fusão se deu em fins de janeiro de 2001, quando as duas maiores do setor, a Portugal Telecom, controladora da Telesp celular e a Telefônica de Espanha, controladora da CRT, Tele Leste Celular se uniram, constituindo uma empresa avaliada em US\$ 10 bilhões. Essa gigante da telefonia celular domina o pedaço mais rico do país, com 9 milhões de clientes e 60% do mercado de telefonia móvel. Sua área de atuação vai do Rio Grande do Sul a Bahia, passando pelo Paraná, Santa Catarina, São Paulo, Rio de Janeiro, Espírito Santo e Sergipe.

Portanto, o segmento de telefonia móvel, começou mais pulverizado que a telefonia fixa, mas caminha para uma concentração perigosa, onde meia dúzia de grandes empresas vai controlar o setor. O presidente da Anatel, Renato Navarro Guerreiro, que teoricamente deveria zelar pela competitividade desse mercado, já se declarava favorável às fusões, mesmo antes da Portugal Telecom e da Telefônica se unirem. Portanto não será difícil prosseguir com a junção de empresas e diminuição da concorrência.

A criação dessa mega empresa de telefonia móvel produz uma modificação relevante na estrutura do mercado e uma ampliação do raio de abrangência dessa empresa. Isso pode facilitar a prática de comportamento abusivo mediante preços mais elevados e pior atendimento do usuário, principalmente se o poderio dessa empresa representar maior dificuldade de outras empresas concorrentes entrarem no mercado, oferecendo alternativas para o consumidor. Certamente a junção de duas empresas em áreas contíguas implica em ganhos de produtividade devido ao compartilhamento da infra-estrutura, redução de gastos com marketing e de

despesas administrativas em geral. A questão é saber em que medida essa melhoria de produtividade e redução de custos será transferida para o consumidor. Provavelmente isso ocorrerá caso o usuário tenha alternativas de serviços de telefonia, com firmas dispostas a competir por preços e qualidade de serviços.

Por enquanto os preços continuam altos e a qualidade do atendimento deixa muito a desejar. Quem diz isso são os especialistas do assunto. Boris Przechacki, diretor da Arthur D. Little, diz que “em regime de duopólio com só dois concorrentes, não há interesse de entrar em guerra de preços”. Isso pode vir a acontecer somente com a presença de outros concorrentes. A demanda espetacular de celulares que existe no Brasil leva ao descaso com o cliente. As empresas querem ganhar o máximo, sem se preocupar com a qualidade dos serviços. Os clientes ficam em longas esperas quando ligam para as centrais telefônicas. Dário Dal Piaz, diretor geral do Yankee Group, consultoria especializada em telecomunicações, afirma que “o usuário não recebe bom atendimento porque a qualidade não é prioridade para as empresas”³⁸. Os indicadores de qualidade da Anatel reforçam a impressão desses analistas. No início do ano 2000 pelo menos 3 operadoras de celulares estavam demorando mais de 10 minutos para o atendimento de clientes nas lojas e o pedido de informações demorava mais de 5 minutos, o que caracteriza um desempenho abaixo das metas mínimas.

11. REGULAÇÃO E A QUALIDADE DOS SERVIÇOS

Com o fim da presença direta do Estado nos serviços de utilidade pública, foi necessário criar um sistema de regulação e fiscalização desses importantes serviços para a população. Sai de cena o Estado intervencionista e entra em cena o Estado regulador, que deve zelar pelo bom funcionamento desses setores e preservar os interesses dos usuários. Nos Estados Unidos a Comissão Federal de Comunicações

³⁸ Istoé, 17.05.2000, p. 120.

(FCC) exerce um controle eficaz do setor de telecomunicações e na Inglaterra esse controle é exercido pelo Office of Telecommunications (OfTel).

No Brasil o governo criou a Agencia Nacional de Energia Elétrica (Aneel), a Agencia Nacional de Petróleo (Anp) e a Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), órgãos dotados de autonomia e cujos diretores gozam de um mandato fixo, não podendo ser dispensados pelo executivo durante os 4 anos de vigência. Enquanto guardião dos interesses nacionais e dos consumidores cabe a Anatel assegurar a competição das telecomunicações, de modo a manter os preços baixos e exigir o cumprimento de metas de qualidade e de universalização, garantindo que as linhas telefônicas cheguem aos usuários menos favorecidos. Da noite para o dia o governo FHC criou um poder paralelo, cujas decisões são preciosas para os consumidores e certamente valem ouro para as grandes operadoras de telefonia.

Cabe a Anatel encaminhar as licitações das empresas espelhos, acompanhar e rever tarifas, verificar o cumprimento dos contratos e aplicar sanções aos que não os cumprem. Além disso a Anatel detém o privilégio de tomar importantes decisões tecnológicas para decidir o destino das novas bandas de telefonia móvel. Isso significa escolher a faixa de frequência das bandas C,D e E, que operarão o Serviço de Comunicação Pessoal (PCS), um serviço que permite a transmissão de dados (em 1,8 gigahertz) com uma velocidade dez vezes maior do que a banda B. Essas decisões têm sido extremamente centralizadas. Não consta que a Anatel esteja consultando a comunidade especializada para decidir sobre o assunto. Provavelmente esta dando mais ouvidos as grandes operadoras de telecomunicações com as quais parece ter excelente relacionamento.

Aliás, freqüentemente não se sabe exatamente de que lado esta a Anatel, se dos consumidores ou se das empresas de telefonia. Quando a Vésper, empresa-espelho da Telemar e da Telefônica, entrou no mercado com preços elevados, foi defendida pelo presidente da Anatel Renato Guerreiro, que fez uma declaração emocionante: “Temos de considerar alguns aspectos básicos: a Vésper parte do zero, sendo

obrigada a fazer enormes investimentos para construir sua própria infraestrutura na maior parte do País. A empresa-espelho anuncia um preço de R\$ 600,00 por um telefone instalado. Embora todos gostássemos que fosse menor, esse preço tem de levar em conta a existência de um mercado paralelo, onde uma linha custa R\$ 800,00 ou mais. Além disso, é preciso considerar o pacote de vantagens oferecidas pela Vésper.”³⁹ Com essa propaganda gratuita a Vésper não precisa contratar agências de propaganda. Certamente a Vésper teve de arcar com pesados custos de implantação. Em compensação, pagou apenas R\$ 70 milhões pela concessão de ser empresa-espelho em São Paulo, enquanto a Telefônica pagou R\$ 5,78 bilhões no leilão de privatização, diferença mais do que suficiente para bancar todos os investimentos em infra-estrutura que foram necessários.

Não foi a primeira vez que o presidente da Anatel saiu em defesa das operadoras. Os frequentes aumentos de tarifas acima da inflação do setor de telecomunicações, que tem criado gritas até mesmo dentro do governo, têm sido justificados pela Anatel.

Mas se no atacado a Anatel parece defender as operadoras, no varejo têm aplicado sanções aos infratores dos acordos firmados. Em julho de 2000 a Anatel abriu 1.724 processos administrativos contra todas as empresas de telefonia fixa e as de longa distância do país devido ao descumprimento das metas de qualidade e de universalização dos serviços, ou ainda para as que não prestaram informações mensais sobre os 80 indicadores por ela fiscalizados, conforme exige o Plano Geral de Outorgas das concessões.⁴⁰ As operadoras tiveram 18 meses para atender todas as metas de qualidade previstas nos contratos de concessão, mas nenhuma delas os cumpriu.

Isso não quer dizer que as companhias telefônicas infratoras serão autuadas com pesadas multas. Inicialmente terão que justificar por que descumpriram as metas estabelecidas. A única que escapou foi a Global Village Telecom, espelho da Brasil

³⁹ Estadão, 23.01.2000, pág. B4.

⁴⁰ Gazeta Mercantil de 23.07.2000.

Telecom, porque ainda não entrara em operação. De acordo com a Anatel, as infrações mais comuns referem-se ao prazo limite para a mudança de endereço do assinante, que são de 6 h, 24h e 72 horas, respectivamente para telefones públicos, como bombeiros, polícia e hospitais, comerciais e finalmente residenciais. A segunda infração diz respeito à efetivação na primeira tentativa, das chamadas noturnas e vespertinas, provocadas por congestionamentos na rede.⁴¹ A Anatel desmembrou os 80 indicadores de qualidade em 10.922 metas e verificou que destas apenas 43,50% foram cumpridas, 18,8% descumpridas e sobre as restantes não foram fornecidas informações pelas concessionárias, o que leva a crer que não foram cumpridas. Ou seja, a Anatel não tem equipe suficiente para fiscalizar todas as operadoras e depende das informações prestadas por elas. É o próprio Renato Guerreiro que admite que a Anatel não possui pessoal suficiente para fiscalizar a atuação das teles. Isso significa que ainda há cidades com mais de 100 mil habitantes sem telefones, ou localidades com menos de 1 telefone público a cada 800 metros e de escolas e hospitais sem sistema de comunicação, contrariando as metas estabelecidas. Por isso Guerreiro incita a população denunciar os problemas à agência⁴², o que é um forte indicador das deficiências dessa agência.

Pode ser que com o tempo os serviços de telefonia melhorem e a Anatel esteja mais bem equipada para cumprir satisfatoriamente as tarefas de regulação e fiscalização. Mas por enquanto isso não está ocorrendo, e se verificam muitas falhas no sistema. A existência de agências reguladoras bem equipadas, eficientes e totalmente independentes das empresas a que devem fiscalizar é o mínimo que se pode esperar de um Estado que perdeu muito de sua capacidade de intervenção e fiscalização dos serviços públicos e deixou funções estratégicas nas mãos do setor privado.

⁴¹ Gazeta Mercantil, 23.07.00.

⁴² Folha de São Paulo, 30.04.2000, p. 2.3.

V. BALANÇO DAS PRIVATIZAÇÕES

A onda de privatizações foi uma tendência dominante do final do século passado que abrangeu todos os recantos do mundo, seja capitalista seja socialista nos anos 80 e 90 e assumiu características marcadamente diferentes nos vários países. A despeito das peculiaridades nacionais e regionais, é possível distinguir 3 grandes modelos de privatização nos quais podem ser enquadrados todos os países que participaram desse processo de transformação do capitalismo nas últimas 2 décadas. O primeiro modelo é o que despontou no Reino Unido e foi adotado nos países anglo saxões e se caracteriza pela privatização total dos ativos estatais com pulverização das ações nas bolsas de valores. O segundo modelo foi adotado principalmente na Ásia e na Europa Continental e se caracteriza por privatizações parciais com permanência do Estado no comando de setores considerados estratégicos e difusão do controle acionário pela pulverização nas bolsas de valores. E o terceiro modelo adotado em países emergentes como o Brasil e Argentina, se caracteriza por privatizações radicais, com total transferência do comando dos ativos estatais para o setor privado, sem pulverização das ações.

Os três modelos de privatização possuem objetivos comuns e, ao mesmo tempo, metas distintas que podem ser identificadas entre eles. O traço comum mais importante é a tentativa de diminuir o déficit e a dívida público e reduzir a pressão sobre os juros, assim como melhorar a eficiência das empresas privatizadas de modo a melhorar a qualidade dos serviços prestados. Naturalmente isso deve ser traduzido na elevação da produtividade e diminuição dos preços dos serviços. Os entusiastas da privatização vêm esse processo com um importante instrumento de desregulamentação da economia e ampliação das liberdades de ação do capital, mediante a desativação dos monopólios estatais.

O desenvolvimento do mercado de capitais é outra meta importante encontrável em quase todos os programas de privatização. Já a popularização da propriedade acionária e a eliminação dos monopólios estatais são metas que dizem respeito mais

de perto ao modelo de privatização total do Reino Unido do que nos demais. Essa meta pode ser encontrada, em menor escala, em países da Europa Continental, mas sem a mesma determinação de acabar com a participação do Estado nas questões econômicas. Pelo contrário, o modelo de privatização parcial preservou o controle do Estado em inúmeros setores estratégicos e, grosso modo, apenas reduziu sua participação em determinados setores para aumentá-la em outros.

No modelo de privatização radical dos emergentes não se preservou qualquer participação estatal e também não houve a socialização da propriedade acionária, com raríssimas exceções. Neste último modelo ficou claramente delineada uma prioridade, ausente dos demais modelos, que é a de atrair capital externo para cobrir os desequilíbrios das contas externas e ganhar a simpatia das instituições financeiras internacionais que prestam socorro nos momentos de crise.

Nota-se também que os países atribuem pesos diferentes aos vários objetivos anunciados, que pode conduzir a resultados bastante diferentes. Por exemplo, dois países podem estar empenhados na redução da dívida pública e na difusão da propriedade acionária, porém a priorização da difusão acionária, pode implicar na concessão de descontos e facilidades de modo a reduzir o valor auferido pelo Estado com a venda. Dessa maneira o faturamento com a privatização será menor do que se a venda fosse feita mediante leilão com a transferência do controle para um conglomerado.

Entretanto não é fácil fazer um balanço das privatizações. Tratando-se de um processo recente, ainda pairam muitas dúvidas a respeito dos resultados das privatizações. Entretanto é possível tirar algumas conclusões preliminares, abordando pelo menos parte dos objetivos a serem alcançados com esse amplo processo.

1. REDUÇÃO DA DÍVIDA PÚBLICA

A primeira questão a ser verificada é até que ponto a privatização permitiu a redução do déficit e da dívida pública. Esse primeiro ponto merece destaque porque é o objetivo maior e universal da privatização. Com a privatização supõe-se que o Estado reduza ou elimine as transferências de recursos que eram feitas para as estatais e deixe de arcar com os eventuais prejuízos que apareciam em sua contabilidade. A privatização nos países avançados tem uma influência mais nítida na redução da dívida pública. Embora isso não seja fácil de medir, uma vez que a dívida pública é a resultante de um conjunto de variáveis que atuam ao mesmo tempo, se pode detectar uma certa correlação entre privatização e redução do déficit e da dívida. Entretanto, convém não esquecer que o período de implantação dos programas de privatização coincidiu com a aplicação de severos programas de ajuste fiscal e reforma do Estado em vários países, tendo em vista a inflação elevada e o aumento do desequilíbrio fiscal, ocorridos nesse mesmo período. Basta examinar as regras do Tratado de Maastricht, subscrito pelos principais países da Europa.

Nos países emergentes essa correlação não é tão clara pois o valor arrecadado com a venda muitas vezes não foi suficiente para cobrir os débitos acumulados nas empresas, os programas de dispensa de funcionários, os empréstimos a juros subsidiados, os benefícios fiscais e outras facilidades que anularam os eventuais ingressos de recursos.

No caso do Brasil as contas são ainda mais complexas pela quantidade de artifícios utilizados nas privatizações. As privatizações brasileiras começaram na base das moedas de privatização, que alcançaram os US\$ 8,9 bilhões de dólares. Mas como as moedas podres foram aceitas pelo valor de face, efetivamente o valor auferido cai pela metade. Além disso, essa dívida, que foi abatida com moedas de privatização, era de longo prazo e de difícil resgate. Portanto não era exigível no curto prazo e não exercia uma pressão nas contas públicas. Alguns autores consideram as

privatizações desvantajosas para a melhoria das contas públicas⁴³, uma vez que o dinheiro obtido com as vendas é igual ou inferior aos recursos concedidos aos compradores, tais como empréstimos, parcelamento do débito, dívidas que o governo assumiu antes da privatização, investimentos feitos antes da privatização, juros sobre esses investimentos, moedas podres, dinheiro que o governo deixou em caixa das estatais, prejuízos que foram deduzidos dos lucros futuros, benefícios fiscais sobre o ágio e assim por diante.

A Folha de São Paulo procurou fazer essa contabilidade e sem incluir os investimentos pré-privatização, desembocou num total de benefícios de US\$ 45,16 bilhões, ante um valor arrecadado de US\$ 56,17 bilhões, portanto com uma arrecadação de apenas US\$ 11 bilhões⁴⁴. Acredito que se deva acrescentar a essa conta o valor dos investimentos pré-privatização, que foram de US\$ 21 bilhões apenas nas telecomunicações, porém não creio que se deva computar todos os US\$ 8,9 bilhões de moeda podre, mas sim metade dessa quantia (computando um deságio de 50%), que foi o valor efetivamente despendido pelos compradores na obtenção desses papéis.

Certamente se deve computar também o potencial de economia de IR e de Cofins proporcionado pelo ágio, assim como o abatimento de IR proporcionado pela incorporação das dívidas anteriores das empresas. As dívidas anteriores que ficaram para o governo ampliaram a dívida pública, mas a maior dúvida é o que fazer com as dívidas das empresas que foram assumidas pelo governo. A rigor já estavam contabilizadas no passivo das estatais e portanto faziam parte da dívida pública, apenas saindo da contabilidade das empresas para entrar na do Tesouro. Entretanto não estavam explicitamente inscritas na dívida pública e agora passaram a figurar. Nesse sentido o passivo até subiu. Com base nessas considerações, podemos esboçar um quadro aproximado do que foram as “entradas” e as “saídas” da privatização brasileira.

⁴³ Vide, por exemplo, Biondi, 1999, p. 40.

⁴⁴ Vide a respeito Folha de São Paulo, de 05.12.99, p. 1-16.

Quadro 21**Privatizações no Brasil –
Receitas, Dívidas e Abatimentos
(em US\$ bilhões)**

Receitas	
Vendas*	US\$ 82,09 bilhões

Despesas	
Investimentos	US\$ 28,16 bilhões
Dívidas	US\$ 13,40 bilhões
Ágio	US\$ 8,80 bilhões
Dívida	US\$ 4,45
Total	US\$ 54,81

Saldo	US\$ 27,28
-------	------------

* Não inclui as dívidas transferidas para os compradores.

Mesmo considerando que essas contas são apenas aproximativas, podemos deduzir que as privatizações brasileiras não deram uma contribuição decisiva para a redução da dívida pública brasileira. Aliás, nos últimos anos a dívida pública brasileira cresceu consideravelmente, passando de 28% do PIB em 1995 para 50% em 2001. Nesse contexto, a privatização teve um reflexo muito pequeno sobre a dívida pública porque não houve uma arrecadação expressiva de fundos com a venda das estatais brasileiras.

O exemplo mais eloqüente é a privatização da Telebrás, tida como a estatal mais valiosa e que trouxe poucos recursos para a União. Aparentemente a venda da Telebrás foi um ‘negócio da China’, ou uma das maiores privatizações do mundo na sua época, somente superada mais recentemente pelo leilão feito na Inglaterra da telefonia sem fio de alta velocidade, que rendeu um valor de US\$ 35 bilhões para o governo britânico. A Telebrás alcançou um valor de US\$ 26,97 bilhões que somado às dívidas transferidas, resultou num resultado geral de US\$ 29,10 bilhões, pela venda da telefonia fixa, móvel e mais as espelho. Entretanto, desde 1994 até a data de transferência para o setor privado, o governo havia investido US\$ 21,91 bilhão no conjunto de empresas de telefonia controladas pela Telebrás. Devemos computar também do lado das saídas o abatimento de IR e Cofins de US\$ 4,5 bilhões, permitido pelo excepcional ágio. A absorção da dívida de US\$ 2,12 bilhão pela compradora ainda permitiu um abatimento fiscal de pelo menos US\$ 0,5 bilhão, e o pagamento das 2ª e 3ª parcela (representando 60% do total a ser pago) com o real já depreciado (devido a desvalorização de janeiro de 1999) ainda deu um abatimento de US\$ 0,75 bilhão. Somando os investimentos com todas essas vantagens fiscais e cambiais alcançamos um total de saídas da ordem de US\$ 27,66 bilhões, portanto um valor superior aos US\$ 26,97 de preço de venda sem a transferência de dívidas.

E aqui não estão sendo computados os empréstimos de pai para filho, concedidos pelo próprio BNDES. Levando em consideração que essas empresas foram entregues totalmente saneadas e com um nível de produtividade e desempenho de fazer inveja a suas congêneres estrangeiras, devemos concluir que não chegou a ser um grande negócio para o governo brasileiro, pelo menos em termos de faturamento. Na verdade, o governo apenas trocou 6 por meia dúzia. Certamente foi bom para os compradores, que receberam empresas saneadas, com um enorme potencial de lucratividade.

Em termos estritamente de estratégia empresarial, foi um retumbante fracasso, pois ao invés de vender a empresa em lotes de ações, escalonadas no tempo, o ministério das Comunicações atulhou o mercado com vinte e tantas empresas de telefonia, num

momento de baixa, devido a crise da Ásia. Não poderia ter dado outra coisa. A venda das “jóias da coroa” foi realizada na bacia das almas. As Minas do Rei Salomão foram transformadas num filão menor de Serra Pelada. O grande responsável por esse negócio discutível foi Luiz Carlos Mendonça de Barros, juntamente com seu escudeiro André Lara Resende. Trata-se de desfazer o mito de que o programa brasileiro foi eficaz na maximização do volume de recursos arrecadados.

2. QUALIDADE DOS SERVIÇOS E TARIFAS

Não existem ainda avaliações abrangentes a respeito da qualidade dos serviços das empresas privatizadas espalhadas pelo mundo. Talvez seja ainda cedo para a realização de pesquisas para verificar como estão funcionando os serviços públicos depois de privatizados. No caso das empresas do setor manufatureiro sabe-se apenas que em sua maioria estão indo bem e auferindo bons lucros, o que nada acrescenta para o consumidor. Existem apenas alguns estudos parciais que podem fornecer algumas pistas de como os serviços estão se processando. Elliot Sclar em seu livro “You Don’t Always Get What You Pay For: The Economics of Privatization” (Cornell University Press, 2000) não tem lá uma opinião muito positiva sobre os serviços públicos realizados pelas companhias privadas nos Estados Unidos. Mas ainda é muito pouco para uma análise conclusiva. Sabemos também que o modelo britânico de privatização das ferrovias é considerado um fracasso, uma vez que aumentou consideravelmente o número de acidentes, com muito mais mortes do que no período estatal. E já há uma resistência para bloquear a privatização do metrô de Londres que esta sendo ensaiada pelo governo Blair.

Aqui no Brasil é possível tirar algumas conclusões preliminares a respeito dos efeitos das privatizações para os usuários. No que diz respeito aos serviços de telefonia, houve um inequívoco aumento da oferta de linhas telefônicas, tanto da fixa quanto da móvel, praticamente contentando toda a demanda reprimida nesse

segmento. Dificilmente a Telebrás conseguiria atingir esse volume de oferta de linhas, que foi conseguida com a privatização. Mas certamente a melhoria foi mais quantitativa do que qualitativa. No início da privatização, o sistema de telecomunicações quase entrou em colapso. Depois melhorou um pouco. Mas ainda persistem reclamações dos usuários. É o segmento que mais acumula reclamações. A Anatel abriu 1.724 processos administrativos por falta de cumprimento das metas e se declara impotente para fiscalizar satisfatoriamente o setor. Em 2000 a Anatel verificou que menos de 50% dos indicadores de qualidade estavam sendo satisfeitos a contento.

No setor de eletricidade houve uma piora do serviço com vários apagões se sucedendo principalmente na área de responsabilidade da Ligth. Aliás o mesmo tem-se verificado na Argentina e mesmo na Inglaterra, o que indica sobrecarga do sistema, falta de investimentos e problemas de manutenção. A situação da Califórnia é um bom exemplo de como uma privatização mal feita, combinada com uma regulação defeituosa, podem conduzir a sérios prejuízos para toda a coletividade.

A privatização dos serviços de eletricidade brasileiros tem revelado problemas de abastecimento, que indicam que houve falhas no modelo de privatização desse setor. De fato a privatização parcial resultou na redução dos investimentos do governo na geração e transmissão de energia, criando uma lacuna que não foi preenchida pelos grupos privados que arremataram as concessões nessa área. Se a escassez de chuvas persistir isso pode levar o consumidor brasileiro ao pior dos mundos, com energia escassa e tarifas elevadas. Enquanto um serviço extremamente essencial o fornecimento de energia elétrica corre o risco de se transformar num gargalo para o crescimento do país.

O governo brasileiro reconhece a inadequação do atual modelo elétrico de privatização às necessidades do país e esta ensaiando a pulverização das ações para a privatização de Furnas e outras empresas. Do ponto de vista do custo do serviço

de eletricidade, se verifica que não houve uma elevação expressiva das tarifas no período preparatório, a diferença do que ocorreu nas telecomunicações. Entretanto, mais recentemente as tarifas de energia elétrica têm aumentado em termos reais, uma vez que essas tarifas estão atreladas ao IGP-M. Esse índice tem apresentado nos últimos dois anos uma variação superior aos níveis médios de inflação medidos pelo INPC e certamente muito maior que a variação salarial, uma vez que os salários médios caíram nesse mesmo período. Nesse contexto resulta um encarecimento do serviço de energia para a população. De agosto de 94 até fevereiro de 2001 a eletricidade residencial teve um aumento de 51%, e o gás de botijão 90%. Os contratos assinados pela Aneel permitem ainda o repasse de aumentos de custos, como, por exemplo, da energia que vem de Itaipu e sofre alterações devido a alterações cambiais.

No caso dos serviços de telefonia, os aumentos de tarifas foram muito mais expressivos que no setor de energia. Na verdade, o governo elevou consideravelmente os preços dos serviços antes da privatização e assinou contratos de correção das tarifas também com base no IGP-M. Portanto essas tarifas vêm se elevando significativamente e passam a pesar cada vez mais no bolso do consumidor brasileiro. Não é por acaso que o item aluguel, que abrange além do próprio, também os gastos com luz, telefone, gás, água e outros, ultrapassou os gastos com alimentação e representa 32% do orçamento familiar. Em parte se deve a ampliação do consumo desses serviços, ou seja mais linhas telefônicas por habitante, internet, etc., mas, em parte, se deve ao encarecimento dos serviços.

Não foi somente no Brasil que houve uma elevação dos preços dos serviços de telecomunicações. O mesmo se verificou na Argentina, no México e mesmo na Inglaterra, para tomarmos alguns exemplos mais significativos. Isto revela um outro alvo das privatizações, que não é explicitado nas análises. Se um dos objetivos da privatização era eliminar os subsídios das empresas estatais, ou cortar os gastos do Tesouro cobrindo déficits dessas mesmas, tudo leva a crer que as tarifas teriam de subir. Ou seja, se o Estado utilizava as estatais como instrumentos de distribuição de

renda ou de manutenção do Welfare State, é mais ou menos óbvio que com a privatização as tarifas acabariam se elevando. Ao menos que as empresas privatizadas dessem saltos fantásticos de produtividade, de modo a cobrir essa lacuna e ainda ter espaço para redução de tarifas, o que não parece muito provável. Ainda mais no Brasil, onde o governo utilizou a redução de tarifas em várias ocasiões como uma arma importante de combate a inflação.

Nas concessões de rodovias observou-se uma melhora do serviço de manutenção que veio acompanhado do aumento expressivo do preço do pedágio, que subiu 105,51% de julho de 94 a janeiro de 2001, para os veículos comerciais.

Nos últimos dois anos as tarifas de serviços têm sido responsáveis por cerca de 50% da inflação do período. De fato em 1999 o IGP-M subiu 20,10%, o que acarretou aumentos médios de energia de 16,79%, portanto bem acima dos 8,43% do IPCA, índice do IBGE que orienta as metas de inflação do BC. Os reajustes das tarifas administradas foram responsáveis por metade da inflação do IPCA de 1999. Em 2001 as tarifas administradas já são responsáveis por uma inflação de 1,9% para uma inflação projetada de 4% ao longo de todo o ano. A Inflação acumulada de junho de 94 a dezembro de 99 foi de 79% segundo IPC-Fipe. No mesmo período as tarifas de telefonia subiram 313%.

3. ATRAÇÃO DE CAPITAL EXTERNO E MUDANÇAS DA DINÂMICA

Dentre os maiores objetivos das privatizações nos países avançados não figura o imperativo de atrair investimentos externos. Pelo contrário, muitas vezes a participação do capital estrangeiros nas empresas privatizadas foi limitado. Já no Brasil esse foi um dos objetivos principais das privatizações feitas pelo governo FHC. Num período em que era grande a necessidade de recursos externos para fechar o balanço de pagamentos, o governo se atirou de corpo e alma em

privatizações apressadas, que nem sempre deram os melhores resultados. Num momento extremamente delicado da conjuntura internacional, às voltas com a crise asiática e russa, e com uma crise cambial latente aqui no Brasil, dá para entender o porque o governo partiu para privatizações rápidas e mal feitas.

Ao final de 2001 o capital estrangeiro havia participado com US\$ 41,06 bilhões de todo o programa de privatizações brasileiro. Os maiores aportes foram, respectivamente, dos EUA com 34%, seguido pela Espanha com 30% e por Portugal com 12% desse total. O principal segmento escolhido pelos estrangeiros foi o de serviços que abrange telecomunicações, eletricidade e também o setor financeiro. O governo FHC praticamente não estabeleceu limites para a participação do capital externo nas privatizações brasileiras. São poucos os casos como o da Embraer em que se limitou a 20% a participação dos grupos estrangeiros (ainda no governo Itamar Franco).

Por isso o processo de privatização brasileiro foi sinônimo de um processo de desnacionalização, que foi acentuado devido também a liberalização comercial e financeira promovida no país pelos governos Collor, Itamar Franco e FHC. Ao absorver setores estratégicos como telecomunicações e eletricidade e ter uma presença crescente no setor financeiro, cresceu o peso e o poder do capital estrangeiro no Brasil. Essa influência aumenta na medida em que as contas externas brasileiras tornam-se mais carentes de capitais externos para se equilibrar. Isso aumenta a vulnerabilidade do país e a capacidade de ingerência dos organismos financeiros internacionais como o FMI e mesmo da Secretaria do Tesouro dos Estados Unidos. É bastante conhecida a solidariedade entre essas entidades e o capital externo em geral. Ocorre uma pressão permanente desses organismos para abrir cada vez mais os espaços nacionais à atuação do capital externo.

A liberalização da economia brasileira, combinada com o processo de privatização, ampliou significativamente a presença do capital estrangeiro no país. O estoque de investimento externo no Brasil subiu de US\$ 77,9 bilhões em 95 para US\$ 116,9

bilhões em 99⁴⁵. Em 2000 entraram mais US\$ 30,5 bilhões em investimentos no país e em 2001 deverão entrar pelo menos US\$ 22 bilhões, de acordo com as estimativas do Banco Central. Com todos esse investimentos e mais a dívida externa, o passivo externo bruto, que é a somatória das obrigações do país com credores e investidores externos (estoque de investimentos mais dívida externa), caminha para o patamar de US\$ 400 bilhões, mais de 2/3 de um PIB.

Desde os anos 50 sempre houve uma participação significativa do capital estrangeiro no Brasil, principalmente na indústria manufatureira. Entretanto com a liberalização e privatização essa participação cresceu de maneira acentuada. Pode-se dizer que essa presença estrangeira cresceu nos últimos 5 anos (de 1995 a 2000) mais do que nos 50 anos anteriores. Esses foram os 50 anos em 5 de FHC. Vários segmentos que eram vedados à participação externa foram franqueados, com a queda do monopólio estatal nos serviços de telecomunicações, energia elétrica, água, esgoto, mineração e a grande abertura no setor financeiro.

Nesse contexto o capital estrangeiro vem ocupando os espaços que eram preenchidos pelo Estado e onde o capital nacional se enfraqueceu. Em 1990 das cem maiores empresas no país, 27 eram estrangeiras e representavam 26% da receita total, 27 familiares nacionais com 23% da receita total e o restante estatais. Em 1998 as estrangeiras representavam 34% das cem maiores e a receita total subiu para 40%, enquanto as familiares nacionais passaram a ser 26% das cem maiores com uma receita de 17%⁴⁶. Nota-se um recuo da receita dos grupos familiares nacionais. Embora o governo tenha dado inúmeras facilidades para os grupos brasileiros nas privatizações, estes esbarram nas limitações de capital e poderio financeiro para se expandir no ritmo dos estrangeiros. Somente o Estado tinha condições de fazer frente aos grupos estrangeiros.

⁴⁵ Carta da Sobeet, ano III n. 14.

⁴⁶ Nelson Siffert Filho e Carla Souza e Silva, *As Grandes Empresas nos Anos 90: Respostas Estratégicas a um Cenário de Mudanças*, BNDES, citado em Carta Capital, 15.03.00.

Além da privatização, também houve no Brasil um processo de fusões e aquisições com destacada presença dos capitais externos. No setor financeiro também houve ampla penetração de capital externo. O patrimônio dos bancos estrangeiros nos cinquenta maiores bancos em operação no Brasil (representam 98%) cresceu de 6,3% em 1994 para 28% em 2000, já computada a privatização do Banespa. Além disso, por trás de alguns bancos nacionais e mesmo de empresas privatizadas existem grupos e financiadores estrangeiros. A Companhia Vale do Rio Doce, por exemplo, foi adquirida pela CSN, porém com um forte financiamento de US\$ 1,2 bilhão do Nations Bank.

A privatização reduziu consideravelmente a capacidade do Estado fazer política econômica. A privatização dos serviços de utilidade pública e de insumos básicos tirou das mãos do estado a capacidade de influir num conjunto de preços com forte presença nos índices de inflação. Houve uma transformação de monopólios estatais em monopólios privados estrangeiros. A privatização de bancos estaduais também encolheu a presença do estado no crédito e na determinação dos custos financeiros. A abertura financeira, juntamente com a grande presença de bancos estrangeiros no país e mais a dependência de capitais externos praticamente eliminou a autonomia na determinação da taxa de juros que vigora no país. Como se sabe a taxa de juros é um dos principais instrumentos de política monetária.

A maior presença de capital estrangeiro no setor de serviços e o próprio dinamismo que vem adquirindo esse setor, caminha no sentido de alterar a dinâmica da acumulação de capital no Brasil, ameaçando a liderança do setor manufatureiro. Não é de hoje que o setor de serviços possui uma participação de mais de 50% do PIB. Entretanto, a indústria de transformação se mantinha enquanto o pólo dinâmico da acumulação no país. A partir dos anos 90 essa situação vem sendo alterada em favor do setor de serviços. E aí jogou um papel importante a presença de grandes grupos econômicos nos postos chave do setor de serviços. Isso veio se somar a um certo desgaste da indústria de transformação sofrida com o baixo crescimento da economia nas últimas duas décadas, e com a abertura indiscriminada para

mercadorias e capitais estrangeiros. Ela encolheu nos anos 90 e alguns grupos econômicos importantes foram absorvidos pelo capital externo, principalmente no setor de autopeça, metalúrgica e alimentos.

Portanto, as transformações econômicas trazidas pela abertura, liberalização e privatização implicaram num processo de desnacionalização e na redução da capacidade do Estado fazer política econômica, acarretando na redefinição da importância relativa seja dos capitais dominantes do processo de acumulação, seja dos setores que lideram esse processo. Com tudo isso certamente a economia brasileira dos anos 2000 é bastante diferente daquela do início anos 90.

Resta uma questão a analisar ligada a maior presença do capital estrangeiro graças a privatização e liberalização. Em que medida o ingresso de Investimento Direto Estrangeiro (IDE) implica num maior equilíbrio do balanço de pagamentos como pregam os partidários de sua atração? Isso podia ser verdade quando o IDE se dirigia principalmente para a indústria de transformação. Porém, ao se direcionar para o setor de serviços o IDE acaba gerando remessas de lucros, assistência técnica, dividendos, fretes e juros (decorrentes de empréstimos de empresa para empresa) que rapidamente supera o aporte inicial. O problema reside no fato de que o setor de serviços tem baixa capacidade exportadora. Em compensação tem grande apetite de importação. Daí resulta um déficit comercial, devido ao forte aumento de importação de componentes eletroeletrônico e outros insumos, assim como um crescente déficit de serviços, que cresce num ritmo exponencial, ajudado pela remessa de juros. Em resumo, se num primeiro momento o ingresso de IDE direcionado para os serviços, adquirindo empresas brasileiras, traz um alívio no balanço de pagamentos, no médio e longo prazo aprofunda as distorções das contas externas brasileiras e agrava a necessidade de novas doses de capital externo. Enfim se cria um círculo vicioso aonde o capital externo vai ganhando importância dentro do país, se assenhoreando de novos segmentos e reiterando a necessidade de novos IDE, colocando o país mais vulnerável a influência externa.

4. DO MONOPÓLIO ESTATAL PARA OS MONOPÓLIOS PRIVADOS

Aparentemente a dissolução dos grandes monopólios estatais como a Telebrás e a Eletrobrás (parcialmente), deveria aumentar a concorrência do sistema e ampliar o número de empresas dando mais alternativas para o consumidor. Ao invés de se submeter a tirania de um único fornecedor de serviços, pagando o preço por ele estabelecido e engolindo as falhas de atendimento, o consumidor poderia mandar as favas um mau fornecedor de serviços e escolher o próximo com tarifas mais baixas e melhor atendimento. Entretanto, o sonho dos fornecedores se engalfinhando numa briga de foice para ganhar o cliente não aconteceu. Nos principais serviços apenas houve a transferência do monopólio estatal para o monopólio privado, que é pior uma vez que movido exclusivamente por objetivos econômicos. Muitas vezes, maximizar o lucro não é compatível com uma assistência técnica eficiente, e um preço baixo. Pelo contrário, a redução de turmas de assistência técnica, a terceirização do serviço, assim como a maior demora para efetuar um conserto, ou a utilização da capacidade instalada até o limite, sobrecarregando a rede, adiando investimentos, ou ainda o desinteresse para instalar uma rede de serviços em regiões com baixa densidade de consumo, proporcionam maiores lucros e pior atendimento a população.

Já os monopólios estatais causam um dano menor, uma vez que não se pautam pelo maior lucro e tem metas de investimento e de preços pautados por razões políticas. É muito comum uma empresa monopolista estatal estabelecer preços menores do que poderia cobrar pelo seu poder de monopólio. Portanto um monopólio estatal é muito mais benigno do que um privado. É o que se pode constatar, por exemplo no setor de telecomunicações, onde o fracasso das empresas espelho deixou o setor nas mãos de conglomerados econômicos cada vez mais concentrados.

Aliás os setores de utilidade pública são os mais suscetíveis a falta de concorrência. Por constituírem monopólios naturais requerem uma atenção redobrada por ocasião

da privatização. São segmentos que implicam na existência de redes físicas de serviços (telefônica, elétrica, etc) e custos de implantação elevados que reforçam as características monopolistas e devem ser enquadrados numa ampla regulamentação que estabeleça claramente as regras do jogo e com capacidade de estrito acompanhamento de seu cumprimento. Uma regulamentação frouxa, aliada a fragilidade dos órgãos de fiscalização, deixa o campo aberto para os abusos dos monopólios. De preferência a regulamentação deve ser cuidadosa e anteceder a privatização, o que não ocorreu no Brasil.

Os países avançados se preocuparam em criar eficientes aparatos de regulamentação (regulamentos e instituições) e mesmo assim ainda mantiveram uma certa presença do Estado em boa parte dos segmentos de utilidade pública com monopólios naturais, mesmo que em menor escala. Daí as privatizações parciais com pulverização de ações, encontráveis na maioria dos países avançados com exceção do Reino Unido, que fez a pulverização, porém com vendas totais.

Já no Brasil a carroça foi posta na frente dos burros. A organização da regulamentação foi posterior às privatizações dos monopólios naturais, além do Estado ter vendido o controle acionário, transferindo tudo para o controle dos grupos privados. Agora o governo se dá conta que não implantou a concorrência no setor.

Em compensação retalhou empresas que poderiam ter uma maior presença, num mundo econômico cada vez mais dominado por grandes conglomerados. A Telebrás, por exemplo, poderia ter sido privatizada com base num outro modelo, que reduzisse a presença estatal, sem perder o controle, passando para uma gestão mista e ampliando o número de acionistas privados. Nesse sentido, estaria criada uma empresa nacional com poder de atuação em nível internacional, ou seja uma multinacional brasileira. Isso não significa manter a empresa estatal subordinada a uma operação ineficiente e vícios burocráticos que certas estatais adquirem. A modernização realizada no sistema Telebrás antes da privatização demonstra que

uma estatal pode ser tão ou mais competitiva e eficiente que uma empresa privada. Com a vantagem de trazer benefícios universais e não apenas para seus sócios. Num período em que a tendência mundial é de fusão e conglomeração, o governo FHC marcha a contracorrente e decide desmembrar os grandes monopólios de serviços de utilidade. Faltou pouco para isso não ocorrer também com a Petrobrás. Tudo em vão porque as atuais empresas privadas estão se fundindo e caminham em direção a grandes conglomerados, só que agora privados.

Existem outras perdas para o país com o fracionamento desses conglomerados, além da perda de competitividade internacional. Trata-se do esvaziamento das pesquisas, agora feitas no exterior, com absorção e difusão de tecnologias mais apropriadas aos interesses brasileiros. As empresas estrangeiras podem até colocar em uso uma tecnologia mais avançada. Porém isso não significa que essa tecnologia esteja sendo desenvolvida aqui ou propiciando a difusão de conhecimentos e o treinamento de técnicos e engenheiros brasileiros. A “caixa preta” vem pronta e lacrada do exterior. Além disso, existem programas de desenvolvimento tecnológico que interessam a um país, mas podem não interessar ao setor privado. É o caso do programa Intelsat de desenvolvimento de tecnologia de satélites, do qual o Brasil fazia parte por meio da Embratel, enquanto esta era uma empresa estatal. Depois da privatização esse programa não mais interessa a MCI, controladora da Embratel, que recentemente “esqueceu” de avisar o governo brasileiro quanto a necessidade de aumentar o aporte de recursos na Intelsat para dar prosseguimento ao programa, e deixou o Brasil de fora. Isso demonstra o absurdo de o governo não ter uma presença própria na esfera das comunicações mundiais e depender de uma empresa privada, ainda por cima estrangeira.

5. INVESTIMENTOS E MERCADO DE CAPITAIS

Um dos argumentos que pautam os programas de privatizações é de que o Estado não possui recursos suficientes para realizar os investimentos necessários para

cobrir as necessidades de expansão dos serviços de utilidade pública juntamente com saúde, educação, segurança e todas as demais atribuições do setor público. Certamente existe uma forte dose de verdade nessas afirmações. Entretanto os investimentos privados podem ser atraídos de diversas maneiras e a partir de distintos modelos de privatização.

No modelo de privatização parcial da Europa Continental e da Ásia, os capitais privados adquirem parte do capital estatal e adicionam-se aos investimentos estatais, criando uma solidariedade extremamente positiva seja para as empresas, como para toda a comunidade. As empresas deixam de ser estritamente estatais e devem adotar procedimentos de gestão da iniciativa privada, ao mesmo tempo em que são submetidas a fiscalização de conselhos mistos e muito mais exigentes. Por outro lado, os interesses privados são mediados por interesses coletivos, representados pela participação estatal. Contratos de gestão, contratos de incentivo, adoção de auditoria independente, imposição de orçamentos e por último, mas não menos importante, a maior fiscalização da sociedade civil organizada, são fortes instrumentos de gestão empresarial que podem melhorar a atuação e o desempenho dessas empresas.

Ao invés de privatizar as empresas já constituídas, os capitais privados poderiam receber concessões para a construção de novas unidades e a exploração de novas concessões. Os monopólios estatais podem ser rompidos, como aliás já o foram em sua totalidade no Brasil, sem necessariamente implicar na extinção das empresas estatais, mas para submetê-las a competição das empresas privadas. Esse seria um forte estímulo para a dinamização do setor estatal. Ao invés de vender uma hidroelétrica já construída, o setor privado teria a permissão de construir novas hidroelétricas. Assim haveria um substancial aumento da capacidade instalada no lugar da simples troca de titularidade.

É verdade que nesse caso o Estado não recebe recursos para reduzir a dívida pública. Entretanto no Brasil foi tão pequeno o saldo efetivo em moeda corrente da

venda das estatais que teria sido mais conveniente adotar o sistema de privatização parcial.

Uma das principais vantagens da privatização com pulverização de ações é o desenvolvimento do mercado de capitais e a distribuição mais socializada do patrimônio estatal. Uma empresa estatal pode ser transformada em empresa pública ao invés de privada. Como se sabe, o mercado de capitais é um pré-requisito básico para um crescimento sustentado, ou a condição necessária para a expansão do capitalismo, mediante uma modalidade mais avançada de captação de recursos e financiamento de longo prazo. Nesse sentido, o mercado de ações é a fonte mais conveniente de endividamento e expansão dos investimentos para as empresas. Por sua vez, os poupadores possuem nas ações de empresas sólidas uma ótima oportunidade de investimentos e a possibilidade de compartilhar a propriedade de empreendimentos de grande porte.

A privatização parcial com pulverização colocou no mercado de capitais um enorme volume de novas ações, com lucratividade garantida, a disposição de numerosos segmentos da população. Dessa maneira aumentou o financiamento para as empresas ao mesmo tempo em que colocou milhões de cidadãos na categoria de acionistas, compartilhando os lucros dos empreendimentos. Certamente o mercado de capitais é o melhor ponto de encontro entre quem tem dinheiro para investir e quem deseja captar dinheiro para investimentos. Keynes chamava atenção para os riscos das bolsas. “It is usually agreed that casinos should, in public interest, be inaccessible and expensive. And perhaps the same is true of Stock Exchanges.” (1935) *Guide to Financial Markets*, Marc Levinson, The Economist Books, 1999, p. 126. Entretanto o próprio Keynes era um constante jogador nas Bolsas, para si e para o King College e ganhou dinheiro com isso.

A privatização dos países avançados deu um forte impulso ao mercado de capitais. O volume de ações negociadas nas principais bolsas do mundo deu um salto espetacular de US\$ 9,69 trilhões em 1994 para US\$ 33,97 trilhões em 99, cerca de

360%. De 1987 a 1998, período mais intenso das privatizações, poucas foram as bolsas de valores cuja capitalização cresceu menos de 10 vezes. Uma exceção foi a bolsa de Tóquio que refletiu a forte crise da economia japonesa nesse período⁴⁷. Evidentemente não são apenas as privatizações que explicam todo esse crescimento. Houve também a exuberância irracional e outros fatores que sobrevalorizaram as ações. Mas isso se deu principalmente nas bolsas americanas. Nas demais certamente as privatizações foram um importante combustível para a capitalização dos mercados. Basta ver o salto dado pelo mercado de capitais na Inglaterra ou na Itália e em outros países da Europa, diretamente correlacionados com as privatizações pulverizadas.

Já nas privatizações brasileiras e de outros países emergentes, o mercado de capitais encolheu ao invés de avançar. De fato, entre 1994 a 1999, portanto no auge das privatizações brasileiras, o volume de ações negociado caiu 9,4% de US\$ 98,74 bilhões para US\$ 89,44 bilhões. Nesse mesmo período houve um modesto aumento da 21,3% na capitalização muito abaixo dos padrões internacionais para o período. Por que o mercado de capitais brasileiro caminhou para trás, num período que se negociaram dezenas de bilhões de dólares de ações no mercado de privatizações? É que ao invés de abrir o capital, as empresas preferiram fechá-lo e ao contrário de irrigar o mercado de capitais com ofertas de ações para os fundos de pensão e para o grande público, as empresas privatizadas se fecharam em copas. Além disso inexistente no Brasil uma governança corporativa que garanta os interesses dos acionistas minoritários. Apenas recentemente esta sendo aprovada uma nova Lei das S/A que pode melhorar esse quadro.

Até agora as privatizações brasileiras foram realizadas no âmbito de uma legislação amplamente desfavorável para os chamados minoritários, que via de regra possuem a maioria das ações das empresas, porém sem direito a voto. No Brasil reinam os acionistas portadores da maioria das ações ordinárias, que deitam e rolam sobre os

⁴⁷ Um quadro completo do boom acionário de 1987 a 98 se encontra em Marc Levinson, *Guide to Financial Market*, The Economist Books, 1999, p. 128.

demais. Basta ver o que aconteceu com algumas empresas do setor de telecomunicações, que detinha expressiva parcela de ações no mercado antes da privatização. A Telefônica, por exemplo, esta adquirindo ações de suas controladas de capital aberto, centralizando o controle acionário e reduzindo a liquidez das bolsas brasileiras. Já detém 87% de todas as ações ordinárias. No ato da privatização, essa empresa pagou pelas ações em mãos da União um valor muito superior àquele obtido pelos acionistas ditos minoritários nas bolsas de valores. Ou seja, as ações com direito a voto do bloco de controle são normalmente negociadas com ágio. Portanto, as ações ordinárias que detém o controle e representam, via de regra, 1/6 das ações totais das empresas, recebem um tratamento principesco, enquanto as demais ações ficam na condição de mendicância. Basta ter 16,7% das ações totais de uma empresa, o equivalente a 51% das ações ordinárias, para controlar uma empresa com poderes absolutos, como nomear a maioria dos diretores, ter o controle do conselho de administração, decidir sobre a sorte dos lucros e evitar assembleias extraordinárias indesejáveis, que podem vir a questionar os atos dos controladores. Tudo isso é permitido pela legislação brasileira.

Ora, o segredo do sucesso dos mercados de capitais mais robustos reside na proteção aos acionistas minoritários. Isso é verdade tanto nos Estados Unidos, quanto na Inglaterra, Itália, Alemanha e até mesmo na China. Antes de entrar na privatização a Itália fez importantes modificações na legislação, permitindo uma presença maior dos minoritários na fiscalização e gestão das empresas. Na China, aonde o mercado de capitais vai de vento em popa, um diretor de uma empresa, que foi pego fraudando os acionistas, foi executado. Naturalmente é recomendável evitar esses extremos, mas convém cuidar dos interesses dos acionistas para levantar o mercado de capitais.

Parece que o governo FHC começa a ser dar conta no inconveniente da privatização por leilões com transferência do controle acionário. A proposta de privatização de Furnas Centrais Elétricas por meio da pulverização representa uma autocrítica silenciosa dos responsáveis pelas privatizações brasileiras e um ponto de inflexão na

estratégia de privatizações trilhada até agora. Pena que essa revisão esteja sendo feita depois que o grosso das privatizações brasileiras já foi consumada. Ao invés da oferta de transferência de controle, seria feita uma oferta global de ações no formato das *Initial Public Offering* IPO, acessíveis a milhares de investidores. Nesse bolo podem entrar desde fundos de pensão e outros investidores institucionais, até os trabalhadores mais simples por meio do FGTS. A Petrobrás acabou de realizar uma operação de venda pulverizada de ações muita bem sucedida e parecida com o que foi feito em outros países. Essa empresa colocou a venda ações que excediam o controle da União sobre a Petrobrás em condições muito vantajosas, adquiridas por pessoas físicas que optavam em usar até 50% de seu FGTS, ganhando com a valorização imediata das ações das empresas. O investidor que permaneceu pelo menos um ano com a ação ganhou um bônus de 20% sobre o valor adquirido. Eis um modelo que pode funcionar para outras privatizações.

Certamente esta pesquisa não conseguiu abarcar todos os aspectos do programa de privatizações brasileiro dos anos 90 e nem equacionar todas as suas conseqüências para explicar a nova dinâmica da acumulação de capital no Brasil. O assunto é complexo e muito extenso para ser abrangido num único estudo. Neste trabalho dei preferência para uma abordagem geral do processo de privatizações com a análise mais detida do setor de telecomunicações, que é considerado o mais importante em termos de privatizações no Brasil. Resta ainda fazer estudos mais detalhados do setor de transportes, energia elétrica, água e saneamento e o setor financeiro, que merecem pesquisas específicas, ainda mais num momento em que o modelo de privatizações brasileiro passa por importantes modificações.

VI. BIBLIOGRAFIA

Abranches, Sérgio H., (1998) “Ruptura e Adaptação: o novo paradigma produtivo e a formulação de políticas públicas para a economia”. In João Paulo dos Reis Velloso (1998).

- ANDIMA, (1998) Brazil for Foreign Investors, RJ.
- Arida, Pérsio, (1986) “Neutralizar a inflação, uma idéia promissora”, In José Márcio Rego (1986).
- Bacha, Edmar L., (1986) - *A Transição Incompleta*, RJ, Paz e Terra. (1997) “O Plano Real: uma avaliação”. In Aloízio Mercadante (1997).
- Bacha, Edmar L. e Welch, John, (1997) “Privatização e financiamento no Brasil, 1997-99”. In João Paulo dos Reis Velloso, (1997).
- Baer, Werner, (1995) *A Economia Brasileira*, Nobel, SP.
- Baer, W., Birch, M.H. (org) (1994) *Privatization in Latin América*, Westport, Praeger.
- Baumol, W. (1993) On the perils of privatization, in *Eastern Economic Journal*, 19, pp. 419-440.
- Bead, M e Dostaler, G., (1996) – *La Pensée Économique Depuis Keynes*, Éditions du Seuil, Paris.
- Beesley, M.E., Littlefield, S.C., (1989) The regulation of privatised monopolies in the United Kingdom, in *Rand Journal of Economics*, 20, pp. 454-473.
- Belluzzo, Luiz Gonzaga, (1997) “Dinheiro e as transfigurações da riqueza”. In Tavares, M.C., e José Luís Fiori (1997).
- Bernanke, B., Laubach, T., Mishkin, F., Posen, A., (1999) *Inflation Targeting. Lessons from International Experience*, Princenton University Press, New Jersey.

- Bishop, M., Kay, J. (1989) Privatization in United Kingdom: lessons from experience, in *World Development*, 17, pp. 643-657.
- Bishop, M., Kay, J., Mayer, C. (1994) *Privatization and economic performance*, Oxford, Oxford University Press.
- Biderman, Ciro, Luis Felipe Cozac e José Márcio Rego, (1996) *Conversas com economistas brasileiros*, SP, Editora 34.
- Bielschowsky, Ricardo (1986)- *Pensamento Econômico Brasileiro - o ciclo ideológico do desenvolvimento*, RJ, PNPE/IPEA.
- Bier, Amauri G., Paulani, Leda, e Messemberg, Roberto (1987) - *O Heterodoxo e o Pós-Moderno*, SP, Paz e Terra.
- Biondi, Aloysio (1999) *O Brasil Privatizado*, SP, Editora Fundação Perseu Abramo.
- Bobbio, Norberto, (1994) *Destra e Sinistra*, Roma, Donzelli Editore.
- Boyer, Robert (1999) “ Estado, mercado e desenvolvimento: uma nova síntese para o século XXI?”, *Economia e Sociedade* n. 12, Unicamp.
- Boyco, M., Shleifer, A. , Vishiny, R.W. (1996) A Theory of privatization, in *Economic Journal*, 106, pp. 309-319.
- Bresser Pereira, Luiz Carlos, (1997) “Interpretações sobre o Brasil”. In Maria Rita Loureiro (1997). (1997A), *A Reforma do Estado dos anos 90: Lógica e Mecanismos de Controle*, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, pág. 17.

Cardoso, Fernando Henrique, (1964) - *O Empresário Industrial e Desenvolvimento Econômico*, SP, Difel. (1971) - "Teoria da Dependência ou análises concretas de situações de dependência?", Estudos CEBRAP 1, SP. (1972) - *O Modelo Político Brasileiro e Outros Ensaio*s, SP, Dif. Européia do Livro. (1975) - *Autoritarismo e Democratização*, RJ, Paz e Terra. 1980 (1993)- *As Idéias e seu Lugar*, RJ, Paz e Terra. (1995) "Desenvolvimento: O mais político dos temas econômicos". In Revista de Economia Política, 15(4), outubro, 1995. (1996) "Impacto da globalização em países em desenvolvimento". In Cadernos do PSDB, abril, 1996. (1998) "Brasil: transformação e reformas". In João Paulo dos Reis Velloso (1998).

Castro, Antonio Barros de, (1998) "Crescimento reprimido versus balanço de comércio como variável de ajuste". In João Paulo dos Reis Velloso (1998).

Chesnais, François (1997)- *La Mondialisation du Capital*, Syros, Paris.

Cruz, Paulo Roberto Davidoff Chagas (1986) - *Dívida Externa e Política Econômica - A Experiência Brasileira dos Anos 70*, SP, Brasiliense. (1993) - "Dívida Externa e Financiamento de Longo Prazo na Economia Brasileira do Pós-Guerra", Campinas, Univ. de Campinas, mimeo.

Coutinho, Luciano, (1997) "O desempenho da indústria sob o Real". In Aloízio Mercadante (1997).

Delfim Netto, Antonio, (1997) "O Plano Real e a armadilha do crescimento econômico". In Aloízio Mercadante (1997).

Diniz, Eli, (1997) *Crise, reforma do Estado e governabilidade*. RJ, Editora da Fundação Getúlio Vargas.

Draibe, Sônia Miriam, (1998) “A política brasileira de combate à pobreza”. In João Paulo dos Reis Velloso (1998).

Fiori, José Luís, (1995) *Em busca do dissenso perdido – Ensaio crítico sobre a festejada crise do Estado*. RJ, Insight Editorial e Consult. (1997) *Os Moedeiros Falsos*, Petrópolis, Vozes. “Globalização, hegemonia e império”. In Maria da Conceição Tavares e José Luís Fiori (1997).

Fiori, José Luís, org. (1999) *Estados e Moedas*, Petrópolis, Vozes.

Franco, Gustavo, (1995) *O Plano Real*. RJ, Editora Francisco Alves. (1995) “A inserção externa e o desenvolvimento”, BC, mimeo. (1996) “A superação do inflacionismo: os termos da troca entre estabilização e desenvolvimento”, FEA-USP, mimeo. “O Plano Real em perspectiva de médio prazo”. In João Paulo dos Reis Velloso (1998).

Frischtak, Claudio e Cristina Pessoa, (1998) “O Brasil e os mercados dinâmicos de alta tecnologia”. In João Paulo dos Reis Velloso (1998). Fundação do Desenvolvimento Administrativo (FUNDAP) (1999) *Indicadores DIESP*, set. out. 99, SP.

Giddens, Anthony, (1995) *Para Além da Esquerda e da Direita*. SP, Editora UNESP.

Gomes, Ciro e Roberto Mangabeira Unger, (1996) *O próximo passo*. RJ, Topbooks Editora.

Gonçalves, Reinaldo, (1997) “Desestabilização macroeconômica e incertezas”. In Aloízio Mercadante (1997). (1999) *Globalização e Desnacionalização*, RJ, Paz e Terra.

- Krugman, Paul, (1995) - *Peddling Prosperity – Economic Sense and Nonsense in the Age of Diminished Expectations*, N.Y. W.W.Norton & Company. Uma nova Recessão? O que deu errado?, RJ, Editora Campus.
- Lacerda, Antônio Corrêa de, (1998) *O Impacto da Globalização na Economia Brasileira*. SP, Contexto.
- Lampreia, Luiz Felipe, (1998) “As perspectivas da situação mundial e a política externa brasileira”. In João Paulo dos Reis Velloso (1998).
- Laplane, Mariano e Fernando Sarti, (1998) “Novo ciclo de investimentos e especialização produtiva”. In João Paulo dos Reis Velloso (1998).
- Lara-Resende, André, (1986) “A Moeda Indexada: uma proposta para eliminar a inflação inercial”, em José Márcio Rego, (1986).
- Lesbaupin, Ivo, org, (1999) *O Desmonte da Nação. Balanço do Governo FHC*, Petrópolis, Vozes.
- Levy, B., Spiller, P. T., (1996) *Regulationss, institutions, and commitment*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Loureiro, Maria Rita (1997) – *Os Economistas no Governo*, RJ, Fundação Getúlio Vargas Editora.
- Loureiro, Maria Rita (org) (1997) *50 Anos de Ciência Econômica no Brasil*. Petrópolis, Vozes, FINEP.
- MacBeth, Brian (1994) *Privatisation A Strategic Report*, Euromoney Books, UK.

- Malan, Pedro, (1998) “As perspectivas do Real no limiar do novo século”. In João Paulo dos Reis Velloso (1998).
- Mantega, Guido (1997) “O Pensamento Econômico Brasileiro de 60 a 80: os Anos Rebeldes”, In Maria Rita Loureiro (org.), (1997). (1997) “Teoria da dependência revisitada – um balanço crítico”, EAESP-FGV, NPP, r. 27. (1999) Crise Econômica e suas conseqüências sobre o Emprego e a Renda no País”, In Observatório da Cidadania 1999.
- Mantega, Guido e Paulo Vanuchi orgs., (1997) *Custo Brasil: Mitos e Realidade*. Petrópolis, Vozes.
- Mantega, Guido e Rego, José Márcio, (1999) *Conversas com Economistas Brasileiros II*, Vozes, Petrópolis.
- Martins, Luciano, “A condição de país emergente no contexto da globalização”. In João Paulo dos Reis Velloso (1998).
- Mendonça de Barros, José Roberto e Lídia Goldenstein, (1998) “Economia competitiva, solução para a vulnerabilidade”. In João Paulo dos Reis Velloso (1998).
- Mercadante, Aloízio, (1997) *O Brasil Pós-Real*. Campinas, Instituto de Economia da UNICAMP.
- Motta Veiga, Pedro da e Ricardo A Markwald, (1998) “Pequenas e médias empresas nas exportações”. In João Paulo dos Reis Velloso (1998).
- Novaes, Ana (2000) “Privatização do Setor de Telecomunicações no Brasil”, in Pinheiro, Armando Castelar (2000).

- North, D. (1990) *Institutions, institutional change, and economic performance*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Oliveira, Gesner, (1996) *O Brasil Real*. SP, Editora Mandarim. (1999) Regulation and Competition Policy: Towards an Optimal Institutional Configuration in the Brazilian Telecommunications Industry, SP, Texto para Discussão n. 77, julho de 1999, EAESP, FGV.
- Pastore, Affonso Celso e Maria Cristina Pinotti, (1998) “Política econômica, vulnerabilidade externa e crescimento”. In João Paulo dos Reis Velloso (1998).
- Paulani, Leda Maria, (1997) “Teoria da inflação inercial”. In Maria Rita Loureiro (1997).
- Peliano, Anna Maria, Enid Rocha e Nathalie Beghin, (1998) “O Programa Comunidade Solidária”. In João Paulo dos Reis Velloso (1998).
- Pinheiro, Armando Castelar e Fukasaku, Kiichiro (2000) *A Privatização no Brasil*, BNDES/Finame. RJ.
- Pompeu de Toledo, Roberto, (1998) *O Presidente Segundo o Sociólogo*. SP, Cia das Letras.
- Pessoa, Samuel Abreu, (1997) “O Impacto da Redução do Custo Brasil sobre a Defasagem Cambial, EAESP-FGV, Relatório de Pesquisa. Privatization International (1998) Database from IFR Securities Data.
- Rego, José Márcio (org), (1986) *Inflação Inercial, Teorias sobre Inflação e o Plano Cruzado*, Paz e Terra, RJ.

- Rodrik, Dani, (1998) “Who needs capital-account convertibility?”, in “Should the IMF pursue capital account convertibility”. Essay in International Finance n. 207. Princeton University. The Economist, 23/05/98, pág. 72.
- Salum Jr, Brasília, (1996) *Labirintos: Dos gerais à Nova República*. São Paulo, Hucitec.
- Sayad, João, (1997) “Observações sobre o plano Real”. In Aloízio Mercadante (1997).
- Sclar, Elliot (2000) *You Don't Always Get What You Pay For: The Economics of Privatization*, Cornell University Press.
- Silva, Luiz A. Simões, (1999) “Corrupção e Promiscuidade entre os Setores Público e Privado na Gestão do Sistema Financeiro Nacional”, CNBB, Brasília.
- Singer, Paul, (1997) “O Plano Real: continuidade ou ruptura”. In Aloízio Mercadante (1997).
- Siniscalco, D., Bortolotti, B., Fantini, M., Vitalini, S., (1999) *Privatizzazioni Difficili*, Il Mulino, Bologna.
- Tavares, Maria da Conceição, (1997) “A economia política do Real”. In Aloízio Mercadante (1997). The Economist, diversos números.
- Velasco e Cruz, Sebastião C., (1997) *Estado e Economia em tempo de Crise*. RJ, Relumé Dumara e Editora da UNICAMP.

Velloso, João Paulo dos Reis coord., (1997) *Brasil: Desafios de um País em Transformação*, Fórum Nacional, RJ, José Olympio Editora. (1998) *O Brasil no Mundo – no limiar do novo século*. RJ José Olympio Editora. (1999) *A Crise Mundial e a Nova Agenda de crescimento*, RJ, José Olympio Editora.

Velloso, Raul, (1998) “A situação das contas públicas após o Real”. In João Paulo dos Reis Velloso (1998).

REVISTAS

BNDES (2000) *Privatizações no Brasil, 1991/2000*, março de 2000.

International Privatization Review, 2000/2001 Euromoney Publication, UK.

The Economist, Vários Números.