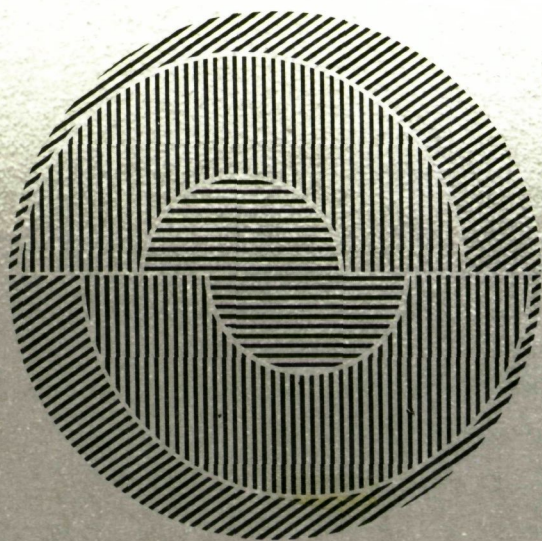


85956

REVISTA DE INFORMAÇÃO LEGISLATIVA



SENADO FEDERAL • SUBSECRETARIA DE EDIÇÕES TÉCNICAS

JANEIRO A MARÇO 1990
ANO 27 • NÚMERO 105

Novos rumos para a privatização

ARNOLDO WALD

Poucos assuntos são tão atuais e importantes para o nosso País e para o mundo, e o debate e a procura de soluções já constituem um passo importante para definir uma política racional, coerente e pragmática neste setor.

Nos últimos anos, em todos os países do Ocidente e até na Rússia, nos países satélites e na China, instaurou-se a chamada "era da desregulação" e da privatização, com a criação de um consenso no sentido de ser necessário reduzir o papel exercido pelo Estado como agente operador na área econômica. Anunciou-se, assim, o fim do período keynesiano, e a transformação do conceito desenvolvida há cerca de meio século do Estado Providência, do *welfare state*. As dificuldades encontradas pela economia dos países que nacionalizaram as suas empresas e a inflação decorrente da onipresença do Estado ensejaram uma reação em favor da ampliação da liberdade econômica, considerada como condição e garantia da liberdade política e do próprio Estado de Direito.

A reprivatização de empresas nacionalizadas e a privatização das que surgiram no plano público constituíram a grande revolução da década de 1980 na Inglaterra, na França, na Espanha, na Alemanha, na Turquia e no Canadá. Entre os países em desenvolvimento, o mesmo ocorreu no Sudeste Asiático, no Japão, na Tailândia, nas Filipinas e, recentemente, na própria China. Na América Latina, um esforço real e efetivo de privatização foi feito no Chile, no México e no Brasil.

Este movimento não corresponde apenas a uma tendência da moda política ou econômica, mas a uma necessidade efetiva da modernização do mundo.

Assim, nos Estados Unidos, o Governo Reagan tentou limitar a atuação do Governo na área dos negócios, conseguindo impor, inicialmente, em alguns setores, um movimento de *desregulação*, que alcançou as áreas das comunicações e do transporte e já está atingindo, agora, o próprio

setor bancário. A hipertrofia do Estado, que tinha suas raízes no *new deal* de Roosevelt, mas que posteriormente sofrera uma evolução, em progressões geométricas, especialmente no campo da regulamentação, passou a ser condenada no momento em que a crise levou os Estados Unidos a realizarem a sua "revolução conservadora". A geração dos jovens estudantes americanos que, em 1968, protestaram nas Universidades passou a ser hoje a dos empresários pioneiros, que desenvolvem as suas indústrias em Silicon Valley, na Califórnia, combatendo os excessos tributários e a intervenção constante do Poder Público nos negócios. E a retomada da economia americana está vinculada ao esforço feito para restringir a atividade estatal no campo econômico, combatendo assim o déficit público.

A França socialista reconheceu, pelo seu Chefe de Estado, que é a empresa que cria a riqueza e o emprego, determina o nível de vida e a posição do país no cenário mundial. Para o Governo francês "o Estado encontrou os limites da sua atividade, que não deve ultrapassar". E é, ainda, na França socialista, que os próprios governantes, reconhecendo o nível excessivo da carga tributária, concordam com as lições do economista americano ARTHUR LAUFER, para admitir que o imposto não pode asfixiar a produção e, assim, limitar a energia do país, sob pena de se tornar intolerável.

A evolução francesa é sintomática, pois revela a posição de um governo socialista que restabelece a idéia de lucro, reconhecendo que ele se transforma em poupança e investimentos garantidores e criadores, no futuro, de novos empreendimentos e de mais empregos.

Na Inglaterra assistimos a um consenso entre conservadores e trabalhistas quanto à necessidade de reduzir a inflação e diminuir a intervenção do Estado, reconhecendo-se a frustração das ideologias diante da forma dos fatos econômicos.

No próprio Japão, os órgãos de representação das classes empresariais e, especialmente, o Keydanren, formularam uma proposta de liberalização da economia, que está sendo colocada em prática, gradativamente, pelo Governo, comprimindo as despesas das estatais, diminuindo os tributos e privatizando as empresas.

Na Rússia, a Perestroika de Gorbatchev pretende dar maior autonomia às empresas e fazer ressuscitar, na economia soviética, a idéia de lucro, enquanto húngaros e chineses já pensam em organizar o seu mercado de capitais. Basta dizer que recebemos no Brasil, o ano passado, uma comissão chinesa interessada em transpor para o seu país as estruturas das Bolsas brasileiras.

A insuspeita revista *The Banker*, em artigo sobre a privatização na Ásia, esclareceu que a fase intervencionista naquele continente está ultra-

passada e o culto do Estado, como mentor da economia, que se afirmou após a última guerra mundial, está chegando ao seu fim. Em todos os países asiáticos a consagração da "igualdade na miséria" está sendo afastada, em favor de fórmulas mais pragmáticas e humanas, que enfatizam a importância da iniciativa privada como catalizadora do desenvolvimento econômico.

Na realidade, a onda antiestatizante domina todo o Ocidente que, seguindo as lições de economistas como FRIEDRICH A. HAYEK, LUDWIG VON MISES e MILTON FRIEDMAN, pretende consagrar uma política de maior liberdade econômica, abrangendo não só a privatização das empresas, mas a progressiva desregulamentação, com o restabelecimento da obediência às leis do mercado.

Não há dúvida de que a crise da economia mundial, as grandes modificações tecnológicas, a necessidade de reformulação da própria empresa, as dificuldades encontradas para uma previsão econômica a médio e longo prazo, a falência do *welfare state* (Estado Providência), que não tem mais os recursos para atender ao déficit da previdência social e aos altos custos dos serviços públicos comparados com os da iniciativa privada, fizeram com que se rejeitasse o "Estado negalômono" ao qual se referia JEAN FRANÇOIS RÉVEL. Concluiu-se que a Providência é sempre divina e que o Estado é humano, importando a sua hipertrofia em empobrecimento do país e ameaça à liberdade individual e, conseqüentemente, a própria democracia.

Para sair da "estrada da servidão" que acabou imperando nos países dominados pelo dirigismo econômico, o mundo descobriu, subitamente, um certo consenso que o leva a considerar a "desregulação" ou "desregulamentação" como o único meio de conciliar a liberdade política e o progresso econômico.

Já se admite, hoje, que a própria luta contra a inflação só pode ser eficaz dentro dos limites em que importa em diminuir o papel do Estado, pois, em grande parte, as emissões de papel-moeda e os empréstimos públicos são destinados a cobrir o déficit da previdência social e as necessidades das empresas públicas.

No Brasil, a privatização ficou, por longo tempo, no plano do discurso político. Embora, num passado mais remoto, tivessem sido tomadas algumas medidas válidas para impedir a proliferação das sociedades de economia mista, exigindo, por exemplo, a sua criação em virtude de lei em sentido formal, e o Governo se tenha empenhado, com boa vontade, mas sem muito sucesso, em controlar as suas despesas pelo SEST, a afirmação de uma política de privatização surgiu com a nova república.

Na realidade, vários programas iniciados em 1981 permitiram que até 1985 uma dezena de empresas, a maioria das quais originariamente priva-

das e que tinham passado para o controle do Estado, em virtude de dificuldades financeiras, fossem privatizadas. Mas somente a partir de 1986, e especialmente em 1987 e 1988, realizou-se um movimento válido de privatização liderado pelo BNDES e representando ingressos para o Tesouro Nacional de quase quinhentos milhões de dólares na venda de ações ou ativos de doze empresas, havendo outras seis em vias de privatização no primeiro semestre de 1989.

Na maioria dos casos, tratou-se de reprivatização ou de redução da participação estatal em sociedades privadas, abrangendo setores que vão desde a fabricação de tecidos e máquinas até a indústria da celulose e do cobre. A alienação de participações acionárias foi feita, sempre que possível, sendo substituída pela venda de ativos, quando não havia comprador para a empresa.

As vendas que inicialmente eram feitas a um grupo específico tiveram, com o decorrer do tempo, as suas técnicas aprimoradas com a transferência do controle a um ou vários adquirentes, estes devidamente vinculados por um acordo de acionistas, sendo as ações ordinárias não constitutivas do controle e as preferenciais vendidas ao público, como aconteceu, com muito sucesso, no caso da Aracruz.

Dentro do programa do BNDES, cabe salientar a importância do fato de ter, sempre, ocorrido uma reserva de 5% das ações para serem vendidas aos empregados.

Outra faceta construtiva das privatizações realizadas foi a utilização de consultores econômicos, nacionais ou internacionais, para permitir a fixação de preços adequados.

Mas não há dúvida que a institucionalização do programa de privatização só ocorreu a partir da criação, em 29-3-1988, do Conselho de Desestatização e da fixação de metas mais ambiciosas, podendo abranger mais de uma centena de empresas e representar a transferência, para a área privada, de cerca de dez bilhões de dólares, além da extinção de empresas inviáveis e da venda dos seus acervos.

A criação do Conselho, inicialmente vinculado ao Ministério do Planejamento e, posteriormente, ao da Fazenda, criou um instrumento válido de trabalho e permitiu a formação de um consenso, na área governamental e administrativa, em relação ao número e tipo de empresas a serem privatizadas e à própria filosofia da privatização. Para o Governo, tratava-se de dar prioridade à transferência, para a iniciativa privada, de empresas siderúrgicas, metalúrgicas em geral, de celulose, computadores, mineração, navegação marítima, e do setor petroquímico. Por outro lado, houve decisão de repassar as centrais de abastecimento às autoridades locais.

Se o Conselho foi o instrumento escolhido para reger a privatização, com poderes e eficiência, que não tinham os órgãos que o precederam nessa função, faltava uma legislação que definisse, adequadamente, o grau de flexibilidade atribuído ao Executivo para levar o processo adiante.

Um primeiro projeto de lei encaminhado ao Congresso Nacional, no início do ano passado (1988), não teve andamento efetivo e, por ocasião do Plano Verão, decidiu o Governo formular nova proposta que foi substanciada na Medida Provisória n.º 26, que infelizmente foi rejeitada pelo Congresso Nacional e que, substituída por projeto de lei nela inspirado e elaborado pelo Deputado João Agripino, não conseguiu, sob a sua nova formulação, ter reconhecida a sua urgência de modo a ser suscetível de aprovação no corrente ano e, eventualmente, ainda no 1.º semestre.

A Medida Provisória n.º 26 previu a delimitação das empresas estatais que poderiam e das que não deveriam ser privatizadas. A linha divisória, que pode ser traçada de diversos modos, seja referindo expressamente as não privatizáveis, como fez a medida provisória, seja explicitando as privatizáveis como entendeu o projeto de lei, é básica, pois não há privatização sem consenso nacional. Já se disse que a privatização é uma espécie de casamento que pressupõe a vontade dos nubentes e a declaração homologatória do Estado. A privatização não se impõe a um país, deve decorrer de um estágio cultural, de uma convicção plena dos meios políticos e administrativos, sob pena de serem frustrados os esforços feitos.

É evidente que certas áreas não devem ser privatizadas por representarem serviços públicos essenciais que o Estado deve gerir. Assim, os instrumentos e áreas de policiamento, defesa nacional, atendimento à saúde pública, realização da justiça devem ser públicos. Na realidade, não se pretende reduzir o papel do Estado como todo, mas sim de fazer com que ele exerça mais adequada e eficientemente as suas funções essenciais e precípuas. Como dizia eminente jurisconsulto alemão, temos atualmente excesso de presença do Estado na regulamentação econômica e técnica e falta-nos a presença do Estado no tocante à segurança interna e externa e, no fundo, falta lealdade em relação ao Estado. E LORD KEYNES, por sua vez, lembrava que "A coisa importante para os Governos não é fazer as coisas que os indivíduos já estão fazendo, ou fazê-las, um pouco melhor ou um pouco pior; sim fazer aquelas coisas que, no presente, ninguém possa fazer".

No plano econômico, determinadas atividades devem continuar sendo, em nosso país, monopólio estatal, como ocorre com a Petrobrás e, evidentemente, não faz sentido pensar em privatizar o BNDES, a Caixa Econômica, o Banco do Brasil e algumas outras entidades da maior importância estratégica. Cabe, todavia, lembrar que a noção de serviço essencial e indelegável é dinâmica e variável no tempo. A Inglaterra está admitindo privatizar, em parte, os seus correios e a privatização das prisões já foi

cogitada. Os franceses chegaram a afirmar, sem fazer trocadilho, que preferiam ter prisões privadas, em vez de estarem privados de prisões. As áreas de telecomunicações que, no Brasil, são consideradas essenciais à segurança pública são operadas por empresas particulares em vários países do mundo, inclusive nos Estados Unidos e no Japão.

Na realidade, algumas atividades essenciais podem ser delegadas, substituindo o Estado a gestão dos mesmos pela sua adequada regulação.

Entre os outros aspectos construtivos do texto da medida provisória e do projeto, cabe salientar a necessidade de ser realizada a abertura do capital das empresas que forem privatizadas, utilizando-se os mecanismos legais de distribuição do mercado de capitais e pulverizando-se a propriedade das ações, sempre que possível. Trata-se de um esforço no sentido de criar no Brasil um verdadeiro capitalismo popular, transformando a poupança em participação acionária nas grandes empresas privatizadas.

Foi essa a grande revolução que transformou recentemente os mercados de capitais da França e da Inglaterra, multiplicando-os várias vezes e fazendo com que, para cada cinco pessoas, uma seja proprietária de ações nos grandes países industriais, enquanto no Brasil somente temos um acionista em trinta habitantes.

Não se diga que se trata de um programa impossível por falta de poupança no Brasil. Na realidade, vimos, no passado, que a caderneta de poupança se disseminou através do país, como também o próprio crédito ao consumidor, transformando-se ambas as técnicas em modificadores dos hábitos das classes menos favorecidas no Brasil. Elas passaram a poupar, integrando-se no sistema bancário, e a usar o crédito que lhes ofereciam as instituições financeiras, dando assim uma nova escala à economia nacional.

O mercado brasileiro é sofisticado, mas é pequeno e concentrado. A capitalização brasileira de 35 bilhões de dólares representa cerca de 10% do nosso PIB, enquanto, na maioria dos países desenvolvidos, ultrapassa 50%, percentual que também alcança em alguns mercados emergentes como os da Jordânia e da Malásia. Em números absolutos o nosso mercado está situado atrás de Hong Kong, da Suécia, de Taiwan e da Coreia. É, pois, evidente que o mercado brasileiro comporta ser multiplicado por quatro ou cinco vezes e receber, assim, as empresas privatizadas.

Acresce que as Bolsas brasileiras têm uma estrutura e uma informatização que as coloca entre as maiores do mundo e o sistema de distribuição tem capacidade para negociar uma dezena de vezes os valores atuais.

A Medida Provisória n.º 26 também consagrou a venda de um certo percentual de ações aos empregados, mediante financiamento e em condições privilegiadas, tendo como finalidade criar uma maior integração dos

mesmos nas companhias nas quais trabalham. Atendeu-se, pois, à ética da participação, que é atualmente a que deve prevalecer nas relações empresariais.

Ainda se previa a possibilidade de vender ações no exterior, até certo limite, que não poderia nunca abalar o controle nacional da empresa. Essa internacionalização, que já foi adotada na França e na Inglaterra, constitui um aspecto muito relevante da evolução do atual mercado de capitais. Basta lembrar que mais de 200 ações estrangeiras são negociadas na Bolsa de Paris e mais de quinhentas nas de Nova York e de Londres. Além de assegurar liquidez internacional e entrada de divisas estrangeiras no país, a negociação externa facilita o funcionamento dos fundos internacionais de captação de recursos para investimento no Brasil e pode permitir *joint ventures* da maior importância, seja no plano tecnológico e organizacional, seja em virtude da possibilidade de obtenção de mercados cativos de exportação.

Finalmente, de acordo com a nossa tradição, ficou prevista a chamada "privatização da privatização", ou seja, a utilização do sistema de distribuição do mercado de capitais para a realização dos *underwriting*.

A privatização pode ter outros aspectos relevantes, abrangendo a privatização da gestão e as concessões.

A privatização de gestão, que tem sido objeto de alguns estudos interessantes e está sendo negociada entre as sociedades mistas e a SEST, sob a forma de contrato de gestão, significa, na realidade, a despolitização dessas empresas e a sua submissão exclusivamente à legislação das sociedades anônimas. É uma solução que advogamos há longo tempo e que se impõe, sem prejuízo da obediência à política geral de governo e dos controles posteriores, pelas auditorias e pelo Tribunal de Contas.

Na realidade, no Brasil, criamos as autarquias para que tivessem autonomia administrativa e, em seguida, desautarquizamos as autarquias. Em relação às sociedades de economia mista, tem havido uma progressiva autarquização das mesmas, que é contrária ao interesse público e às necessidades sociais e econômicas do país. Está na hora de privatizar a gestão das sociedades mistas para que elas possam desempenhar o seu papel no mercado de capitais.

Por outro lado, a concessão ressurgiu no mundo moderno nas áreas reservadas ao Poder Público. Distingue-se da concessão do passado, que era estática e não conseguiu sobreviver em virtude das transformações tecnológicas e da inflação. A nova concessão é dinâmica, constituindo um contrato de colaboração entre o Poder Público e o concessionário, dando garantias amplas a ambas as partes e obedecendo ao interesse público. A sua utilização recente no Brasil, em áreas como as estradas de ferro e os

projetos existentes no tocante a estradas de rodagem, evidenciam que poderá ser um dos importantes instrumentos do desenvolvimento nacional.

Finalmente, na área de eletricidade, uma ampliação do setor de concessões está sendo examinada.

Enquanto, no início deste ano, se previa um investimento das estatais de cerca de 15 bilhões de cruzados novos, devendo as mesmas expandir o PIB em mais de 3%, os jornais de ontem (26-4-89) nos dão conta que, em seminário organizado em São Paulo, o Ministro da Fazenda reconheceu que o Estado se tornou um "despoupador", afirmando que a sua distribuição de poupança equivale a cerca de 2% e 3% do PIB.

Já se afirmou que a privatização no Brasil representa, pois, uma solução pragmática e imperativa decorrente da falência do Estado e da sua absoluta falta de recursos. Mas entendemos que, embora esta razão fosse suficiente, a privatização significa muito mais, pois é um passo decisivo no sentido da abertura definitiva da economia brasileira e da sua modernização.

A privatização significa uma reorganização democrática da empresa, a adoção da ética da participação, uma redistribuição da propriedade privada, com finalidades sociais, uma mudança de mentalidade e uma renovação da sociedade, que estará mais unida, mais coesa e em melhores condições de enfrentar a competição internacional.

A privatização, com a participação dos assalariados e dos pequenos investidores, significa o desenvolvimento da sociedade, a complementação da liberdade individual pela dignificação da propriedade e um novo impulso para o crescimento, o dinamismo e a eficiência das empresas em torno das quais está sendo construído o mundo de hoje e de amanhã.

Não se pode esquecer a impossibilidade de dissociar o homem econômico do homem político, e é evidente que o declínio da liberdade, dos regimes representativos e do próprio governo constitucional sempre foi a consequência da excessiva concentração do poder econômico nas mãos do Estado.

Já se disse que a intervenção estatal e a inflação caracterizam o fim de uma civilização, pois rompem o necessário equilíbrio entre os direitos individuais e o interesse coletivo. O mundo inteiro está reagindo contra as pressões inflacionárias e intervencionistas. No Brasil, é hora de aproveitar o desafio e a crise que atravessamos para reagir contra o excesso de atividades econômicas realizado pelo Estado, a exacerbação regulamentar e a inflação legislativa, redefinindo adequadamente o papel da coletividade na vida econômica para que se possa criar riqueza, garantir o progresso econômico e assegurar a justiça social.